

**FUENTES PACTICIAS DEL DERECHO ECLESIASTICO  
CONTEMPORANEO EN EL PENSAMIENTO DE  
PEDRO LOMBARDIA**

Agustín Motilla  
*Universidad Carlos III*

**Abstract:** This paper focuses on Pedro Lombardía's *magisterium* about the effects of covenants and agreements between the State and the religious denominations in Spanish Law. As a witness of the historic evolution of the Law, we study Lombardía's opinions about the doctrinal and legal solutions to the crisis of the Franco's Concordat of 1953. We also analyse his conceptions about post-constitutional bilateral relationships between the Spanish State and the religious denominations, especially those between the Agreements with the Holy See and the covenants with other denominations ruled by article 7 of the Freedom of Religion Act

**Keywords:** Lombardía, concordats, agreements, religious denominations, Holy See.

**Resumen:** En este trabajo se analizan las opiniones, expresadas por Pedro Lombardía a lo largo de su magisterio, en torno a la virtualidad de los acuerdos y convenios con las confesiones como fuentes del Derecho eclesiástico español. Lo cual necesariamente lleva a exponer la posición que mantuvo, como testigo de las transformaciones de éstas en su evolución histórica, comentando los acontecimientos del Derecho vigente. Tomando en cuenta las principales fases en las relaciones Iglesia-Estado, se estudia, en primer lugar, la visión crítica que mantuvo de las soluciones doctrinales y legales a la crisis del Concordato de 1953. Tras la promulgación de la Constitución española de 1978, se exponen en el texto los comentarios que realizó en sus escritos al diseño de las fuentes bilaterales en la etapa postconstitucional y, en especial, a las relaciones existentes entre los Acuerdos con la Santa sede y los convenios con otras confesiones que introduce en el ordenamiento el artículo 7 de la Ley de libertad religiosa.

**Palabras clave:** Lombardía, concordatos, acuerdos, confesiones religiosas, Santa sede.

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Planteamientos previos: la concepción general de las fuentes bilaterales en los Estados democrático-pluralistas.- 3. La crisis del Concordato de 1953 y su sustitución por acuerdos parciales.- 4. Los acuerdos con las confesiones en la etapa post-constitucional.- 4.1. La Constitución de 1978 y los acuerdos con las confesiones.- 4.2. Los acuerdos o convenios de cooperación con las confesiones del art. 7 LOLR.- 4.2.1 Las relaciones entre los Acuerdos con la Santa sede y los acuerdos o convenios de cooperación del art. 7 de la LOLR.- 4.2.2 La naturaleza jurídica de los acuerdos del art. 7 de la LOLR.- 5. Reflexiones finales: confrontación de los planteamientos expuestos con la praxis de las fuentes bilaterales en el Derecho español.-

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos del transcurrir de los años, y de cómo el tiempo nos transforma, es la tendencia a echar la vista atrás. Ya no se espera gran cosa del futuro; se han perdido, o aminorado, las expectativas de juventud, a veces moldeadas por un excesivo culto al ego, por la tendencia al solipsismo. La vida nos sitúa en otro plano de aquél que nuestras ensoñaciones imaginaban. Si bien el ejercicio de la memoria lejana nos enseña a valorar –y a añorar– a las personas que, mediante su constante apoyo y ayuda, nos enseñaron a crecer.

Mi dedicación a la universidad y al Derecho Eclesiástico se la debo –como otros muchos colegas, lo reconozcan o no– a haberse cruzado en mi vida cuando era estudiante de Derecho Pedro Lombardía. No glosaré su figura como persona y como canonista. Otros autores, en este mismo volumen, lo harán con más conocimiento de causa que yo. Pero concédame el lector una confesión personal. El recuerdo de las charlas que tuve con él, de las comidas en Mauleón, de los paseos por el Valle de Belagua, o de los cafés en El Reta a eso de las 8 de la tarde –él, desde luego, un whisky con soda–, me producen una sensación a la vez de tristeza y añoranza. Momentos irrepetibles que irremediamente se han ido y que siento no haberlos aprovechado más intensamente, o cuyos detalles se pierden en la neblina de la desmemoria. Algo parecido sucede en la vida de los humanos con la sensación de felicidad. Es éste un estado de ánimo siempre retrospectivo: se aprenden a valorar esos instantes cuando ya han pasado, cuando se nos escapan de entre las manos, y ahora nos pesa no haberlos retenido por más tiempo dejándonos llevar por esa sensación de placer.

Treinta años desde el fallecimiento de Pedro. Da vértigo pensarlo. Y es inevitable preguntarse por qué una desaparición tan temprana, en plena madurez. Tal vez haya que convenir, con Camilo José de Cela, que “...en la lotería de las

vidas y las muertes, como en los sorteos de la salud y las enfermedades, o la rifa de la felicidad y la desgracia, no estuvieron justamente repartidas nunca. Algo falla en el orden del universo para que esto siga así”<sup>1</sup>. Él, Lombardía, persona de sólidas convicciones, lo explicaría de otro modo: todo obedece a un plan divino, y la Providencia quiso reclamarlo en abril de 1986. Sea como fuere, todos perdimos mucho.

He querido homenajear al maestro escogiendo el tema que da título al trabajo: las fuentes pacticias<sup>2</sup>. Dos razones me impulsaron a ello. Primero porque, de entre las materias del Derecho Eclesiástico actual de las que trató Lombardía en sus últimos años, ésta fue una de las escogidas con más frecuencia por él al hilo de los comentarios que realizó en torno a las transformaciones de nuestro ordenamiento jurídico. En segundo lugar – y aquí juega también una cuestión personal–, porque fue el tema que me sugirió para la tesis doctoral que realicé dirigida por Lombardía y de la cual surgió mi primera monografía en 1985<sup>3</sup>. El año pasado, en esta misma Revista<sup>4</sup>, volví a tratar esta cuestión comentando dos acontecimientos de la vigencia de los Acuerdos con la Santa sede que me parecieron significativos y no suficientemente analizados por la doctrina: la modificación del Acuerdo sobre asuntos económicos a través del intercambio de Notas diplomáticas entre la nunciatura y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; y el desarrollo de aquéllos mediante los convenios entre la Conferencia Episcopal Española y el Gobierno. Ahora me centraré en exponer, de la manera más clara y objetiva posible –dejando a un lado los epítetos laudatorios– su pensamiento en esta materia. Pretendo, pues, dejar hablar a sus escritos. En la parte final del trabajo se proyectarán sus razonamientos, sus intuiciones, a lo que ha sido el desarrollo de los acuerdos con las confesiones en los casi cuarenta años desde la vigencia de la Constitución de 1978.

## **2. PLANTEAMIENTOS PREVIOS: LA CONCEPCIÓN GENERAL DE LAS FUENTES BILATERALES EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICO-PLURALISTAS**

Comprender los planteamientos de Lombardía en torno a esta cuestión clave de las fuentes del Derecho eclesiástico y que ha caracterizado el sistema

<sup>1</sup> *Memorias, entendimientos y voluntades*, Plaza y Janes, 1993, p. 27.

<sup>2</sup> Tratan también esta materia –aunque parcialmente– exponiendo y comentando los escritos de Lombardía, CIAURRIZ, M. J., “Pedro Lombardía y la Constitución Española de 1978”, IBÁN, I.C., “Pedro Lombardía y el Derecho Eclesiástico preconstitucional”, ambos publicados en *Las Relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense-Universidad de Navarra-EDERSA, Madrid 1989, pp. 139-142; 114-122, respectivamente.

<sup>3</sup> *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones Religiosas en el Derecho Español*, Bosch Casa Editorial, Barcelona 1985.

de relaciones entre la Iglesia y el Estado en la Historia del ordenamiento español, requiere partir de la concepción que tenía del mismo Derecho y su función en la sociedad. Para el maestro cordobés el Derecho es una Ciencia eminentemente práctica, destinada a resolver los conflictos que surjan en la sociedad. El Derecho tiene, en su opinión, una función civilizadora, "... que consiste en reducir –mediante la técnica jurídica- las tensiones a que da lugar inevitablemente el hecho del pluralismo ideológico y político"<sup>5</sup>.

Íntimamente conectada con tal visión –yo diría que como consecuencia de ella– se encuentra su preocupación e interés, constante a lo largo de su trayectoria universitaria, por contribuir, desde la racionalidad y el método de la técnica jurídica, a los acontecimientos más significativos del Derecho eclesiástico español. En lo cual se aprecian dos fases diferenciadas a lo largo de su magisterio: la etapa del régimen del General Franco y, tras el período de reforma política, con la promulgación de la Constitución de 1978 y el reconocimiento en nuestro Derecho de un concepto amplio de libertad ideológica y religiosa. El análisis parcial de las fuentes bilaterales en ambas etapas políticas en el pensamiento de Lombardía constituirá el principal objeto de este trabajo. Hemos creído conveniente introducir su opinión en torno a los concretos problemas de la praxis Iglesia-Estado en España refiriéndonos a la posición que adopta nuestro autor en relación con dos aspectos en conexión con tal praxis: la pretendida crisis de la institución concordataria, y la virtualidad de las fuentes bilaterales en las modernas democracias pluralistas.

En cuanto a la primera cuestión, vivamente debatida en ámbitos eclesiales tras el Concilio Vaticano II, Lombardía apuesta por la virtualidad de los instrumentos con los que históricamente Iglesia y Estado han regulado sus relaciones jurídicas. "Estoy persuadido –afirma el autor estudiado– de que las convenciones entre la Iglesia y los Estados tienen en nuestros días una función que cumplir, y que, pese a la autoridad de algunos autores que las consideran superadas, pueden prestar innegables servicios, tanto a la libertad de la Iglesia como a la seguridad jurídica en el marco de los ordenamientos de los Estados"<sup>6</sup>. Y, ya respecto a la utilidad de los instrumentos pacticios en los regímenes democráticos, Lombardía vuelve a reiterar su visión positiva del concordato: "... como instrumento bilateral entre el Estado y la Iglesia católica, de cuya validez actual

<sup>4</sup> "Modificación y desarrollo del Concordato (Consideraciones en torno a la praxis de aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede)", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXI (2015), pp. 285-320.

<sup>5</sup> LOMBARDÍA, P., "Opciones políticas y Ciencia del Derecho eclesiástico español", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I (1985), pp. 30-31.

<sup>6</sup> IDEM, "Concordato, sí, concordato no", en *Escritos de Derecho Canónico*, vol. III, EUNSA, p. 439. Este artículo supone la transcripción de una entrevista publicada en *Palabra*, núm. 83, julio de 1972, pp. 4-9.

estoy firmemente persuadido, puede cumplir un papel mucho más concreto: determinar aspectos de la aplicación del principio de libertad religiosa a las necesidades de la presencia en la sociedad civil de la confesión signataria. Por vía concordataria es posible, así, aportar garantías jurídicas que refuercen el estatuto de libertad, que a la Iglesia compete en el ámbito del Derecho estatal<sup>7</sup>. Ahora bien. La utilidad del concordato en los Estados modernos exige olvidar las viejas proposiciones de la Iglesia sobre su naturaleza jurídica y eficacia y, singularmente, las tesis del privilegio: ni en el pasado ni mucho menos ahora puede ser el concordato un instrumento para formalizar los "... derechos que por Derecho divino puedan corresponder a la Iglesia en el Estado –según las tesis del viejo *Ius Publicum Externum*–". Es más, Lombardía se muestra muy crítico frente a lo que llama los concordatos teóricos, o de tesis, cuyo fin es declarar principios más que aportar criterios para solucionar posibles conflictos<sup>8</sup>. Volveremos sobre tal concepción del autor cuando expongamos su postura en torno al Concordato de 1953.

En general, fue constante en el magisterio de Lombardía reclamar el Derecho especial como el mejor modo de captar las peculiaridades de la dinámica de los grupos confesionales en la vida social y, así, conseguir una eficaz tutela de la libertad religiosa. La función promocional del Derecho actual requiere unas normas diferenciadas y adaptadas a las necesidades de los sujetos. Derecho especial no significa privilegio. Haciéndose eco de las palabras de Mirabelli<sup>9</sup>, si se afirmara tal equivalencia significaría que las dos terceras partes de la producción normativa del Estado moderno serían normas privilegiadas; al contrario, el moderno uso del Derecho, en su función no sancionatoria sino promocional de las opciones y comportamientos de los individuos y de los grupos, exige normas diferenciadas.

Conectando el problema específico de los acuerdos confesionales con la temática general, característica de los sistemas de democracia participativa, de la intervención de los grupos sociales en el proceso de decisión de los poderes públicos<sup>10</sup>, Lombardía concluye afirmando la utilidad del sistema pacticio como vía de resolución de los problemas en torno a la libertad religiosa de las confesiones que tengan, a su vez, trascendencia social. Su defensa, en una cuestión que tanta relevancia posee en la actitud del Estado ante el fenómeno religioso, es argumen-

<sup>7</sup> IDEM, "El proceso de revisión del Concordato en España", *Annali della Facoltà di Scienza politiche. Università degli Studio di Genova*, VIII-X (1980-1982), p. 22.

<sup>8</sup> Así se pronuncia en "Concordato, sí,..." cit., pp. 429-430.

<sup>9</sup> Recensión de Lombardía al libro coordinado por Cesare Mirabelli *Le intese tra Stato e Confessioni religiose. Problemi e prospettive*, editado en Milán en 1978, publicada en *Ius Canonicum*, vol. XVIII (1978), pp. 577-580.

<sup>10</sup> Así, vid. LOMBARDÍA, P., "Prólogo" del libro de A. Motilla *Los Acuerdos ...* cit., pp. 11-12.

tada por el maestro cordobés, como veremos a continuación, en referencia a las fuentes del Derecho eclesiástico español en el pasado y en el presente.

### 3. LA CRISIS DEL CONCORDATO DE 1953 Y SU SUSTITUCIÓN POR ACUERDOS PARCIALES

El interés de Lombardía por este tema no obedece sólo a que él lo viviera –e interviniera en los debates doctrinales que surgen principalmente en la época post-conciliar– en primera persona. También nos muestra su preocupación, constante a lo largo de su magisterio, por conectar los acontecimientos del pasado con los hechos presentes a fin de conocer en su integridad el por qué de las regulaciones de Derecho positivo; así como las razones ideológicas y políticas que están detrás de la promulgación de las normas jurídicas. Con ello se hace eco de los planteamientos de la escuela histórica del Derecho, tan importante en el devenir de los estudios del *Diritto ecclesiastico* italiano. Recordando los escritos del principal exponente de ella, Arturo Carlo Jemolo, Lombardía afirma la imposibilidad de “... conocer el sentido de las normas, si se prescinde de los antecedentes históricos que dan razón a su vigencia, con el consiguiente olvido de los presupuestos ideológicos y políticos que están en la base del Derecho positivo y explican finos matices del desarrollo de los institutos jurídicos”<sup>11</sup>. En materia de acuerdos con las confesiones, ello lleva inexorablemente al estudio de los concordatos con la Santa sede, los cuales, desde sus orígenes en la Edad Media, han sido y son el principal cauce de relación entre la Iglesia católica y los Estados nacionales.

La virtualidad de los mismos también en la época contemporánea induce a Lombardía a juzgar que, en las etapas históricas en las que se suprimieron –por lo menos en su aplicación–, ello contribuyó al fracaso en el entendimiento entre el poder civil y las autoridades eclesiásticas. Concretamente, y respecto al régimen de la II República, considera un error la relegación del sistema concordatario, unido al hecho de que la legislación no se limitara a eliminar la confesionalidad para pasar a un sistema de separación entre la Iglesia y el Estado, sino que “... además impulsó un Derecho especial en materia religiosa, basado en una actitud abiertamente hostil con respecto a las confesiones religiosas, especialmente en lo que se refiere a la Iglesia católica”<sup>12</sup>.

Tras la II República –y en un nuevo ejemplo de cambio pendular en las relaciones Iglesia-Estado, característico de los siglos XIX y XX–, el régimen del General Franco “... va elaborando paulatinamente el Derecho eclesiástico

<sup>11</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>12</sup> IDEM, “Bases del Derecho Eclesiástico Español (1931-1977)”, *Annali di Macerata*, 1982, pp. 363-364.

de este período histórico ... [basado] en el principio de confesionalidad católica del Estado [y en] una normativa relativa a la Iglesia católica con amplio recurso al procedimiento de la legislación concordada ...”<sup>13</sup>. El Concordato de 1953, culminación de este proceso, tiene una orientación marcadamente proeclesial. En opinión de Lombardía, éste “... constituye el mayor cúmulo de privilegios que un Estado ha concedido en el siglo XX a la organización eclesial”<sup>14</sup>. La crisis del Concordato se cifró en tres razones: su falta de adecuación con las directrices y principios sentados por la eclesiología del Concilio Vaticano II<sup>15</sup>; es un Concordato teórico, de tesis, y, por tanto, incapaz como instrumento técnico para resolver problemas de la práctica<sup>16</sup>; y tiene un carácter anacrónico en relación a la sociedad española a partir de finales de los años 60 y principio de los 70<sup>17</sup>.

Ante tal situación, ¿qué alternativas sugiere Lombardía como criterios inspiradores en las futuras relaciones entre la Iglesia y el Estado?

En una entrevista que realiza al maestro cordobés el Director de “Palabra”, José Miguel Pero-Sanz, publicada en esa Revista en julio de 1972<sup>18</sup>, expone claramente su postura al respecto. La primera opción que apunta refleja, a mi modo de ver, su apertura de miras: derogar directamente el Concordato y renunciar a unas relaciones concordadas. Un sistema de separación –no hostil, se entiende– entre la Iglesia y el Estado sería acorde con el régimen político entonces vigente y con la doctrina conciliar. Además, añade Lombardía, el fin del Concordato de 1953 significaría la renuncia del Estado al privilegio de presentación, esto es, el principal obstáculo que limita la libertad y la autonomía de la

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 364.

<sup>14</sup> IDEM, “Concordato ...” cit., p. 430. En contrapartida, el Estado sólo obtiene el privilegio de presentación episcopal. “Los demás son más aparentes que reales: no parece que sea un “privilegio del Estado español” que las causas de canonización y beatificación hayan podido tramitarse en castellano ... –el castellano es la lengua oficial de una veintena de naciones católicas– ... Los privilegios basados en la basílica de Santa María la Mayor de Roma, aparte de su anacronismo y escasa significación política, se concretan en una no despreciable subvención económica del Estado. La Rota de Madrid y los auditores españoles de la Rota romana son cuestiones de interés puramente eclesial, que originan cargas para los presupuestos del Estado, etc.” *Ibidem*, pp. 431-432.

<sup>15</sup> “Las fundamentales conclusiones de los cultivadores del Derecho Público Eclesial resultan insostenibles después del Concilio Vaticano II. Es lógico, por tanto, que la crisis de los principios en que se inspiró lleve consigo también la crisis del Concordato”. *Ibidem*, p. 429.

<sup>16</sup> “El Concordato surgió de una época de armonía entre la Santa sede y el Estado español y no fue concebido con ánimo innovador, su articulado se redactó reflejando la cordialidad de unas relaciones y no como norma clara, apta para resolver situaciones conflictivas”. IDEM, “Bases ...” cit., pp. 374-375.

<sup>17</sup> “El Concordato español ... aparece como un texto anacrónico ... por su falta de adecuación a la realidad socio-religiosa del país, por lo que parece previsible que sea objeto de una profunda revisión en un futuro próximo”. HERVADA, J.-LOMBARDÍA, P., *El Derecho del Pueblo de Dios. Hacia un sistema de Derecho Canónico*, EUNSA, Pamplona 1970, pp. 139-140.

<sup>18</sup> Aparece incluida, como ya dijimos, en *Escritos ... cit.*, vol. III, pp. 423-446.

Iglesia<sup>19</sup>. Es preferible, concluye, un régimen de separación que la vigencia de un Concordato que no responde a las exigencias de aquel momento histórico.

Lo cual no quiere decir que prescindir del sistema de acuerdos con la Santa sede sea la mejor opción. Para el Catedrático de la Universidad de Navarra o de la Complutense tal solución iría en contra de la tradición histórica. De tal manera que, por continuidad y para no operar *per saltum*, se inclina por recomendar la negociación y firma de un nuevo concordato, con unos caracteres del todo distintos al de 1953: el texto del futuro concordato ha de ser "... breve y concreto, sin declaraciones doctrinales y con un contenido jurídico muy preciso, en el que se delimitaran bien aquellas materias que pudieran resultar conflictivas al aplicarse en el marco de un desarrollo más amplio –hecho por ley ordinaria del Estado– del principio constitucional de libertad religiosa"<sup>20</sup>. Aconseja, pues, un concordato técnico y preciso, dirigido a regular de manera clara y concreta los asuntos de interés común entre la Iglesia y el Estado, y equilibrado en cuanto a los derechos y obligaciones que se constituyan a partir de la vigencia del nuevo pacto<sup>21</sup>. Aunque, también apunta en la misma entrevista, puede ser asimismo viable el que la Santa sede y el Estado español acuerden algunas materias en sus líneas generales, remitiendo explícitamente su concreción a ulteriores convenios entre el Gobierno y la Conferencia episcopal<sup>22</sup>.

En este tema nuestro autor se pronunció sobre la fórmula concreta, que finalmente, y al menos en su forma, sería adoptada, de la revisión del Concordato mediante *acuerdos parciales*, apoyada por un significativo sector de la doctrina canónica<sup>23</sup> y vista con buenos ojos por la Conferencia.

Antes del primer Acuerdo, el de 1976, Lombardía se mostraba crítico con los argumentos esgrimidos a favor de éstos por aquéllos que los consideraban medios preferibles a la de los "trasnochados" concordatos. Críticas que fundamenta en razones técnico-jurídicas. Frente a los que consideran los acuerdos menos solemnes que los concordatos, les recuerda que, como instrumentos bilaterales entre la Santa sede y el Estado, han de ser adoptados siguiendo, igualmente, todos y cada uno de los actos propios de las convenciones

<sup>19</sup> Ibidem, pp. 433-434.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 440. En el mismo sentido, vid., IDEM, "Iglesia y Estado en la España actual", *Il Diritto Ecclesiastico*, LXXXIV, 1 (1973), pp. 531-532.

<sup>21</sup> En este sentido, Lombardía aconseja a la Secretaría de Estado de la Santa sede evitar toda inclinación a *stravincere* en la negociación (IDEM, "Iglesia [...]"cit., p. 531). Sin duda pensaba en el Concordato de 1953, donde el exceso de privilegios concedidos por el poder político a la Iglesia puede explicarse por el aislamiento internacional del Estado franquista, el cual buscaba a cualquier precio un aval para integrarse en el concierto general de las naciones construido tras la II Guerra Mundial.

<sup>22</sup> IDEM, "Concordato ..."cit., pp. 434-444.

<sup>23</sup> Vid., la exposición y cita de los autores que sustentan esta solución, LOMBARDÍA P., "El procedimiento de revisión del Concordato en España", cit., pp. 11 ss.



internacionales. Y ante el argumento de su supuesta mayor flexibilidad, en el sentido de facilidad de revisión, también recuerda que han de seguir el mismo procedimiento bilateral señalado en la Convención de Viena; en realidad, señala atinadamente Lombardía, las dificultades de revisión de los concordatos no se deben a su extensión y complejidad, sino a la necesidad de las partes de negociar y de llegar a acuerdos<sup>24</sup>. Detrás de las tesis a favor de los acuerdos parciales late, concluye el Catedrático de Derecho Canónico, el sentimiento anti-concordatario propio de la etapa postconciliar, sin que sus defensores quieran, no obstante, renunciar a las garantías que para la Iglesia ofrecen las fuentes bilaterales; es, pues, una cuestión más formal que de contenidos<sup>25</sup>.

En el preámbulo del Acuerdo de 1976 las partes convienen la total revisión del Concordato de 1953 y su sustitución por acuerdos. Este compromiso se distancia de las tesis que defendían los partidarios de los acuerdos parciales. O, al menos, eso opinaba Lombardía: "... Los hechos han demostrado que la revisión se ha llevado a cabo mediante un procedimiento que no coincide con ninguna de las dos tesis en litigio. No se ha hecho la revisión mediante un nuevo concordato ... Pero tampoco se ha acogido el espíritu de la tesis de la revisión mediante acuerdos parciales, porque a raíz de la firma del Acuerdo de 1976, las partes adquieren el compromiso de llegar a la total revisión del Concordato"<sup>26</sup>. Es decir, sustituir un único texto internacional por varios que cubren la totalidad de las materias tradicionales en las relaciones Iglesia-Estado; en el fondo un nuevo concordato aunque dividido en una pluralidad de textos jurídicos.

#### 4. LOS ACUERDOS CON LAS CONFESIONES EN LA ETAPA POST-CONSTITUCIONAL

Una vez entró en vigor la Constitución de 1978, Lombardía expuso su opinión en torno a la relación entre ésta y los acuerdos con las confesiones escogiendo este tema en la ponencia que impartió en el Congreso de Siena "Nuove Prospettive per la Legislazione Ecclesiastica", celebrado a finales del mes de noviembre de 1980<sup>27</sup>. Realizaremos, a continuación, una sucinta exposición de los planteamientos del autor –contrastada con otros escritos concordantes– dividiendo la misma en dos ámbitos, eso sí, íntimamente relacionados: la Constitución española y los acuerdos con las confesiones; y los convenios tal y como se introdujeron en el ordenamiento español –por lo menos para las minorías re-

<sup>24</sup> Cfr., *ibidem*, p. 23.

<sup>25</sup> IDEM, "Concordato ..."cit., p. 441.

<sup>26</sup> IDEM., "Bases ..."cit., pp. 380-381.

<sup>27</sup> Publicado con el título de "Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho español", en *Nuove prospettive per la Legislazione Ecclesiastica. Atti del II Convegno Nazionale di Diritto Ecclesiastico. Siena 27-29 novembre*, Giuffrè Editore, Milano 1981, pp. 419 ss.

ligiosas- en el art. 7 de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (en adelante LOLR)

#### 4.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LOS ACUERDOS CON LAS CONFESIONES

El art. 16.3 de la Constitución española establece el principio que ha de inspirar la dimensión colectiva de la religión, las confesiones, y los poderes públicos: estos "... 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". Surge el problema de interpretar qué se entienda por esas "relaciones de cooperación". En la concepción de Lombardía, el precepto ha de conectarse con otro artículo de la Constitución, el 9.2<sup>28</sup>. Por lo que, concluye el maestro cordobés, "las relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones tendrán como fundamento objetivo la promoción de la libertad y de la igualdad en materia religiosa de los ciudadanos españoles y de las confesiones"<sup>29</sup>.

¿*Quid* respecto a las "relaciones de cooperación" y los acuerdos con las confesiones? La respuesta de Lombardía no deja lugar a duda: "... a tenor del art. 16 de la Constitución española no puede afirmarse que en España sea necesaria la existencia de normas de origen pacticio como base del sistema de fuentes del Derecho eclesiástico"<sup>30</sup>; no se concreta en qué pueda consistir tales relaciones de cooperación, ni mucho menos que hayan de plasmarse obligadamente en acuerdos bilaterales con eficacia normativa. Nuestro texto fundamental no constitucionaliza, por tanto, las fuentes bilaterales del Derecho eclesiástico, como sí hacen los arts. 7 y 8 de la Constitución italiana.

Ahora bien. Tampoco los impide. Como vimos en el epígrafe segundo del trabajo, según Lombardía los acuerdos pueden ser un instrumento útil para la promoción individual y colectiva del derecho de libertad religiosa, amén de ser expresión de los sistemas de relación entre los grupos sociales y los poderes públicos en los sistemas de democracia participativa.

Sin embargo, y en el concreto supuesto del ordenamiento español, el maestro no cifraba la existencia de fuentes bilaterales tanto en razones de teoría política como de las circunstancias históricas: la reforma política propició la negociación de unos Acuerdos con la Santa sede paralelamente al proceso de aprobación de la Constitución. Luego es lógico afirmar –siguiendo su razona-

<sup>28</sup> "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

<sup>29</sup> IDEM., "Los acuerdos ..." cit., p. 421.

<sup>30</sup> Ibidem. En el mismo sentido, vid. "Prólogo" del libro de MOTILLA, A., *Los acuerdos ...* cit., pp. 6-7.

miento- que “... la norma constitucional ... si bien no impone un sistema de acuerdos, sí le proporciona un indirecto pero eficaz apoyo”<sup>31</sup>. Lo cual está presente tanto en los debates parlamentarios para la aprobación del art. 16 de la Constitución como los que precedieron a la autorización de las Cortes generales para la ratificación de los cuatro Acuerdos con la Santa sede de 1979<sup>32</sup>; e, incluso, en el ánimo del legislador cuando en el art. 7 LOLR califica a los acuerdos con las confesiones como “de cooperación”. Trataremos acerca de los comentarios de Lombardía sobre la configuración legal de dichos convenios en el próximo epígrafe.

#### 4.2. LOS ACUERDOS O CONVENIOS DE COOPERACIÓN CON LAS CONFESIONES DEL ART. 7 LOLR

El párrafo 1º del art. 7 LOLR introduce por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de que el Estado pacte acuerdos con confesiones distintas de la católica: “El Estado –reza el precepto–, teniendo en cuenta las creencias existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por ley de las Cortes generales”. Parece evidente, señala Lombardía, el fundamento implícito del precepto en el art. 16.3 de la Constitución, “... al concebir los acuerdos o convenios en él previstos como expresión de las relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas”<sup>33</sup>.

Dos son, en todo caso, los problemas en torno a la exégesis de la regulación jurídica de los acuerdos contenida en la LOLR que muy pronto<sup>34</sup> centraron la atención del Catedrático de Navarra. Ambos, sin lugar a dudas, sustanciales: la inclusión o no de los Acuerdos con la Santa sede en el régimen diseñado por el art. 7.1 o, de contestar negativamente la cuestión, la influencia que aquéllos puedan tener en los nuevos acuerdos con las confesiones acatólicas con notorio arraigo, dada su condición de precedentes normativos; y la posible naturaleza jurídica de esos acuerdos de la LOLR.

<sup>31</sup> LOMBARDÍA, P., “Los acuerdos ...” cit., p. 422.

<sup>32</sup> He recogido estos debates en mi libro *Los acuerdos ...* cit., pp. 28 ss.; 36 ss.

<sup>33</sup> LOMBARDÍA, P., “Los acuerdos ...” cit., p. 423. Así se decía expresamente en la exposición de motivos con la que se abría el proyecto de Ley orgánica presentado por el Gobierno, desaparecido en un ulterior trámite parlamentario: “Se contempla la posibilidad de que las relaciones de cooperación de los poderes públicos con la Iglesia católica y las demás confesiones se concreten en convenios o acuerdos de cooperación ...”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A: proyectos de Ley, 17 de noviembre de 1979, núm. 77-1, p. 484.

<sup>34</sup> Recordemos que la ponencia dictada en el Congreso de Siena data de 1980 –pocos meses después de la promulgación de la Ley orgánica– y fue publicada al año siguiente. Se seguirán principalmente las conclusiones de nuestro autor expuestas en este foro.

#### **4.2.1 Las relaciones entre los Acuerdos con la Santa sede y los acuerdos o convenios de cooperación del art. 7 de la LOLR**

Es evidente, afirma Lombardía, que la LOLR es aplicable a todas las confesiones. En ello se distingue de su antecesora, la Ley de libertad religiosa de 1967, sólo vinculante para las confesiones distintas de la católica. Desde esta perspectiva, el orden normativo lógico, siguiendo una escala jerárquica que comienza en la Constitución, sería el siguiente: la posibilidad de existencia de relaciones de cooperación, sin que el 16.3 determine –ni excluya– que esas relaciones se concreten en acuerdos normativos; el art. 7 LOLR introduce en el ordenamiento el que esa cooperación se plasme en acuerdos o convenios entre el Estado y las confesiones; y los acuerdos que, en aplicación del art. 7, se concierten con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas con notorio arraigo. En esa categoría se incluirán también los pactados con la Iglesia católica.

Esa estructura, lógica e impulsada por el principio de igualdad entre las confesiones, choca con la realidad histórica. Los Acuerdos con la Santa sede –los cuatro más importantes– se firmaron antes de la entrada en vigor de la LOLR –el 3 de enero de 1979– y se negociaron paralelamente al proceso constituyente, luego difícilmente pueden haberse adecuados a una norma inexistente. Además, su proceso de aprobación siguió el trámite de los tratados internacionales al que se refiere el art. 94.1.c de la Constitución –y no a través de una ley emanada por las Cortes generales–, por lo que se equiparan a las convenciones bilaterales regidas por el Derecho internacional.

Si el carácter y la naturaleza *sui generis* de los principales Acuerdos con la Iglesia católica también se deriva de la voluntad del legislador, por lo que no parece que sean reconducibles al modelo general de los acuerdos o convenios del art. 7 LOLR, no por ello carecen de eficacia jurídico-positiva sobre estos últimos; a juicio de Lombardía, la previa estipulación de los Acuerdos con la Santa sede da “... entrada al principio de igualdad en la interpretación y alcance de los acuerdos con las confesiones, la cual, dado el antecedente de los Acuerdos con la Santa sede, no puede más que ser una interpretación amplia”<sup>35</sup>. Este es el planteamiento fundamental, el criterio base, del que parte el maestro cordobés a la hora de establecer las propuestas en torno a la naturaleza jurídica de los acuerdos de cooperación regulados en el art. 7 LOLR, cuestión que abordaremos a continuación.

#### **4.2.2 La naturaleza jurídica de los acuerdos del art. 7 de la LOLR**

Parte el análisis que realiza Lombardía de la distinción entre los Acuerdos con la Santa sede y los convenios del art. 7 LOLR señalada líneas atrás: el pro-

---

<sup>35</sup> LOMBARDÍA, P., “Los acuerdos ...” cit., p. 426.

cedimiento de aprobación de aquéllos firmados en 1979 a través del art. 94.1.c. de la Constitución lleva a equipararlos plenamente a los tratados internacionales, lo cual es tradicional en nuestra historia concordataria; el Estado reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa sede y asemeja los convenios que con ella concluye a las convenciones *iuris gentium*. Los convenios con las confesiones distintas de la católica, las cuales carecen de tal personalidad, no pueden equipararse a los tratados internacionales y, por tanto, a su *iter* aprobatorio no le es aplicable el art. 94 de la Constitución. El art. 7 LOLR concibe los instrumentos bilaterales como acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas aprobados por ley de las Cortes generales.

Tema clave en la conformación del régimen jurídico de los convenios de la LOLR y, por ende, de su naturaleza jurídica es el de la relación que existe entre el instrumento bilateral, el acuerdo, y la ley aprobatoria de las Cortes, necesariamente fuente de Derecho interno estatal ¿Qué incidencia tiene el acuerdo en la génesis, pervivencia y vigencia de la ley? Es en este punto donde Lombardía aplica la equiparación, derivada del principio constitucional de igualdad, entre los acuerdos con la Santa sede y los de la LOLR. Lo cual le lleva a proponer la atribución a estos últimos de lo que denomina “concepción maximalista” de su naturaleza jurídica<sup>36</sup>. A semejanza de los concordatos, “... también estos acuerdos con confesiones distintas de la Iglesia católica serían vinculantes para el Estado en un ordenamiento que surge en el momento mismo en que el Estado y las confesiones acatólicas estipulan el acuerdo. Este ordenamiento, aunque no se identifica con el internacional, tampoco es el interno del Estado”<sup>37</sup>. El resultado de acudir a un ordenamiento externo donde nace y cobra eficacia el acuerdo condiciona la virtualidad de la ley de las Cortes generales: “... la ley que aprueba el acuerdo se dictaría en cumplimiento de una obligación de Derecho externo y por tanto no podría derogarla los órganos legislativos estatales, sin contar con la voluntad de la confesión signataria”<sup>38</sup>.

¿*Quid* respecto al ordenamiento español? Contra la opinión de aquellos autores escépticos ante la mera existencia de un ordenamiento distinto del interno del Estado y del internacional –*tertium non datur*–, Lombardía acude a las fuentes del Derecho constitucional histórico para encontrar precedentes analógicos. En concreto, y dado el amplio conocimiento en la materia por sus circunstancias vitales –su prolongado magisterio en la Universidad de Navarra–,

<sup>36</sup> Ibidem, p. 427. Sigue en ello a un sector de los cultivadores del *Diritto Ecclesiastico* en cuanto a la naturaleza jurídica de las *intese*. En concreto, en su ponencia cita el trabajo de FINOCCHIARO, F., “Le intese nel pensiero dei giuristi italiani”, en *Le intese tra Stato e Confessioni religiose: problemi e prospettive*, (coord. C. Mirabelli), Giuffrè Editore, Milano 1978, p. 22.

<sup>37</sup> LOMBARDÍA, P., “Los acuerdos ...” cit., p. 427.

<sup>38</sup> Ibidem, pp. 427-428.

asimila los acuerdos del art. 7 LOLR con la ley paccionada del Derecho navarro. “En efecto –argumenta Lombardía–, tales leyes se dictan, en atendiendo a los derechos históricos de Navarra, previo pacto con órganos no dotados de personalidad internacional, pero con la suficiente personalidad jurídica para representar y obligar legalmente a Navarra”<sup>39</sup>. Dos aspectos destaca el Catedrático de Derecho Eclesiástico de la analogía que establece. El primero es que “... el pacto que está en la base de tales leyes, se celebra entre el Estado y otra parte, que sin tener personalidad jurídica internacional, es depositaria de unas competencias, en posición de autonomía con respecto al Estado ...”<sup>40</sup>, ya sea por derechos históricos –Navarra- o por la naturaleza constitucional de las confesiones y la incompetencia del Estado en materia religiosa derivada de la laicidad. En segundo lugar, “... que las disposiciones contenidas en el acuerdo normativo están vinculadas en su vigencia al principio *pacta sunt servanda*. Por tanto, el Estado no puede modificarlas sin el consentimiento de la otra parte contratante”<sup>41</sup>.

Naturalmente –concluye Lombardía- la eficacia de un tratado internacional –esto es, de los acuerdos con la Santa sede- y de la ley paccionada como figura aplicable a los acuerdos del art. 7 LOLR no es la misma. Pero también les dota de importantes analogías a efectos prácticos; analogías que, recordemos, justifica nuestro autor en el principio de igualdad constitucional, y que llevaría a que “... no podrá en principio el Estado negar a otras confesiones lo que ya ha reconocido a la Iglesia católica, si resulta congruente con sus características y hay base sociológica –arraigo en España–, que avale tal pretensión”<sup>42</sup>.

##### **5. REFLEXIONES FINALES: CONFRONTACIÓN DE LOS PLANTEAMIENTOS EXPUESTOS CON LA PRAXIS DE LAS FUENTES BILATERALES EN EL DERECHO ESPAÑOL**

Llegamos al final del presente trabajo. Con el enunciado de este último epígrafe nos planteamos las siguientes preguntas: ¿se han visto plasmadas en el devenir del ordenamiento jurídico las propuestas –a veces en forma de intuiciones prospectivas– de Lombardía en torno a las fuentes bilaterales? ¿Cómo han evolucionado éstas en el intervalo de tiempo que va desde el fallecimiento del Catedrático de Navarra y la Complutense hasta los tiempos actuales? A pesar de que la normativa en materia de Derecho eclesiástico no ofrece un dinamismo tan intenso como otras ramas del Derecho –como el tributario, el pro-

<sup>39</sup> Ibidem, p. 428, citando el trabajo de DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona 1968, pp. 502-519.

<sup>40</sup> LOMBARDÍA, P., “Los acuerdos ...” cit., p. 429.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 429.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 431.

cesal, el administrativo o el mercantil–, en treinta años sí podemos adelantar algunas respuestas a las cuestiones que inquirimos en la última parte del estudio. Respuestas que sintetizaremos numeradamente, siguiendo el mismo orden en el que fueron expuestas las opiniones de Lombardía sobre los temas tratados.

Primera.- Es un hecho notorio, y distintivo del Derecho eclesiástico español, la importancia que adquieren las fuentes pacticias en la normativa del Estado sobre el hecho religioso, singularmente en torno al estatuto jurídico de las confesiones. Convenios y acuerdos entre los representantes de las que tienen “notorio arraigo” –utilizando la terminología de la LOLR– y el Estado, en cualquiera de los ámbitos espaciales en los que actúa la Administración –central, autonómica, provincial, local o entes institucionales autónomos– se han multiplicado en la regulación concertada de materias de interés común: asistencia religiosa, patrimonio histórico-artístico, enseñanza, asistencia social, etc. Principalmente con la Iglesia católica. El Estado central, autonómico y local ha suscrito un ingente número de acuerdos con entes eclesiásticos –la Conferencia Episcopal Española, las diócesis, las parroquias ...– introducidos en el ordenamiento a través de disposiciones administrativas generales –decretos, órdenes, resoluciones ...– publicadas, en la mayoría de los casos, en los boletines oficiales<sup>43</sup>. De su número y diversidad de sujetos debe concluirse que el sistema vigente de relación con la Iglesia católica conserva las notas características de las épocas históricas en que se desarrolló un verdadero “complejo concordatario”. Este continuismo, al menos desde el punto de vista formal, con el régimen tradicional en el sistema de relaciones Iglesia-Estado es, para algunos, expresión de una “neo-confesionalidad” encubierta, que limita la capacidad de decisión de un Estado supuestamente soberano respecto a los intereses defendidos por la contraparte confesional; para otros, entre los que se encuentra Lombardía, es fruto del compromiso de los poderes públicos de salvaguardar la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades, y respetar la autonomía de las confesiones que operan en el Estado laico, inscribiéndose el fenómeno de la legislación pactada en los postulados generales de las democracias participativas. En todo caso, las opiniones del Catedrático fallecido en torno al papel de las fuentes bilaterales fueron precursoras del inusitado desarrollo de éstas en el Derecho postconstitucional vigente. Por lo que no se puede por más que concluir que sus intuiciones prospectivas se han cumplido plenamente.

Segunda.- Desde la perspectiva que da el tiempo se entiende lo justa que es la crítica de Lombardía a la concepción, de moda en los años posconciliares

<sup>43</sup> Véase la exposición de éstos que se hace en mi libro *Contribución al estudio de las Entidades religiosas en el Derecho español. Fuentes de relación con el Estado*, Editorial Comares, Granada 2013, pp. 99-139. Un análisis en torno a la naturaleza jurídica de estos acuerdos, vid., RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Los convenios entre las Administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica de Ediciones, Pamplona 2003.

en amplios sectores eclesiales, que reniega de los concordatos y, sin embargo, propugna la firma de acuerdos específicos entre la Santa sede y el Estado. La identificación entre concordato y privilegios de la Iglesia, o de concordato y confesionalidad del Estado, sin duda pesó a la hora de acoger el sistema de acuerdos específicos. Hoy cabe concluir que, en realidad, era una postura política, o, si se quiere calificarla más certeramente, de “cosmética terminológica”. Sobre todo al adoptar la fórmula de aprobar cuatro Acuerdos con la Santa sede, de tramitación paralela, que, en su conjunto, sustituyen al obsoleto Concordato de 1953. Por las materias tratadas, su procedimiento de aprobación, la naturaleza jurídica y la vigencia en el ordenamiento español, constituyen, en el fondo, un nuevo concordato. De ahí que las explicaciones que intentaron justificar la bondad de la vía de los acuerdos específicos frente al concordato tradicional con argumentos pretendidamente técnico-jurídicos –tales como su mayor facilidad de reforma o agilidad en la aprobación–, defendidos no sólo por la doctrina sino también por el Ministro de Asuntos Exteriores en la presentación de los Acuerdos ante el Pleno del Congreso de los Diputados<sup>44</sup>, resultan hoy, si cabe, meros sofismas dialécticos vacíos de contenido desde el punto de vista del análisis racional de la cuestión, como bien supo ver Lombardía.

Tercera.- Por otro lado, la propuesta del maestro cordobés de la utilidad y adaptación a la realidad española que pudiera tener un sistema de acuerdos con la Santa sede con cláusulas generales en ciertas materias, que remitiesen su desarrollo a ulteriores convenios entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal Española, se ha visto cumplida en aquéllos suscritos entre las mencionadas partes en el ámbito de la enseñanza de la Religión Católica en las escuelas, la asistencia religiosa o el patrimonio histórico-artístico de titularidad eclesial, por citar las tres materias más relevantes<sup>45</sup>.

Cuarta.- A pesar de que, como bien dijo Lombardía, las relaciones de cooperación del art. 16.3 no constitucionalizan los acuerdos como único medio a

---

<sup>44</sup> El Ministro se refirió a las razones que justifican el rechazo del concordato y las virtudes de los acuerdos parciales en los siguientes términos: “... la fórmula del concordato era una fórmula ya anticuada, una fórmula monolítica, la existencia de un documento único en el que se regulaba a veces con excesiva minuciosidad todo lo referente a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y en este caso se ha sustituido por la fórmula más progresiva, nueva ... con mayor facilidad y agilidad ... en el momento de una posible revisión o de una posible adaptación a las situaciones cambiantes. Esto quiere decir que la modificación de un acuerdo deja intactos a los restantes acuerdos y no tiene, por tanto, ese carácter monolítico que tiene un documento único como el concordato, en que la modificación de un artículo lleva a la modificación de todo el cuerpo del concordato”. M. Oreja Aguirre, discusión ante el Pleno del Congreso de los Diputados para la autorización de los Acuerdos entre la Santa sede y el Estado español, celebrada el 13 de septiembre de 1979. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, p. 1674.

<sup>45</sup> Vid., una relación de ellos, así como de su contenido y régimen jurídico, en MOTILLA, A., “Contribución ...” cit., pp. 65-80.



través del cual las confesiones pueden obtener ventajas en el ordenamiento, a partir de finales de los años 90 la tendencia del legislador español ha sido restringir los beneficios que se conceden a las confesiones que sean parte de uno de esos convenios: la Iglesia católica y las tres Federaciones que firmaron, por el cauce señalado en el art. 7 LOLR, los Acuerdos de 1992 –las evangélicas, judías<sup>46</sup> e islámicas–. Las materias en que se realiza esa remisión a las confesiones con acuerdo son diversas: asistencia religiosa, enseñanza, beneficios fiscales, etc. No es lugar éste para enumerar los ámbitos y normas unilaterales del Estado que se remiten a los acuerdos en una regulación concreta, o restringen a las confesiones vinculadas a uno de estos instrumentos normativos un régimen determinado favorable. Tan sólo señalar que, como acertadamente se ha señalado<sup>47</sup>, esto abre la brecha existente entre el estatuto jurídico de las iglesias y comunidades con acuerdos con el Estado, y las meramente inscritas o, incluso, que hayan alcanzado notorio arraigo en España<sup>48</sup>.

Quinta.- También el propósito de Lombardía de equiparar la naturaleza jurídica de los acuerdos del art. 7 LOLR con los vigentes con la Santa sede, en virtud de la fuerza impulsora del principio de igualdad, se ha visto en cierta medida frustrada en la legislación postconstitucional. Lo cual se refleja no sólo en cuanto al contenido –ciertamente distante– de lo pactado en los Acuerdos de 1979 y los tres Acuerdos con las Federaciones de 1992; asimismo, y en lo que más interesaba al análisis de Lombardía en su perspectiva de estudio como fuentes del Derecho español, en su naturaleza jurídica.

Ciertamente en el desarrollo y modificación de los Acuerdos con la Santa sede en el ordenamiento español ambas partes se han preocupado de subrayar la naturaleza de convenios *iuris gentium* de los pactos, observando, por ende, una exquisita bilateralidad en las negociaciones, conforme a las normas de la Convención de Viena. Así se demostró en el procedimiento y forma de lo que, en mi opinión, fue la modificación del art. 3.c. del Acuerdo sobre asuntos económicos, por el cual se derogó la exención a favor de los entes eclesiásticos del Impuesto sobre el valor añadido en la adquisición de objetos de culto. Las ne-

<sup>46</sup> La disposición final 7ª de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria sustituye el nombre de la “Federación de Comunidades Israelitas de España” por el de “Federación de Comunidades Judías de España”.

<sup>47</sup> Así, en IBÁN, I. C., “Confesiones religiosas”, en I. C. Ibán-L. Prieto Sanchís-A. Motilla, *Manual de Derecho Eclesiástico* (2ª edición revisada), Editorial Trotta, Madrid 2016, pp. 161-164.

<sup>48</sup> Excepción al respecto ha sido la reciente atribución de efectos civiles a los matrimonios celebrados ante ministros de culto de confesiones que hayan alcanzado el reconocimiento del notorio arraigo en España –Mormones, Budistas, Ortodoxos y Testigos de Jehová–. (Vid., al respecto, la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria, que modifica el art. 60 del Código civil en el sentido de incluir un párrafo por el que se reconocen efectos civiles a los matrimonios celebrados por las confesiones con notorio arraigo a partir del 30 de junio de 2017 –fecha en que la Ley entrará en vigor a tales efectos–).

gociaciones se realizaron a dos niveles: técnico, entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal Española; e internacional, entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Santa sede, a través de su representante en España, el Nuncio Apostólico. Alcanzado el acuerdo sobre el contenido de la modificación, se formalizó por la vía tradicional en las relaciones diplomáticas: el canje de notas. El intercambio de Notas entre la Sede Apostólica y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se efectuó los días 21 y 22 de diciembre de 2006<sup>49</sup>.

Yendo más allá, el carácter internacional de los acuerdos con la Iglesia se extiende a aquellos convenios suscritos entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal Española que desarrollan preceptos de los Acuerdos con la Santa sede, los cuales, a su vez, se remiten a ellos a fin de regular una determinada materia. Nuestra jurisprudencia, por lo menos en la cuestión del régimen de los profesores de Religión Católica, viene sosteniendo la naturaleza internacional de esos convenios por su vinculación con los Acuerdos con la Santa sede y, por consiguiente, su modificación bilateral, sin que puedan prevalecer sobre ellos las disposiciones unilaterales del Estado –incluso las de rango de ley–<sup>50</sup>. La garantía de intangibilidad de los convenios con la Conferencia en ejecución del concordato se ve sumamente reforzada.

No se encuentran, desde luego, en una situación similar los acuerdos con otras confesiones, por lo menos a juzgar por la regulación y desarrollo de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones evangélica, judía e islámica, aprobados conforme al cauce diseñado por el art. 7 LOLR. Es verdad que en su procedimiento de aprobación parlamentaria y en la estructura de las Leyes se trató de respetar el principio *pacta sunt servanda* alcanzado en el acuerdo con la confesión, aproximándolos, así, a la naturaleza internacional de los convenios con la Santa sede: en las Cámaras se siguió el trámite de “lectura única” que no admite enmiendas parciales de los Acuerdos; y la estructura de las Leyes aprobatorias como de “artículo único” garantiza que los Acuerdos, que se insertan como anexos a las Leyes, sean los instrumentos que regulan la relación jurídico-material<sup>51</sup>. Sin embargo, ni en la posible modificación de los Acuerdos se ha de respetar, como veremos, la bilateralidad, ni, desde un punto de vista for-

---

<sup>49</sup> Sobre los motivos por los cuales las partes eligieron este procedimiento, así como las razones que sustentan mi postura a favor de considerar que el pacto significó en realidad una modificación del Acuerdo, vid., el trabajo, publicado en el vol. XXXI de esta Revista, “Modificación y desarrollo del Concordato ...”, cit., pp. 289-299.

<sup>50</sup> Vid., la exposición y valoración de esta jurisprudencia en *ibidem* pp. 303 ss.

<sup>51</sup> El artículo único de las Leyes comprende una cláusula meramente aprobatoria: “Las relaciones de cooperación con ... se regirán por lo dispuesto en el Acuerdo de cooperación que se incorpora como anexo a la presente Ley”.

mal, la ley aprobatoria deja de ser una ley ordinaria, sometida a los procedimientos de modificación —unilaterales— de toda ley. En la praxis de los Acuerdos de 1992 nada hay que lleve a afirmar, como hacía Lombardía, la existencia de un ordenamiento externo donde nacen y surten efectos tales Acuerdos. Lo comprobaremos aludiendo a datos de la regulación de los Acuerdos de 1992, así como a la praxis evolutiva de dichos convenios.

A tenor de la propia regulación contenida en los tres Acuerdos, en materia de iniciativas legislativas que afecten a su contenido la disposición adicional 1ª establece que el Gobierno podrá decidir unilateralmente eventuales modificaciones del texto en vigor, comprometiéndose tan solo a ponerlo en conocimiento de la contraparte confesional —se entiende que a meros efectos consultivos—<sup>52</sup>. No parece que tal solución sea la más acorde para garantizar la bilateralidad en la aplicación del mismo y, desde luego, se separa de la regulación establecida para los tratados internacionales —y, por tanto, para los Acuerdos con la Santa sede— en la Convención de Viena. Un ejemplo de ley unilateral del Estado modificativa de los Acuerdos es la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria<sup>53</sup>, que modifica los arts. 7 referidos a la eficacia civil de los matrimonios evangélicos, judíos e islámicos, y que unifica los requisitos para la inscripción de los enlaces exigiendo, en todos los casos, la obtención de un certificado de capacidad con carácter previo a la celebración del matrimonio.

Este poder unilateral del Estado que, insistimos, separa los acuerdos del art. 7 LOLR de la praxis de las convenciones internacionales, se repite en el ámbito de la emanación de las normas de desarrollo de las disposiciones pacticias o, por lo menos, en la directa ejecución de las mismas. Las respectivas disposiciones finales de los Acuerdos con las Federaciones evangélica, judía e islámica atribuyen tal competencia al Estado: “Se faculta al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Justicia y, en su caso, conjuntamente con los ministros competentes por razón de la materia, dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de los dispuesto en el [los] presente[s] Acuerdo[s]”. En virtud de tal facultad, el Gobierno, por ejemplo, procedió a desarrollar el art 9 de los Acuerdos en materia de asistencia religiosa en las prisiones determinando las condiciones de acreditación y autorización de los mi-

---

<sup>52</sup> “El Gobierno pondrá en conocimiento de la Federación ..., para que ésta pueda expresar su parecer, las iniciativas legislativas que afecten al contenido del presente Acuerdo”. La cláusula es idéntica en los tres Acuerdos.

<sup>53</sup> Disposiciones finales 5ª, 6ª y 7ª (Recordemos que esas modificaciones entrarán en vigor el 30 de junio de 2017). La mencionada Ley ha sido desarrollada por la Orden JURI/577/2016, de 19 de abril, sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación del certificado de capacidad matrimonial y de celebración del matrimonio religioso.

nistros de culto que dispensen dicha asistencia<sup>54</sup>; para ello tan sólo se consultó, como se dice en la exposición de motivos, a las Federaciones<sup>55</sup>.

La conclusión parece clara. Lejos de la propuesta de Lombardía de hacer nacer los convenios del art. 7 LOLR en un ordenamiento externo que garantice la bilateralidad en su eficacia y desarrollo, acercándolos con ello a los convenios con la Santa sede, el legislador español ha preferido considerar los Acuerdos de 1992 como actos normativos –eso sí– pero que cobran fuerza en el ordenamiento como leyes ordinarias y sometidos, por tanto, a la posible modificación –a través de normas de igual rango– y desarrollo unilateral de los mismos. También en estas cuestiones atinentes a las fuentes pacticias del Derecho eclesiástico español se ensancha el foso que separa, de un lado, a los acuerdos con la Iglesia católica –aquellos con la Santa sede siguen el régimen de los tratados internacionales– y los del art. 7 LOLR, considerados, como hemos visto, disposiciones unilaterales del Estado con rango de ley. Se descarta, con ello, el llamamiento que hiciera el maestro –al que recordamos a los treinta años de su desaparición– a la igualdad constitucional como principio impulsor de un régimen lo más próximo posible entre ambas clases de convenios.

---

<sup>54</sup> Mediante el Real Decreto 710/2006, de 9 de junio.

<sup>55</sup> “... han sido consultadas las Federaciones de Entidades Religiosas Evangélicas en España, la Federación de Comunidades Judías y la Comisión Islámica de España”.