

# FACTOR RELIGIOSO Y TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN LOS ESTADOS CONCORDATARIOS

ALBERTO DE LA HERA

Catedrático de Historia de la Iglesia en América  
de la Universidad Complutense de Madrid

Al presentar su obra «La Questione del Concordato», publicada en 1976, iniciaba Giovanni Spadolini la correspondiente *Prefazione* con las siguientes palabras: «Settembre 1968. Monocolore Leone, nell'estate inquieta del disimpegno. Viene a trovarmi, nel mio studio di direttore del *Corriere della Sera*, il ministro di Grazia e Giustizia, Guido Gonella: mi rivolge l'invito a far parte della commissione ministeriale di esperti incaricata di preparare il materiale per la revisione del Concordato da sottoporre al governo. Mi indica gli altri nomi già sondati: Jemolo, e Ago, e Fedele, e Paolo Rossi... Vorrebbe uno storico, uno storico di estrazione laica, uno storico del movimento cattolico, e dell'intreccio e sviluppo di rapporti fra Chiesa e Stato. Ricorda la mia presa di posizione, un anno prima, sulle colonne del *Resto del Carlino*, in favore della revisione, l'appoggio dato al governo Moro, alla mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa sulle modifiche al Concordato, il primo atto di coraggio del centro-sinistra in materia di relazioni fra le due rive del Tevere, quasi una vittoria sulle ventennali timidezze, una vittoria cui non è stata estranea la svolta del Concilio, all'interno del mondo cattolico»<sup>1</sup>.

Tratándose, como se trata, de un mero texto introductorio, sin mayor pretensión que la de dejar constancia del recuerdo y del origen de

---

1. SPADOLINI, G., *La Questione del Concordato con i documenti inediti della Commissione Gonella*, seconda edizione, Felice Le Monnier, Firenze 1976, p. V.

una labor cuyos resultados a la larga revistieron la importancia que todos conocemos <sup>2</sup>, las palabras de Spadolini contienen a la vez todos los datos que pueden servir de punto de partida para llevar a cabo el estudio que afrontamos en estas páginas.

En efecto, el ilustre maestro y hombre de gobierno italiano nos indica que el problema de las relaciones entre el factor religioso y las instituciones políticas requiere el recurso a una visión histórica, sin la cual la evolución de los hechos se nos escapa <sup>3</sup>; la transformación de las instituciones políticas ante la incidencia de los factores religiosos es una realidad social que tiene lugar en el marco de la historia <sup>4</sup>. Al mismo tiempo, al señalarse a sí mismo como un historiador de extracción laica, sugiere Spadolini la idea de que el fenómeno que analizamos ha de verse con la imparcialidad que proporciona la distancia. Sin duda que el término *laico* posee, tanto en la política italiana como en

---

2. La bibliografía sobre el nuevo concordato italiano es amplísima; puede citarse, por su riqueza temática y número y calidad de los autores, *Atti del Convegno Nazionale di studio su il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede* (curati da Raffaele COPPOLA), Giuffrè Editore, Milano 1987; por la abundante documentación que contiene, el volumen *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1986; asimismo, A. TALAMANCA (a cura di), *La revisione del concordato nelle discussioni parlamentari*, Cedam, Padova 1988.

3. «Los acontecimientos —ha escrito el Prof. Motilla, en frase que con referencia a un momento concreto de la historia española sienta sin embargo una realidad de alcance general— de la política interior y, principalmente, exterior irán marcando distintas tendencias en la trayectoria de las decisiones públicas en materia religiosa, que se verán reflejadas en hechos y normas jurídicas» (A. MOTILLA, «El proceso de formación del actual sistema de Derecho Eclesiástico», en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS y A. MOTILLA, *Curso de Derecho Eclesiástico*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1991, p. 20).

4. «Que la dimensión social del factor religioso es siempre objeto de regulación por parte del ordenamiento jurídico del Estado, nos aparece como un hecho evidente, corroborado por la experiencia de todos los países» (P. LOMBARDÍA, «El Derecho Eclesiástico», en J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, P. LOMBARDÍA, M. LÓPEZ ALARCÓN, R. NAVARRO VALLS y P. J. VILADRICH, *Derecho Eclesiástico del Estado español*, segunda edición, Eunsa, Pamplona 1983, p. 31).

general, un sentido menos aséptico y más comprometido <sup>5</sup>; pero, al recurrir al mismo, el autor quiere subrayar no solamente su propia situación en el panorama político de su país, sino la objetividad que considera que va anexa a su propia condición de historiador *laico*.

Subraya asimismo Spadolini los nombres llamados a integrar la Comisión que se pretende constituir, y la breve relación evidencia que en este tema se han de dar la mano, junto a la Historia, tanto el Derecho Canónico como el Derecho Eclesiástico y el Constitucional, el primero y el último en cuanto ordenamientos de las dos sociedades implicadas en unas relaciones mutuas de trascendental significado (y no es necesario subrayar que el recurso al Derecho de la Iglesia católica proviene de que, en el caso determinado que ocupaba a Spadolini en aquel 1968, eran las relaciones entre esta confesión y el Estado italiano las que se encontraban sobre el tapete; sustitúyase la mención de ese por otro ordenamiento confesional cuando de otras confesiones se trate). Y, entre el Derecho Canónico y el Constitucional del Estado, el Derecho Eclesiástico, punto de encuentro de la voluntad normativa estatal con la presencia social de los fenómenos religiosos <sup>6</sup>, que del Estado exigen una regulación que sea coherente con los supremos principios de

---

5. No nos estamos refiriendo al término laico en su sentido jurídico, contra-puesto a clérigo (*vid.* J. HERVADA, *Tres estudios sobre el uso del término laico*, Eunsa, Pamplona 1974; P. LOMBARDÍA, «Los laicos», en *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. La Chiesa dopo il Concilio. Roma, 14-19 gennaio 1970*, I, Giuffrè, Milano 1972, pp. 215-243, y «Los laicos en el Derecho de la Iglesia», en *Ius Canonicum*, VI, Eunsa, Pamplona 1966, pp. 339-374), sino en su sentido político, muy utilizado por otra parte en Italia para denominar a los partidos que rechazan la adopción de una doctrina o ideología de origen o carácter confesional.

6. *Vid.* sobre papel que toca al Derecho Eclesiástico en la moderna ciencia del Derecho y en la realidad social que la misma estudia, P. LOMBARDÍA, «La relación entre Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico», en *Ius Canonicum*, XXII, Eunsa, Pamplona 1982, pp. 11-30, así como «El concepto actual de Derecho Eclesiástico y su marco constitucional», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I, Edersa, Madrid 1985, pp. 623-675. También A. MOTILLA, «Notas sobre problemas fundamentales del Derecho Eclesiástico contemporáneo (En torno a la concepción y metodología de la Ciencia del Derecho Eclesiástico)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V, Edersa, Madrid 1989, pp. 191-225; I. C. IBÁN, «Derecho Eclesiástico y Derecho Canónico», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, III, Edersa, Madrid 1987, pp. 323-355.

igualdad y libertad <sup>7</sup> que hoy presiden la vida política de las naciones que aspiran a merecer el título de democráticas.

En fin, revela también el autor que las nuevas orientaciones de la política actual requieren una considerable dosis de audacia por parte del poder político, que le capacite para entender el papel que lo religioso juega, sin duda, en la sociedad de nuestro tiempo, superando limitaciones nacidas de posturas ya sobrepasadas por la realidad, tanto de raíz liberal decimonónica como de naturaleza cándidamente apologética. Y ello, además, porque ha sido la Iglesia católica la primera que, adelantándose a los signos de los tiempos o leyéndolos con la precisión que su larga experiencia y su solidez doctrinal le permiten, supo en el Concilio Vaticano II sentar las bases de lo que han de ser hoy las relaciones entre los factores religiosos, presentes siempre en el mundo, y las instituciones políticas sometidas a un acelerado proceso de sustanciales reacomodaciones a las exigencias del cuerpo social.

Que el Concilio había venido a mostrar la disponibilidad de la Iglesia católica a emprender su presente caminar entre los hombres sobre bases a un tiempo nuevas y tradicionales, lo subraya aún Spadolini cuando, páginas adelante, se refiere a las declaraciones conciliares afirmando que «quasi sopravanzavano le prese di posizioni ufficiali dei partiti democratici» <sup>8</sup>. La Iglesia, en efecto, que se autoproclama como «realidad social y fermento de la historia», de igual manera «reconoce los muchos beneficios que ha recibido de la evolución histórica del género humano» <sup>9</sup>, y abre el camino para un diálogo en libertad con el mundo: «Todo lo que llevamos dicho sobre la dignidad de la persona —afirma la Const. Apost. «Gaudium et Spes» al iniciar su cap. I sobre la *Misión de la Iglesia en el mundo contemporáneo*—, sobre la comunidad humana, sobre el sentido profundo de la actividad del hombre,

---

7. Vid. al respecto P. LOMBARDÍA, «Derecho eclesiástico y libertad religiosa», en *Revista de Derecho Público*, 9, vol. I, Edersa, Madrid 1983, pp. 11-21.

8. G. SPADOLINI, *ob. c.*, p. VII.

9. CONCILIO VATICANO II, Const. Apost. «Gaudium et Spes, 44». Para las citas conciliares utilizaremos la edición de la Biblioteca de Autores Cristianos, *Concilio Vaticano II. Constituciones. Decretos. Declaraciones. Documentos pontificios complementarios*, segunda edición, Madrid 1966, p. 273.

constituye el fundamento de la relación entre la Iglesia y el mundo, y también la base para su mutuo diálogo»<sup>10</sup>.

Ante este tema, pues, nos encontramos frente a un mundo plural, que ha alcanzado, arrancando de los presupuestos sentados a partir de la Revolución francesa, una notable madurez política, por mucho que se nos pueda y deba acusar de notorias incongruencias entre los principios formulados y la realidad de su aplicación. Un mundo en el cual, dejando en ridículo a los falsos profetas que anunciaron el fin de la fe y la desaparición de lo sobrenatural como elementos claves de la conducta humana, el nombre de Dios ocupa entre los hombres un lugar de capital transcendencia, y millones de personas buscan en Él con ansia la paz y la verdad.

Ese hecho no se observa tan sólo en el mundo cristiano, y así es lógico que suceda, pues todas las religiones contienen en su propia creencia en Dios el germen de la verdad absoluta; en consecuencia, podemos hablar de una realidad de dimensiones universales, a tenor de la cual se ha demostrado imposible el sueño, que algunos alentaron, de un Estado indiferente ante la religión, que omite en su legislación toda toma en consideración del hecho religioso y pretende que éste constituye un mero fenómeno de conciencia que de las conciencias no debe salir a la luz pública, al menos con consecuencias y planteamientos de carácter jurídico de los que el ordenamiento civil no pueda desentenderse.

En ese sentido, cabe justamente distinguir entre regímenes políticos de Iglesia de Estado, concordatarios y separatistas<sup>11</sup>. Los primeros

---

10. Const. Apost. «Gaudium et Spes», 40, en *ob. c.*, p. 262.

11. Nótese bien que esta clasificación no se corresponde necesariamente con la que pudiera hacerse entre regímenes políticos totalitarios y democráticos, en el sentido p.e. en que estas expresiones se utilizan en VV.AA., *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos*, I. C. IBÁN (coordinador), Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1987. De hecho, la historia y el presente conocen casos de concordatos firmados con gobiernos del primer tipo, amén por supuesto de gran cantidad de países democráticos que no regulan mediante el sistema de acuerdos sus relaciones con las diversas confesiones religiosas. Ofrece un rico panorama histórico de las diferentes clases de relaciones Iglesia-Estado, con referencias a los casos concretos de los más caracterizados países, A. MOTILLA DE LA CALLE, *Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Bosch, Barcelona 1985, pp. 57-106.

viven una confesionalidad apoyada en el hecho de la existencia de una Iglesia nacional, como es, p. e., el caso de Suecia, cuya Constitución vigente habla de «la Iglesia sueca»<sup>12</sup> y establece que «el Rey deberá profesar siempre la doctrina evangélica pura, tal como ha sido adoptada y explicada por la confesión inalterada de Augsburgo y por la decisión del sínodo de Upsala de 1593»<sup>13</sup>; o, asimismo, el caso de Inglaterra, que en su «Act of Settlement» de 12 de junio de 1701, que aun vige, establece igualmente la existencia de una Iglesia oficial, y determina en su art. 3 que «quien quiera que en adelante ocupe la Corona habrá de conformarse con la comunión de la Iglesia de Inglaterra, tal como se haya establecida por la ley»<sup>14</sup>.

No desconocemos el hecho de que muchas de estas confesionalidades de Estado son hoy puramente formales, incluso tenida en cuenta su influencia histórica sobre la legislación estatal relativa al culto, el matrimonio, la enseñanza, etc.

Tal realidad se detecta con igual o superior evidencia en los países que pertenecen al área de las religiones orientales, y muy en particular en el mundo musulmán, en el que el alejamiento de las leyes y las costumbres frente a los preceptos, a un tiempo civiles y religiosos, del profeta, está dando lugar al importante fenómeno del fundamentalismo islámico, de futuro todavía imprevisible.

De hecho convive, en muchos de los países con religión o Iglesia de Estado, tal planteamiento confesional con un separatismo de hecho; la Iglesia no es independiente del Estado, que controla los nombramientos y aun las actividades eclesiásticas, pero las normas jurídicas

---

12. **Instrumento de Gobierno** —es la denominación oficial de la Constitución de Suecia— de 28 de febrero de 1974, disposición transitoria novena (*vid. en Constituciones españolas y extranjeras*, edición y estudio preliminar de J. DE ESTEBAN con la colaboración de J. GARCÍA FERNÁNDEZ, segunda edición, Taurus, Madrid 1979, II, p. 242). En adelante, mencionaremos esta obra, de la que tomamos las citas de textos constitucionales, con las palabras DE ESTEBAN.

13. Art. 2.º del antiguo **Instrumento de Gobierno** de Suecia, mantenido en vigor de modo expreso en la Disposición transitoria novena del actual **Instrumento de Gobierno**, c. (*vid. DE ESTEBAN*, II, p. 243).

14. *Vid. DE ESTEBAN*, II, p. 113.

estatales contradicen en no pocos puntos las exigencias que la fe nacional y la doctrina eclesial conllevan. Por su parte, el fenómeno separatista es técnicamente otro <sup>15</sup>, ya que no permite la existencia de una Iglesia de Estado —ni aún cuando se reconociese además la independencia del poder civil para dictar bajo cualquier inspiración ética su propio ordenamiento—, marcándose incluso con precisión el carácter laico del Estado, de la sociedad política: «Francia —establece la Constitución de 1958— es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, de raza o de religión y respeta todas las creencias» <sup>16</sup>. O, como con estudiado detallismo marca la Constitución mexicana de 1917, «Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes»; «El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión»; «La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias»; «Los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de la propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos» <sup>17</sup>; «Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa» <sup>18</sup>; «Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad

---

15. Sobre el sistema separatista, *vid.* N. CAPPONI, L. MISSIR, F. ONIDA, V. PARLATO, *Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano 1968; F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Giuffrè, Milano 1970; G. MORÁN, *La protección jurídica de la libertad religiosa en U.S.A.*, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela 1989.

16. Art. 2.º de la Constitución de la República francesa, de 4 de octubre de 1958 (*vid.* DE ESTEBAN, II, p. 249).

17. Art. 130 de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917 (*vid.* DE ESTEBAN, II, pp. 100-101).

18. Constitución mexicana, art. 3, 1 (*vid.* DE ESTEBAN, II, p. 43).

para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación»<sup>19</sup>.

En un punto de equilibrio entre ambas actitudes —confesionalidad y separatismo— se encuentran los países que han adoptado el sistema concordatario<sup>20</sup>. De por sí, tal sistema no supone una postura distinta de alguna de las dos precedentes; la firma de un Concordato no entraña ni la confesionalidad del Estado ni el separatismo<sup>21</sup>, pues todo dependerá del contenido del texto pactado, y abundan en la historia ejemplos que muestran uno y otro supuestos<sup>22</sup>. El Concordato, en efecto, no es sino un instrumento de relaciones entre las Iglesias y los Estados, que puede consagrar cualquier sistema para tales relaciones<sup>23</sup>; lo único que garantiza es que no será un sistema unilateralmente decidido e

19. **Constitución mexicana**, art. 27, 2 (*vid.* DE ESTEBAN, II, p. 53).

20. *Vid.*, sobre el sistema concordatario, J. GIMÉNEZ y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, «Los concordatos en la actualidad», en VV.AA., *Derecho Canónico*, Eunsa, Pamplona 1975, p. 715 y ss.; P. LOMBARDÍA, J. FORNES, «Fuentes del Derecho Eclesiástico español», en R. NAVARRO-VALLS y otros, *Derecho Eclesiástico del Estado español*, tercera edición renovada, Eunsa, Pamplona 1993, pp. 125 y ss.; A. MOTILLA DE LA CALLE, *Los Acuerdos...*, c., pp. 107 y ss.

21. «La conclusión de un concordato no exige una base común doctrinal. Basta con un reconocimiento y respeto mutuos y un terreno práctico de encuentro y colaboración. La Iglesia y el Estado se colocan en pie de igualdad —al margen de los juicios doctrinales— y utilizan para sus relaciones los medios e instrumentos normativos del derecho internacional positivo» (J. GIMÉNEZ y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *ob. c.*, p. 719). *Vid.* A. MOTILLA, *Los Acuerdos...*, c., pp. 57 y ss., donde ofrece abundantes ejemplos de los diversos supuestos.

22. Refiriéndonos solamente a los concordatos más recientes, puede verse lo que escribe J. GIMÉNEZ y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *ob. c.*, p. 720: «De esto acuerdos, unos —como los celebrados con países socialistas y el tunecino— pretenden, sobre todo, garantizar a la Iglesia un mínimo, al menos, de libertad e independencia. Otros —como los hispano-americanos— actualizan los concordatos, o situaciones legales establecidas unilateralmente por el Estado, que ya existían con anterioridad, introduciendo algunas modificaciones en la línea, especialmente, de la doctrina del Concilio Vaticano II. Otros, finalmente —como los germánicos— establecen normas de colaboración en algunas materias, como, por ejemplo, en la enseñanza, de interés común para la Iglesia y el Estado».

23. A. MOTILLA, en *Los Acuerdos...*, c., pp. 57-75, apunta al papel de los concordatos como «concreción del dualismo cristiano» al par que analiza la compatibilidad entre el concordato y el proceso de separación Iglesia-Estado.



impuesto por el Estado, sino acordado entre ambas sociedades <sup>24</sup>. De hecho, no existe concordato o acuerdo cuando la situación es la de la Iglesia de Estado en el sentido más preciso de la expresión, y menos cuando el separatismo supone una hostilidad del Estado hacia la religión y entraña la negativa estatal a reconocer los derechos más esenciales de las confesiones.

La Iglesia de Estado, en efecto, es una Iglesia nacional, sometida al poder político hasta el punto de que incluso el Jefe del Estado es también la suprema cabeza de la Iglesia; tal es la forma en que históricamente aparece la Iglesia de Estado en los países que aceptan la reforma evangélica o el anglicanismo, y por ello en las Constituciones sueca e inglesa se utilizan las expresiones «Iglesia de Suecia» e «Iglesia de Inglaterra». No es idéntico el caso ni de los países de religión ortodoxa <sup>25</sup> ni de los países árabes, y no nos detendremos en pormenores innecesarios al respecto; en todo caso, son situaciones que quedan fuera de lo que denominamos sistema concordatario, que supone siempre una clara distinción entre la sociedad Estado y la sociedad Iglesia, o entre el Estado y la confesión religiosa interesada; aquél reconoce a ésta una personalidad propia que no proviene de una concesión sino de su propia naturaleza, y el acuerdo (denomínesele como se quiera, Concordato, Pacto, Tratado, Acuerdo, etc. <sup>26</sup>) supone el juego de dos instituciones independientes entre sí que convienen en dictar una legislación común sobre asuntos en los que se reconocen una mutua competencia.

---

24. «Los acuerdos de los Estados con las Confesiones religiosas constituyen las más características de las fuentes del Derecho eclesiástico. Se trata de un tema clásico, dada la tradición de los concordatos de la Iglesia Católica con los Estados; pero al mismo tiempo muy expresivo del fenómeno de la normativa pactada, tan típico del Derecho contemporáneo» (P. LOMBARDÍA, «Fuentes del Derecho Eclesiástico español», en J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, P. LOMBARDÍA, M. LÓPEZ ALARCÓN, R. NAVARRO VALLS, P. J. VILADRICH, *ob. c.*, p. 141).

25. *Vid.* al respecto V. PARLATO, «Interessi religiosi e normativa statale nell'Oriente cristiano», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII, Edersa, Madrid 1991, pp. 271-278.

26. Sobre las varias denominaciones que reciben los acuerdos entre los Estados y las Confesiones religiosas, y el más correcto uso de cada una de ellas, *vid.* J. GIMÉNEZ MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *ob. c.*, pp. 715-716.

En este sentido, lo que el sistema concordario supone, pues, es una voluntad concordante de las dos partes que pactan; la voluntad común puede orientarse hacia alguna forma de confesionalidad o hacia el establecimiento de un separatismo en el que las relaciones Iglesia-Estado adoptan, al menos, en el terreno legal, una actitud amistosa y de mutua cooperación para la consecución de los propios fines de cada sociedad o de fines de interés común.

Es un hecho, para nadie desconocido, que la confesionalidad, clásica en otros tiempos en los países de sistema concordatario, ha desaparecido prácticamente en nuestros días <sup>27</sup>, y que en la actualidad prácticamente todos los concordatos vigentes suponen el establecimiento de un régimen de separación entre las Iglesias y los Estados. Contra lo que no pocos creyeron en su momento <sup>28</sup>, ello no ha supuesto el fin de la llamada nueva Era de los Concordatos <sup>29</sup>, que con visión demasiado limitada fue por no pocos autores identificada con la idea de confesionalidad. Por el contrario, el concepto de Concordato, o Acuerdo, se ha enriquecido y multiplicado de manera notable, no solamente al firmarse varios y muy interesantes nuevos textos entre la Iglesia Católica y países que por diversas circunstancias habían durante mucho tiempo prescindido de cooperar con aquélla <sup>30</sup>, sino también al multiplicarse cada vez más la firma de acuerdos con otras confesiones; cada día conocemos nuevos textos pacticios entre Estados

---

27. Vid. P. LOMBARDÍA, «La confesionalidad del Estado, hoy», en *Ius Canonicum*, I, Eunsa, Pamplona 1961, pp. 329-350.

28. Vid. la referencia al tema que hace P. LOMBARDÍA, «Concordato, sí, concordato, no», en *Palabra*, 83, Ed. Palabra, Madrid 1972, pp. 4-9, así como A. MOTILLA, *ob. c.*, pp. 210-235.

29. «Un clima distinto es el que caracteriza a la llamada “nueva era de los concordatos” y que se refiere a los firmados con posterioridad a la primera guerra mundial» (J. GIMÉNEZ y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *ob. c.*, p. 718).

30. Vid. la relación de concordatos actuales en C. CORRAL SALVADOR, J. GIMÉNEZ MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Concordatos vigentes*, tomos I y II, Fundación Universitaria Española, Madrid 1981 (en adelante, citaremos esta obra, de la que tomamos los textos concordatarios a utilizar en este trabajo, con las palabras CORRAL-CARVAJAL). Desde 1981, se han firmado bastantes nuevos acuerdos, de los que los más relevantes —por la significación de los correspondientes países— son los establecidos con varios gobiernos del antiguo bloque comunista, así como las sustituciones de sus respectivos concordatos por textos nuevos, efectuadas en Italia y España.

concordataristas y confesiones tales como la musulmana, la hebrea, o diferentes Iglesias cristianas <sup>31</sup>.

Fue precisamente en Italia y en España, dos de los países más ligados a la idea de sistema concordatario como fórmula de relación entre la Iglesia y el Estado, donde por un momento se creyó que los Concordatos habían dejado de constituir un elemento útil para tales relaciones. Notorio es el caso italiano: el propio Spadolini, en el interesante escrito que citábamos al comenzar estas páginas, reconoce mantener una «posizione fortemente critica verso il sistema concordatario in genere, e la concreta applicazione all'Italia in particolare» <sup>32</sup>, al par que alude a la postura adoptada por Pietro Agostino D'Avack, primera figura en aquel momento de la canonística italiana y aún de la universal, al que denomina «cattolico ma anticoncordatario» <sup>33</sup>.

D'Avack, en efecto, desde su alto magisterio universitario y utilizando una sede particularmente notoria, el Primer Congreso Internacional de Derecho Canónico, que él mismo organizó y presidió en Roma en 1970, había proclamado con el consiguiente relieve su tesis contraria a la pervivencia de los concordatos en el nuevo orden político y eclesial que el Concilio Vaticano II y los cambios sucesivos a la

---

31. De especial relieve los Acuerdos firmados por España e Italia con diferentes confesiones, tanto cristianas como no cristianas (especialmente israelitas y musulmanes). Para el caso español, los textos de los tres acuerdos ya firmados con la Federación de Comunidades Israelitas de España, con la Comisión Islámica de España, y con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, pueden verse en J. A. SOUTO PAZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Marcial Pons, Madrid 1992, pp. 555-570. Analizan los textos del acuerdo con los israelitas y con los evangélicos, entre otros, este mismo autor, *ob. c.*, pp. 541-554; D. LLAMAZARES, *Acuerdos del Estado con las Confesiones religiosas (FEREDE y FCI)*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid s/f (incluye también los dos textos a que se refiere); A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.) y la Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.). Consideraciones sobre los textos definitivos», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII, Edersa, Madrid 1991, pp. 541-577. Sobre el Acuerdo con los evangélicos, D. BASTERRA MONTSERRAT, «Acuerdo Estado-Federación Evangélica», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII, *c.*, pp. 579-588.

32. G. SPADOLINI, *ob. c.*, p. V.

33. G. SPADOLINI, *ob. c.*, p. VI.

Segunda Guerra Mundial habían traído consigo. Para D'Avack, la era preconciliar podía calificarse de constantiniana<sup>34</sup>, expresión que suponía la infeudación del Estado a la Iglesia y por tanto la pervivencia de fórmulas históricas ideológicamente periclitadas y mantenidas artificialmente, por encima de las necesidades de los tiempos, mediante la confesionalidad que los concordatos consagraban. D'Avack marca un arco temporal —que nos resulta demasiado largo; y difícil de justificar sin una excesiva simplificación de las doctrinas y de los acontecimientos— del siglo IV al XX<sup>35</sup>, que habría supuesto la perpetuación de aquel momento a partir del cual la Iglesia, «ottenuta la pace dell'Impero, visse e si sviluppò in uno Stato cristiano» y, «sotto l'influenza della tradizionale concezione unitaria pagana, si appoggiò ufficialmente allo Stato e addivenne al suo rapido e irresistibile sviluppo avvalendosi appunto del potere e della collaborazione di quest'ultimo»<sup>36</sup>.

La celebración del Concilio Vaticano II, así como las nuevas actitudes de las instituciones políticas frente al factor religioso, han supuesto para D'Avack la consagración de una serie de principios que sustituyen a los propios del período constantiniano, dominado por el agustinismo político<sup>37</sup>; tales principios los enumera así el autor: 1.— Autonomía del orden temporal con respecto al espiritual. 2.— Incompetencia del Estado sobre las opciones religiosas y aconfesionismo de aquél. 3.— Abandono de toda potestad directa o indirecta de la Iglesia sobre el Estado. 4.— Separación entre el trono y el altar y relaciones directas en la base entre Estado e Iglesia. 5.— Preferencia de la Iglesia por los regímenes democráticos para el gobierno de los Estados<sup>38</sup>.

---

34. Para el concepto, significado y extensión de la llamada era constantiniana, *vid.* A. DE LA HERA, «Evolución de las doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el poder temporal», en VV.AA., *Derecho Canónico*, c., pp. 617-627.

35. «Il tradizionale sistema dei rapporti tra Chiesa cattolica e Stato, quale si era protratto con alterne vicende attraverso i secoli dall'editto di Costantino dal IV secolo fino al Concilio Vaticano II...» (P. A. D'AVACK, «La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare», en VV.AA., *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. La Chiesa dopo il Concilio. Roma, 14-19 Gennaio 1970*, c., p. 352).

36. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 357.

37. Sobre el Agustinismo político como doctrina inspiradora de la teocracia propia de la era constantiniana, *vid.* A. DE LA HERA, *ob. c.*, pp. 633-634, y en especial la bibliografía allí citada (p. 650).

38. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 360.

Aunque, hace no mucho tiempo, ante una invocación mía relativa al maestro D'Avack a propósito de un determinado problema, un profesor de Derecho Eclesiástico me cortó en seco respondiéndome que D'Avack era ya la Edad Media, los lectores de las Actas del Congreso de 1970 no tendrán la misma impresión, cuando encuentren en ellas las antedichas opiniones. Ciertamente 1970 puede parecer la Edad Media a quienes no deseen aceptar la lección inapreciable del pasado, pero no es menos exacto que poco se ha avanzado por encima de los principios que D'Avack proclamaba como una novedad cuando entró en el análisis de las relaciones entre la Iglesia y la Comunidad política en la era conciliar.

Admitiendo, pues, y pese a algunas generalizaciones, la validez de los principios proclamados por el maestro romano para cerrar la era constantiniana y abrir la era conciliar, no puede sin embargo pasar sin análisis su afirmación de que aquéllos supondrían —o debían suponer— el final del sistema concordatario, como si éste resultase o incompatible o inadecuado con las transformaciones de las instituciones políticas en las últimas décadas.

El planteamiento que hace D'Avack, de lo que él mismo califica como la «nuova posizione programmatica della Chiesa di fronte alla comunità politica»<sup>39</sup>, parte de la idea de que la Iglesia necesita llevar a cabo una reconquista cristiana del mundo, y que tal reconquista ha de ser la razón inspiradora de su nueva posición programática. La idea no deja de merecer un comentario. Para el autor, en efecto, la Iglesia ni ha renunciado ni puede renunciar a su pretensión de «permeare tutte le molteplici realtà terrene e lo Stato stesso di un rinnovato, fervente spirito cristiano, fino ad arrivare, come ideale ultimo, a una completa trasfigurazione del mondo e a un'esaltazione del proprio ruolo divino di guida spirituale nella vita futura dell'umanità»<sup>40</sup>. Pero, al verse modernamente apartada del ejercicio de tal misión en una sociedad cada

---

39. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 368.

40. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 370.

día más secularizada <sup>41</sup>, hasta encontrarse en peligro de verse «estromessa dal mondo» <sup>42</sup>, la Iglesia se ha visto en el caso de adoptar nuevos medios y formas de acción: «in realtà infatti non è stata, a mio avviso, la dottrina di fondo della Chiesa a essere comunque alterata o mutata al riguardo, quanto piuttosto la mera scelta dei mezzi e strumenti adatti per consentirle di continuare a mantenere quella posizione che tale dottrina le aveva segnato fin dal suo primo sorgere» <sup>43</sup>.

La finalidad de su nueva actitud, o del empleo de los medios e instrumentos referidos, radica en la voluntad de reconquistar un papel social que la Iglesia ha venido poco a poco perdiendo, como guía e inspiradora tanto del Estado como de la sociedad y de los individuos singulares en el terreno de las realidades espirituales y de las temporales permeabilizadas por aquéllas. Por ello habla D'Avack de «reconquista cristiana», para lograr la cual señala el autor que la Iglesia utiliza «due indirizzi-base...: a) sua rivalutazione dell'essenza e funzioni soprannaturali proprie... b) suo adeguamento alla trasformazione materialistica e tecnologica della società civile» <sup>44</sup>.

Y aún señala D'Avack cuál es la razón de ser y cuáles los efectos de los instrumentos elegidos para llevar a cabo aquella reconquista: a) la superación de las relaciones al vértice con el Estado-gobierno y la institución de relaciones en la base con el Estado-comunidad <sup>45</sup>;

---

41. Se emplea habitualmente la expresión «sociedad secularizada» para referirse a la moderna sociedad que se aparta de toda idea de transcendencia y trata de inspirarse en una ética humana, al margen de toda concepción religiosa, o incluso en la carencia de cualquier ética; el Concilio Vaticano II ha sentado por su parte la idea de que, si bien la diversidad de naturaleza, misión y competencia de la Iglesia y la Comunidad política sea un hecho a respetar en las relaciones entre ambas, la sociedad no puede prescindir de los valores religiosos en que se apoya en último término la dignidad de la persona humana (vid. I. MARTÍN MARTÍNEZ, «Doctrina católica actual sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado», en VV.AA., *Derecho Canónico*, c., pp. 696-697).

42. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 370.

43. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 369.

44. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 368.

45. Es un tema que preocupa hoy a la doctrina, a partir de la cada vez más evidente pluralidad ideológica y religiosa de los Estados o, mejor dicho, de la sociedad cuya forma política se encarna en el Estado; vid. al respecto las referencias a las nuevas formas de relaciones Iglesia-Estado e Iglesia sociedad que se encuentran

b) la impronta ético-religiosa de la finalidad temporal del bien común político; c) la preferencia concedida a los regímenes políticos democráticos; y d) la responsabilidad personal religiosa de los ciudadanos-fieles en su vida y en su actividad política <sup>46</sup>.

Es aquí donde hace su entrada, en el planteamiento doctrinal de D'Avack, el fin de la función de los concordatos, precisamente instrumentos hasta entonces de las relaciones en el vértice entre la Iglesia y los Estados-gobiernos, que deben ahora dejar paso a las relaciones de base con el Estado-comunidad, idea que posteriormente ha sido muy repetida.

Es sin duda evidente que las relaciones entre la Iglesia, o las Iglesias, y el poder político, «no son sino una parte —muy extensa, la más extensa incluso— de un tema más general: el de las relaciones entre los fenómenos religiosos y los fenómenos temporales» <sup>47</sup>; y si esas relaciones, en vía concordataria, son siempre relaciones entre dos centros de poder <sup>48</sup>, ello se debe a que «todas las religiones se han presentado como hechos sociales, como fenómenos de grupo, como realidades asociativas, marcadas al exterior por un relieve comunitario» <sup>49</sup>.

Sin embargo, suponer o dar por supuesto que los Concordatos pierden su utilidad en la nueva política de la Iglesia hacia los Estados es perder de vista el carácter meramente instrumental de aquéllos. Según D'Avack, «in manifesta antitesi con la dottrina tradizionale passata ma in perfetta coerenza con la nuova proclamazione conciliare della netta autonomia tra l'ordine dei rapporti spirituali e quello dei rapporti temporali e dell'indipendenza e sovranità rispettiva nel proprio ordine

---

en P. LOMBARDÍA, «Chiesa e Stato nella Spagna odierna», en *Il Diritto Ecclesiastico*, LXXXIV-1, Giuffrè, Milano 1973, pp. 133-153; A. DE LA HERA, *ob. c.*, pp. 646-649; J. GIMÉNEZ MARTÍNEZ DE CARVAJAL, C. CORRAL, *Relaciones de la Iglesia y el Estado*, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense, Madrid 1976.

46. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 368.

47. *Vid.* A. DE LA HERA, *ob. c.*, p. 611.

48. *Vid.* P. LOMBARDÍA, «Fuentes del Derecho Eclesiástico español», *c.*, pp. 142-143.

49. A. DE LA HERA, *ob. c.*, p. 611.

dello Stato e della Chiesa, quest'ultima come non reivindica più nell'ordinamento statale alcuna posizione e regime de privilegio e come non riconosce più allo Stato alcun dovere di protezione e di collaborazione al conseguimento delle sue finalità spirituali, così non pretende nei suoi confronti la titolarità e l'esercizio di una qualsiasi *potestas nec directa nec indirecta*, fosse anche relativamente alle cosiddette *res mixtae* in ragione di una loro connessione con l'ordine religioso»<sup>50</sup>.

Sin embargo, nada ha sido tan sencillo, y la auspiciada total separación entre las Iglesias y los Estados no ha sido ni es tampoco el resultado final, y actual, ni de la doctrina conciliar, ni de la evolución del juego del factor religioso y las instituciones políticas en el mundo de nuestros días.

Muy por el contrario, los acuerdos que las confesiones religiosas y los Estados-gobiernos o Estados-ordenamientos firmaban han seguido firmándose; se han renovado y revisado en los casos necesarios; se han incluso —como líneas arriba quedó dicho— multiplicado, tanto en número como en relación con los Estados y las confesiones que los suscriben. Y, en fin, la institución concordataria, o pacticia, ha continuado demostrando su clara virtualidad; probando la veracidad de las palabras de otro notable maestro de la ciencia eclesiasticista: «La relación entre los diversos ordenamientos primarios podrá plantearse únicamente a base de extensiones de tales ordenamientos más allá de sus fronteras cotidianas, cuando los respectivos sistemas de Derecho se preocupen de dejar determinada en sus propias normas internas (claro está que con valor sólo dentro de ellas) la legislación que sus órganos jurisdiccionales han de entender que es la aplicable a las relaciones jurídicas en que pueden estar implicados varios ordenamientos. Una cosa semejante a la función actual del Derecho internacional privado, pero referida también a relaciones con ordenamientos confesionales»<sup>51</sup>. Que es, precisamente, lo que ha venido a suceder.

---

50. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, pp. 364-365.

51. J. MALDONADO, «Nuevas relaciones entre el ordenamiento jurídico de la Iglesia y otros ordenamientos jurídicos», en *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, c., p. 387.



Porque, en efecto, y refiriéndonos a dos países concordatarios de tanto relieve como Italia y España, en aquél se ha efectuado la revisión concordataria <sup>52</sup> que Gonella quiso poner en marcha y Spadolini rechazaba en nombre de sus propias convicciones anticoncordataristas, y en España, igualmente, el Concordato de 1953, fruto de la época preconciliar, ha sido sustituido por una nueva serie de Acuerdos que el actual régimen político democrático negoció y firmó <sup>53</sup>; y, lo que es aún más importante, ha entrado en vigor desde 1978 una nueva Constitución en la que el Estado reconoce el valor de los principios religiosos y establece su propio deber de cooperación con las confesiones que los encarnan <sup>54</sup>. Mientras que en los países de habla germánica, Alemania y Austria, una hábil política de retoques, revisiones y nuevos textos ha ido permitiendo hasta hoy mantener en vigor concordatos que provienen de regímenes políticos anteriores a la Segunda Guerra Mundial y, en el caso alemán, precisamente del sistema totalitario que precedió a la actual República Federal <sup>55</sup>. Por lo que hace a Portugal, otro país de tradición concordatarista, asimismo el texto de 1940 ha sido objeto de las oportunas reacomodaciones <sup>56</sup>; y también Francia y la Santa Sede han firmado algún acuerdo para resolver puntos concretos de sus relaciones, mientras continúa aún en vigor para una parte del territorio francés la Convención de 1801 firmada entre Napoleón y Pío VII <sup>57</sup>; lográndose, pues,

---

52. Concretada en el nuevo Concordato de 1984; vid. *Un Accordo di libertà, c.*, pp. 331 y ss.; S. FERRARI (a cura di), *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna 1985.

53. Son los cuatro Acuerdos de 3 de enero de 1979, que se sumaron al de 28 de julio de 1976, de manera que operaron entre los cinco la sustitución completa del Concordato de 1953 (vid. acerca de los mismos I. C. IBÁN, «El sistema de fuentes del Derecho Eclesiástico», en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS, A. MOTILLA, *Curso de Derecho Eclesiástico, c.*, pp. 147-150).

54. P. LOMBARDÍA, J. FORNÉS, «Fuentes del Derecho Eclesiástico español», c., pp. 112-117.

55. Vid. C. CORRAL-CARVAJAL, I, pp. 99 y ss., 439 y ss.

56. Vid. CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 319 y ss., con la **Introducción al concordato portugués** de J. A. FERNÁNDEZ ARRUTY que precede a los textos, en pp. 319-324.

57. Vid. CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 157 y ss.

en todos estos casos que se cumpla el principio de la supervivencia de los Concordatos, establecido por la doctrina y suficientemente demostrado por la historia <sup>58</sup>.

Se hace necesario, en consecuencia, prescindir de una idea estereotipada de concordato, que lo suponga una institución de significado preestablecido, para insistir en su valor meramente instrumental, capaz de servir a muy diversas concepciones del marco y del contenido de las relaciones entre las confesiones religiosas y los Estados; si acaso, al constatar su existencia y su supervivencia, lo que se está haciendo es comprobar su adaptabilidad a cualquier tipo de relaciones entre las Altas Partes, con la única condición de que exista entre las mismas una voluntad de concordia y colaboración que sea susceptible de plasmarse en una legislación que ambas instituciones estén dispuestas a poner en vigor en sus respectivos ámbitos de competencia. El que se utilice precisamente la denominación de concordato, sería en todo caso indiferente; cabe reservar tal término, de acuerdo con una tradición secular, para los pactos más completos y solemnes con la Iglesia católica, así como recurrir a esa palabra con un sentido genérico y universal, en el lenguaje científico, sin perjuicio de recurrir también en los diferentes supuestos concretos a las otras denominaciones que la práctica habitualmente utiliza: ya hemos recordado al propósito las voces pactos, acuerdos, a las que pueden añadirse otras que son comunes asimismo en las lenguas occidentales, como convenciones, *intese*, *Vertrag*, etc. <sup>59</sup>.

---

58. Vid. M. GORINO-CAUSA, *Mutamenti costituzionali e territoriali e sopravvivenza dei Concordati*, Giappichelli, Torino 1956.

59. «Este tipo de convenciones entre la Iglesia y el Estado ha revestido diversas formas a lo largo de la historia; en nuestros días adoptan siempre la de los negocios bilaterales entre entes soberanos; es decir, la de una solemne convención diplomática entre la Santa Sede y el Estado. Las diversas denominaciones utilizadas —concordato, convenio, convención, protocolo, *modus vivendi*, etc.— en nada modifican estas características. Desde el punto de vista de los efectos jurídicos tales términos son sinónimos; sin embargo, el término concordato suele reservarse para acuerdos que contemplan el conjunto de relaciones de la Santa Sede con un Estado, concretado en cláusulas que afectan a un elevado número de materias; en cambio, suelen denominarse sencillamente acuerdos o convenios los que tratan de materias específicas» (P. LOMBARDA, J. FORNÉS, *ob. c.*, p. 127).

Los tratados, pues, o concordatos, haciendo recurso al más genérico empleo de la voz, siguen utilizándose en la actualidad para regular las relaciones entre Estados y confesiones religiosas. No estará, sin embargo, de más recordar que los concordatos han supuesto, por lo común, hasta el Concilio Vaticano II, «un régimen de regular las relaciones entre la Iglesia y Estados mayoritariamente católicos o con fuertes minorías católicas dentro de otra confesión, oficial en el país o fuertemente dominante al menos. Y ha sido así sobre todo porque así han sido las naciones hasta nosotros, naciones teñidas del color de un determinado credo religioso. Ahora bien, hoy asistimos a un fenómeno nuevo, al que vamos a calificar de *pluralismo*: las grandes masas religiosamente monocolors se han fraccionado, y las naciones aparecen cada vez como más religiosamente plurales. El número de países así constituidos crece de día en día, y múltiples concausas ayudan a la consolidación del cambio: grandes migraciones, pérdida de la fidelidad a una fe por meras razones de herencia, disminución de la presión estatal en favor de una Iglesia concreta, apoteosis mundial de las libertades en todos los terrenos, potenciación de grupos antes minoritarios al ceder terreno otros antes en notable mayoría, etc.»<sup>60</sup>, palabras que, escritas en 1970, no han hecho sino demostrar su veracidad en el cuarto de siglo desde entonces transcurrido; si bien habría que señalar a la vez y para los últimos años un crecimiento inesperado y llamativo del indiferentismo religioso en sus diversas formas, desde las más leves del secularismo exterior hasta el ateísmo combativo y militante, que hoy deja sentir su voz de modo insistente y que constituye el principal desafío al hecho mismo de la ideología religiosa en cualquiera de sus manifestaciones personales y sociales.

Ante tal realidad, consideró en su día la doctrina que la tensión a que quedaba sometido el sistema concordatario resultaría excesiva, y que sería necesario buscar otro modo de relacionar a las confesiones

---

60. A. DE LA HERA, «El pluralismo y el futuro del sistema concordatario», en *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. La Chiesa dopo il Concilio, c.*, pp. 417-418.

con los Estados que en tal medida han sufrido el impacto de la mencionada evolución social <sup>61</sup>.

Ya apuntábamos a este respecto líneas atrás que, de hecho, los más clásicos países concordataristas han mantenido, con las necesarias revisiones, sus viejos textos, o han elaborado otros nuevos que tratan de responder a las nuevas necesidades de la hora presente. Valdrá la pena detenerse ahora en este significativo dato, haciendo recurso a algunos particularmente notorios modelos que la realidad política de la hora presente nos ofrece.

Tomaremos como ejemplos los casos de Portugal y España. Por lo que hace a Italia, otro gran país concordatarista, en él no ha tenido lugar ningún cambio de régimen político recientemente; su gran cambio, al pasar del fascismo a la democracia, se operó estando vigente el Concordato que en 1929 firmaron la Santa Sede y el régimen de Mussolini, concordato que la República democrática conservó en vigor <sup>62</sup>. Su revisión de 1984 se ha debido a la modificación de las circunstancias sociales y no a la sustitución del régimen republicano —establecido desde el final de la segunda guerra mundial— por ningún otro <sup>63</sup>.

En cambio, por lo que hace a Portugal y España, se trata de los dos países del occidente europeo, enmarcados geográfica e históricamente en el bloque de las naciones libres de tradición religiosa y cultural cristiana, que vieron cómo en ellas se mantenía un régimen político autoritario por encima de los avatares subsiguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial. Mediante una revolución en Portugal, mediante una transición pacífica en España, ambos sistemas dictatoriales dejaron

---

61. Alude a este hecho, y señala por encima del mismo la compatibilidad del sistema concordatario con los modelos actuales de Estado siempre que éstos estén dispuestos a respetar y garantizar la libertad de acción de las confesiones, A. MOTILLA, *ob. c.*, pp. 74-75, con citas en el mismo sentido de O. GIACCHI, «Premesse canonistiche», en O. FUMAGALLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Giuffrè, Milano 1980, p. 881, y O. FUMAGALLI, «Principi e prospettive di Diritto ecclesiastico statale», en la *ob. c.*, p. 174.

62. *Vid.* al respecto R. BOTTA, *Sentimento religioso e costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino 1990, pp. 21 y ss.

63. *Vid.* al respecto G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano 1984.

paso en la década de los años setenta a sendos regímenes democráticos, que procedieron de inmediato a dotarse cada uno de ellos de una Constitución.

Las constituciones portuguesa de 1976 y española de 1978 representan los dos textos legales supremos más recientes del mundo occidental europeo en la línea de las instituciones propias de la democracia política, y en consecuencia los que mejor pueden reflejarnos la actitud del actual Estado democrático y concordatario frente al factor religioso.

La Constitución portuguesa es del 2 de abril de 1976, y expresamente señala en su propio *Preámbulo* su voluntad de modificar radicalmente el régimen político que la precedió: «El 25 de abril de 1974 —comienza el texto constitucional— el Movimiento de las Fuerzas Armadas derribó el régimen fascista, coronando la larga resistencia del pueblo portugués e interpretando sus sentimientos profundos. Liberar a Portugal de la dictadura, la opresión y el colonialismo ha representado una transformación y el comienzo de una inflexión histórica de la sociedad portuguesa»<sup>64</sup>. La idea de transformación de las instituciones políticas, a que alude el título de este trabajo, no podría encontrar en nuestra época inmediata un texto que la expresase de modo más explícito.

Pues bien, en Portugal estaba vigente, al tener lugar la Revolución de 1974, un Concordato firmado entre el régimen depuesto y la Santa Sede el 7 de mayo de 1940. A este texto concordatario le habían seguido, en la misma fecha, un Acuerdo misional, y otro de 1950 relativo a la India. Ya este último tiene un interés para nosotros en este momento, porque su firma se debe a que las Altas Partes reconocen «la conveniencia de adaptar a la nueva situación de la India las disposiciones estipuladas en el Concordato firmado en Roma a 23 de junio de 1886 y en el acuerdo firmado en la misma ciudad el 15 de abril de 1928»<sup>65</sup>.

---

64. **Preámbulo de la Constitución portuguesa** de 2 de abril de 1976 (*vid.* DE ESTEBAN, II, p. 268).

65. **Preámbulo del Acuerdo entre la Santa Sede y la República de Portugal**, de 18 de julio de 1950 (*vid.* CORRAL-CARVAJAL, II, p. 373).

El Acuerdo Misional, en efecto, de 1940, había expresamente respetado aquellas antiguas prescripciones concordatarias para el Patronato de Oriente <sup>66</sup>, establecidas en un tiempo en que Portugal poseía un dominio militar y político en territorios asiáticos. Las nuevas circunstancias advenidas al iniciarse el reciente proceso descolonizador modificaron la situación concordada en paralelismo con la transformación política sobrevenida, y ello antes —nótese— de la celebración del Concilio Vaticano II. Este, como es sabido, solicitó de los países que conservaban un derecho de patronato, en orden a la designación de las dignidades eclesiásticas, que renunciasen al mismo <sup>67</sup>. Varios años antes, en 1950, ya «El Gobierno portugués renuncia al privilegio de presentación atribuido al Presidente de la República Portuguesa para la provisión de las Sedes de Mangalore, Quilon, Trichinópolis, Cochim, Sto. Tomé de Meliapur y Bombay» <sup>68</sup>, y considera a la Santa Sede desligada de sus compromisos en orden a la selección de prelados de nacionalidad portuguesa para cubrir algunos de tales obispados <sup>69</sup>; en relación con la archidiócesis de Goa, que continuaba bajo soberanía portuguesa, el Gobierno aceptará la nueva circunscripción eclesiástica que la Santa Sede considerase necesario establecer <sup>70</sup>. Otros puntos, de naturaleza fundamentalmente patrimonial, son igualmente objeto de retoques en el mismo Acuerdo <sup>71</sup>.

---

66. *Vid. el Considerando inicial del Acuerdo Misional entre la Santa Sede y la República de Portugal*, del 7 de mayo de 1940 (CORRAL-CARVAJAL, II, p. 355).

67. «Con el fin de defender debidamente la libertad de la Iglesia y de promover más apta y expeditamente el bien de los fieles, es deseo del sacrosanto Concilio que, en lo sucesivo, no se concedan a las autoridades civiles más derechos o privilegios de elección, nombramiento, presentación o designación para el cargo del episcopado; en cuanto a las autoridades civiles, cuya obediente voluntad para con la Iglesia reconoce y altamente estima el Concilio, humanísimamente se les ruega que quieran renunciar espontáneamente, después de consultada la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios susodichos, de que, por pacto o costumbre, gozan hasta el presente» (**Decr. *Christus Dominus***, 20).

68. Art. I del **Acuerdo de 18 de julio de 1950**, c. (CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 374-375).

69. Arts. II y III del **Acuerdo**, c. en la nota precedente (CORRAL-CARVAJAL, II, p. 375).

70. Art. VI del **Acuerdo**, c. en la nota anterior (CORRAL-CARVAJAL, II, p. 377).

71. En los arts. V, VIII, del **Acuerdo**, c. en la nota anterior (CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 376-378).

Todo ello es anterior al Movimiento militar que subvirtió el orden político portugués. Pero triunfante aquél, que había de promulgar una Constitución que declara que «La República portuguesa es un Estado democrático, basado en la soberanía popular, en el respeto y la garantía de los derechos y libertades fundamentales y en el pluralismo de expresión y de organización política democráticas, y tiene por objetivo asegurar la transición hacia el socialismo mediante la creación de condiciones para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras»<sup>72</sup>, solamente una única modificación se introdujo en el Concordato de 1940, relativa al matrimonio, y contenida en un protocolo adicional a tal Concordato, protocolo que se firmó en 1975 y confirmó de modo expreso todo el resto del texto concordatorio.

En efecto, el «Protocolo Adicional al Concordato entre la Santa Sede y la República Portuguesa para modificar el artículo XXIV del Concordato de 7 de mayo de 1940» lleva fecha de 15 de febrero de 1975 y afirma expresamente «la voluntad de mantener el vigente régimen concordatario para la paz y el mayor bien de la Iglesia y del Estado»<sup>73</sup>. En consonancia con este propósito, el art. I del acuerdo modifica la regulación del matrimonio que figuraba en el art. XXIV<sup>74</sup>, y el art. II determina que «Continúan en vigor los otros artículos del Concordato de 7 de mayo de 1940»<sup>75</sup>.

Si se tiene ahora en cuenta cuál era el contenido del Concordato de 1940, se nos hará patente por sí mismo el dato de la permanencia del juego en Portugal del factor religioso a través de la notable transformación experimentada por las instituciones políticas, ya que según el art. I de aquél «La República Portuguesa reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia Católica. Las relaciones amistosas con la Santa

---

72. Art. 2.º de la **Constitución de la República Portuguesa** de abril de 1976 (DE ESTEBAN, II, p. 269).

73. Preámbulo al **Protocolo entre la Santa Sede y Portugal** de 15 de febrero de 1975 (CORRAL-CARVAJAL, II, p. 381).

74. Art. I del **Protocolo**, c. en la nota anterior (CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 382-383).

75. En CORRAL-CARVAJAL, II, p. 383.

Sede quedarán aseguradas en la forma tradicional, con que se expresaban históricamente...»<sup>76</sup>, al mismo tiempo que en el art. II «Se garantiza a la Iglesia Católica el libre ejercicio de su autoridad; en la esfera de su competencia goza de la facultad de ejercer los actos de su poder de orden y jurisdicción sin ningún impedimento...»<sup>77</sup>. Según el art. III, «la Iglesia Católica en Portugal puede organizarse libremente en armonía con las normas del Derecho Canónico...»<sup>78</sup>, y sucesivamente se regulan en tal línea el resto de los puntos considerados habitualmente de común interés y competencia.

La supervivencia de este Concordato por encima del tiempo lo ha mantenido en vigor incluso a partir de la promulgación de la Constitución de 1976, cuyo Preámbulo y artículo 2.º —que define cuál es el tipo de Estado en que se constituye la República de Portugal— ya hemos mencionado. En el artículo que la suprema Ley portuguesa dedica a la «Libertad de conciencia, religión y culto», dentro del Título II que se ocupa «De los derechos, libertades y garantías», se establece que: «1. Será inviolable la libertad de conciencia, religión y culto. 2. Nadie podrá ser perseguido, privado de sus derechos o eximido de obligaciones o deberes cívicos por razón de sus convicciones o de su práctica religiosa. 3. Las iglesias y sus comunidades religiosas estarán separadas del Estado y serán libres en su organización y en el ejercicio de sus funciones y culto. 4. Se garantiza la libertad de enseñanza de cualquier religión, siempre que se dispense en el ámbito de la confesión respectiva, así como la utilización de medios de comunicación social propios para el desenvolvimiento de sus actividades. 5. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia. Los objetores están obligados a prestar servicio no armado con duración idéntica a la del servicio militar obligatorio»<sup>79</sup>.

---

76. Art. I del **Concordato entre la Santa Sede y la República de Portugal**, de 7 de mayo de 1940 (CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 327-328).

77. En CORRAL-CARVAJAL, II, p. 328.

78. En CORRAL-CARVAJAL, II, p. 329.

79. Art. 41 de la **Constitución de 2 de abril de 1976** (DE ESTEBAN, II, p. 282).



Interesante texto, base de un sistema al mismo tiempo concordatario y separatista, y por tanto modelo muy significativo de la actual tendencia predominante en la naturaleza y calificación de los sistemas actuales de relaciones Iglesias-Estados. Mientras el Concordato confesional español de 1953, coherente con las Leyes Fundamentales, asimismo confesionales, del régimen del General Franco, fue sustituido entre 1976 y 1979 —como ya hemos indicado— por una serie de Acuerdos más conformes con la nueva Constitución política nacida del régimen democrático, la pervivencia del anterior Concordato después de promulgada la nueva Constitución portuguesa nos ofrece un ejemplo real muy claro de la capacidad de adaptación de la regulación del factor religioso a las varias modalidades de transformación de las instituciones políticas.

En efecto, ninguna contradicción existe entre el art. 41 del texto constitucional y los arts. I, II y III del Concordato; la separación entre las Iglesias y el Estado no es impedimento para que éste mantenga relaciones amistosas con cualquiera de ellas, reconozca su personalidad jurídica y garantice su libertad de acción<sup>80</sup>. Simplemente, y en virtud del principio de igualdad que la propia Constitución recoge, y de la exigencia del art. 41 de que todas las iglesias sean igualmente libres en su organización y en el ejercicio de sus funciones, no podría el Estado negar a otras confesiones lo que ha reconocido a la Iglesia Católica o darles un trato discriminatorio. Lo cual ya está implícitamente expuesto en el propio art. 41 de la Constitución portuguesa, de cuyo tenor podemos deducir los siguientes principios: a) el reconocimiento del principio de libertad religiosa, entendida en todas sus modalidades y consecuencias; b) la separación entre las iglesias y el Estado; c) la libertad de aquéllas para las actuaciones que les son propias; d) la aceptación de otras confesiones religiosas —sin que se den criterios para especificar cuáles— y no sólo de la católica como destinatarias de la

---

80. Señala las posibilidades de relación Estado-confesiones en muchas esferas de acción práctica y concreta, sin menoscabo de la laicidad del Estado y el respeto a los principios fundamentales de su ordenamiento, A. VITALE, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di Diritto Ecclesiastico*, terza edizione, Giuffrè, Milano 1984, pp. 363 y ss.

norma constitucional; e) el reconocimiento del valor social de la religión, expresado por el hecho de que se garantiza la libertad de enseñanza de todas ellas y se permite que un factor de tipo moral, la objeción de conciencia, tenga su entrada en el ordenamiento como excepción al principio de que «nadie podrá ser... eximido de obligaciones o deberes cívicos por razón de sus convicciones o de su práctica religiosa»<sup>81</sup>.

Es interesante detenerse un momento en esta forma de regular el tema de la objeción de conciencia. Para no pronunciarnos de antemano, hemos utilizado pocas líneas atrás la expresión «factor de tipo moral», un factor que somete a una dramática tensión al ordenamiento jurídico, como claramente ha señalado la doctrina<sup>82</sup>. Precizando ahora mejor las palabras, notemos que la objeción de conciencia aparece en la Constitución portuguesa en el artículo destinado a proclamar la inviolabilidad de tres libertades: de conciencia, religión y culto. Las dos últimas muestran una clarísima relación entre sí<sup>83</sup>, siendo preciso mencionar el culto para evitar que se quiera excluir la libertad de manifestación pública o colectiva de las creencias religiosas que el culto significa. Por lo que hace a la libertad de conciencia, la doctrina ha estudiado muy ampliamente su significado, naturaleza, sentido y contenido<sup>84</sup>; en todo caso se trata de una libertad de tipo moral más amplia que la libertad de religión<sup>85</sup>, en cuanto que abarca convicciones que

81. Art. 41, 2, de la **Constitución portuguesa**, c. (DE ESTEBAN, II, p. 282).

82. Vid. p.e. VV.AA., *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico. Atti del Convegno di Studi. Modena 30 novembre-1º dicembre 1990*, a cura di R. BOTTA. Giuffrè, Milano, 1991; VV.AA., *Conscientious Objection in the EC Countries. Proceedings of the Meeting*, Brussels-Leuven. December 7-8 1990, Giuffrè, Milano 1992.

83. Como lo ha puesto de relieve la doctrina. Vid. al respecto L. PRIETO SANCHÍS, «El derecho fundamental de libertad religiosa», en I. C. IBÁN, L. PRIETO, A. MOTILLA, *Curso de Derecho Eclesiástico*, c., pp. 324 y ss.

84. Vid. J. A. SOUTO, *ob. c.*, pp. 113-133; L. PRIETO SANCHÍS, *ob. c.*, p. 302 y ss.

85. J. A. SOUTO, *ob. c.*, p. 113: «Existen antecedentes históricos que prueban que la libertad religiosa ha quedado subsumida en la libertad de conciencia; incluso recientemente se ha utilizado la expresión "Derecho de la libertad de conciencia" (D. LLAMAZARES) para referirse a la disciplina académica que estudia el Derecho derivado de la libertad religiosa»; «La libertad de conciencia dice relación a aquel ámbito de la autonomía individual que garantiza la actuación de la persona humana de acuerdo con sus propias convicciones».

no necesariamente han de ser de origen religioso <sup>86</sup>. Y que tal interpretación del párrafo 1 del art. 41 de la Constitución portuguesa resulta correcta, se nos evidencia en el párrafo 2 del mismo artículo, en el que se establece como ya sabemos que nadie podrá verse eximido de sus deberes cívicos por razón o de sus convicciones o de su práctica religiosa; no hay duda de que el culto es práctica religiosa, la conciencia está en la línea de las convicciones, y la religión participa de ambas. En consecuencia, el constituir a la objeción de conciencia —dentro del mismo artículo que regula los anteriores extremos— como una específica excepción a la no exención de obligaciones civiles por motivos de conciencia o religión, supone una aceptación evidente del hecho religioso como un bien público, capaz de por sí de justificar una excepción a la ley general que impone al ciudadano la obligación de cumplir con los deberes que se le derivan del ordenamiento.

Ese mismo hecho, el reconocimiento por parte del poder político del valor social de los factores religiosos —que juzgamos quizás el más interesante de cuantos se han hecho patentes en la actualidad a través de la transformación de los sistemas confesionales en separatistas—, se evidencia con particular claridad en la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, cuyo artículo 16 está redactado en los siguientes términos: «1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones» <sup>87</sup>.

---

86. *Vid.*, sobre el sentido de la expresión libertad religiosa y las posibles libertades con ella relacionadas, P. J. VILADRICH, J. FERRER ORTIZ, «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español», en R. NAVARRO-VALLS y otros, *Derecho Eclesiástico del Estado español*, c., pp. 180-192; asimismo, J. A. SOUTO, *ob. c.*, pp. 63-76.

87. DE ESTEBAN, I, pp. 419-420.

Como es lógico, la doctrina española ha dedicado suma atención a este artículo, cada una de cuyas palabras ha sido objeto de una exégesis meticulosa y exhaustiva, a tenor de las diferentes posturas ideológicas y científicas de las que, por otra parte, arrancan los diferentes sectores doctrinales <sup>88</sup>.

No nos detendremos aquí sino en el punto que particularmente atrae nuestra atención y al que acabamos de aludir: el valor social atribuido o reconocido al hecho religioso, ya que es aquí donde este factor se nos aparece en relación con el otro polo de nuestro análisis, la transformación experimentada por la realidad política presente. Dato éste, a su vez, paradigmático en el caso español, pues España ofrece el más notorio ejemplo de tránsito pacífico de una dictadura a una democracia que ofrece la historia política contemporánea.

La historia constitucional española es asimismo notoriamente singular, al menos desde el punto de vista que nos ocupa. Las dos primeras entre las Constituciones españolas proceden, la una del poder invasor napoleónico <sup>89</sup>, y la segunda de las Cortes de Cádiz <sup>90</sup>, Cortes reunidas para reconstruir el país libre de invasores y elaborada siguiendo las nuevas corrientes del liberalismo, hasta el punto que esta segunda Constitución de España, de 1812, se convirtió en adelante en la bestia negra de las derechas conservadoras, que la tildaron de contraria a las tradiciones españolas. Y, sin embargo, la Constitución de Bayona, dictada en 1808 por el Rey José I, impuesto a los españoles por su hermano el Emperador francés, se inicia «En el nombre de Dios Todopoderoso» <sup>91</sup> y establece en su primer artículo que «La religión Católica, Apostólica y Romana, en España y en todas las posesiones españolas,

---

88. *Vid.*, de entre la abundante bibliografía al respecto, P. J. VILADRICH, J. FERRER ORTIZ, *ob. c.*, pp. 165 y ss.; D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado*, Universidad Complutense, Madrid 1989, pp. 651 y ss.; L. PRIETO SANCHÍS, *ob. c.*, pp. 173 y ss.

89. **Constitución de Bayona**, de 6 de julio de 1808 (DE ESTEBAN, I, pp. 57-72).

90. **Constitución promulgada en Cádiz**, el 18 de marzo de 1812, por la Regencia del Reino en nombre del Rey cautivo Fernando VII (DE ESTEBAN, I, pp. 80-124).

91. **Preámbulo a la Constitución de Bayona**, *c.* (DE ESTEBAN, I, p. 57).

será la religión del rey y de la nación, y no se permitirá ninguna otra»<sup>92</sup>; mientras que la liberal Constitución de Cádiz de 1812, después de proclamar que las Cortes constituyentes actúan «En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad»<sup>93</sup>, afirmará seguidamente que «La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra»<sup>94</sup>.

No es el momento de seguir paso a paso una historia constitucional que así nace, pero bastará decir que, salvo contadísimas excepciones tanto en número como en tiempo de vigencia, las supremas leyes españolas han mantenido una tónica de abierta y solemne confesionalidad<sup>95</sup>, que quizás alcanzó su cénit con las denominadas Leyes Fundamentales —verdadero texto constitucional del régimen— del General Franco; bajo este régimen político, se llegó a pasar de la proclamación solemne de una confesionalidad formal a una confesionalidad absolutamente de fondo, hasta el punto de hacer depender la propia validez de las leyes del Estado de su coherencia con el Derecho divino tal y como lo expone el magisterio de la Iglesia: «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación»<sup>96</sup>.

---

92. En DE ESTEBAN, I, p. 57.

93. Preámbulo a la **Constitución de 1812** (DE ESTEBAN, I, p. 81).

94. Art. 12 de la **Constitución de 1812** (DE ESTEBAN, I, p. 83).

95. *Vid.* al respecto, para seguir los criterios de los sucesivos textos constitucionales históricos sobre la cuestión religiosa, A. DE LA HERA, «Las confesiones religiosas no católicas en el Derecho español», en *Pluralismo y Libertad religiosa*, Anales de la Universidad Hispalense, Serie Derecho n.º 10, Sevilla 1971, pp. 59-91.

96. Principio II de la **Ley de Principios del Movimiento Nacional** de 17 de mayo de 1958 (DE ESTEBAN, I, p. 364). *Vid.* al respecto P. LOMBARDÍA, J. FORNÉS, *ob. c.*, pp. 106.

Entre unos y otro texto, sobresalen los siete años de vigencia de la Constitución republicana de 1931, según la cual «El Estado español no tiene religión oficial»<sup>97</sup>, mientras que «Todas las confesiones serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial»<sup>98</sup>, preceptos acompañados por otros notoriamente limitadores de la actividad de las instituciones religiosas y de las manifestaciones públicas del hecho y de las convicciones religiosas<sup>99</sup>.

No aparece, evidentemente, en la Constitución republicana, ninguna apreciación del hecho religioso como un valor social. Todo lo contrario; el cierto tono beligerante —comprensible tal vez como reacción a la habitual confesionalidad precedente durante cerca de siglo y medio— y a la vez muy preciso de la frase «El Estado español no tiene religión oficial», no había de dar paso de modo necesario a una actitud antirreligiosa en el resto del articulado; sin embargo, esa actitud es patente en todo el texto constitucional, mientras paradójicamente no se derogó, aunque tampoco se observó, el Concordato de 1851, vigente cuando se instauró la República y ni observado ni denunciado por ésta y tampoco por la Santa Sede, durante los años 1931-1936<sup>100</sup>.

Lo que en esos años pudo ser una incongruencia —la vigencia de un Concordato en tan abierta contradicción con el texto constitucional— y una voluntaria ignorancia del verdadero significado e incidencia del factor religioso en la conciencia social —la propia Constitución—, ha sido cuidadosamente evitado en 1978, cuando el nuevo régimen democrático instaurado en España a partir de la muerte del General Franco evitó ambos problemas sustituyendo el Concordato de 1953 por los Acuerdos de 1976 y 1979, y dando entrada en la Constitución a una cuidada sensibilidad hacia la realidad religiosa del país y su incidencia social.

---

97. Art. 3 de la **Constitución de la República española** de 9 de diciembre de 1931 (DE ESTEBAN, I, p. 310).

98. Art. 26 (DE ESTEBAN, I, p. 315).

99. *Vid.* al respecto J. A. SOUTO, *ob. c.*, pp. 40-43.

100. *Vid.* al respecto A. DE LA HERA, «Actitud del Franquismo ante la Iglesia», en I. C. IBÁN y otros, *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos, c.*, pp. 44-54.

Por lo que hace al Concordato y los sucesivos Acuerdos que lo sustituyeron, se buscó expresamente esta fórmula, entre otros motivos, para eludir las declaraciones más o menos solemnes con las que los Concordatos suelen pronunciarse sobre la Iglesia, su naturaleza, su amistad con el Estado, o la actitud de principio de éste frente a aquélla, declaraciones que por supuesto no faltaban en el texto concordatario de 1953<sup>101</sup>. Cuatro acuerdos, cada uno sobre una materia o un grupo de materias determinadas, se firmaron el 3 de enero de 1979, tan sólo unos días después de haber sido promulgada la Constitución: los Acuerdos sobre Asuntos Jurídicos, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, sobre la Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio militar de clérigos y religiosos, y sobre Asuntos Económicos<sup>102</sup>. A los mismos hay que añadir el Acuerdo de 28 de julio de 1976, primero firmado por el nuevo régimen y muy anterior a la Constitución, que supuso la renuncia al Derecho de Patronato y al Privilegio del Fuero en la forma en que los regulaba el Concordato de 1953<sup>103</sup>; y, asimismo, el Acuerdo de 5 de abril de 1962, procedente por tanto del Franquismo y que no ha perdido su vigencia, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios realizados en Universidades de la Iglesia<sup>104</sup>.

---

101. El Concordato de 1953 se firmó y fue presentado a la opinión pública en un ambiente de verdadero triunfalismo, calificándolo con los más optimistas apelativos. Este hecho se refleja muy bien en el conjunto de trabajos que (debidos a algunos de los más caracterizados juristas españoles del momento, procedentes de todas las ramas del Derecho —Yanguas, García Valdecasas, Jordana de Pozas, Gascón y Marín, Guasp, Puigdollers, Ruiz Giménez—) se contienen en el vol. de VV.AA. *El Concordato de 1953*, publicado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid 1956, y que lleva un **Prólogo** del entonces Ministro de Asuntos Exteriores, ALBERTO MARTÍN ARTAJO, en el que entre cosas se lee: «Nuestro Concordato, preparado sosegadamente durante un período de colaboración perfecta, acaso sin precedentes en nuestra historia, es la sistematización jurídica de un régimen casi ideal de relaciones entre la Iglesia y el Estado» (p. 12).

102. El ambiente general sobre los mismos y su calificación por los especialistas fue muy diferente del que acabamos de referir en relación con el Concordato. *Vid.*, entre la abundante bibliografía, como una obra colectiva muy próxima en el tiempo a la firma de los Acuerdos, VV.AA.: *Los acuerdos concordatarios españoles y la revisión del concordato italiano*, Universidad de Barcelona, Barcelona 1980.

103. *Vid.* A. DE LA HERA, **Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976**, en *Ius Canonicum*, XVI, Eunsa, Pamplona 1976, pp. 153-163.

104. *Vid.* A. DE FUENMAYOR, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Eunsa, Pamplona 1966.

El carácter práctico de cada uno de ellos evita que se presten a formulaciones doctrinales solemnes que el poder político ha querido precisamente evitar, tanto más cuanto que todos ellos son anteriores a la Constitución al menos en su negociación y redacción —esto vale también para los de 1979, dada su fecha— y no podían comprometer de antemano a un texto constitucional aún en fase de elaboración.

En todo caso, es interesante subrayar el texto del Preámbulo del Acuerdo de 1976. El General Franco había fallecido en noviembre del año anterior; dos temas concordatarios, el nombramiento de obispos y el fuero clerical, habían supuesto para su Gobierno y para la Santa Sede un angustioso problema en los años previos a su muerte, y el propio Papa Pablo VI había intentado personalmente, sin éxito, que España aceptase una modificación de las normas correspondientes del Concordato de 1953 <sup>105</sup>. Apenas instaurada la Monarquía parlamentaria, sin esperar a que la futura Constitución hubiese ni emprendido su iter ni alcanzado su promulgación, el Gobierno de Don Juan Carlos I renunció a los dos privilegios <sup>106</sup> y, al hacerlo, manifestó en el Preámbulo del correspondiente Acuerdo algo en lo que hemos insistido sin cesar a lo largo de este estudio: la correlación que no puede dejar de existir entre las transformaciones políticas y el factor religioso en la sociedad contemporánea <sup>107</sup>.

Así se expresa el Preámbulo citado: «La Santa Sede y el Gobierno español: a la vista del profundo proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años aun en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas y entre la Iglesia Católica y el Estado; considerando que

---

105. Vid. A. DE LA HERA, «Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)», en *Revista de Estudios Políticos*, 211, Madrid 1977, pp. 5-37 y «Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)», en *Foro Internacional*, XIX, México 1979, pp. 618-646; A. MOTILLA, «El proceso de formación del actual sistema de Derecho Eclesiástico», en I. C. IBÁN, L. PRIETO, A. MOTILLA, *ob. c.*, pp. 22-24.

106. Vid. P. LOMBARDÍA, «Precedentes del Derecho Eclesiástico español», en J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, P. LOMBARDÍA, M. LÓPEZ ALARCÓN, R. NAVARRO VALLS, P. J. VILADRICH, *ob. c.*, p. 131.

107. Vid. A. MOTILLA, «El proceso de formación del actual sistema de Derecho Eclesiástico», *c.*, p. 31.



el Concilio Vaticano II, a su vez, estableció como principios fundamentales, a los que deben ajustarse las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia, tanto la mutua independencia de ambas Partes, en su propio campo, cuanto una sana colaboración entre ellas; afirmó la libertad religiosa como derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad; y enseñó que la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los Poderes Públicos y todo el orden civil; dado que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la libertad de la persona humana (Ley de 1.º de julio de 1967), y reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión Católica, juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación; se comprometen, por tanto, a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente a las correspondientes disposiciones del vigente Concordato»<sup>108</sup>.

El «cuanto antes» supuso dos años y medio, y el «gradualmente» significó de una sola vez. Pero, en todo caso, el Preámbulo del Acuerdo de 1976 hubo de suponer una guía para la negociación de los Acuerdos subsiguientes y aún para la elaboración de la Constitución; al menos, ésta se promulgó presidiendo el Gobierno el mismo Presidente y gobernando el mismo Partido político que en 1976, y la Santa Sede al negociar los Acuerdos de 1979 sí que había de tomar en consideración aquellos presupuestos; también el Estado, puesto que la idea de la profesión católica de la mayoría del pueblo español no está ausente, como veremos, de la Constitución, y tampoco las ideas de mutua independencia de los dos poderes, de libertad religiosa basada en la dignidad de la persona, y de mutua colaboración entre el Estado y las confesiones. Cuanto más que los Acuerdos de 1979 expresamente afirman en sus Preámbulos respectivos que se proponen proseguir la revi-

---

108. CORRAL-CARVAJAL, II, pp. 99-101.

sión del Concordato iniciada en 1976 <sup>109</sup>, y que no falta en su articulado el necesario reconocimiento por parte del Estado de los derechos correspondientes de la Iglesia ni la oportuna declaración del respeto por parte de ésta a los principios de libertad civil en materia religiosa.

El prof. Motilla, analizando la Constitución española de 1978, ha destacado el dato de «la exigua presencia del hecho religioso en la Norma fundamental», que atribuye al «intento presente a lo largo de los trabajos parlamentarios de limitar la conflictividad que ha suscitado el tema en nuestra historia reciente». Y continúa el autor con una referencia al *iter* parlamentario del art. 16 de la Constitución —el más específicamente destinado al tema religioso—: «En lo que se refiere a la redacción del artículo —continúa Motilla—, los párrafos 1 y 2... no suscitaron polémica entre los diputados y senadores... La discusión se centró en el apartado 3; es decir, aquel que regula el plano institucional de la religión»<sup>110</sup>.

Este plano institucional de la religión se concreta, en el caso de la Constitución española, en dos puntos particularmente notables: el concepto y alcance de las relaciones de cooperación y la mención especial de la Iglesia católica, a la cual claramente se la distingue de las «demás confesiones». «Pasó inadvertida —escribe el prof. Motilla—, la equívoca formulación del inciso primero, que en su dicción literal prohíbe el fenómeno de la estatalidad de las confesiones y no estrictamente la confesionalidad del Estado que caracteriza, a través de los siglos, nuestra historia política y cultural. En lo que se refiere a las relaciones de cooperación que los poderes públicos se obligan a establecer con las confesiones, algunos parlamentarios defienden su desaparición en el texto subrayando la vaguedad del término e incluso el peligro de discriminación que conlleva el tratamiento diferenciado de los grupos religiosos o la carga que asume con ello el Estado»<sup>111</sup>. Para el mismo autor, «sin duda, la cuestión más polémica de la regulación constitu-

---

109. En CORRAL-CARVAJAL, II, se encuentran los correspondientes textos de los Acuerdos de 1979, en las pp. 105-156.

110. A. MOTILLA, «El proceso de formación del actual sistema de Derecho Eclesiástico», *c.*, p. 34.

111. A. MOTILLA, *ob. c.*, pp. 34-35.

cional del fenómeno religioso la constituyó la mención de la Iglesia católica como sujeto de cooperación con el Estado, que aparece en la redacción del artículo 15 del Anteproyecto de Constitución de 17 de abril de 1978...»; a esta mención se opusieron particularmente los socialistas —no así los comunistas— porque la «interpretaban como un deseo de confesionalidad solapada del Estado o continuidad de los privilegios de esa confesión en el régimen democrático»<sup>112</sup>.

Por encima de las discusiones que, iniciadas en el aula constituyente, han continuado en sede doctrinal sin apagarse todavía, insistiremos aquí en señalar —luego de haber referido someramente los datos— la atención que este art. 16 de la Constitución española supone a la pervivencia social de la incidencia de factores religiosos que el Estado democrático no puede desconocer sin abdicar de su condición de tal.

Las observaciones de los parlamentarios que temían un tratamiento diferenciado de los grupos religiosos no tomaban en consideración algo que la Constitución ha llevado a sus últimas consecuencias, cuando establece la obligación de los poderes públicos de tener en cuenta las creencias religiosas de los españoles.

¿Qué puede, en efecto, significar que el poder público tiene en cuenta las creencias religiosas de la sociedad? En primer lugar, significa que se obliga a legislar y gobernar de manera que tales creencias religiosas —las que sean— estén tuteladas y garantizadas en todas sus manifestaciones privadas y públicas que no contradigan «al mantenimiento del orden público protegido por la ley»<sup>113</sup>. Y, en segundo lugar, al par que de modo previo a la propia decisión legislativa redactada en un texto concreto, significa que se reconoce el interés social del fenómeno del cual esas creencias son o manifestación o razón de ser, es decir, el fenómeno religioso<sup>114</sup>.

---

112. A. MOTILLA, *ob. c.*, p. 35.

113. Art. 16, 1 de la vigente **Constitución española de 1978** (en DE ESTEBAN, I, p. 419).

114. Como escribía F. MARGIOTTA BROGLIO (**Costituzione e revisione dei Patti Lateranensi**, en VV.AA., *Los acuerdos concordatarios españoles y la revisión del concordato italiano*, c., pp. 43-44) «il problema è quello dei contenuti della legislazione ecclesiastica, del ruolo delle autonomie locali nel rapporto con la società religiosa, della eliminazione di ogni controllo sociale confessionale e di ogni divario tra prescri-

Solamente así puede obligarse a continuación a los poderes públicos a cooperar con las confesiones: ¿a qué fin? ¿Existe un fin, objeto u objetivo de la cooperación, específico de ésta y distinto de los propios fines del Estado y de las confesiones religiosas? Carece de sentido una respuesta afirmativa. Por tanto, la cooperación entre Estado y confesiones sólo puede tender a la consecución del fin de aquél o del fin de éstas, o en todo caso de ambos fines simultáneamente. Lo que supone admitir que la actividad de las confesiones religiosas representa un beneficio público para la sociedad y puede ayudar al Estado a obtener sus propias finalidades, y supone también que sin la ayuda del Estado se frustraría parte de la labor potencial de las confesiones, lo cual al Estado no le interesa, hasta el punto de estar dispuesto a cooperar con ellas.

Ambas posibilidades están más cercanas entre sí de cuanto pueda parecer. La obra asistencial de las confesiones —en su más amplio sentido y en sus manifestaciones más variadas— es un hecho patente, y supone una labor social frente a la cual la actividad del Estado aparece en su verdadero carácter de subsidiaria, completando aquello que el cuerpo social no puede conseguir por sí mismo. Bastaría este dato para comprender en qué sentido la cooperación Estado-confesiones es no sólo conveniente sino precisa; pero si no vamos más allá nuestra visión del tema resultará demasiado corta. Es la propia existencia de las creencias religiosas —verdadera razón última de la existencia de las confesiones— lo que resulta un bien social a cuyo mantenimiento y desarrollo debe cooperar el Estado.

Ciertamente, tal afirmación puede ser o muy apoyada o muy discutida a partir de supuestos previos al dato normativo que se contiene en la Constitución española. No deseamos entrar en el debate ideológico o histórico a que la afirmación invita; basta señalar que la misma constituye una interpretación seria y en cierto modo obligada del texto constitucional.

---

zioni normative e prassi sociale, della effettiva tutela di interessi religiosi molteplici, dell'individuo e della società, delle confessioni religiose e dei loro fedeli, delle stesse famiglie e dei loro componenti», es decir, una auténtica coherencia entre los ordenamientos jurídicos y la realidad social.

Interpretación que, por supuesto, no puede apoyarse en la tesis de que el Estado crea en alguna clase de fe; no le corresponde, y menos puede hacerlo a la vista del resto de las normas constitucionales. Distinto, en cambio, es sostener que el Estado —sin preferencias por confesión o religión alguna concreta— no es indiferente al hecho religioso, y estima un bien social la adhesión misma de los españoles a la fe, la religión y la confesión que cada uno prefiera.

Podría defenderse tal opinión con el texto constitucional en las manos, pero cabría también entonces suponer que el Estado considera de desigual manera —de peor manera— a quienes utilizan su personal libertad tanto para no adherirse a ninguna confesión o fe cuanto para negarlas todas y aún para combatirlas (dentro de las posibilidades legales de que todo ciudadano dispone para exponer sus ideas incluso mediante la refutación de las ajenas). Mantengamos, pues, la interpretación que parece más correcta: no existe en el texto constitucional ninguna opción del Estado en favor de que los españoles profesen o no una religión o se adhieran o no a una confesión.

Aún así, los poderes públicos «tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española». No se piense que es algo excepcional, que se establece para las creencias religiosas y nada más que para ellas en el texto constitucional. De diversos modos, con diversas expresiones, la Constitución española impone igual precepto a los poderes públicos en relación con otras creencias de carácter no religioso, como por ejemplo —y es un caso a subrayar, ya que supone tanto la toma en consideración de las ideas como del fenómeno asociacionista a que dan lugar— el pluralismo político y los partidos políticos<sup>115</sup>.

Es decir, estamos ante el desarrollo constitucional de un artículo del mismo texto legal, el 9, cuyo párrafo 2 establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida polí-

---

115. Arts. 1 y 6 de la Constitución española de 1978 (DE ESTEBAN, I, p. 417).

tica, económica, cultural y social»<sup>116</sup>. Y, a su vez, tal artículo se complementa con la afirmación contenida en el art. 10, 1, («La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social») y en último término todos se apoyan en el art. 1, 1 («España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»)<sup>117</sup>. En último término, el precepto constitucional según el cual el poder público tendrá en cuenta las creencias religiosas y cooperará con las confesiones supone la conclusión lógica a la que hay que llegar a partir de los propios principios de orden superior en que se apoya la Constitución.

Si tomamos además en consideración la mención especial que de la Iglesia católica se hace en el art. 16 de la Constitución española<sup>118</sup> —mención que, como ya sabemos, algunos grupos políticos trataron de evitar por temer que dañase al respeto a la igualdad para todos los individuos y grupos—, nuestro argumento se perfecciona aún. La única razón por la que cabe mencionar a la Iglesia católica sin daño de la igualdad es el reconocimiento de su papel histórico y presente en España; no cabe «tomar en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» y cerrar los ojos a que dichas creencias son católicas en una cifra superior al noventa por ciento, cifra aún más elevada todavía si se hace referencia a su presencia —pasada y presente— cultural, social y asistencial. En consecuencia, lo que hace el art. 16 es precisamente «tomar en cuenta las creencias religiosas» de los españoles, a comenzar por su propio texto, sobre la base de que la realidad histórica y actual patentizan que es imposible entender ni la cultura ni la vida social, ni aplicarles un tratamiento jurídico justo, si se quiere ignorar el papel

---

116. DE ESTEBAN, I, p. 418.

117. DE ESTEBAN, I, pp. 418 y 417.

118. *Vid.* sobre la misma A. BERNARDEZ CANTÓN, «La mención de la Iglesia Católica en la Constitución española», en VV.AA., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Edersa, Madrid 1989, pp. 403-420.

en España de las religiones y las confesiones —con claro predominio de una de ellas—.

La lógica ha concluido además por imponerse: de las cuatro confesiones con las que el Estado ha firmado Acuerdos, una es la católica, otra un grupo de confesiones cristianas, y las otras dos la musulmana y la hebrea; es decir, precisamente aquéllas cuyo papel cultural, social y religioso ha dejado una huella tal en la historia española que no solamente no puede ser desconocida, sino que su desconocimiento haría imposible entender el pasado y el presente de España.

Y aún cabe una última reflexión. Si el art. 10 de la Constitución, ya recogido líneas atrás, menciona la paz social, no debe olvidarse que la Iglesia Católica se presenta hoy como uno de los abanderados de la paz en el mundo, y su mensaje pacificador ha sido pronunciado en las más altas sedes de la tierra y ha llegado a todos los oídos; superando antiguos enfrentamientos por motivos religiosos, las confesiones religiosas en todo el mundo —con escasas excepciones— han asumido también ese mensaje de paz, que se simboliza en la acción colectiva de la mayor y mejor parte de los principales líderes religiosos en las Jornadas de oración de Asís.

Las referencias, por su parte, a la paz en los documentos del Concilio Vaticano II son tan numerosas que se hace imposible recogerlas todas <sup>119</sup> e innecesario ofrecer una aislada; el **Catecismo** recientemente publicado dedica quince números a la paz para sentar en ellos la idea, por un lado, de que «La paz no puede alcanzarse en la tierra, sin la salvaguardia de los bienes de las personas, la libre comunicación entre los seres humanos, el respeto de la dignidad de las personas y de los pueblos, la práctica asidua de la fraternidad» <sup>120</sup> —tesis todas ellas que la Constitución española acepta con similares expresiones—; y, por otro lado, la idea de que «La paz terrenal es imagen y fruto de la paz de Cristo» <sup>121</sup>,

---

119. Vid. la serie de referencias que acompañan a la palabra «Paz» en el Índice de materias del volumen *c. Concilio Vaticano II. Constituciones. Decretos. Declaraciones*, p. 910.

120. Punto 2.304 del *Catecismo de la Iglesia católica*, segunda edición, Asociación de Editores del Catecismo, Madrid, 1992, p. 506.

121. *Catecismo*, c., punto 2.305, p. 506.

lo que equivale a proponer a nuestros ojos el compromiso de la Iglesia con su propia dimensión sobrenatural: Cristo —que no vino a traer la paz sino la guerra, en el sentido en que la ascesis cristiana entiende esta expresión— fue desde su nacimiento terrenal, saludado por el mensaje de paz de los ángeles <sup>122</sup>, un Rey de Paz que declaró bienaventurados a los pacíficos <sup>123</sup>, de modo que la comprensión de la esencia del catolicismo se formula hoy en términos de una doctrina de paz que es fruto también de lo que D'Avack denominó la «nuova e più chiara coscienza che la Chiesa è venuta assumendo della propria essenza e funzioni soprannaturali» <sup>124</sup>.

En este sentido, al asumir el Estado español la colaboración con la Iglesia católica y tomar en cuenta la fe de la mayor parte de los españoles, está asumiendo el compromiso de los católicos —así como de los restantes creyentes— por la paz, por la libertad y por la justicia, mensaje insustituible del Concilio Vaticano II y opción democrática de España al constituirse en un Estado de Derecho.

Ya quedaron más arriba apuntados los motivos en que se apoya la singularidad de los casos portugués y español, en los que particularmente nos hemos detenido; por tal singularidad, nos han ofrecido una inmejorable plataforma de observación para el análisis de la relación entre factores religiosos y transformaciones políticas en la experiencia del mundo presente, tal como es el tema descrito en el título del presente estudio.

---

122. Lc 2, 14.

123. Mt 5, 9.

124. P. A. D'AVACK, *ob. c.*, p. 371.