

VIII

SISTEMAS Y PRINCIPIOS DE RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS DOCE

La entrada de España en el Consejo de Europa mediante la adhesión al estatuto del mismo, implicaba ya la aceptación de un derecho internacional europeo específico con todas sus consecuencias en el amplio campo de los derechos y libertades fundamentales. Ahora, la integración de España en la Europa Comunitaria, mediante el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, añade una vinculación más estrecha, la asunción de la primacía del derecho comunitario sobre el nacional.

Coincidentes en los valores supremos comunes, entre ellos el religioso, con las instituciones que lo encarnan —llámense iglesias, cultos, confesiones, comunidades o asociaciones religiosas—, los Doce de la Comunidad Europea mantienen variantes en la actitud fundamental que observan con esos valores e instituciones religiosas. Es lo que llamamos sistema político-religioso. ¿Dónde situar el español?

Entre coincidencias y variantes, ¿cuáles son los principios comunes y los principios diferenciales entre los sistemas políticos religiosos de los Doce?

Responder a las dos cuestiones planteadas, es el objeto del presente trabajo.

1. LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES DE LOS «DOCE»
DE RELACIONES IGLESIA-ESTADO COMO CUADRO DE FONDO
DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LIBERTAD RELIGIOSA

Dentro del marco internacional comunitario, no todos los Doce adoptan uniformemente una misma actitud fundamental ante la religión y las iglesias o sistema político-religioso. Si tres son los sistemas vigentes en el mundo por razón de la concepción religiosa que los inspira, a saber, el de *confesionalidad* —es decir, el de reconocimiento oficial especial de una(s) religión(es) o iglesia(s)—, el de *aconfesionalidad* (es decir, el de no reconocimiento especial o separación) y el de *ateísmo de Estado*, es claro que sólo los dos primeros pueden darse en los miembros de la C.E.E., pues el tercero es lo diametralmente opuesto al principio de libertad religiosa —completa, se entiende—.

Asimismo, si dichos tres sistemas pueden —y de hecho existen aún hoy día—, unos con libertad religiosa completa y otros sin ella, dando lugar a una segunda subdivisión, es claro que en los estados comunitarios sólo pueden darse el sistema de *confesionalidad* y el de *aconfesionalidad* con libertad religiosa completa.

Hasta tiempos bien recientes había un cierto equilibrio numérico entre los estados confesionales y los aconfesionales de la C.E.E. En efecto, entre los primeros estaban Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia, así como España, Irlanda e Italia, mientras Alemania, Francia, Portugal, Bélgica, Holanda y Luxemburgo estaban entre los segundos.

Ahora, empero, se ha roto el equilibrio a favor de los estados aconfesionales, desde que España, Irlanda e Italia fueron abandonando, a partir de 1972, el reconocimiento especial de la Religión Católica.

1.1. *Los sistemas político-religiosos de confesionalidad*

En ellos se da reconocimiento especial a la religión que ha informado su historia y a la Iglesia que, encarnando aquélla, se ha convertido en parte orgánica de la nación —como en el Reino Unido y Dinamarca— o en organismo adherido, pero subordinado al Estado —como en Grecia—.

En *Inglaterra*, la Comunión Anglicana es la iglesia establecida con la máxima unión posible, la jurídico-institucional, en cuanto que al rey soberano se le erige en «Cabeza Suprema en la tierra de la Iglesia de Inglaterra, llamada *Anglicana Ecclesia*, en virtud del Acta de Supremacía, de 1534, hecha aprobar por Enrique VIII. Título que, pareciendo

excesivo, fue interpretado en tiempo de Isabel I como de Supremo Gobernador. La realidad fue que se llegó a identificar iglesia y nación, y el rey con el parlamento asumieron las funciones legislativas del Papa y de los Concilios.

Más tarde, con el advenimiento de la nueva dinastía de los Orange, se excluyó a los católicos de acceder al trono, en virtud del Acta de Establecimiento de 12 de junio de 1701 (núm. 3), pues se prescribe: «Que quien quiera que en adelante entre en posesión de esta corona, habrá de conformarse con la comunión de la Iglesia de Inglaterra, tal como se halla establecida por la ley.»

Respecto a las demás confesiones y religiones se observa hoy plena libertad. Para los católicos arranca ésta del «Roman Catholic Act» de 1829. Su jerarquía, empero, no fue restablecida hasta el año 1850 en Inglaterra y Gales, y hasta 1870 en Escocia.

En *Escocia*, en que la Iglesia Presbiteriana y su confesión de fe habían sido reafirmadas como la verdadera protestante y la única del reino por el Acta de Unión con Escocia de 1706, perdió por el Acta de la Iglesia de Escocia de 1921 su condición de iglesia establecida, recuperando y subrayando su independencia a la vez que dando ejemplo de «una Iglesia libre en un Estado libre».

Al igual que los demás países nórdicos —Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia—, *Dinamarca* mantiene el reconocimiento especial de la Confesión y de la Iglesia Luterana. Mas con una intensidad que se asemeja a la de Inglaterra, pues la Iglesia Evangélica Luterana queda constituida en Iglesia Nacional, como parte de la estructura misma del Estado. A ella pertenecen, de hecho, todos los ciudadanos.

Dispónese en la Constitución danesa que «la Iglesia Evangélica Luterana es la Iglesia Nacional y, como tal, es mantenida por el Estado» (art. 4). En su consecuencia, «el rey debe pertenecer a la Iglesia Evangélica Luterana» (art. 6) y «el Estatuto de la Iglesia Nacional será regulado por la ley» (art. 62).

La Iglesia oficial es hoy un organismo estatal más, incluso con un departamento ministerial especial. Es un servicio público, no sólo en el sentido normal de la expresión, sino en el técnico, administrativo. La formación, selección, nombramiento y mantenimiento del clero y jerarquía, más aún, sus funciones de encargados del registro, hacen más llamativo este carácter funcional de la Iglesia oficial.

Ante la posición de la Iglesia Luterana se dan dos reacciones: una, de separar del Estado a la Iglesia para revitalizarla; y otra, de crear comunidades religiosas disidentes.

En *Grecia*, «la religión dominante —según la Constitución— es la de la *Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo*. La Iglesia Ortodoxa de Grecia, que reconoce como cabeza a Nuestro Señor Jesucristo, está indisolublemente unida, en cuanto al dogma, a la Gran Iglesia de Constantinopla y a las demás Iglesias Cristianas Ortodoxas, observando inmutablemente, como las demás iglesias, los santos cánones apostólicos y sinódicos, así como las tradiciones sagradas. Es autocéfala y es administrada por el Santo Sínodo, compuesto por todos los obispos en funciones y por el Santo Sínodo Permanente, que, derivado de aquél, está constituido conforme a lo prescrito por la Carta Estatutaria de la Iglesia y con arreglo a las disposiciones del Tomo Patriarcal de 29 de junio de 1850 y del Acta Sinódica de 4 de septiembre de 1928». En su consecuencia, «la *instrucción* constituye misión fundamental del Estado y tendrá por objetivo la educación moral, cultural, profesional y física de los helenos, así como el desarrollo de su conciencia nacional y religiosa y su formación como ciudadanos libres y responsables» (artículo 16.2).

A las demás religiones se les garantiza —dice el art. 13, núms. 2 y 3— la libertad, que Grecia se compromete además a proteger en virtud del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos del hombre. Pero *se prohíbe el proselitismo* (art. 13.2). Así, en el artículo 13.2 se dice: «Será libre toda religión conocida, y las prácticas de culto podrán ejercerse sin restricciones bajo la salvaguardia de las leyes, si bien el ejercicio del culto no podrá atentar al orden público ni a las buenas costumbres, quedando prohibido todo proselitismo.» Y en el número 3 del mismo artículo se dice: «Los miembros de todas las religiones conocidas estarán sometidos a la misma vigilancia del Estado y a las mismas obligaciones ante él que los de la religión dominante.»

Recientemente, la Iglesia griega, que ha venido estando en íntima dependencia del rey y su gobierno, ha dado un paso adelante en su autonomía respecto al estado al promulgarse la nueva Constitución de la Iglesia Ortodoxa de Grecia en 1969.

1.2. *Los sistemas político-religiosos de aconfesionalidad*

Si el reconocimiento o confesionalidad admiten grados de intensidad dando lugar a tipos distintos, a mayor abundamiento ocurre con su correlato de la aconfesionalidad. Aconfesionalidad que en la C.E.E. se armoniza con la coordinación con las iglesias, que va desde una coordinación unilateral (fijada por el Estado) a otra bilateral (acordada con las Iglesias).

De *aconfesionalidad coordinada unilateralmente* podemos calificar los sistemas político-religiosos de Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Irlanda.

De entre todos los países europeos es *Bélgica*, sin duda, el primero que instaura, sin violencia y de forma definitiva, en 1831, los principios de un liberalismo moderado. En él se recoge armónicamente la tabla de libertades públicas entre las que se hace descollar la libertad de cultos y aun la independencia de los mismos, de manera expresa respecto al nombramiento de los ministros de culto. Del conjunto de los preceptos constitucionales (en especial arts. 14, 15, 16, 17, 117 y 127) se deducen claramente los principios generales que informan el ordenamiento belga al respecto: el de libertad religiosa completa, el de la autonomía e independencia de los cultos y el de protección de los mismos en pie de igualdad. Sin perjuicio de ello, la Iglesia Católica es tenida en cuenta expresamente por la Constitución, manteniéndole desde entonces hasta el presente la dotación estatal.

En los *Países Bajos*, la extraordinaria importancia que la lucha por la libertad religiosa ha desempeñado en su vida social y política queda perfectamente reflejada en la Constitución. Todo un capítulo de la misma, el VIII, trata —y bajo esta rúbrica— «De la Religión». No es para menos dado, además, el variado e interesante sentido pluralista religioso del presente y a lo largo de toda la historia de la nación. El texto actual del capítulo VIII se conserva tal cual fue redactado en la trascendental revisión que de la Constitución se hizo en 1848. Fuera de la derogación del artículo 185 por la reforma de 10 de febrero al 11 de marzo de 1972, aunque se propusieron modificaciones en las revisiones de 1887 y 1922, fueron todas rechazadas. ¿Razón? El precaver cualquier lesión de la susceptibilidad del sentido religioso. La inmutabilidad del texto hace que se mantengan conceptos ya superados y disposiciones que, tal como fueron redactadas, parecerían hoy inadmisibles. El legislador, conscientemente, ha rehuído el proclamar principios tajantes y unívocos, prefiriendo la vía del compromiso entre el pasado y el presente al socaire de las circunstancias políticas.

Por razón del carácter de compromiso en que fue concebido todo el capítulo VIII de la Constitución, el contenido de sus artículos (181-187) proclama los derechos del individuo, de la Iglesia y del Estado en materia religiosa sin una estricta lógica y coherencia. Al individuo se le reconoce la libertad de profesión religiosa (art. 181) y la igualdad ante la ley (art. 183). A las iglesias se les garantiza la igualdad de protección (art. 182) y el ejercicio público de culto dentro de los edificios y lugares cerrados (art. 184), se suprime el derecho del *regio placet* (ar-

título 187) y se mantiene el *statu quo* de la dotación de las iglesias (artículo 185). Al Estado, para defenderse de los abusos que pudieran cometer bajo pretexto religioso, se le reserva el derecho de castigar las infracciones a la Ley penal (art. 181), el derecho a mantener el orden y la paz pública (art. 184) y el derecho de vigilancia (art. 186).

Inspirada en la Constitución belga, la de *Luxemburgo*, de 1 de octubre de 1868, mantiene inalterados los preceptos relativos a la materia religiosa, a pesar de las revisiones habidas en 1919, 1948 y 1956. Son éstos el 19, que garantiza la libertad de cultos; el 20, que prohíbe la coacción en materia religiosa; el 21, que impone el matrimonio civil, previo al religioso; el 25, que encuadra la libertad de reunión religiosa; el 26, que limita la libertad de asociación religiosa; el 106, que preceptúa la dotación estatal de los ministros de culto; el 110, que fija la prestación de juramento, y el artículo 119, que prevé la conclusión de convenios con los cultos.

No obstante la estrechez y complejidad de éstos, y habida cuenta de concreta aplicación, la realidad es que los principios inspiradores del sistema político-religioso luxemburgués son —enunciados en forma positiva— el de autonomía de los cultos, el de su protección y el de regulación convencional (al menos del culto católico); y —en forma negativa— no hay religión oficial (la católica), no hay supremacía del Estado sobre las Iglesias y no hay separación absoluta. Así, por la práctica, tanto legislativa como jurisprudencial, se han diluido las cortapisas establecidas a los cultos en la carta constitucional.

Irlanda define su actitud fundamental ante la religión por relación a tres coordenadas, a saber, la de su religiosidad, la de su contraposición al sistema del Reino Unido y la de su inserción en la concepción jurídica anglosajona. Por la primera mantiene el homenaje de *culto* público a Dios omnipotente (44.1). Por la segunda, la libertad de conciencia, profesión y práctica de religión, así como la no dotación de ninguna religión (44.2: 1 y 2; y, antes, la especial posición de la Religión Católica Apostólica y Romana); por la tercera, la libertad de práctica y profesión de la religión, la garantía del derecho de propiedad de cualquier denominación religiosa (44.2: 5 y 6). Y añade un precepto peculiar en el artículo consagrado a la religión: el de la garantía de la ayuda sin discriminación a las escuelas dirigidas por las distintas denominaciones religiosas, así como la de la enseñanza religiosa.

Por la revisión constitucional, aprobada por referéndum en 1972, desaparece la confesionalidad católica, al derogarse los párrafos 1.º y 2.º del párrafo 1.º del artículo 44 de la Constitución. El primero se refería a la Iglesia Católica, mientras el segundo a las Iglesias consoli-

dadas en Irlanda al momento de la independencia. Con todo, la confesionalidad católica era de carácter sociológico, recordando las antiguas formulaciones francesas, «en cuanto profesada por la mayoría de los ciudadanos».

Entre los Estados que adoptan un sistema de *aconfesionalidad coordinada bilateralmente* mediante acuerdos con las Iglesias afectadas, descuella Alemania Federal, a la que se irán adhiriendo con matices Italia, España y Portugal.

El ordenamiento *alemán*, al principio histórico de «libertad de religión, confesión y de culto», añade otros cuatro principios trascendentales que, de un lado, matizan aquél y, de otro, expresan una armonización jurídica perfecta entre el pasado histórico y el presente, fruto del compromiso serio entre los tres grandes partidos (democristiano, socialista y liberal). Y son la prohibición de una Iglesia de Estado (*Verbot der Staatskriche*: GG art. 140 con el art. 137, núm. 3, RWV: 2.º principio); la autodeterminación de las Iglesias (*Kirliches Selbstbestimmungsrecht*: GG art. 140 con el art. 137, núm. 3.º, WRV: 3.º principio); la posición de las Iglesias como corporaciones de derecho público ante el ordenamiento estatal (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*: GG artículo 140 con el art. 137, núm. 5.º, WRV: 4.º principio), y el sistema convencional de derecho eclesiástico (*Staatskirchenvertragssystem*: 5.º principio).

De entre los citados, los principios más sobresalientes son, sin duda ninguna, los dos últimos —justo los más típicos del ordenamiento alemán—; no en vano otros ordenamiento, como el italiano y español, los han tenido muy en cuenta y hacia ellos han apuntado ya.

Por ello, nos atreveríamos a calificar el sistema religioso-político del derecho constitucional de la Federación y de los Länder en la República Federal Alemana como sistema de separación coordinada, convencionalmente garantizada, de Iglesia y Estado, y con libertad religiosa completa. De separación, porque no hay unión de Iglesia y Estado, ni institucional (Iglesia de Estado) ni constitucional (reconocimiento oficial exclusivo de las dos grandes Iglesias); coordinada, ya que las Iglesias no son relegadas al régimen privado de derecho común, conservan más bien su *status* público de corporaciones y tienen reconocida su independencia y autonomía (en el sentido de autodeterminación) por razón de su propia importancia e influjo en la conformación social del pueblo alemán; convencionalmente garantizada, pues las mutuas relaciones del Estado con las grandes Iglesias, representadas institucionalmente por las confesiones católica y protestante, a las que casi en su totalidad se adhiere el pueblo alemán, vienen reguladas no exclusivamente mediante

leyes unilaterales del Estado, sino bilateralmente mediante convenios de la Federación y los Länder con las respectivas Iglesias (282); con libertad religiosa completa, pues tanto a la persona (con su derecho especialmente tutelado de salir de la Iglesia), como a toda sociedad religiosa (con la facultad de poder alcanzar el *status* de corporación de derecho público), se les garantiza la libertad religiosa más completa y la igualdad jurídica ante la ley.

Sin tener que acudir a una revisión de la Constitución republicana de 1947, Italia ha cambiado su sistema de confesionalidad por el de aconfesionalidad en 1984. Y lo ha realizado de manera habilísima: mediante el instrumento de los acuerdos. Con la misma habilidad con que al instaurarse la república había confirmado la confesionalidad, a saber, mediante la constitucionalización de los Pactos de Letrán de 1929, a través del artículo 7 de la Constitución. Ahora bien, en el primero de ellos —el Tratado—, Italia reconocía y confirmaba «el principio consagrado en el artículo 1 del Estado del Reino del 4 de marzo de 1848, por el que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la única religión del Estado». Ese principio es el que ahora, en virtud del Protocolo Adicional al Acuerdo entre la Santa Sede e Italia sobre revisión del Concordato Lateranense, de 18 de febrero de 1984, «se considera sin vigor en adelante».

A la vez se reafirman, en el mismo acuerdo, otros dos principios constitucionales, a saber, la recíproca independencia y soberanía en su orden y la mutua colaboración en la promoción del hombre. Ambos principios adquieren, además, generalidad con referencia a las demás confesiones en virtud del artículo 8, que garantiza la autonomía a la vez que la cooperación mediante acuerdos (*intese*).

Debe destacarse el principio de regulación pacticia o convencional en materia religiosa, pues recientemente, en 1984, dicho principio se ha llevado a término, al tiempo que con la Iglesia Católica por el mencionado acuerdo, con (las Comunidades Israelitas y) la Iglesia Valdense mediante los respectivos acuerdos.

Por la Constitución de 1978 (art. 16), España, reafirmando el principio de libertad religiosa, tanto de los individuos como de las comunidades, ha transformado su sistema tradicional de confesionalidad por el de aconfesionalidad («ninguna confesión tendrá carácter estatal»). Pero una aconfesionalidad que, fruto del compromiso de los partidos, ya no es una vuelta ni al pasado laicista de la Constitución republicana de 1931, ni al pasado confesional del franquismo, sino un paso al futuro de convivencia que se complementa con el principio de cooperación con la Iglesia («los poderes públicos mantendrán las consiguien-

tes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones»).

Sin que se llegara a la solución susodicha, España, no obstante, en virtud de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980, de 5 de julio, eleva el régimen de acuerdos a principio general (art. 7), al prescribirlos para con las iglesias, confesiones y comunidades existentes en España, debidamente inscritas y notoriamente arraigadas en España.

En *Portugal*, la nueva Constitución de 2 de abril de 1976, con las enmiendas constitucionales de 30 de septiembre de 1982, no ha implicado cambio alguno del sistema político-religioso anterior. El principio de libertad religiosa queda rubricado ahora con la holgura de límites asumidos del Convenio Europeo de 1950 (Constitución, arts. 13 y 19.4); el principio de separación («las iglesias y las comunidades religiosas están separadas», art. 41.4) queda completado con el principio de autonomía de las mismas («libres en su organización y en el ejercicio del culto»). Se puede añadir un cuarto principio, el de cooperación con la Iglesia, como se manifiesta en el mantenimiento del Concordato de 1940 sin más derogación que la del artículo 24, relativo al matrimonio en virtud, a su vez, de otro acuerdo, el de 15 de febrero de 1975 (permitiendo a los casados sacramentalmente acudir ante los Tribunales Civiles para pedir el divorcio).

2. PRINCIPIOS COMUNES Y PRINCIPIOS DIFERENCIALES DE LOS SISTEMAS POLÍTICO-RELIGIOSOS DE LOS DOCE

De la mera exposición de los sistemas constitucionales de los Doce salta a la vista la coincidencia en unos principios y divergencia en otros. ¿Hasta qué grado? Lo vamos a examinar sucintamente desde una perspectiva comparativa. Partimos del principio de libertad religiosa y repasamos los principios relativos a la autonomía de la Iglesia, a su *status* jurídico y a la forma normativa de regulación y al sistema resultante.

2.1. *El principio de libertad religiosa*

Este hoy es necesariamente común a los Doce. Y lo es desde diversos niveles. Desde el internacional europeo, en virtud del Convenio de Roma de 1950: de esa garantía de libertad no se puede bajar por parte de ninguno de los miembros del Consejo de Europa y de la C.E.E. Desde el nivel constitucional, es principio expreso común a los Doce. La dife-

rencia sólo consistirá en la varia modulación de las fórmulas y, sobre todo, en la cronología de la llegada final al reconocimiento de la libertad religiosa completa.

Si bien fue la primera en formular la libertad religiosa, Francia conoció de hecho avances y retrocesos en ella, de los que el último fue la ley de la separación de las iglesias y del Estado de 1905, reformada a partir del comienzo de la I Guerra Mundial. Por ello, la más añeja y nunca derogada, es la formulación de la Constitución belga de 1831. Le seguirán Luxemburgo, un tiempo unida por la Corona a Bélgica, Holanda y, en el presente siglo, Alemania. El Reino Unido, conforme a su idiosincrasia, fue de hecho y de derecho reconociendo la libertad religiosa mediante sucesivas leyes, que fueron derogando las leyes restrictivas y aun vejatorias respecto a los católicos y a los judíos (años de 1830 y 1831). España, fuera de los paréntesis de la I y II Repúblicas, admite de forma definitiva, a partir de la Ley Orgánica de 1967, la libertad religiosa, que llega a ser completa con la Constitución de 1978. Tardíamente también se admite por Grecia, si bien todavía no en toda su amplitud, al pasar a ser miembro del Consejo de Europa.

Donde quizá mejor aparece reflejado el sentido progresivo del reconocimiento de la libertad religiosa sea en la Ley Fundamental de Bonn (y Constitución de Weimar), en cuanto que en ella se recogieron las sucesivas ampliaciones de aquélla: la libertad de conciencia y de creencia a las de profesión, de culto, de iglesias y de asociación religiosa.

2.2. *Autonomía de las iglesias*

Mientras a todas las libertades públicas se les reconoce la mayor amplitud posible en los ordenamientos de los Doce, dentro de «un orden público (normas necesarias) establecido por la ley en una sociedad democrática» —como suele decirse en el Convenio Europeo de 1950—, a la libertad religiosa, en cuanto referida a las instituciones que encarnan la religión —sean iglesias, confesiones, cultos, comunidades—, se le añade un grado mayor de libertad, que llega hasta el reconocimiento de su autonomía y aun de su independencia con relación al Estado y a los poderes públicos.

La razón radica en que los estados han querido expresar en sus constituciones la nueva postura que asumían, en contraposición a la de los antiguos regímenes, que pretendieron el control y aun la dirección de las iglesias existentes en sus respectivos territorios. Para ello habían establecido un haz de regalías, como la del *ius nominandi* o privilegio de presentación, el recurso de fuerza (o el *appel como d'abuse*),

el instituto de *placet* y *exequatur* regios, mediante los cuales tenían sometidas las potestades legislativa, judicial y administrativa de las iglesias.

Como contrarréplica, en las constituciones contemporáneas comienza por prohibirse la intervención del Estado en los nombramientos de los ministros de culto y a garantizarse la libre comunicación entre las distintas instancias eclesiales, así como la libre publicación de sus documentos. Así, de forma completa y rotunda, en la de Bélgica (art. 116); de forma equivalente en la de Holanda (art. 180); mientras en la de Luxemburgo (art. 119), aun haciéndose remisión a la conclusión de un futuro convenio (art. 22), que nunca tuvo lugar, se acaba adoptando en la práctica jurídica una actitud cercana a la belga.

De la redacción negativa de la autonomía, se avanza, ya en el presente siglo, a la positiva en las Constituciones de Alemania, Irlanda, Italia, Portugal y España, alcanzando la cota máxima en la alemana e italiana. En la primera se acuña la fórmula de Weimar, que pasará a la Ley Fundamental de Bonn: «El derecho de autodeterminación de las Iglesias para regular y administrar sus asuntos independientemente, dentro de los límites de la ley vigente para todos» (art. 140 con el art. 137.2 de la WRV). Con fórmula parecida la Constitución irlandesa (art. 41.2: 5.º) establece que «toda denominación religiosa tiene el derecho de administrar sus propios asuntos, así como el de adquirir, administrar las propiedades, muebles e inmuebles, y mantener instituciones para sus fines religiosos y caritativos».

Un grado mayor de autonomía es la garantizada por la Constitución italiana (art. 7), al menos con relación a la Iglesia católica, pues explícitamente se reconoce independiente y soberana en su orden, como en el suyo lo es el Estado. A las demás confesiones religiosas no deja de reconocérseles el «derecho a organizarse según sus estatutos» (art. 8). En forma equivalente lo hace el ordenamiento español, en cuanto que, a tenor de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 6), las iglesias, confesiones y comunidades religiosas podrán establecer normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, pudiendo incluir cláusulas de salvaguardia de identidad religiosa. En los acuerdos con la Santa Sede (de 1976 y 1979) se reconoce, además, a la Iglesia Católica el derecho a ejercer su misión y el ejercicio de actividades «de culto, jurisdicción y magisterio». Similarmente, Portugal, mediante su Concordato de 1940, aun partiendo de un sistema separacionista ya existente entonces.

Por el contrario, en los tres países comunitarios confesionales no existe esa autonomía ni, en su tanto, esa libertad. No es que se deba hoy a una oposición del Estado a las Iglesias, sino en una aquiescencia

de éstas, fundada en comportamientos heredados de multiseculares monarquías. Tal es el caso de las grandes Iglesias nacionales, la Luterana en Dinamarca y la Anglicana en Inglaterra; y, en su tanto, de la Iglesia Ortodoxa en Grecia. Tan es así que, como repercusión del Concilio Vaticano II, ha surgido en todas ellas el movimiento de llegar a la separación del Estado en aras de recuperar la libertad. Esta, no obstante, se observa plena con las demás iglesias, teniendo que arrojarse bajo el derecho común asociativo.

2.3. *El «status» jurídico de las iglesias*

No es uniforme en todos los Doce, ni puede serlo: está en función de dos coordenadas, la estatal, por el contexto socio-político, y la eclesial, por la diversa autocomprensión eclesiológica.

Desde la coordenada estatal se podrían distinguir tres grados de *status* jurídico: de derecho público, de derecho privado y de derecho privado con inflexiones de derecho público.

El *público* es reconocido en paridad a las grandes iglesias —Luterana y Católica— en la Ley Fundamental de Bonn, reasumiendo los preceptos de la Constitución de Weimar, que se consideran «corporaciones de derecho público» —si bien como dimensiones sociales contradistintas y aun separadas del Estado—. Asimismo, a las iglesias nacionales en los tres países confesionales: Inglaterra, Dinamarca y Grecia, por su fusión o unión con el Estado; a la Iglesia Católica, ahora separada del Estado, en Italia y Portugal; también, seguramente, en España.

El *mixto* de público y privado es el *status* de las iglesias en los ordenamientos belga, holandés y luxemburgués (quizá también en el irlandés). La razón está en la forma pacífica como se fue operando la separación de Iglesia y Estado: por un lado, las iglesias, bien la Protestante en Holanda, bien la Católica en Bélgica y Luxemburgo, al quedar separadas perdieron el *status* público claro mantenido de manera exclusiva y privilegiada; pero, a la vez, conservaron, separadas, la configuración pública de sus instituciones inferiores ante el derecho administrativo estatal.

Por el contrario, el *status* privado fue el que pretendió imponer Francia a todas las iglesias, mediante su Ley de Separación de las Iglesias y del Estado, todavía no derogada, de 1905. Se intentaba el sometimiento de todas ellas, si bien pensando en la Católica, al «derecho común». Pero un derecho común restrictivo de libertades, que sorpresivamente se apartaba del derecho común general establecido en 1901. Resultaba, pues, un *status* de derecho privado especial, sólo que discriminatorio. Conservando la fachada de 1905, el interior de la ley mencionada ha

sido remodelado, sobre todo desde la creación de las asociaciones diocesanas, mediante el acuerdo con la Santa Sede de 1924. Así, dando lugar a un derecho privado especial positivo, que acaba reconociendo implícitamente la organización jerárquica de la Iglesia Católica. Curiosamente, en el conjunto de un ordenamiento laico, se mantiene el reconocimiento público de los cultos católico y protestante en los tres departamentos de Alsacia-Lorena por causa del Concordato Napoleónico de 1801.

Desde la perspectiva eclesial se da una tipicidad en la Iglesia Católica, la de ser y presentarse como una única Iglesia Universal y nunca como una mera Iglesia Nacional o como un conjunto de iglesias locales. Pero una Iglesia Universal, a la que le es reconocida la personalidad de derecho internacional (público) por la comunidad internacional: nada menos que 116 miembros de ésta mantienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Por ello, nunca con relación a la Iglesia Católica cabe un puro reconocimiento de derecho privado, por más que sus instituciones orgánicas tuvieran que someterse al mero derecho común asociativo (como vimos en Francia).

2.4. *La forma normativa*

En orden a desarrollar y aplicar los preceptos constitucionales relativos al ámbito de la libertad religiosa, un importante grupo de estados comunitarios no ha dudado en acudir al instrumento de los acuerdos/convenios, mientras otro se ha atenido en exclusiva a su legislación unilateral.

Al sistema de acuerdos han acudido Alemania Federal, Italia, España, Portugal y Francia, dejándolo apuntado, en su Constitución sin acudir a él, Luxemburgo. La primera es quien de forma refleja recurrió a la forma bilateral de regulación y en paridad para con las grandes iglesias, la Católica y la Luterana. Con aquélla concluyó los grandes cuatro concordatos del período interbélico con Baden, Baviera, Prusia y el Reich, hoy en vigor. Y tras la II Guerra Mundial los fue revisando para acomodarlos a las nuevas situaciones, mediante sucesivos acuerdos con Baviera, Rhenania-Palatinado, Rhenania del Norte-Westfalia y Sarre, además de un nuevo concordato con Baja Sajonia. Paritariamente se concluyeron convenios con las Iglesias Evangélicas Luteranas de los distintos Länder, lo mismo antes que después de la II Guerra Mundial. Las disposiciones son prácticamente equivalentes. La diferencia radica más bien en el rango internacional que corresponde a los convenios y concordatos concluidos con la Santa Sede, por razón de la personalidad internacional de ésta.

A su vez, Italia ha consagrado en la Constitución (arts. 7 y 8) el régimen convencional de regulación, al establecer la vigencia de los Pactos Lateranenses con la Iglesia Católica —modificados en 1984— y los acuerdos (*intese*) con los respectivos representantes de las demás confesiones. La aplicación del régimen ha tenido lugar en 1984, a la vez para la Iglesia Católica y para la Comunidad Valdense (estando prevista para las Comunidades Israelitas).

Similarmente, España, en virtud de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 7), al establecer los «acuerdos de cooperación», que, concluidos con la Santa Sede en 1976 y 1979, están ya previstos, si bien todavía en estadio de «propuestas de acuerdo», para la Federación de Comunidades Israelitas y para la Federación de Entidades Evangélicas, desde 1981.

Francia mantiene la vigencia del Concordato Napoleónico para Alsacia-Lorena y, a partir de la primera postguerra mundial, ha ido concluyendo una serie de acuerdos parciales con la Santa Sede (de 1921, para el nombramiento de Obispos; de 1923-1924, para los Estatutos de las Asociaciones Diocesanas; de 1926, para los honores litúrgicos de sus representantes en el Oriente; de 1974, para el Centro Autónomo de Enseñanza de Pedagogía de las Religiosas). Aun con la nueva Constitución, Portugal sigue manteniendo el régimen concordatario de 1940, si bien modificado en lo matrimonial.

Observan, en cambio, la forma normativa unilateral: Bélgica, Holanda y Luxemburgo; pero al tiempo mantienen, por voluntad exclusivamente estatal, regulaciones que fueron consecuencias de un régimen concordatario, el napoleónico, de cuando estuvieron bajo la égida del imperio francés. Dada la compenetración de las Iglesias Nacionales en la estructura del Estado —de manera especial en Inglaterra y Dinamarca, menos en Grecia—, ni existieron ni tienen razón de ser acuerdos con aquéllas; menos con las demás confesiones en cuanto a la ausencia del instrumento pacticio, Irlanda sigue el sistema anglosajón.

2.5. *La coordinación como sistema*

Si dos son hoy los sistemas vigentes, la verdad es que en el antiguo régimen sólo existió el de confesionalidad, la cristiana que sin escisuras se conservó hasta la reforma protestante. Desde entonces, con el fortalecimiento de las monarquías absolutas y siguiendo el principio *cuius regio eius et religio*, surgieron los estados confesionales: Inglaterra, anglicana; Dinamarca (con los demás reinos escandinavos), luterana; Holanda, calvinista; Alemania, una parte, luterana, otra parte, católica.

Permanecieron católicos: España, Francia, Italia y Portugal, así como Bélgica y Luxemburgo.

Mas con la irrupción de las libertades públicas, la libertad religiosa comienza a expandirse por todos los estados provocando el aflojamiento o la quiebra de la tradicional unión de trono y altar. Si suele hablarse de una Comunidad Europea a dos velocidades, quizá aquí habría otra, a tres velocidades.

Dentro de la primera habría que computar al Reino Unido, más tarde a Dinamarca y recientemente a Grecia, quienes admitieron la libertad religiosa para todos sin abdicar de la herencia del pasado, la confesionalidad y la monarquía recíprocamente unidas. A la segunda Europa se podría adscribir a Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que introdujeron la libertad religiosa, pero abdicaron de la confesionalidad formal, manteniendo la monarquía. Sólo que al mantener ésta, resulta que continúan conservando, por usos y costumbres de rango cuasi constitucional, Bélgica y Luxemburgo, la catolicidad de los reyes; mientras Holanda, la calvinidad de los suyos.

Quizá podría juntársele, aunque tras titubeos, España, que al universalizar y completar el ámbito de la libertad religiosa, lo hace recuperando la monarquía, pero abdicando de la confesionalidad.

En la tercera Europa habría que incluir a Francia (desde finales del XVIII, si bien con fuertes avances y retrocesos); más tarde, Alemania, y ya en el presente siglo, Portugal e Italia, quienes al final de la trayectoria político-religiosa acabaron por abdicar de la confesionalidad y de la monarquía.

Todo ello conduce a que, a pesar de la diversidad de etiquetas constitucionales, las diferencias no pueden ser ni mucho menos de fondo. En efecto, la separación no puede ser *absoluta* ni radical: todos ellos sin distinción de credos sostienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede, y hasta llega a mantenerse la dotación del culto, de una u otra forma (Alemania, España, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca y Grecia). Ni siquiera una separación *pura* (en la que toda la regulación relativa a las Iglesias se remitiera al derecho común de asociaciones, es decir, de derecho privado); pues, como hemos visto, los estados las consideran sin más, como de derecho público o al menos como de un derecho especial que se le acerca. Más aún, un grupo de estados separacionistas mantienen en vigor acuerdos y aun concordatos con las Iglesias (como Alemania, España, Francia, Italia y Portugal).

Por su parte, la confesionalidad ni es excluyente ni menos restrictiva de la libertad y autonomía de las iglesias disidentes de la oficial.

Por todo ello, bien podría hablarse en el ámbito de los estados de la C.E.E. de un *sistema superador* de ambos sistemas, el sistema de coordinación Estado-Iglesia en bien de la sociedad y de la persona humana. Coordinación que en los estados confesionales, partiendo de la unión, se hace extensiva a las demás iglesias y confesiones; y que en los estados aconfesionales, observando la neutralidad, respeta el valor religioso y las instituciones que lo encarnan. Coordinación que admitirá múltiples variantes a tenor de los diversos contextos políticos, históricos y sociales.

* * *

Tal es el entramado jurídico de esta Europa Comunitaria en la que España se integra y la Iglesia Católica ha de convivir con otras iglesias, también con otros cultos no cristianos y aun con ideologías ni siquiera teístas. Una Europa Comunitaria plural de raíces cristianas, que se asienta sobre el haz de derechos y libertades fundamentales del hombre.

BIBLIOGRAFIA

Para el conocimiento y manejo de las constituciones, véanse:

- M. DARANAS, *Las Constituciones Europeas*, 2 vols., Madrid 1979.
 A. J. PEASLEE, *Constitutions of Nations; the first compilation in the English language of the texts of the constitutions of various nations of the world, together with summaries, annotations, bibliographies and comparative tables*, 3 vols., Nijhofts, La Haya 31970.

Como reseña y ordenación de bibliografía resultan muy útiles los números monográficos de:

- Church and State, Eglise-Etat*, 2 (1972); 25-38 (1973-1977), 45-46 (1978-1980) / RIC Supplements, CERDIC, Strasbourg.

Para el conocimiento de la situación de la Iglesia en los Estados, sirven los Diccionarios siguientes, entre otros:

- Enciclopedia Cattolica*, 12 vols., Città del Vaticano 1948-1954.
Gran Enciclopedia RIALP, GER, Madrid 1971-1976, 24 vols.
Novissimo digesto italiano, 11 vols., Torino 1957.
Staatslexikon, 6 ed., 8 tomos, Freiburg in Brisgau desde 1957.

Y como obras de carácter general pueden servir:

- M. SEARLE BATES, *Religious Liberty, An inquiry*, London International Missionary Council 1945 (versión italiana, *La libertà religiosa*, Torre Pellice, Torino 1949).
- Bilan du Monde*, 2 vols., Casterman, Tournai 1964.
- C. CORRAL Y OTROS, *Sociedad Civil y Sociedad Religiosa*. Compromiso recíproco al servicio del hombre y bien del país, Librería Parroquial de Clavería, México, D.F. 1985.
- C. CORRAL (ed.), *Vaticano II. Libertad religiosa*. Análisis de la Declaración «Dignitatis Humanae», Madrid 1966.
- G. DENTE, *La religione nelle costituzione europee vigenti*, Genova 1980.
- S. Z. EHLER — J. B. MORRALL, *Chiesa e Stato attraverso i secoli*, Milano 1957. (Versión de *Church and State through the Centuries*, London 1954.)
- J. FUNK, *Die Religion in den Verfassungen der Erde*, Siegburg 1960.
- P. LANARÈS, *La liberté Religieuse dans les Conventions Internationales et dans le Droit Public Général*, Ed. Horvath 1964.
- P. PAVAN, *Libertà religiosa e pubblici Poteri*, Milano 1965.
- W. ZIEGLER, *Das Verhältnis von Kirche und Staat in Europa 2*. Band des Handbuchs: Religion, Kirche und Staat in Geschichte und Gegenwart), Manz, München, 1972.

Desde una perspectiva comparada tratan los temas generales y/o especiales, con referencia a la Europa de los «seis»:

- C. CORRAL SALVADOR, *La libertad religiosa en la Comunidad Europea, Estudio comparado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979 (que trata de ellos con visión de conjunto y de cada uno de los «seis» miembros fundadores de la CEE, con abundante bibliografía sistematizada en p. 623-663).

Con referencia a la Europa de los «diez»:

- FR. MARGIOTTA BROGLIO, *Stati e Chiese nell'Europa dei dieci*, Universita degli Studi, Firenze 1982.

Con referencia a Alemania y Francia, véase:

- J. LISTL — J. SCHLICK (ed.), *Colloques franco-allemands Eglise-Etat-Société*, Colloques en Strasbourg, 4 tomos, Engel, Strasbourg 1982.

Con referencias generales, pero partiendo del ordenamiento español:

Los Acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano, Actas del Simposio celebrado en Barcelona, 29 de febrero-1 de marzo de 1980, Barcelona 1980.

- J. G. M. CARVAJAL — C. CORRAL, *Iglesia y Estado en España, Régimen jurídico de sus relaciones*, Ed. Río Duero, Madrid 1980.

- J. G. M. CARVAJAL — C. CORRAL, *Relaciones de la Iglesia y el Estado*, Facultad de Ciencias Políticas, Madrid 1976.

- C. ALBIÑANA, M. BAENA, C. CORRAL, L. DE ECHEVARRÍA, F. FRIESENHAN, T. GARCÍA BARBERENA, F. GARRIDO, W. GEIGER, A. HOLLERBACH, J. ISENSEE, J. LISTL, J. MANZANARES, A. M. ROUCO, W. RUEFNER, R. SCHEUNER, *Constitución y Relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Universidad Pontificia, Salamanca 1978.
- C. CORRAL — J. M. URTEAGA (ed.), *Problemas entre Iglesia y Estado. Vías de solución en Derecho Comparado* (A. ARZA, M. BAENA, J. G. y M. DE CARVAJAL, L. DE ECHEVARRÍA, J. IRIBARREN, S. MARTÍN, A. MOSTAZA, J. L. SANTOS, L. VELA), Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1978.
- P. LOMBARDÍA, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Pamplona 1980.
- El hecho religioso en la nueva Constitución española*. XVI Semana de Derecho Canónico (L. DE ECHEVARRÍA, D. ESPÍN, G. GARCÍA CANTERO, E. GONZÁLEZ, A. DE LA HERA, J. M. DE LAHIDALGA, A. LEITE, E. LEJEUNE, M. LÓPEZ ALARCÓN, I. MARTÍN, A. MARTÍNEZ BLANCO, R. NAVARRO, J. M. PIÑERO, L. PORTERO, J. SÁNCHEZ, A. PRIETO, A. TOBÓN, E. YANES), Salamanca 1979.
- Iglesia y Comunidad Política* (J. L. ACEBAL, T. G. BARBERENA, L. DE ECHEVARRÍA, J. M. DÍAZ MOZAZ, M. FRAGA, J. G. y M. DE CARVAJAL, J. MANZANARES, C. MARTI, A. OSUNA, A. . ROUCO, L. SÁNCHEZ AGEST3), Universidad Pontificia, Salamanca 1974.
- La Iglesia en España sin Concordato. Una hipótesis de trabajo* (C. CORRAL, A. ARZA, M. BAENA, J. M. DÍAZ MORENO, L. DE ECHEVARRÍA, A. MOSTAZA, J. L. SANTOS, J. M. URTEAGA, L. VELA), Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1977.
- I. MARTÍN, *La Iglesia y la Comunidad Política, Documentos colectivos de los Episcopados católicos de todo el mundo, 1965-1975*, BAC, Madrid 1975.

En orden a tener presente la regulación contenida en los Convenios/Concordatos con la Iglesia católica y/o Iglesia evangélica, véanse los textos siguientes en:

- C. CORRAL y J. GIMÉNEZ y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Concordatos vigentes*, Fundación Universitaria Española, Madrid 1980, que trae los textos originales completos y la versión homologada y propia de G. BRAVO y C. CORRAL, con las introducciones de varios profesores.
- A. MERCATI, *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche fra la S. Sede e le Autorità Cicili*, Città del Vaticano 1954, 2 vols. Es la edición más completa de todos los concordatos y científicamente válida.
- L. SCHOEPPE, *Konkordate seit 1800*. Originaltexte und deutsche Uebersetzung der geltenden Konkordate, Frankfurt 1964, completado a modo de apéndice en *Neue Konkordate und konkordatäre Vereinbarigen*, Frankfurt/M. 1969.
- J. TEJADA Y RAMIRO, *Colección completa de Concordatos españoles*, Madrid 1892.

- W. WEBER, *Die deutschen Konkordate und Kirchenverträge der Gegenwart*, 2 vols., Göttingen 1962 y 1972.
- H. WEBER, *Staatskirchenverträge*, München 1967.

Para un estudio comparado en general del derecho concordatario en vigor pueden consultarse, entre otros:

- Le intese tra Stato e Confessioni religiose*, Giuffré, Milano 1981.
- C. CORRAL, *De universali vigentia concordatorum in XXXI Statibus cuiuslibet systematis*: Periódica (1986) (en prensa).
- C. CORRAL, *Dos modelos de aplicación del Derecho eclesiástico alemán a las Iglesias católica y evangélica mediante convenios*: Miscelanea Comillas 39 (1981) 4-63.
- C. CORRAL y L. DE ECHEVARRÍA (dir.), *Los Acuerdos entre la Iglesia y España* (colaboradores: L. DEL AMO, A. ARZA, F. DE LUIS, J. M. DÍAZ MORENO, M. GARCÍA, T. G. BARBERENA, J. IRIBARREN, T. I. JIMÉNEZ URRESTI, F. LODOS, M. LÓPEZ ALARCÓN, J. MANZANARES, A. MARQUINA, A. MONTERO, A. MOSTAZA, J. PÉREZ-LLANTADA, J. M. PIÑERO, J. M. DE PRADA, J. L. SANTOS, U. VALERO y L. VELA, presentación del Nuncio L. DADAGLIO), BAC, Madrid 1980.
- La Institución Concordataria*. Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico (S. ABRIL, W. AYMANS, T. G. BARBERENA, M. BREDY, M. CABREROS, G. CATALANO, C. CORRAL, A. CUSCHIERI, J. DENYS, L. DE ECHEVARRÍA, J. G. y M. DE CARVAJAL, R. R. DE LAFUENTE, L. A. MISSIER, J. M. PETRITAKIS, I. PORTERO, A. PRIETO, A. M. ROUCO, J. DE SALAZAR, A. TOBÓN, A. TORRES, H. WAGNON, M. WALOREK), Salamanca 1971.
- R. MINNERATH, *L'Eglise et les Etats concordataires (1846-1981)*, *La souveraineté spirituelle*, Cerf, Paris 1983.
- J. TERÁN (ed.), *Simposio Sudamericano-Alemán sobre Iglesia y Estado, Quito, 4-8 junio 1979* (I. CORDERO, C. CORRAL, K. FORSTER, J. G. y M. DE CARVAJAL, F. GUARDIA, A. GUTIÉRREZ, J. ISENSEE, J. JIMÉNEZ, W. KEWNIG, J. LARRA, W. LEISNER, J. LISTL, D. LORENZ, R. G. DE LOSADA, H. MEYER, Card. P. MUÑOZ, L. OLASO), Quito 1980.

CARLOS CORRAL