

# **PODER POLÍTICO Y PODER RELIGIOSO. CLAVES, CAUCES Y MODELOS DE RELACIÓN: ACUERDOS IGLESIA-ESTADO<sup>1</sup>.**

Dionisio LLAMAZARES FERNÁNDEZ

Catedrático de Universidad de Derecho Eclesiástico del Estado  
Universidad Complutense de Madrid

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Modelos y cauces históricos de la relación. 2.1. Ideal de la *reductio ad unum*. 2.2. Ruptura de la unidad y abandono de la universalidad del ideal. 2.3. Libertad de conciencia y explosión de la pluralidad. 2.4. Cambio de actitud de la Iglesia católica a partir del Vaticano II. 3. Conclusiones.

## 1.-. Introducción.

Una de las claves a las que se ha recurrido para hacer una lectura de la historia de occidente es la que ofrece la dialecticidad entre estos dos polos: la religión y la política, los correspondientes poderes y los correspondientes Derechos.

También yo intentaré hacer ese mismo ensayo. Eso sí, limitándome al contexto de la historia de Occidente durante los últimos veinte siglos de protagonismo cristiano. No me referiré a otros tiempos, ni a otros contextos culturales o religiosos.

Pero con una ligera variante que creo que puede tener largo alcance.

La relación no es una relación bipolar, sin más, sino una relación a tres bandas. Emperador y Pontífice no pretenden tanto dominarse mutuamente como estar por encima del otro en el dominio de un tercero, vasallo de ambos. No sólo por el afán de dominio sin más, sino por garantizarse una actitud de obediencia más segura de parte del sometido.

La obediencia al poder secular y la obediencia al poder religioso se apoyan en fundamentos enteramente distintos que ponen de relieve ya

---

<sup>1</sup> Texto de la conferencia pronunciada en el *III Curso de invierno* organizado por la Universidad de Valladolid del 11 al 13 de marzo de 2002.

las diferentes denominaciones con las que se conoce a los dominados: súbditos y fieles respectivamente.

El fundamento del poder secular descansa, en última instancia, en el reconocimiento de hecho de la autoridad de la fuente de la que dimana, cualesquiera que sean las razones (la posibilidad de coacción efectiva o la fe religiosa). De ahí las diferencias entre las diferentes obediencias y entre la diferente fuerza de obligar de las normas (Derecho) emanadas de uno y otro poder.

El secular sólo puede reclamar o no tiene más remedio que contentarse con la obediencia formal externa, el religioso exige el asentimiento interno y, por tanto, una obediencia mucho más ciega.

Poder alude siempre a superioridad y dominación e implica siempre la existencia de alguien subordinado y que obedece. El poder religioso domina sobre el fiel; el secular sobre el súbdito. Cuando se ve en el dominado una realidad indivisible que no permite distinguir entre el fiel y el súbdito la tensión y el choque entre poderes es inevitable: ambos querrán estar por encima del otro. El poder religioso pretenderá que sus fieles sean también sus súbditos y, a su vez, el poder político pretenderá que sus súbditos sean simultáneamente sus fieles. En última instancia, el campo de batalla va a ser la conciencia de los subordinados-dominados.

Desde esa perspectiva intentaremos mostrar, de un lado, las dificultades y el tortuoso camino que ha tenido que recorrer la libertad de conciencia hasta salir a flote, y, de otro, ese triunfo final, a pesar de la losa que han supuesto algunos de los modelos históricos de relación entre esos dos polos, poder secular y poder religioso.

Ambos poderes desean llenar lo que consideran carencia propia con algo que sí tiene el otro. El poder político quiere gozar de la seguridad de ser obedecido con entusiasmo; el poder religioso quiere asegurarse la eficacia de esa obediencia. La relación de dominación alcanza su máxima potencialidad cuando ambas se unen, de manera que la conciencia del súbdito-fiel garantiza al poder, sea religioso o político ambas características de la obediencia, no sólo una obediencia formal y externa, sino también el asentimiento interno.

Lo que el poder político pretende, en definitiva, es dotar a las normas jurídicas seculares de la imperatividad formal propia de las religiosas, convirtiéndolas en confesionales (técnicas de la remisión

formal y del reconocimiento de efectos a los negocios jurídico-canónicos); por su parte, el poder religioso quiere dotar a sus normas del mismo grado de eficacia, contra la libertad personal del obligado, del que gozan las seculares gracias a la coactividad secular, incluida la violencia, de la que gozan las normas seculares.

Se considera a los respectivos ordenamientos jurídicos, confesional y secular, o como una unidad o en una relación tal (técnica de las remisiones), que el secular dote al confesional de eficacia formal externa real, operando como brazo secular de la Iglesia, y el confesional al secular de la eficacia del asentimiento interno o en conciencia.

El poder (político o religioso) tiene siempre una proclividad interna hacia la dictadura de conciencias, como ideal de máxima realización. Esa es una de las máximas expresiones del llamado pensamiento único: el dogmatismo excluyente.

Estamos refiriéndonos a poderes que se legitiman ambos en la Divinidad, de arriba a bajo, y consiguientemente, de una subordinación originaria a ellos de sus fieles o súbditos. Estos no tienen derechos, sólo deberes; los derechos son sólo de titularidad de los primeros y de las instituciones a las que dicen encarnar: la monarquía o la Iglesia como representación de Dios mismo.

Tanto el poder religioso como el político se legitiman por su fin último, que es el mismo para ambos: la salvación eterna de sus fieles-súbditos o súbditos-fieles (el juramento feudal de vasallaje). Así las cosas no debe extrañar que cada uno de ellos reclame o exija la aprobación del otro o que intente utilizar como instrumento al otro.

Resultado ideal: unidad política, unidad religiosa y unidad político-religiosa.

Así las cosas es inevitable el conflicto y la confrontación que puede ser de distintos tipos y grados y que pretende superarse, comprobadas como imposibles otras salidas, a través de la negociación. Esa es la función que se ha encomendado a los concordatos. Aunque, ya lo veremos, no es esa la única salida, cuando Imperio y Papado pierden su hegemonía frente a los reinos, y el conflicto no se plantea tanto entre ellos como entre distintos grupos, mayorías y minorías, dentro de

un mismo reino. A partir de este momento, el concordato propiamente dicho, como acuerdo de carácter internacional, se ensaya, con un cierto cambio de sentido, sólo en países en los que ha triunfado claramente la contrarreforma.

La naturaleza y función de los concordatos, hacia la que focalizaremos nuestra atención, cambia y evoluciona según cuáles hayan sido las causas de la confrontación. Por lo pronto hay que decir que en ningún caso se cuenta para nada con los súbditos y con los fieles respectivos y, como veremos, ni siquiera se tienen en cuenta sus derechos, únicamente sus deberes respecto de los detentadores de los poderes político y religioso. Las técnicas utilizadas para instrumentar la relación entre los respectivos ordenamientos jurídicos serán las remisiones normativas y el reconocimiento, recíproco y biunívoco, de efectos o de relevancia jurídica a los negocios jurídicos nacidos al amparo de las normas del otro.

La historia de Occidente podría describirse como la historia de la liberación de las conciencias de esa dictadura, tanto frente al poder político como frente al religioso, y como los intentos sucesivos y constantes por superar esa confrontación.

## 2.- Modelos y cauces históricos de la relación

### 2.1. El ideal de la *reductio ad unum*.

El ideal del pensamiento único con exclusión del pluralismo no es nuevo ni siquiera en su dimensión más ambiciosa de universalidad.

Durante los tres primeros siglos el cristianismo vive una actitud de desprendimiento del mundo y, consecuentemente, de lejanía del poder secular, probablemente como consecuencia de la confluencia, aparte de otros, de dos factores: la esperanza en una pronta segunda venida, y la actitud perseguidora de las autoridades del Imperio. Una muestra elocuente de esa lejanía, traducida en desconfianza respecto al Derecho romano y a las autoridades que lo aplicaban, la ofrece la *Episcopalis audientia*, que paradójicamente, cumpliría posteriormente la función de puente de comunicación entre ambos Derechos, hasta generar la confusión entre ellos.

Pero a partir del momento en que el cristianismo es declarado religión oficial del imperio, y sus doctrinas ortodoxas obligatorias

para todos los súbditos del imperio, que se convierten así en fieles del poder imperial, con la Constitución *Cunctos Populos*, el ideal de la *reductio ad unum* será como la estrella de oriente para los reyes magos: unidad política, unidad religiosa y unidad político-religiosa, bajo el vértice supremo del Emperador. Los nomo-cánones serán una de sus expresiones señeras.

Siempre se habla elogiosamente del Papa Gelasio como introductor del dualismo cristiano. No estoy tan seguro de que merezca un juicio de valor positivo, si nos atenemos a los resultados. Porque la fórmula del Papa Gelasio es la que abre la puerta a la lucha entre los dos poderes y la que hará posible la inversión en la relación de poderes. Esa fórmula es la que abre paso a la confrontación entre tradición carolingia y tradición carolingia invertida; es la que justificará la reforma interna de la Iglesia por el Emperador, reduciendo la función pontificia a una mera función litúrgica; pero también la que abre paso al largo periodo que inaugura siglos más tarde Gregorio VII con la consagración la supremacía pontificia incluso en lo temporal; es la que hace posible la expresión histórica más nítida de la identificación y unión de obediencia formal externa y asentimiento interno a las normas y, en definitiva, de la conversión del poder en una verdadera dictadura de las conciencias.

La conjunción de dos principios, la obligatoriedad de proyección universal del mensaje cristiano (proselitismo universal) y el dogmatismo excluyente que refleja la frase *extra Ecclesiam nulla salus* del San Cipriano, están seguramente tras la intolerancia absoluta del disidente o hereje (inquisición) del que se exige por la fuerza el arrepentimiento por haber abandonado la verdad y la conversión o de lo contrario la muerte como traducción física de la excomunión espiritual, y la justificación de la violencia para obligar a los infieles, si no a convertirse, sí a escuchar la palabra de Dios (las cruzadas). El objetivo final sólo se podía conseguir si poder político y poder religioso constituían una unidad por subordinación de uno a otro. Resultado: la más dura de las dictaduras de las conciencias de los súbditos-fieles.

La confrontación entre ambos poderes por el dominio de las conciencias se va a traducir en lo que se conoce como la lucha de las investiduras que se intentará superar mediante el acuerdo. Un acuerdo

que tiene como objetivo delimitar y coordinar las competencias correspondientes a uno y otro poder. Esa es la pretensión de concordato de Worms al atribuir a la Iglesia la entrega del báculo y el anillo y la del cetro al poder secular, con la distinción entre elección, de competencia del poder secular y la consagración de competencia del poder religioso. Cada uno de los poderes teóricamente conserva la superioridad en algunos aspectos (competencias) sobre el otro, pero sigue afirmándose la unidad de legitimación y la unidad de objetivos finales. El ideal de la *reductio ad unum* sigue vigente con una formulación distinta que pretende cuadrar el círculo.

A esos mismos caracteres responde también el concordato de Constanza con las potencias europeas del momento, en el que la Iglesia reconoce a estas, nada menos, que el derecho de poner el veto al elegido como Pontífice, en pago a su respaldo a la solución del cisma de occidente en los términos acordados por el Concilio.

## 2.2. La ruptura de la unidad y abandono de la universalidad del ideal

Ese ideal experimenta el primer mazazo cuando la reforma luterana hace saltar por los aires la unidad religiosa, introduciendo además el principio de la libre interpretación de la sagrada escritura que abre el portillo a una cadena interminable de divisiones y subdivisiones religiosas.

De otro lado, los reinos, paradójicamente alentados y apoyados por los Pontífices y su entorno, se hacen fuertes frente al imperio, al que la doctrina pontificia ha despojado de cualquier atisbo de carácter de institución política, e, incluso, frente al papado como consecuencia de la simultánea debilitación de éste por la conjunción temporalmente encadenada, del enfrentamiento entre Bonifacio VIII y Felipe IV de Francia, el destierro de Avignon, el cisma de occidente y la tesis conciliarista que se impone en el concilio de Constanza.

Pero el ideal no desaparece definitivamente. Simplemente cambia de sede. En adelante su marco no será la cristiandad sino cada reino; una buena muestra de ello es la aparición de las Iglesias nacionales.

Ahora serán los reyes quienes exigirán esa doble obediencia, uniendo a la formal externa el asentimiento interno, garantizándose la

fidelidad de sus súbditos. Eso es lo que explica que en el seno de cada reino continúen las persecuciones y las técnicas represivas del pasado (la inquisición). Eso es lo que explica, por qué, incluso cuando se empieza a abrir paso la tolerancia y algún que otro atisbo de libertad religiosa, sólo se hace beneficiario de ellas a quien, al menos cree en Dios, excluyendo siempre a los ateos. Se llega a tolerar a los disidentes herejes, abandonándoles a su suerte, por considerar imposible su rectificación; pero, en todo caso, debe quedar claro que no se puede confiar que sean buenos súbditos quienes no creen en Dios, el fundamento de la legitimidad de todo poder, también del poder del Rey.

Westfalia supone el primer fenómeno de secularización. Superadas las guerras de religión, las relaciones entre los reinos se desconfesionalizan. La pluralidad de los reinos trae consigo la pluralidad religiosa internacional. Pero sólo tímidamente se proyecta esa corriente secularizadora al interior de los reinos.

Así es que el ideal de unidad político-religiosa sigue vivo dentro de cada reino o principado. En principio no es concebible la unidad política sin la unidad religiosa. Durante los siglos XVI, XVII y buena parte del XVIII, tendrá lugar un lento y a veces tortuoso proceso que desembocará en la ruptura también de esa unidad y en la percepción de la compatibilidad de la unidad política con la pluralidad religiosa. La gran beneficiaria será la libertad de conciencia de los súbditos, siempre que conserven al fe en Dios como última fuente de legitimación del poder real (LOCKE).

La aparición del fenómeno de las Iglesias nacionales (galicanismo y anglicanismo), de las Iglesias de Estado (países en que triunfa la reforma), la puesta al servicio de la monarquía y de fines políticos de instituciones como la inquisición, de origen y carácter religioso (España), o las distintas formas de regalismo son expresión del nuevo modelo de relación entre esos dos poderes.

Se ha suavizado la pretensión de la *reductio ad unum*, entendida como identificación de ambos poderes, que implica la subordinación total de uno a otro, sustituyéndola por una relación mutua, que traduce mejor la dialecticidad gelasiana, y que sólo implica la subordinación parcial, más o menos extensa e intensa, de uno a otro. La relación de

identidad se ha mostrado un ideal inalcanzable y es sustituida por una comprensión de esa relación en términos de mutua utilidad o, si se prefiere de mutuo apoyo.

El Estado presta la coactividad de sus normas a las confesionales, reclamando a cambio, que la autoridad eclesial le garantice la obediencia de sus súbditos sobre la base de la fe. Es, si se me permite expresarlo así, un mercadeo de las conciencias de los fieles.

Me interesa subrayar algo a lo que hacía alusión al comienzo de mi exposición. A partir de este momento la vía de solución a los conflictos no siempre será la misma. En los países en que triunfa la contrarreforma católica seguirá utilizándose el instrumento de los concordatos, pero en los que triunfa la reforma o en los que, como en Francia, los hugonotes, aunque minoritarios, tienen un gran peso social y político, la vía que se ensaya es o la de la negociación entre los distintos grupos (no con la Iglesia) que termina o en un acuerdo formal suscrito por ambas partes (Países Bajos) o en un edicto del rey (Edicto de Nantes) que pretende interpretar en bien del país, con más o menos fidelidad, la voluntad de sus súbditos. En unos casos lo que se pretende es superar la situación de guerra civil (Alemania), evitar la debilitación incluso económica del reino (Francia) o fortalecer la reacción (sentimiento nacionalista) y la unión frente al enemigo común (Países Bajos).

Lo más destacable de estas vías es que de ellas van a salir dos afirmaciones que implican un trascendental paso adelante en el intrincado camino hacia la liberación de las conciencias: 1) La unidad política del reino es no sólo armonizable con la dualidad de fe religiosa, sino el reconocimiento de esa dualidad, como algo legítimo, que favorece la estabilidad política y la prosperidad del reino (doctrina política del partido de “los políticos” en Francia); 2) la verdadera y plena libertad religiosa sólo es posible en un contexto de separación entre Iglesia y Estado (doctrina teológica de la mayor parte de la minorías religiosas).

Por lo que se refiere a los concordatos de esta época, el cardenal OTTAVIANI les ha llamado *concordata amicitiae*, denominación a la que habría que añadir esta otra: concordatos de colaboración o cooperación.

Se trata de acuerdos en que las partes siguen siendo el poder político (el Rey) y el religioso (el Papa), cuyo estructura es la de *do ut des*, y cuyo contenido no es otro que el mutuo y recíproco intercambio de privilegios, con el telón de fondo de la mejor y más coordinada dominación de las conciencias.

Ninguna de las partes renuncia formalmente a su pretendida superioridad, ni a su soberanía plena, pero la delimitación de competencias la hacen sobre la base del curioso argumento de que no es una delimitación de competencias, sino que cada uno de ellos le concede al otro la posibilidad de que pueda ejercitar algunas de las que considera propias (intercambio de privilegios).

Nada tiene de extraño que las técnicas de relación sean la que los juristas llamamos remisión formal a normas canónicas, que tenían así eficacia civil y el reconocimiento de efectos por el que los ordenamientos estatales reconocen efectos seculares a los negocios jurídicos nacidos al amparo del ordenamiento canónico, salvo en los supuestos del *exequatur* o de los *recursos de fuerza conocer*.

Esas son las características peculiares de los concordatos españoles de del siglo XVIII (1717, 1737 y 1753) que responden a dos ideas con vieja raigambre en la concepción de la cristiandad medieval: funcionalidad religiosa del poder real y función legitimadora de ese poder a cargo del poder pontificio en declive ya por la irrupción del principio del jurisdiccionalismo territorial.

No es fácil resumir el abigarrado cúmulo de temas al que se refieren, pero podríamos quintaesenciarlos en los dos siguientes: 1) intervención real en el nombramiento de los cargos eclesiásticos a cambio de la censura y control de la ortodoxia doctrinal por la Iglesia católica; 2) dotación de eficacia jurídica estatal a normas canónicas (respaldo estatal de las normas del concilio de Trento) y a negocios jurídico-canónicos (consagración y competencias canónicas de los obispos o matrimonio canónico).

Jamás aparece referencia alguna a derechos de los fieles-súbditos que, evidentemente, no son objeto de preocupación para ninguna de las partes.

### 2.3. Libertad de conciencia y explosión de la pluralidad

Con la Ilustración cambia radicalmente el panorama. Se secularizan la ciencia y la filosofía, la ética, el poder y el derecho.

La revelación deja de ser el criterio de verificabilidad de la verdad científica. Incluso, se inicia la inversión de la relación. Algo similar ocurre con la filosofía respecto de la teología, deja de ser *ancilla theologiae*, recuperando plena autonomía. Y lo que es más importante desde la perspectiva del jurista. El poder divino deja de ser la fuente legitimadora del poder político y el Derecho divino del Derecho humano. También el poder político y el correspondiente Derecho consiguen zafarse de las ataduras de la religión, de las creencias religiosas y del poder religioso. El poder y el Derecho no se legitimen de arriba bajo, sino de abajo a arriba. Tanto si se entiende como una delegación incondicional e irreversible que origine una dictadura (HOBBS), o como una delegación siempre avocable y parlamentariamente controlable (LOCKE), quienes la hacen, sobre la base de un contrato, son los que hasta ahora eran súbditos-fieles que, en virtud de ese acto, se convierten en ciudadanos. Quienes de verdad se liberan, en última instancia, son sus conciencias. De ahí que en adelante ese ideal de la libertad real, efectiva y plena, de la conciencia se haga depender de que exista o no verdadera laicidad, entendida, a un tiempo, como neutralidad y como separación del Estado respecto de la Iglesia.

Ese es el proceso que desencadenan las ideas de la Ilustración.

En ese nuevo marco la Iglesia católica se encuentra especialmente incómoda. Ve al mismo tiempo amenazadas las bases mismas que legitimaban la utilización del poder político como brazo secular en el cumplimiento de su función religiosa conectada con la salvación de sus fieles, a cambio de ofrecer al poder político el refuerzo de la obediencia de los súbditos con la garantía de la fe y de la sumisión en conciencia.

Pero no renuncia a seguir manteniendo esos lazos con el poder político y su Derecho. Una vez más el concordato va a ser el instrumento utilizado. Sigue siendo cauce para el intercambio de privilegios, pero lo predominante ahora, desde el punto de vista de su contenido, es la defensa de la Iglesia frente a las ideas secularizadoras

que minan la obediencia del poder político a su función religiosa y la obediencia misma de sus fieles.

La actitud de PIO IX en el *Syllabus errorum* y en la encíclica *Quanta cura*, condenando desde los principios democráticos y las ideas liberales, hasta la libertad de conciencia y la separación de Iglesia y Estado, son una buena muestra de esa actitud defensiva. Esa doctrina hará de muro de contención frente a las nuevas ideas.

Con razón OTTAVIANI ha denominado a estos concordatos como *concordata defensionis*.

A esas pautas se acomoda nuestro concordato de 1851. No entraré en detalles sobre su contenido. Sólo quiero destacar esta característica a la que responden fielmente los cuatro primeros artículos.

En ellos se establecen dos cosas: 1) se proclama la confesionalidad doctrinal excluyente e intolerante del Estado, y 2) se pone en manos de la Iglesia el control de la ortodoxia doctrinal, católica, por supuesto, de la enseñanza de todo tipo y de cualesquiera materias en todos los niveles, e incluso de las publicaciones, encomendándose a los obispos el ejercicio de ese control.

No deja de ser sorprendente esta cesión por parte del Estado, cuando por ejemplo ya se había arrancado esas competencias de manos de la inquisición para encomendárselas al Consejo de Castilla, reservando para los obispos sólo el control de los escritos sobre religión.

La cesión no fue, desde luego, gratuita. La estructura del *do ut des* se conserva. Por ejemplo, se mantiene el intercambio de privilegios (nombramiento de cargos eclesiales por el Rey y aceptación del pago de determinados impuestos como donaciones por parte de la Iglesia, de un lado, y, de otro, reconocimiento de eficacia civil a normas y negocios jurídico-canónico, por parte del Estado). Pero no es eso lo que me interesa destacar.

El objetivo fundamental del Concordato de 1851, desde la perspectiva del Gobierno, es conseguir, aparte del apoyo explícito del Papa a Isabel II, algo mucho más sustancioso: la tranquilidad de las conciencias de los católicos que habían comprado los bienes desamortizados a la Iglesia, amenazados de excomunión a menos que esos bienes fueran devueltos. Con el concordato y, a cambio de los

poderes de control doctrinal que se reconocen a la Iglesia, el Gobierno compra la tranquilidad de conciencia de un significativo sector de los ciudadanos (burguesía). Se intercambia la tranquilidad de conciencia de unos pocos por el sometimiento a la intolerancia y una dictadura doctrinal eclesial de los más.

Aunque con distinta estrategia a esos mismos objetivos responde el giro que da León XIII propiciando la participación de los cristianos en la vida política de las democracias, para, utilizando el juego de las mayorías, conseguir el mantenimiento de sus posiciones privilegiadas, de un lado, y condicionar, de otro, las decisiones de los gobiernos democráticos, encauzándolas hacia la facilitación de la obra de salvación que corresponde a la Iglesia, a la que deben someterse sectores tan importantes como la enseñanza o la información. Así es como surgen los partidos y sindicatos apellidados cristianos. La confesionalidad del Estado sigue siendo el ideal, bien que ahora sobre la base de la decisión de la mayoría que se impone de forma inmisericorde a las minorías. El objetivo es convertir en normas jurídicas la ética católica sobre la base de esas mayorías.

Al mantenimiento de esa situación obedecerán, el concordato firmado con Napoleón a comienzos del siglo XIX, todavía vigente en Alsacia y Lorena y, ya en el siglo veinte, los concordatos firmados con las dictaduras nazi y fascista.

Naturalmente la línea defensiva se sitúa en distintos niveles en ellos, de acuerdo con el contexto frente al que se adopta esa actitud defensiva, laicismo y galicanismo (Francia), pluriconfesionalidad (Alemania) o confesionalidad (Italia).

En los dos primeros no tiene cabida la pretensión de una proclamación de confesionalidad, si en el último.

Pero hay coincidencias significativas:

1ª) Siguen manteniendo la estructura de un contrato de intercambio de privilegios, *do ut des*;

2ª) Desde el punto de vista de la Iglesia sólo se habla de salvaguardar sus derechos como institución para realizar lo que considera su misión y, de los derechos que por ello le corresponden a la Jerarquía; no se habla en ningún momento de los derechos de

los fieles, incluso aunque haya pasado ya más de un siglo desde que el súbdito fue sustituido por el ciudadano; ni siquiera ocurre eso en el supuesto de la asistencia religiosa en el ejército, hospitales o prisiones, ya que se concibe prioritariamente como un derecho de la Iglesia a realizar su obra de salvación y no como un derecho de los militares, enfermos o encarcelados;

3ª) El segundo tema en interés para la Iglesia en los concordatos alemán e italiano es su presencia en el sistema educativo, bien para asegurar la enseñanza de la religión católica o de la teología católica en esos centros, reservándose el derecho de control de su ortodoxia doctrinal (Alemania), o, incluso, intentando, en correspondencia con la declaración de confesionalidad, informar todo el sistema de enseñanza con los principios de la doctrina dogmática católica y, sobre todo, de la ética y moral católicas (Italia);

4ª) Continúan manteniéndose las técnicas de la remisión formal a las normas canónicas y del reconocimiento de efectos a algunos negocios jurídicos canónicos, especialmente en el concordato italiano, aunque con importantes recortes, bien que por razones diferentes, tanto en el concordato napoleónico como en el concordato con el tercer Reich.

5ª) Tanto en el alemán como en el italiano aparece la cláusula de *bilateralidad sucesiva*, de manera que caso de que surjan dificultades en su interpretación o aplicación deberá recurrirse siempre para su solución al mutuo acuerdo.

6ª) En los tres concordatos figura la concesión por el Pontífice de la tranquilidad de conciencias de quienes hubieran adquirido los bienes que le habían sido amortizados a la Iglesia.

A pesar del siglo transcurrido desde el concordato de 1851, del movimiento universalizador de la doctrina sobre los Derechos Humanos que se pone en marcha después de la segunda gran guerra, y de que ya se han promulgado los documentos internacionales en los que esta se condensa, (Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Convenio europeo de Derechos Humanos (1950)), el Gobierno español y la Iglesia católica firman en 1953 un concordato que, en los aspectos más

sustanciales resulta ser un calco exacto del de 1851 y, en buena medida, del italiano de 1929.

1) Se hace una declaración de confesionalidad doctrinal excluyente que recuerda la de la Constitución de 1812. Al igual que ocurriera en el art. 1º del concordato de 1851, esa declaración lleva como coletilla una afirmación que condiciona todo el resto del contenido del concordato. Se trata de una remisión formal al derecho Divino y al Derecho canónico, que atribuye al Pontífice la competencia exclusiva para declarar al primero, y para determinar el estatuto jurídico civil de la Iglesia Católica. Algo que equivale a atribuir eficacia civil global al Código de Derecho canónico.

2) Vuelve a parecer nítidamente la lógica del *do ut des*, como intercambio de privilegios, ejemplificable con el intercambio entre privilegio a favor del Estado de intervención en el nombramiento de cargos eclesiásticos (obispos, especialmente) y el llamado privilegio del fuero a favor de la Iglesia que en su aspecto más destacable establecía que un eclesiástico, presunto culpable de la comisión de un delito, no podía ser procesado por los tribunales estatales sin autorización del obispo, si se trataba de un sacerdote, o, sin la autorización de la Santa Sede, si era un Obispo. Así se explica la eficacia civil reconocida al matrimonio canónico, incluida su obligatoriedad para los españoles, así como a las sentencias o resoluciones canónicas relativas a su nulidad o disolución, sin limitación alguna, o que resultara tan difícil para los españoles poder contraer matrimonio civil.

3) Lo único que le interesa a la Iglesia es dejar a salvo sus derechos como institución (libertad de la Iglesia, no de sus fieles) a realizar sin trabas su misión salvífica que le ha sido encomendada por Dios mismo. En ningún momento aparece la preocupación por que queden a salvo los derechos de los ciudadanos en general; sólo indirectamente, si acaso, los derechos de los católicos. En todo caso la remisión formal y la técnica del reconocimiento de efectos, configuran al poder político como brazo secular de la Iglesia e implican un total desprecio y negación del derecho de libertad de conciencia.

4) Ocupa un lugar central en el concordato la intervención que se le reconoce a la Iglesia en relación con la enseñanza, por lo demás en perfecta consonancia con la declaración de confesionalidad doctrinal. Se pone en manos de la Iglesia la enseñanza de la religión en los distintos niveles de enseñanza y, lo que es más grave, se impone como obligatoria en todos ellos, incluida la Universidad (art. XVII). Pero es más, se pone en manos de la Iglesia el control de la ortodoxia doctrinal, no sólo de la enseñanza religiosa, sino también de cualquier otro tipo de enseñanza (no hay sitio para la libertad de cátedra en ninguno de los niveles) e, incluso, el control de cualquier tipo de información desde el punto de vista religioso (arts. XVI y XIX).

#### 2.4. Cambio de actitud de la Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano II

Sin duda ninguna, el Concilio Vaticano II supone un importante punto de inflexión en la actitud de la Iglesia católica en relación con el poder político, aunque mucho menos espectacular de lo que a veces se cree. Desde luego no ha sido un giro de 180 grados. No se trata sólo de que sus efectos hayan sido amortiguados en los años posteriores, aunque seguramente también.

Pero el cambio real tendrá consecuencias respecto a los concordatos o acuerdos posteriores de la Iglesia con el poder político.

Veamos lo uno y lo otro.

Aquí debemos tener en cuenta fundamentalmente dos documentos conciliares: la Declaración conciliar sobre la Iglesia en el mundo moderno (*Gaudium et Spes*) y la Declaración sobre la libertad religiosa (*Dignitatis humanae*).

Del primero de ellos (Ns. 73-76) hay que destacar lo siguiente: 1) Se pone de relieve la prioridad del respeto y, en su caso, promoción de los derechos de los ciudadanos por parte de los poderes públicos; 2) Se enjuician negativamente las formas políticas dictatoriales y, en cambio, se acepta favorablemente la democracia; 3) al tiempo que se afirma la autonomía mutua de lo temporal y de lo religioso, se apuesta decididamente por las colaboración entre ambos de cara a "la vocación

personal y social del hombre”, de la que forma parte integrante “su vocación eterna”. Coletilla que explica la desconfianza de la Iglesia respecto de la democracia “sin Dios” como garantía menos fiable de los derechos del hombre. En el mejor de los casos, bien que por razones distintas, no ya la fidelidad del súbdito a su rey, sino la legitimidad y garantía de los derechos humanos, se afirma que la democracia debe descansar en la creencia en la divinidad. En este sentido estamos volviendo a la Carta de la tolerancia LOCKE.

No menos importante es la matización que tenemos que hacer en relación con el supuesto cambio del segundo de los documentos citados. Me refiero en concreto a su nº 6.

Dos ideas a destacar; positiva una y negativa otra: 1) Se abandona la vieja doctrina de la tesis y la hipótesis, referida a la relación entre confesionalidad del Estado y derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, según la cual el ideal allí donde los católicos constituyen mayoría es la confesionalidad, y deben reclamar, en cambio, el reconocimiento del derecho de libertad religiosa allí donde son minoría; 2) La afirmación de que la confesionalidad por motivos histórico-sociológicos (papel que la Iglesia ha jugado en la historia del país y en la conformación de su identidad, y/o el hecho de ser la religión mayoritaria) que, en todo caso, legítima, al menos, la discriminación positiva y la situación de privilegio de la Iglesia.

Estas dos ideas que he calificado como negativas, deslegitimación de la democracia sin Dios, como axiológicamente vacía, y compatibilidad de confesionalidad y libertad religiosa, son ideas que están detrás de los vigentes Acuerdos de el Estado Español con la Santa Sede.

Suponen ciertamente una ruptura con la orientación a la que obedecían los concordatos anteriores, en especial, el de 1953 al que sustituyen, pero en su interior conservan elementos que han funcionado de hecho como factores distorsionadores del desarrollo del modelo constitucional que configura al español como un Estado laico.

1) En ellos quedan reducidas al mínimo o desaparecen las remisiones formales a las normas canónicas, incluso en supuestos muy concretos y, desde luego, el reconocimiento de efectos a negocios jurídico canónicos, lo cual no quiere decir, ni que no se tengan en

cuenta como meros hechos o, incluso, como tales negocios jurídicos, con dos salvedades: 1) que reúnan las condiciones de validez exigidas por el derecho civil, y 2) que lo que se les atribuyan los efectos que a ese tipo de actos atribuye el Derecho civil, no los que le atribuya el Derecho canónico.

Entendemos que esta es su interpretación correcta, aunque hay que denunciar una constante tendencia, cada vez más acusada, de deslizamiento hacia una interpretación en clave de las fórmulas del pasado.

2) Desaparecen los casos más significativos de intercambio de privilegios, aunque algún vestigio queda tanto del privilegio de presentación como del correspondiente del fuero (Acuerdo de 1976, arts I. 3 y II. 2).

3) El protagonismo sigue correspondiéndoles a los derechos de la Iglesia como institución. Los derechos fundamentales de los ciudadanos, aparecen sólo como límite negativo, no informador de los Acuerdos, salvo en relación con el derecho de asistencia religiosa que se califica como derecho de los ciudadanos y no como derecho de la Iglesia (Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 1979, art IV) o como base para fundamentar los de la Iglesia ante el poder civil (enseñanza).

4) Es verdad que se cobijan bajo el paraguas de la pretensión de renuncia de privilegios por ambas partes, pero la verdad no es tan limpia. Se ha renunciado a los privilegios que en aquel momento eran más escandalosos para la opinión pública, a cambio de migajas del pasado en favor del Estado (privilegio de presentación del Arzobispo Vicario General Castrense), pero la Iglesia conserva privilegios tan sustanciosos como la financiación económica, tanto directa (asignación tributaria), como indirecta (exenciones y desgravaciones) o la financiación económica de la enseñanza de la religión católica que está costando muchos miles de millones al erario público y el despilfarro de muchas horas de programación escolar; tiempo y dinero necesarios para impartir enseñanza en valores constitucionales y cívicos en cumplimiento del mandato constitucional del art. 27.2.

5) No existe en su articulado declaración expresa de confesionalidad, pero están informados por el principio de confesionalidad histórico sociológica, lo que, evidentemente, pone en

guardia sobre su constitucionalidad. Los cuatro acuerdos del 79, al decir de uno de ellos, el de Enseñanza y Asuntos culturales en su preámbulo, “la revisión de los textos concordatarios en el espíritu del Acuerdo de 28 de julio de 1976”. Se trata de un acuerdo no sólo preconstitucional, sino claramente inconstitucional. En su preámbulo en efecto, se remite como a sus documentos inspiradores a la declaración *Dignitatis humanae* del Concilio Vaticano II y a la ley de libertad religiosa de 1967 del Estado español y a lo que en ella se había dicho exigiendo que en “ordenamiento debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión católica” que es una clara expresión de confesionalidad histórico-sociológica. Dicho de otra manera, no sólo es temporalmente preconstitucional, sino formal y materialmente inconstitucional. Y sin embargo, la Iglesia y sus defensores nos lo presentan como el que preside a todos los demás desde el punto de vista sistemático.

Habían conseguido imponer así un desarrollo del artículo 16 de la Constitución (incluso de la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa), en términos de confesionalidad sociológica, interpretando en ese sentido la obligación que se impone a los poderes públicos de cooperar con las confesiones teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Ha sido el TC, como supremo intérprete de la Constitución, quien ha venido a poner las cosas en su sitio, en una sentencia de 15 de febrero de 2001.

En ella utiliza por primera vez el término laicidad para referirla a la calificación del Estado español, asignándole estos tres elementos: 1º) neutralidad religiosa del Estado; 2º) separación y no confusión de sujetos, de actividades, ni de objetivos políticos y religiosos; y 3º) cooperación del Estado con las confesiones religiosas, distinguiendo dos tipos de cooperación la necesaria para que la igualdad y libertad sean reales y efectivas o para remover los obstáculos que se opongan a su plenitud (Art. 9.2 CE), y la no necesaria, pero que puede facilitar el ejercicio de ese derecho. La primera es obligada, no lo es la segunda. Una y otra tiene como límite la laicidad en sus dos componentes: la neutralidad y la separación. El Tribunal sólo utiliza el término *cooperación* para referirse a los supuestos que califica como asistenciales o de promoción (art.2.3 LOLR), hablando en los demás casos de *protección*.

Lo que ha venido ocurriendo hasta este momento no deja de ser bastante aberrante desde un punto de vista técnico-jurídico. Se consideran obligadas ambas sin tener en cuenta el límite de la laicidad. De hecho, los Acuerdos que responden al principio de confesionalidad histórico-sociológica, han impuesto una determinada interpretación de la Constitución, como si fueran de rango superior a ella.

6) Los vigentes acuerdos conservan de los anteriores, de un lado, el carácter de tratados internacionales, aunque sea sobre la base de una ficción jurídica; algo que entorpece su modificación; y, de otro, una cláusula diabólica de cara a su revisión y que ya habíamos visto en concordatos como el alemán y el italiano y, por supuesto, en los españoles de 1851 y 1953. Cuando surja alguna dificultad en su interpretación o en su aplicación habrá de solucionarse de mutuo acuerdo. Si una de las partes se muestra inflexible en la pretensión de imponer una determinada interpretación, a la otra no le quedan más que una de estas dos salidas: aceptar sumisamente esa interpretación, aunque sea inconstitucional, o ser acusada de incumplir el acuerdo. Esto es justamente lo que está ocurriendo en este caso. La Jerarquía de la Iglesia católica, no por capricho, sino por obediencia a las normas canónicas (804-806), está obligada a defender sin concesiones lo que allí mismo se califican como derechos originarios e irrenunciables de la Iglesia. Y eso es lo que está haciendo con admirable tesón.<sup>1</sup>

7) Los acuerdos se convierten en una especie de dogal para los poderes públicos que no pueden ejercer libremente sus funciones, ejecutiva, legislativa o judicial, ni siquiera tratándose de derechos fundamentales de sus ciudadanos sin violar estos, especialmente el de libertad de conciencia, o alguno de los que son prolongación de él (libertad de expresión o libertad de cátedra, p.e.). O incumple los acuerdos o lesiona algún derecho fundamental. Lo que está ocurriendo con los encubiertos despidos de los profesores de religión constituyen un ejemplo clamoroso.

8) Ha desaparecido el derecho que se reconocía a la Iglesia para controlar la ortodoxia de la enseñanza no religiosa, pero no para controlar, dirigir e inspeccionar la enseñanza confesional de la religión católica. Su configuración como equiparable a cualquier otra asignatura fundamental, de ser consecuentes, debería de llevar aparejado su carácter no confesional y su control por el Estado. De ese modo no daría lugar al dislate de que, trabajadores contratados y pagados por el Estado, sean

despedidos por orden de la Iglesia por motivos religiosos, sean de ortodoxia o de ortopraxis, con desprecio absoluto, tanto de la libertad de cátedra como, lo que es más grave, del derecho de libertad de conciencia. En contradicción con su estatuto jurídico laboral, de hecho están al servicio de la Iglesia, desarrollando una misión eclesial.

Los acuerdos firmados en 1992 con otras confesiones minoritarias (Iglesias evangélicas protestantes, comunidades israelitas y comunidades islámicas) no están afectados por estos principios informadores de imposible composición con la Constitución. De ahí que, aunque se califican como de cooperación, ni tienen carácter internacional, ni contienen esta cláusula de la interpretación y aplicación por mutuo acuerdo. Dentro del texto de acuerdo, en una de sus cláusulas finales, se encomienda esta tarea a los órganos del Estado. Es más, se contempla la posibilidad de reforma del texto del acuerdo como consecuencia de alguna iniciativa parlamentaria, en cuyo caso el deber del Gobierno se limita a tener que ponerlo en conocimiento con la confesión afectada para que esta emita su parecer que, en ningún caso, será vinculante para el Gobierno ni, desde luego, para el Parlamento. La libertad de decisión de éste queda, en todo caso, asegurada.

Lo que está ocurriendo de hecho, va por distinto camino, seguramente porque se pretende utilizar a estas confesiones minoritarias como coartada para disimular la situación de privilegio de la Iglesia católica, extendiendo a ellas esos mismos privilegios, so pretexto del principio de igualdad, como la financiación de sus profesores de religión, aun cuando en el acuerdo correspondiente del 92 no aparece ningún fundamento para que el Estado se considere obligado a esa financiación.

### 3. Conclusiones

1ª) Nada exige que la cooperación exigible a los poderes públicos con las confesiones religiosas tenga lugar a través del cauce de unos acuerdos, menos aún de unos acuerdos concebidos en términos de *do ut des*, que recuerdan, en ocasiones, las prácticas simoniacas de vender favores espirituales por favores temporales.

2ª) La historia, de la ilustración para acá, es una clara demostración de que la Iglesia católica ha recurrido, y abusado incluso, de los concordatos para defender su posición privilegiada y oponerse, con anterioridad al Vaticano II, a las ideas progresistas, incluida la doctrina de los derechos humanos, los principios de convivencia democrática y laicidad por supuesto, al derecho de la libertad de conciencia.

3ª) Esos concordatos aparecen siempre con dos blindajes: su carácter internacional y la cláusula de resolución de los problemas de aplicación de mutuo acuerdo, que en la práctica dan como resultado la imposibilidad de su revisión o modificación.

4ª) A pesar de los cambios, seguramente significativos, experimentados por los Acuerdos de 1979, respecto a los concordatos anteriores, no desaparece su proclividad a la desigualdad y a la discriminación positiva de la Iglesia católica como consecuencia de ser la mayoritaria en España y, en definitiva, al solapamiento de una auténtica confesionalidad histórico-sociológica incompatible con la Constitución. Siguen entrañando un grave riesgo para la soberanía del Estado. A la vista de los acontecimientos que hemos presenciado estos últimos años, todo esto se traduce en dos cosas: la violación de derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente de su derecho de libertad de conciencia, de un lado, y de otro, la pérdida de libertad de los poderes públicos, para tomar decisiones, legislar o juzgar, en defensa de esos derechos, sin lesionarlos.

5ª) Los acuerdos del 92 con las confesiones minoritarias ofrecen un modelo de acuerdo, del que están básicamente ausentes estos defectos. No tienen carácter internacional, sino que son aprobadas como ley ordinaria por el parlamento, de un lado, y, de otro, se limitan a señalar un punto de partida, sobre la base de la aceptación mutua de la separación, en la relación de cooperación, cuyo desarrollo se encomienda a la decisión unilateral del Estado, y son susceptibles de modificación unilateral sobre la base de una iniciativa parlamentaria que prospere, incumbiéndole al Gobierno únicamente la obligación de comunicárselo a la confesión afectada para que exprese su parecer, que en ningún caso tendrá carácter vinculante.

6ª) La manera de entender la laicidad el TC exige que desaparezcan los acuerdos Actualmente vigentes con la Iglesia Católica, previa su

denuncia, o que sean revisados a fondo, desde el punto de vista de la forma y del contenido, tomando como modelo los acuerdos vigentes con las otras confesiones y no a la inversa.

Sólo así conseguiremos la laicidad que es *conditio sine qua non* de la libertad de conciencia y de sus dos manifestaciones la libertad religiosa y la libertad ideológica.

7ª) Sólo este tipo de acuerdos base, modificables unilateralmente por el Estado, previa audiencia preceptiva de la confesión afectada, cuyo informe en ningún caso será vinculante, garantiza la soberanía de los poderes públicos en la protección y defensa de los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Sólo ellos implican un escrupuloso respeto de la voluntad de los ciudadanos que son los que deben consensuar en el ámbito político la solución a estos problemas, procedimiento que, como veíamos, abre un resquicio al derecho de libertad de conciencia, históricamente acaso por primera vez.

Es más, sólo ellos son totalmente armonizables con la laicidad que implica neutralidad, no sólo religiosa, sino también ideológica y ética del Estado y de su Derecho, salvo en relación con lo que son las señas de identidad del Estado social y democrático de derecho.

8º) Los Acuerdos de la Iglesia Católica con la OLP y con el Estado de Israel, sugieren otra posibilidad de futuro. Que el contenido de esos acuerdos sea la cooperación en favor de los Derechos Humanos, e incluso el compromiso de ambas partes con la defensa, respeto y protección de esos derechos cada uno en su propio ámbito.

Claro que esto último exigiría el cambio sustancial de no pocas tesis religiosas. Me temo que, hoy por hoy, no pasa de ser una utopía.