

CONCORDATOS Y ACUERDOS. REFORMAS Y RUPTURAS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Rodolfo Martín Villa*

Creo que debería dar alguna explicación ya que habrá quien se estará preguntando ¿por qué una persona como yo aborda un tema como este?

Nuestro compañero recientemente fallecido, José Ángel Sánchez Asiaín, que había tenido la muy feliz iniciativa en 1982 de crear el Colegio Libre de Eméritos Universitarios me pidió que le sucediera en la presidencia, al cabo de veinte años de muy fecunda labor.

Eran aquellas fechas, a comienzos del actual siglo, tiempos de choques no pequeños entre el Gobierno, entonces del Partido Popular, y la Iglesia. Dificultades que ha relatado con tanta objetividad como acierto nuestro compañero el Cardenal Rouco Varela.

La experiencia nos permite afirmar que, en las relaciones de la Iglesia con los Gobiernos en España, si gobierna la derecha, la botella está medio llena y si lo hace la izquierda, medio vacía.

La reacción del Gobierno frente a la actitud de la Comisión Episcopal Española sobre el Pacto Antiterrorista que se había suscrito por la casi totalidad de las formaciones políticas y, muy especialmente, una declaración de los obispos de las Diócesis vascas con críticas al Gobierno sobre la ilegalización de Herri Batasuna motivó una llamada del Ministro de Asuntos Exteriores al Nuncio Apostólico. Curiosa manera, la propia del Derecho Internacional, de abordar un problema tan doloroso como doméstico: el terrorismo etarra.

* Sesión del 21 de febrero de 2017.

CONFESIONALIDAD Y LIBERTAD RELIGIOSA

También algunas iniciativas del Gobierno de Rodríguez Zapatero, con notables diferencias con la Iglesia, nos aconsejó en el Colegio de Eméritos estudiar la cuestión de las relaciones de las Confesiones Religiosas con el Estado. Analizamos la legislación comparada y la situación en países como Francia, Italia, Alemania, Portugal, el Reino Unido y Estados Unidos. Los estudios resultaron muy aleccionadores y no discreparon en lo esencial. La cuestión de la confesionalidad religiosa deja de tener presencia constitucional. Priman los derechos de los ciudadanos y las libertades públicas, sociales y culturales. También la libertad religiosa.

Irlanda supuso para nosotros una enseñanza muy significativa. Cuando la católica Irlanda alcanza su independencia envía su proyecto de Constitución al Vaticano para merecer su “bendición”. El entonces Secretario de Estado, Cardenal Paccelli, pronto Papa Pio XII, contesta en relación al proyecto que “ni lo aprueba, ni lo desaprueba, lo recibe”. La República de Irlanda no ha suscrito Concordato alguno con la Santa Sede.

Se supera la confesionalidad medieval de las monarquías tradicionales y el laicismo, entendido como una actitud que comporta hostilidad hacia lo religioso, se transforma en laicismo positivo.

Los Estados no tienen religiones, son los ciudadanos los que pueden profesar o no una religión y debe ser reconocida, entre sus libertades, la libertad religiosa. Son las personas las que nacen en una familia, se educan y contraen matrimonio de una forma determinada, constituyen su proyecto familiar, escogen sus profesiones y tienen una actitud ante la religión en su vida.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España, como en el conjunto de las naciones próximas a nosotros, están condicionadas por la confesionalidad católica.

Con posterioridad a la Reforma protestante, España se alinea en el ámbito de las monarquías católicas. Tanto en España como en el resto de los Estados católicos se manifiesta un cierto choque con la posición de Roma, tendente a mantener un control sobre decisiones públicas, sobre todo en materias como la educación. La Santa Sede interviene en terrenos no religiosos y los monarcas están presentes en ámbitos religiosos. Por ejemplo, en los nombramientos de Obispos. Estas situaciones se dan también en los Estados que, tras la Reforma, se instalan en la esfera protestante acaso en virtud del principio “*Cuius regio eius religio*”. A cada reino, su religión y, en el Reino Unido, se unifica la autoridad estatal y la religiosa, aunque mantienen relaciones de clara autonomía. En la Alemania protestante las injerencias de las autoridades públicas en materias religiosas se intensifican. Lutero plantea la Reforma para, entre otras

cosas, acabar con el poder político de Roma pero, poco tiempo después, la intervención de los Príncipes alemanes sobre la Iglesia reformada se intensifica.

CONSTITUCIONES Y CONFESIONALIDAD EN EL SIGLO XIX

Un breve recorrido por nuestra historia constitucional desde 1812 hasta la Segunda República (1931) nos da cuenta de la constante presencia de la llamada “cuestión religiosa” y del tratamiento de la confesionalidad católica del Estado.

La Constitución de 1812 señala que “la religión de la Nación española es y será, perpetuamente, la católica, apostólica y romana, única verdadera”. “La Nación la protege con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

Resulta hoy inexplicable la ausencia de la libertad religiosa en una Constitución de españoles “libres e iguales”. Dicha ausencia podría explicarse por la presencia entre los constitucionalistas de una notable representación, en calidad, cantidad y jerarquía, del clero católico.

La Constitución de 1837 proclama que “la Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles”. En la de 1845 se establece que “la Religión de la Nación española es la católica, apostólica y romana”, y la de 1876 declara que “la religión católica, apostólica y romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y a sus ministros”. Con todo, esta Constitución admite la práctica privada de religiones distintas a la católica.

Tras la revolución de septiembre de 1868, la Constitución de 1869 proclama que “la Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica”. Solamente quiere responder a los deberes del Estado y, a su manera y por primera vez, se reconoce el principio de la libertad religiosa: el ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que la observancia y acatamiento de la Ley y del Derecho. Esa Constitución indica que si algunos españoles profesaran otra religión distinta de la católica es aplicable a ellos todo lo dispuesto para los extranjeros, si bien se trata de una formulación planteada como una hipótesis y que parece mostrar, en el fondo, poca convicción de que haya españoles con otra confesión distinta de la católica.

Podría resumirse el constitucionalismo en la España del siglo XIX por la confesionalidad católica del Estado, por un lado, y la intervención de la autoridad civil en el ámbito religioso y, con la excepción en 1889, la ausencia del principio de libertad religiosa.

II REPÚBLICA Y FRANQUISMO: OPCIONES ANTAGÓNICAS

La Constitución de 1931 supone una ruptura clara con la confesionalidad católica y con la injerencia de la autoridad civil en lo religioso. En su artículo 3 proclama que “el Estado no tiene religión oficial”. También establece que “la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizadas en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública”. “Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas”. Afirma también que las creencias no podrán suponer privilegio alguno, ni discriminación.

Estos principios de la Constitución de 1931 serían hoy asumibles sin grandes dificultades. Más la legislación que acompaña a tales principios constituye una política claramente adversa a la Iglesia católica. Difícilmente se puede encontrar una legislación tan hostil a la religión católica. En este sentido, la Ley de 1933 de Confesiones y Congregaciones Religiosas culmina la legislación contraria y desafiante hacia lo católico.

La confesionalidad católica del régimen nacido de la Guerra Civil resulta clara desde sus comienzos y en el ámbito de sus Leyes Fundamentales. El Fuero de los Españoles proclama en 1945 que “la profesión y la práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial”. “Nadie será molestado por sus creencias religiosas o por el ejercicio privado del culto. No se permitirán otras confesiones, ni manifestaciones externas que las de la religión católica”.

El Concordato de 1953 consagra los postulados proclamados en el Fuero de los Españoles. La Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional de 1958 señala que “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”.

El Concordato mantiene el derecho de presentación para el nombramiento de Obispos, pero la Iglesia mantiene los tradicionales privilegios tanto en el orden económico como en el jurídico: el fuero de jurisdicción para el clero, eficacia civil de las decisiones de los tribunales eclesiásticos y sistema de acceso a la personalidad civil de las asociaciones católicas.

De otra parte, la asignatura de Religión está asegurada en la educación y a la doctrina católica se deberán ajustar las enseñanzas.

La ausencia de la libertad religiosa no era debida solamente al franquismo. Coincidió con la doctrina pontificia. A partir del Concilio Vaticano II se

produce un choque inevitable entre el franquismo, inspirado en la doctrina católica que no aceptaba la libertad religiosa, y una Iglesia que, a partir del Concilio y fundamentalmente de la declaración *Dignitatis Humanae*, reconoce el conjunto de las libertades, las religiosas y las políticas.

España, en su “fidelidad” a la Iglesia, ha de acomodarse a la nueva doctrina, y las colisiones durante los últimos años del franquismo entre el Gobierno y la Iglesia son abundantes.

En el plano legislativo se produce, como consecuencia obligada del Concilio Vaticano II, una modificación con la Ley de 1967 que regula en el Derecho Civil la libertad religiosa y se da una nueva redacción al Fuero de los Españoles: “El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa que estará garantizada por una eficaz tutela jurídica que a la vez salvaguarde la moral y el orden público”.

LA TRANSICIÓN EN LA IGLESIA Y EN ESPAÑA

El Concilio Vaticano II se pronuncia a favor de la libertad religiosa, no de la confesionalidad de los Estados. Las conclusiones del Concilio están en la línea de los grandes principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

La Iglesia católica había hecho su propia reforma y transición con el Concilio, mientras que la sociedad española, modernizada tras el desarrollo que comienza a finales de los años 50, convive con dificultades con un régimen político no moderno.

En la Transición española la Iglesia no constituye un obstáculo para las libertades que se consagran definitivamente en la Constitución de 1978 sino que es un elemento catalizador que posibilita las libertades y un factor esencial y determinante para la reconciliación entre los españoles.

Las palabras del Cardenal Tarancón en el acto de proclamación del Rey Juan Carlos son muy significativas. Pide para la Iglesia libertad de actuación del mismo modo que solicita el reconocimiento de las libertades públicas.

Como ha señalado nuestro compañero Olegario González de Cardedal, el día de la firma de la Constitución el Cardenal Tarancón se sienta en la tribuna del Congreso junto a los representantes de la Iglesia anglicana, evangélica, comunidad judía y comunidad islámica, lo que simboliza el respeto al pluralismo religioso y la convivencia de la religión católica, muy relevante en España, con las demás religiones en un plano de igualdad.

El primer Gobierno presidido por Adolfo Suárez, y a los pocos días de su constitución en julio de 1976, concluye un Acuerdo con la Santa Sede que impulsa nuestro compañero Marcelino Oreja. Supone el inicio de unas relaciones en las que España y el Vaticano renuncian a unos privilegios -derecho de presentación y fuero- y anuncian que se revisará el Concordato de 1953 para adaptar sus relaciones a las nuevas condiciones políticas, tras la reciente proclamación del Rey Juan Carlos I, y a las directrices del Concilio Vaticano II.

La Constitución de 1978 en su artículo 16 consagra el principio de libertad religiosa, no proclama la confesionalidad del Estado y asegura relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás Confesiones Religiosas. La Constitución sitúa al Estado en una cierta neutralidad religiosa que posibilita la cooperación como garantía de la libertad religiosa.

ACUERDOS CON LA IGLESIA Y LAS CONFESIONES NO CATÓLICAS

En 1980 se aprueba la Ley Orgánica de Libertad Religiosa que es, más que una Ley de Libertad Religiosa, una Ley de Confesiones Religiosas, que contribuye de forma muy valiosa a un acertado entendimiento del hecho religioso. Como lo fueron los Acuerdos de 1979 con la Santa Sede, publicados después de la firma de la Constitución, negociados antes con eficacia, acierto y atención a los distintos criterios políticos presentes en las Cortes Constituyentes y que se refieren a los aspectos jurídicos, financieros, educativos y de asistencia a las Fuerzas Armadas.

Con todo y aunque, al parecer, existe una nota verbal referida al nombramiento del titular de la Diócesis de Urgell, se trata del Copríncipe de Andorra, que ejerce funciones de gobierno por parte española y a cuyo nombramiento y ejercicio como autoridad civil el Gobierno español no puede ni debe ser ajeno. Hay otro caso, a mi juicio menos necesario, aunque acertado, en que el Estado conserva el derecho de presentación, que es para el nombramiento del Arzobispo Castrense.

Los Acuerdos con la Santa Sede de 1979 y los de 1992 con las Confesiones Religiosas reconocidas —evangélica, judía e islámica— regulan aspectos muy parecidos. Los Acuerdos con la Santa Sede se desarrollan en el marco del Derecho Internacional sin intervención alguna, al menos formalmente, del interlocutor natural en España, su Conferencia Episcopal. Los Acuerdos con las Confesiones no católicas se negocian con las autoridades de esas Iglesias en España y se tramitan como leyes ordinarias en las Cortes.

Es cierto que la propia Constitución señala, como hemos dicho, lo singular de la Iglesia católica en España. Pero habría de considerarse si esa sin-

gularidad que, por supuesto, no obliga a sujetarse a las formas concordatarias es conveniente llevarla a un diferente tratamiento que, además, hará más difícil la defensa de la cooperación del Estado y la Iglesia católica.

No es cuestión de discutir la personalidad internacional de la Santa Sede. Se trata de saber si los aspectos jurídicos, educativos, económicos o de simbología religiosa son tan distintos desde un punto de vista jurídico que requieren acuerdos de diferente naturaleza, al menos en la mayoría de los supuestos.

Con posterioridad a los Acuerdos de 1979, solo en una ocasión se ha utilizado el procedimiento concordatario: con el intercambio de notas verbales en diciembre de 2006 entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Nuncio, que tuvo su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado de 2007. Se trataba de lo relativo a la llamada “casilla” religiosa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Las fórmulas de financiación religiosa deben ser las mismas para todas las confesiones. Por otra parte, la “casilla” puede suponer un sistema que aplicado, con las necesarias diferencias, a la financiación pública de partidos, sindicatos y patronales sería una forma de hacer frente a la actual falta de transparencia y fuente de corrupción pública, que tanto preocupa a los españoles.

La fórmula actual de financiación de la Iglesia fue el inicio de una acertada vía de colaboración ciudadana voluntaria a través de dicho impuesto. Debería extenderse a todas las confesiones y, a mi juicio, incrementarse para atender también al coste de la enseñanza religiosa que, en lo relativo a la religión católica, se atiende hoy en los Presupuestos Generales del Estado.

Ello supondría que las Administraciones públicas no tendrían responsabilidad alguna en relación con el profesorado de la enseñanza religiosa de las distintas confesiones. Sí deberían cuidarse de que los docentes nombrados por las confesiones posean un nivel académico adecuado para unas enseñanzas que de ningún modo pueden ser opuestas a los derechos, libertades y deberes reconocidos en la Constitución.

Las diferencias existentes relativas a la interpretación de los Acuerdos de 1979 han sido resueltas por el Tribunal Constitucional y otros tribunales españoles. Son las leyes españolas las que han definido la capacidad de actuación de las instituciones católicas en la educación, cultura, asistencia y promoción social o las obligaciones tributarias.

Problemas ha habido: los derechos laborales de los profesores de religión, los símbolos religiosos en espacios públicos, la objeción de policías y militares a participar en las ceremonias religiosas y otros conflictos que no solo

se plantean en España. Como hemos dicho, ha sido resueltos por el ordenamiento jurídico español.

Para finalizar, querría indicar que no puede pretenderse que las Leyes sean las que protejan las conciencias religiosas de los ciudadanos. Ya lo advirtió nuestro compañero Landelino Lavilla en los distantes años 80 con motivo de la primera Ley del Divorcio.

Por lo demás, a la Iglesia católica en España le ha resultado muy positiva la competencia y la libertad en los distintos ámbitos en los que actúan sus instituciones. Mucho más positiva que la propia de una “protección” concordataria.

En lo que se refiere a los Acuerdos de 1979 y de 1992, no es cuestión de no cambiar nada ni de romper todo. Como siempre, una reforma bien hecha y a tiempo puede ser la solución.