

JIMÉNEZ GARCÍA, FRANCISCO. La internacionalidad de la Santa Sede y la constitucionalidad de sus Acuerdos con España

Editorial Dilex, Madrid, 2006, 229 páginas

Jose Antonio Rodríguez García

Profesor Titular de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Rey Juan Carlos

Partimos de entender el Derecho como un complejo sistema de normas jurídicas interrelacionadas. En este sentido, el profesor Jaime GUASP, en su obra *Derecho* ha escrito que: “No es cierto que una misma realidad corresponda sólo y siempre a un mismo Derecho, ni que cada rama jurídica se asigne, en plenitud y exclusividad, trozos cualitativos de realidad perfectamente diferenciados entre sí. La misma cuestión objetiva, puede ser, y es, de hecho, recogida en ordenaciones parciales jurídicas desemejantes. No se trata, pues, de que el trozo íntegro de la realidad se reparta entre los distintos órdenes del Derecho, sino de que esa misma realidad, íntegramente considerada, sin particiones cualitativas, se asigna, variable y relativamente, a cada uno de los subconjuntos en que un Derecho vigente se descompone. La pluralidad de los órdenes jurídicos no está, por ello, integrada por una división de objetos, sino por una *división de perspectivas*”¹. En esa pluralidad de perspectivas jurídicas se sitúa la obra que recensionamos y que incide en una materia fundamental y esencial del Derecho Eclesiástico del Estado español como son los Acuerdos con la Sede, si bien desde una

¹ Vid. Gráficas Hergón, Madrid, 1971, págs. 425-426.

perspectiva internacionalista; de ahí que recomendemos el estudio (no sólo lectura) de la presente obra porque aporta argumentos relevantes para la ciencia jurídica eclesialista.

La obra se divide en dos partes: una, dedicada a la subjetividad internacional de la Santa Sede y, la otra, a la constitucionalidad de los acuerdos con la Santa Sede. Estos capítulos están precedidos por una introducción donde el autor se plantea la posibilidad de articular nuevos modelos de relación con las confesiones religiosas, en particular, con la Iglesia católica.

En la primera parte, se estudia el nuevo estatuto para la Santa Sede en las Naciones Unidas que la convierte en “Estado proponente y deliberante” y no en un mero “Estado observador”. Consecuentemente, la Santa Sede se asegura una participación plena en los debates ante la Asamblea General, sin que tenga que comprometerse políticamente mediante el ejercicio del derecho de voto quedando, por tanto, al margen de compromisos y de responsabilidades jurídicas vinculadas a las resoluciones adoptadas por Naciones Unidas. Esta nueva situación de la Santa Sede se debe a la Resolución 58/314 de la Asamblea General, adoptada el 1 de julio de 2004, curiosamente sin votación y sin remisión previa a una Comisión Principal. A pesar de este estatuto jurídico, la Santa Sede es un sujeto que actúa en el Derecho Internacional pues celebra tratados internacionales, nombra y recibe representantes internacionales, etc.

El autor profundiza en el estudio de los convenios sobre derechos humanos que ha suscrito la Santa Sede. La Santa Sede no se ha adherido al marco convencional e institucional de la denominada “Carta Internacional de Derechos Humanos” pues, siguiendo al autor, “tales adhesiones resultan material y jurídicamente imposibles en virtud de la dimensión espiritual y organizativa de la Santa Sede en relación con los principios democráticos, de estado de derecho y de respeto a los derechos humanos en su globalidad” (p. 39); es decir, existe una ausencia de independencia del sistema judicial de la Iglesia Católica y la imposibilidad efectiva de la aplicación de la mayoría de los

derechos y libertades fundamentales. Un ejemplo que se estudia con detenimiento es la incompatibilidad entre los principios católicos y la Convención de los Derechos de la Mujer. Si bien es cierto que la Santa Sede ha firmado algunos tratados internacionales sobre Derechos Humanos (Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, Convención sobre todas las formas de discriminación racial de 1965, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1987 y la Convención sobre los derechos del niño de 1989) las reservas o declaraciones formuladas por la Santa Sede plantean, como dice el autor, serias dudas de legalidad internacional en virtud de su redacción y alcance genéricos que diluyen el compromiso adquirido y hacen potestativa la obligación suscrita. En este sentido, resulta curioso y realmente sorprendente que ningún Estado haya presentado objeciones a tales reservas de la Santa Sede, a diferencia de las que se realizan a los países que se basan en la ley islámica. Todo esto se ve agravado por la imposibilidad de acudir a los tribunales ya sean los propios de la Iglesia católica o a los tribunales internacionales sobre protección de los derechos humanos.

También, el autor centra su estudio en las reservas que ha planteado la Santa Sede a la Convención de los Derechos del niño que considera contrarias al objeto y propósito de la Convención. En este sentido, las Observaciones finales evacuadas por el Comité de los Derechos del Niño sobre el informe presentado por la Santa Sede han puesto de relieve su preocupación por las reservas formuladas por la Sede Apostólica, particularmente las relativas al pleno reconocimiento del niño como sujeto de derechos, la discriminación entre niños que pueda producirse en escuelas e instituciones católicas, particularmente con relación al sexo y la insuficiente atención prestada al fomento de la educación de los niños en cuestiones de salud, la orientación de los padres y los servicios de planificación de la familia. Con todo ello, no nos sorprende que la Iglesia católica se oponga rotundamente a que todos los alumnos sean formados en Derechos Humanos, contenido principal de la nueva asignatura:

“Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos” introducida por la Ley Orgánica de Educación.

Otro aspecto analizado en esta obra es el principio de no ingerencia en los asuntos internos considerado como un principio esencial en el Derecho Internacional y que la Iglesia católica considera incompatible con sus pretensiones. El autor cita y analiza ejemplos como las declaraciones tendentes a la desobediencia civil relacionadas con el matrimonio homosexual y la asignatura de educación para la ciudadanía, lo que lleva al autor a afirmar que dichos actos constituyen un ilícito internacional que podría calificarse como “violación grave” del marco básico de los acuerdos con la Santa Sede.

Finalmente, en la primera parte del libro estudia el carácter trinitario de la Santa Sede. En este sentido, manifiesta el autor que la Santa Sede es el sujeto internacional como órgano central del gobierno de la Iglesia católica y como Gobierno de la Ciudad del Vaticano, todos ellos bajo la autoridad del Papa. En este apartado merecen destacarse el análisis de las posibles responsabilidades de sacerdotes católicos en el genocidio rwandés y la falta de colaboración de la Iglesia católica ante los requerimientos del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia en el asunto “Gotovina”.

En la segunda parte sobre la constitucionalidad de los Acuerdos con la Santa Sede, el autor parte de considerar que los Acuerdos de 1976 y 1979 responden al viejo esquema del *do ut des*. Este esquema resulta incompatible con un Estado democrático que se fundamenta en los principios de laicidad (término que no utiliza) y no discriminación. Además de su consideración como Acuerdos materialmente preconstitucionales. Afirmaciones ya puestas de manifiesto por una parte de la doctrina eclesiasticista.

Tres cuestiones centran nuestra atención sobre esta obra, en este punto:

La primera, hace referencia a los acuerdos que desarrollan el contenido de los Acuerdos de 1979. El autor dice: “Estos acuerdos poseen una naturaleza convencional internacional diferenciada o atípica en la medida en que son celebrados por entidades que carecen de capacidad para representar internacionalmente a los sujetos en que se integran y se tramitan mediante procedimientos singulares diferentes a los previstos para los tratados internacionales. Estos acuerdos entrarían dentro de la categoría de los “acuerdos administrativos” ampliamente conocida por la práctica internacional –incluida la española--, pero que plantea problemas tanto a nivel internacional como nacional. Desde esta última perspectiva, la cuestión más relevante es la discutida naturaleza reglamentaria de los mismos, cuestión que se ha de resolver en atención a su contenido normativo y al objetivo esencial por ellos perseguido. En este sentido se ha afirmado que la finalidad más inmediata de los acuerdos administrativos del artículo 94.2 de la Constitución es la coordinación y organización de la cooperación administrativa prevista, así como la concreción en su caso, de los derechos y deberes dentro de los estrictos y precisos límites establecidos en el acuerdo marco previamente concluido. De no ser así, los acuerdos en cuestión adolecerían de un vicio de inconstitucionalidad formal e intrínseca que en caso de constatarse los haría nulos de pleno derecho, en particular cuando estos acuerdos –como ocurre con los celebrados con la Conferencia Episcopal–no se tramitan conforme al procedimiento del artículo 94.2 de la Constitución. Respecto a esta cuestión, se ha de traer a colación la Sentencia 155/2005, de 9 de junio del Tribunal Constitucional cuando declara que “la Constitución impone, en el caso de la autorización requerida para la asunción de compromisos internacionales, además de una reserva orgánica, una reserva de procedimiento, por tratarse de ejercicio de competencias constitucionales distintas”². En este sentido, sobre la misma materia, el autor analiza el contenido de

² Recomendamos, en este punto, los interesantísimos votos particulares a esta STC 155/2005.

la STS de 26 de abril de 2004 sobre profesorado de la enseñanza de la religión católica en concreto la Orden de 9 de abril de 1999 que contiene el Convenio sobre el régimen económico-laboral de este profesorado. Se recoge en esta obra el siguiente párrafo: “Sin embargo, tal conclusión fue desestimada por la referida Sentencia del Tribunal Supremo quien otorga un valor absoluto a la normativa internacional al margen de las consideraciones constitucionales haciendo gravitar su razonamiento en la aplicación ciega del tenor literal del párrafo segundo del artículo 96.1. CE, desposeído no sólo de su espíritu constitucional y de su párrafo primero, sino de su contexto natural más inmediato, esto es los artículos 93, 94 y 95 CE. Tal es la pasión por la norma internacional (aunque más bien por la forma del instrumento internacional que por el contenido del negocio que regula) que se convierte, no sólo en juez internacional, sino en garante de la voluntad de la Santa Sede eludiendo la normativa interna, confundiendo el procedimiento para impugnar la validez internacional de un acuerdo con la validez interna del mismo en virtud del ordenamiento constitucional del Estado, y sin prever posibilidad alguna de ilegalidad o inconstitucionalidad del acuerdo”. Y, finalmente, prosigue diciendo: “No resulta admisible que en la práctica se produzca lo que hemos denominado la “desinternacionalización” tanto material como procedimental del objeto del tratado acudiendo al acuerdo administrativo y que después, vía jurisprudencial del Tribunal Supremo, se recupere de nuevo la plena internacionalidad del acuerdo dotándole de su carácter supralegal y de su capacidad de bloqueo o desplazamiento de toda legislación que contradiga su regulación”.

Consideramos que el autor en los párrafos citados da la respuesta a la naturaleza jurídica de estos acuerdos “menores” que desarrollan los Acuerdos con la Santa Sede; especialmente, cuando comenta la jurisprudencia del TS sobre el acuerdo sobre el profesorado de la enseñanza católica (Quizás el párrafo subrayado sea llamativo). En definitiva, lo que viene a decir el

autor es que no se puede mezclar las dos soluciones; es decir, si son tratados internacionales se debe seguir el correspondiente procedimiento. Circunstancia que no se ha producido, por eso el autor critica la extralimitación del Tribunal Supremo. Por todo ello, consideramos que estos acuerdos “menores” no son acuerdos de naturaleza convencional internacional ni que se deban tramitar conforme al artículo 94.2 CE sino que son auténticos “convenios de colaboración” sometidos al Derecho Administrativo (sin que puedan ser calificados como contratos administrativos ni típicos ni atípicos). Convenios de colaboración entre una Administración Pública (no solamente la Administración General del Estado sino las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales e incluso autoridades administrativas independientes como son las Universidades) y las autoridades eclesiásticas competentes territorialmente.

La segunda cuestión es en relación a la consideración de que el tratado internacional prima sobre la legislación estatal conforme a nuestro sistema constitucional (p. 140, 141, 208). En este punto, no venimos a establecer el valor de los tratados en el Derecho internacional sino lo que nos interesa aquí es el valor de los tratados en el Derecho estatal interno. Conviene recordar que el Anteproyecto de Constitución ya se expresaba que el Tratado internacional era superior a la Ley, sin embargo, este extremo fue expresamente rechazado en la tramitación del texto constitucional. Por ello, siguiendo al profesor García de Enterría, entendemos que existe una equiparación de los tratados internacionales del artículo 94.1 CE a las normas con rango de ley³ y la aplicación en caso de conflicto del principio de competencia y no del principio de jerarquía.

La tercera cuestión, es la utilización del término “concordato” para referirse a los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede de 1976 y 1979. La utilización del

³ La STS de 12 de diciembre de 1980 establece que el Convenio con la Santa Sede y el Estado Español de 5 de abril de 1962 tiene rango formal de ley. Y, la STS de 12 de marzo de 1985 establece que algunos tratados internacionales tiene el valor de meras disposiciones reglamentarias.

término “concordato” en la doctrina eclesiasticista se debe al profesor Fornés en su obra: “El nuevo sistema concordatario español” (1980) e implica una serie de consecuencias jurídicas como entender que constituyen una unidad. Argumentos que han sido acertadamente criticados por el profesor Llamazares que considera que no nos encontramos en ningún caso ante un concordato sino ante acuerdos específicos y no ante una unidad.

Analiza, el autor, detenidamente una serie de materias sobre las que se pronuncia sobre su inconstitucionalidad, partiendo de tener muy presente el artículo 10. 2 CE; es decir, que los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España interpretan los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Estas materias que nosotros solo mencionamos, con el propósito de que sean objeto de estudio, por parte del lector, debido a su gran interés para la doctrina eclesiasticista:

Mantenimiento del anacronismo histórico sobre la confusión entre Estado e Iglesia católica, que sigue apareciendo en los Acuerdos.

Principado de Andorra y el obispo de la Seo de Urgel.

Regulación de las asociaciones y fundaciones católicas.

Inviolabilidad de archivos, registros y documentos, si bien en este punto el autor no menciona la normativa comunitaria sobre protección de datos (la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de los mismos) y, en concreto las dificultades para darse de baja de los registros de la Iglesia católica (apostasía).

Matrimonio canónico.

La educación que se imparta en los centros docentes públicos será respetuoso con los “valores de la ética cristiana”. Disposición que vulnera la Convención sobre los derechos del

niño de 1989 e, implica que se tramitan al alumnado “contravalores ajenos a nuestra propia legislación”.

Estatuto de los profesores de religión que es analizado a la luz de la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que pretende luchar contra las discriminaciones basadas en la religión o convicciones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual.

El IVA

La cláusula de solución pactada de resolución de dudas o dificultades interpretativas o de ejecución de los acuerdos. En sentido, el autor recuerda que dichos acuerdos deben ser interpretados de forma evolutiva (artículo 31.3 del Convenio de Viena) lo que implica en tener muy presente los principios generales del ordenamiento internacional, en particular, los relativos a los derechos humanos. Consecuentemente, la normativa internacional sobre derechos humanos se convierte en el principal criterio hermenéutico a la hora de resolver dudas o dificultades interpretativas.

En conclusión, se destaca la absoluta necesidad de actualizar los Acuerdos a la realidad constitucional y a las nuevas realidades sociales y jurídicas. A pesar, de estar de acuerdo con la conclusión manifestada por el autor, la tendencia del actual Gobierno no se dirige, precisamente, en esa dirección, sino todo lo contrario, como se comprueba en el reciente acuerdo sobre financiación económica con la Iglesia católica. Por lo tanto, la posibilidad de la denuncia de estos Acuerdos solicita por algunos grupos parlamentarios o por la prensa⁴ queda muy lejos de la realidad. La única posibilidad de modificación de los Acuerdos podría venir por la declaración de inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional como ocurriese en el Derecho italiano. En todo caso, nos parece importante destacar que los acuerdos de

⁴ JULIÁ, Santos: “Denunciar los acuerdos”, en diario EL PAÍS, Suplemento del Domingo, 16 de julio de 2006, pags. 12 y 13.

cooperación con las confesiones religiosas y muy especialmente con la Iglesia católica son un ejemplo claro de vulneración del principio de igualdad y constituyen un auténtico privilegio jurídico. De ahí, que en los modelos más laicos (como el ordenamiento jurídico estadounidense) no se contemple la posibilidad de realizar acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas y quedan sometidas al Derecho común.

En definitiva, esta obra nos permite afirmar que no nos encontramos ante lo que José de CADALSO denominaba “erudito a la violeta” sino que nos encontramos ante un auténtico estudioso de la materia, riguroso y concienzudo con los detalles y que no deja escapar los acontecimientos actuales para analizarlos minuciosamente y traerlos oportunamente a colación. En definitiva, creemos que esta obra es de referencia obligada en esta materia por parte de la doctrina eclesiastista, sin olvidar nunca que se analiza desde en una perspectiva eminentemente internacionalista.