



# UNISCI Discussion Papers

## DEL CONCORDATO DE 1953 A LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE 1976 Y 1979: SITUACIÓN ACTUAL

**AUTOR<sup>1</sup>:****CARLOS CORRAL SALVADOR**  
**Catedrático Emérito de la Universidad**  
**Complutense de Madrid****FECHA:****Octubre 2003**

En vísperas de la II Guerra mundial escribía Yves de la Brière sobre los Concordats posterieurs a la Grande Guerre en el Dictionaire de Droit Canonique (col. 1421-1472):

*“La gran Guerra ha trastornado el mapa político de Europa. Ha desmembrado Alemania, de su marca occidental (Alsacia-Lorena) y de su marca oriental (Posnanía). Ha hecho desaparecer por completo la antigua monarquía austro-húngara y el antiguo imperio otomano de Europa y Asia. Ha desmembrado el antiguo imperio Ruso de todas las regiones entre el Báltico y el Mar Negro que constituían su marca occidental. Ha transformado los Estados ya existentes, como Serbia y Rumanía, y, en sentido inverso, como Austria y Hungría. Ha hecho surgir Estados nuevos e independientes como Checoslovaquia, Polonia, Lituania, Letonia, Estonia y Finlandia”.*

Así era al principio de 1939; seis años después, en 1945, tras la Segunda Mundial, se había vuelto a descomponer aun más ese mismo mapa al dividirlo en dos bloques, acompañados de la fuerte reducción territorial de Alemania y Polonia, además de Rumanía, a favor de la URSS. Pero, sesenta años después, en 1989, se volvía a recomponer, si bien sólo en parte, el mismo mapa con el hundimiento del bloque soviético y de la URSS.

Para el ámbito de las relaciones diplomáticas y convencionales (aquí, las concordatarias), aquello comportó un nuevo diseño ante unas nuevas realidades. ¿No se estará asistiendo también a una recomposición de dichas relaciones tras la caída del muro de Berlín? A nuestro juicio, así es y en esa dirección se viene moviendo la política del Pontificado de Juan Pablo II que, iniciada en 1978, recibió un nuevo impulso a partir de la ruptura de los dos bloques<sup>2i</sup>. La realidad es que, al presente, parece haberse consumado el círculo de vuelta de los países concordatarios de la I posguerra mundial antes señalados dentro de un nuevo marco eclesial y político.

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

<sup>2</sup> Así lo pusimos de manifiesto en nuestra “Introducción General” a *Concordatos vigentes (1981-1995)* T. III (Madrid, Universidad Pontificia Comillas 1996) y lo confirmamos en la futura “Introducción general” al T. IV de *Concordatos vigentes (1996-2003) sub praelo*. Para una actualización del ámbito concordatario, vide con carácter general *Enchiridion dei concordati, Due secoli di storia*, [a cura di E. Lora] (Boloña, EDB 2003) recogiendo todos los concordatos a partir del Napoleónico de 1801 con sus textos originales (menos con Palestina en árabe y con Israel en hebreo); y J.T. Martín de Agar: *Raccolta di concordati 1950-1999* (Roma 2000) e *I Concordati del 2000* (Roma 2001); con especial referencia a los Estados de Europa Central y Oriental, vide Smid y Vasil C.: *Relazioni internazionali giuridiche bilaterali tra la Santa Sede e gli Stati: esperienze e prospettive* —Actas de la Conferencia celebrada en el Pontificio Istituto Orientale de Roma, 12-13 Diciembre 200— (Città del Vaticano, Libreria editrice Vaticana 2003).



## 1. Una realidad social y eclesial transformada

**1.1. Desde la perspectiva política**<sup>3</sup>, se han producido dos acontecimientos paralelos de ámbito internacional que, si bien de distinta manera, han desmembrado el trazado -que entonces se pensaba consolidado para siempre- de unas fronteras, repetidamente declaradas por Juan Pablo II, como "artificiales", "antinaturales" e "impuestas". Los dos bloques contrapuestos ideológicamente de Europa, la Europa occidental y la Europa oriental, no eran sino los dos pulmones de la misma y única Europa.

El acontecimiento primero y más simbólico ha sido la *caída del muro de Berlín*. Gracias a él quedaron abiertas las puertas a la libertad, en particular, la libertad de las Iglesias y Confesiones, y a la democracia en los Estados de Europa Oriental. El "ateísmo de Estado" bajo la figura del materialismo dialéctico acabó de sucumbir tras setenta años en la URSS y de cuarenta en los demás Estados Europeos.

Ya no podrán mantenerse más los limitados y vergonzantes compromisos ("entendimientos"), nunca publicados de forma oficial por los antiguos Estados comunistas, como Checoslovaquia, Hungría y Polonia (*vide* Tomo II) con la excepción del Protocolo de Belgrado de 1966. Tendrá que darse el paso, y se ha comenzado a dar, por la última precursora de la caída del muro de Berlín, Hungría, con dos Acuerdos, general, uno (restablecimiento de las recíprocas relaciones tras cuarenta años de interrupción), y especial, otro (erección del Ordinariato Castrense).

Acontecimiento paralelo y de graves consecuencias, que dificultan la convivencia y aun la rompen, ha sido el rebrotar salvaje de los *etnocentrismos*, --etnicismos los denominan los Obispos africanos reunidos en el Sínodo de Africa congregado en Roma--, que como micro-nacionalismos substituyen con su limpieza étnica a los macro-nacionalismos del período de entre ambas guerras mundiales.

Fruto, en su tanto, ha sido el multiplicarse de los pueblos que ascienden a la independencia tanto ideológica como internacional. Caso por excelencia ha sido la desintegración de la URSS en una serie de Estado independientes.

**1.2. Desde la perspectiva de la Iglesia**, en efecto, el marco religioso está determinado por el *postconcilio* con la acentuación a la vez de dos coordenadas, la universal que parte del centro, Roma, y la regional que parte de la periferia, las Iglesias particulares. No prima la una sobre la otra; se complementan en la marcha y dirección de la Iglesia una de Cristo que se encuentra en cada uno de los Estados y de las Regiones.

Como consecuencia se seguirá una doble corriente pacticia, la de los Convenios/Acuerdos internacionales de la Santa Sede con los distintos Estados - los concordatos en sentido propio pero amplio - y la de los Acuerdos de derecho público, de nivel nacional y/o regional, de las Iglesias particulares y/o de las Conferencias Episcopales con los correspondientes gobiernos centrales del Estado (Nación, Federación) y/o de las Regiones (Länder, Comunidades Autónomas, Cantones). Tales son, por eminencia, los acuerdos/convenios celebrados en Alemania, España e Italia.

En ambos niveles, las recíprocas remisiones de unos acuerdos de nivel superior a los de nivel inferior y viceversa son constantes y numerosas. En los convenios de carácter

---

<sup>3</sup> Una panorámica sintética puede verse en Pereira, J.C. y Martínez, P.A. (1995): *Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones internacionales 1815-1991*, Madrid, Ed. Complutense. Cap. IX, con la bibliografía y documentos aducidos, p.631-731.



internacional, se dan las remisiones a los de carácter nacional/regional en orden a la ejecución, aplicación, adaptación y al detalle, en su caso. Así para la regulación del Patrimonio Cultural, los Acuerdos internacionales de España e Italia remiten para su regulación concreta a la(s) Conferencia(s) Episcopal(es). Nada menos que con las diecisiete Comunidades Autónomas de España se han celebrado otros tantos Acuerdos, que continuamente se van renovando, además de otros dos celebrados a nivel de gobierno central (de 1980 y 1982).

A su vez, los Acuerdos regionales remiten a los Acuerdos internacionales para legitimar su intervención, amparar sus propias prescripciones bajo una tutela internacional y con ello alcanzar un refrendo ulterior ante dichas regiones.

La *consecuencia para la Iglesia Católica* y, en particular, para la Santa Sede, ha sido la multiplicación, a su vez, de las Nunciaturas en dichos Estados y de sus correspondientes Embajadas ante la Santa Sede. Así ha ocurrido, sobre todo, con los Estados de la Comunidad de Estados (CEI), antes pertenecientes a la URSS. No obstante, el establecimiento de relaciones diplomáticas con dos países ha sido objeto de sendos Acuerdos, el de Hungría (1990) y el de Israel (1993), que despejaba vía a los países del entorno, sean los orientales europeos, sean los del Próximo Oriente, como Jordania, Palestina y Líbano.

## **2.La exigida y consecuente transformación del régimen concordado**

De forma paralela, en España se ha pasado de un régimen autoritario a un régimen democrático que culmina con la Constitución de 1978, proclamándose dos nuevos principios que exigen una transformación del régimen concordatario: el de libertad religiosa completa y el de aconfesionalidad (o neutralidad religiosa del Estado).

**2.1.El principio de libertad religiosa completa** le vino predeterminado al constituyente español por su pertenencia a Europa occidental.

### **2. 2. El principio de aconfesionalidad<sup>4</sup>**

No así, en cambio, este principio como configurador de la actitud del Estado ante el hecho religioso. En efecto, ni el orden internacional impone un sistema concreto como el único acorde con la libertad religiosa completa, ni el derecho comparado propone un único modelo aun para el uso doméstico europeo. El orden internacional, por un lado, se contenta con el cumplimiento del requisito de un presupuesto de libertad religiosa abierto a toda persona y a toda comunidad, en especial la religiosa. Por otro, los pactos internacionales que tratan de desarrollar y desenvolver la “Declaración universal de los derechos del hombre”, remiten al derecho interno de cada Estado el sistema que adoptar.

Sí se mira ahora al derecho comparado, y, más en concreto, al europeo occidental, se advierte una variedad de sistemas de comportamiento estatal ante las comunidades religiosas. Casi podría afirmarse que mientras una mitad de países mantiene como sistema el de confesionalidad o reconocimiento de una religión, la otra mitad, en cambio, sostiene la separación de Iglesia y Estado. Así, Inglaterra sigue observando la confesionalidad anglicana;

<sup>4</sup> Corral, C.: *Análisis político*, en *Vaticano II: La libertad religiosa*, p.391-408 (“Régimen de confesionalidad y régimen de libertad religiosa”); ID. *La aconfesionalidad del Estado*: Laicado 36. 1978 3-10; Mostaza, A.: *Régimen de confesionalidad y laicidad o separación* en Corral et alii: *La Iglesia en España sin concordato*, p. 69 -105; Fuenmayor, A. (1967): *Estado y religión*: Revista de Estudios Políticos, 100ss; Lombardia, P.(1961): *La confesionalidad del Estado hoy*: IC, 344ss; Pérez Llantada, J. (1977): *¿Ambivalencia política de los regímenes jurídicos españoles de relaciones Iglesia-Estado anteriores al vigente de 1967?*: IC, 303ss.



los países escandinavos, la evangélico-luterana, sobresaliendo en la puridad de su mantenimiento Noruega y Suecia sobre Dinamarca, Islandia y Finlandia. Grecia observa la confesionalidad greco-ortodoxa. La confesionalidad católica es todavía mantenida en Liechtenstein y Mónaco.

En cambio, la separación como sistema de relaciones de Iglesia y Estado la tienen establecida Austria, la República Federal Alemana, Suiza, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, además de Portugal. Recientemente la han adoptado Irlanda, Italia y Malta. Como separacionistas deben contarse Turquía, a pesar de la población musulmana, y Chipre, donde la religión y la lengua han sido los determinantes de la división política de la isla.

Por ello, la Constitución española podía haberse orientado hacia uno u otro sistema; pero, el constituyente optó por la aconfesionalidad del Estado. Con todo, para evitar aun la expresión hiriente de la Constitución republicana, se eliminó la formulación negativa que, tal como estaba prevista en la redacción del borrador: “El Estado español no es confesional”, podría presentar un asidero a una interpretación laicista, como si tuviera que tener un sentido contrario al sistema político-religioso inmediatamente anterior. Para significarlo, se mantuvo la expresión negativa de la frase, pero se elimina el adjetivo calificador “confesional” y en forma, si no técnica, al menos aséptica, se dirá: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal” (art.16 n.3).

Esto supuesto, ¿cómo calificar entonces el sistema español de relaciones Iglesia-Estado? A nuestro entender, de *sistema de aconfesionalidad o neutralidad religiosa* (si usamos la terminología del modelo alemán). La razón es que el criterio para esta división es la convicción subyacente al sistema político-religioso de un Estado y consiste en la existencia o no del reconocimiento especial civil de una(s) religión(es) o Iglesia(s) por parte de aquél.

### **3.La vía de los acuerdos específicos con la Iglesia Católica**

Ahora bien, si tal la exigencia ¿cómo llegar al desmantelamiento del precedente régimen concordatario y subrogarlo enteramente por otro régimen más adecuado y acorde con las nuevas realidades sociales, políticas y religiosas?

#### **3.1. La vía emprendida**

Ante las tres vías hasta entonces posibles de acomodar y reordenar todo el amplio y complejo campo de las relaciones del Estado con la Iglesia católica, con el Acuerdo de 28 de julio de 1976 entre la Santa Sede y el Gobierno español, se optó por la vía de los acuerdos o convenios específicos, desechándose, por un lado, la de un nuevo concordato solemne y completo, por más que se concibiera acomodado al posconcilio [como ocurrió con Baja Sajonia-1965, Colombia-1973 y Polonia-1993], y, por otro, la de una regulación unilateral del Estado por Ley general con la eliminación radical de todo concordato o convenio eclesiástico.

Lo menos que puede decirse de la vía emprendida de los convenios específicos es que *constituye la vía del realismo solución de los problemas pendientes*. La verdad era que no quedaba *otra vía airosa de salida que la de los convenios sucesivos y parciales*. Si hay problemas que son de verdad urgentes, mientras otros permiten una dilación, mediante acuerdos pertinentes se puede dar solución inmediata a aquéllos, para solventar los demás en otros acuerdos posteriores. Asimismo, la complejidad de la amplia y variada temática de un concordato permite ser desglosada en temas separados que darían lugar a los respectivos acuerdos especiales.

Aun denominándose específicos los cinco acuerdos, con todo, el primero de ellos tiene una peculiar propiedad: la de contener, por una parte, la regulación de unas materias concretas,



como la forma de nombramientos para obispos, y, por otra, unos principios de que se parte y una meta a que se aspira a llegar. Al A. de 1976 resultaría más exacto denominarlo *convenio* o *acuerdo-marco*, siguiendo una nomenclatura muy cara a los franceses, o, mejor quizás, *convenio o acuerdo de bases*, “acuerdo básico” en correlación con nuestras leyes de bases.

Los cuatro restantes, por regular materias concretas (personalidad de los entes eclesiásticos y matrimonio; educación; economía, y jurisdicción castrense), no pasan de ser, conforme a la doctrina, auténticos acuerdos parciales (o sectoriales).

### **3.2. El triple marco de los Acuerdos**

La vía emprendida de los Acuerdos, sin embargo, no era del todo discrecional. Estaba circunscrita por un triple marco. El marco *constitucional* (art. 16) estaba formado —tal como expusimos (*supra* 2)— por los principios de libertad religiosa, aconfesionalidad y cooperación con la Iglesia y las Confesiones religiosas, y de regulación convencional mediante acuerdos de cooperación.

El marco de la *política eclesiástica* era ya el tenue y cambiante de cada época y de los turnos de partidos y gobiernos con sus respectivos programas. Con todo, el problema fundamental de las relaciones Iglesia y Estado está resuelto desde el punto de vista institucional conforme a los principios establecidos de forma definitiva y pacífica en la Constitución. Los problemas delimitados y concretos surgen y aumentan con ocasión de la aplicación de los Acuerdos que depende de las personas que dirigen la vida del Estado y de la Iglesia y de las corrientes doctrinales, fijadas de manera especial e inmediata en los programas electorales y, en su tanto, mantenidas en los diversos talentos adoptados por los dirigentes de Iglesia.

El marco *doctrinal* no podía ser otro para la Iglesia que el establecido por la doctrina del Concilio Vaticano II que postula, en la Declaración *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa, tanto para sí como para las demás comunidades políticas y religiosas, la libertad religiosa y señala, en la Constitución Pastoral *Gaudium et spes* sobre la Iglesia en el mundo de hoy, la relaciones de la mutua cooperación con el Estado bajo la recíproca independencia.

*Desde el punto de vista de la Iglesia*, aquí de la Conferencia Episcopal, dentro de su homogeneidad de líneas, ha habido sus matices que han repercutido en la distinta y desigual regulación de materias concordadas, en especial de las relativas a la pastoral castrense, penitenciaria, hospitalaria y aun docente, que oscilan entre una aceptación de la incorporación plena con autonomía, mayor (que fue máxima con la jurisdicción castrense en el Arzobispado castrense) o menor ( en la hospitalaria), hasta su rechazo en una búsqueda de la igualdad de destino y retribución para todos los sacerdotes diocesanos.

### **3.3. La finalidad del régimen de acuerdos específicos: la subrogación del concordato**

Con la serie de los cinco acuerdos se pretendía conseguir un doble objetivo: uno político, el de regular de nueva forma conforme a los principios del Vaticano II y de la nueva Constitución, y otro jurídico, el de regular *ex novo* todas las materias ordenadas por el concordato y sus acuerdos complementarios. Finalidad que se proclama de manera expresa en el preámbulo, junto con la determinación del plazo.

Ahora, con la ratificación de los últimos cuatro acuerdos, se ha cumplido y llevado a término el desmantelamiento completo del concordato y de sus convenios complementarios en dos etapas.

En la *primera*, representada por el Acuerdo. básico de 1976, mediante la introducción de nuevos principios y la renuncia recíproca a los privilegios más conflictivos, aunque de





desigual transcendencia —el privilegio de presentación, por parte del Estado, y el del fuero, por parte de la Iglesia— se abrogaba el convenio básico de 1941, relativo a dicho privilegio, en el que estaba ya implícito el principio de confesionalidad del nuevo Estado.

En la *segunda*, representada por el paquete de los cuatro acuerdos de 1979, se derogaban todos los demás convenios y cláusulas concordatarias. Por el Acuerdo económico, las cláusulas respectivas y el convenio de julio de 1946, relativo a los beneficios no consistoriales; por el Acuerdo docente, las respectivas cláusulas, quedando a salvo los derechos adquiridos, y como norma provisional, el propio convenio de 1962, relativo a las universidades de la iglesia, así como el convenio de diciembre de 1946, referente a seminarios y universidades eclesiásticas; por el Acuerdo castrense, el correspondiente convenio de 1950. Y con carácter general, mediante el Acuerdo jurídico, todas las demás cláusulas del concordato y convenios, al menos en cuanto a su fundamento bilateral, en especial las relativas a la reforma del sistema matrimonial.

Así los cuatro Acuerdos, como el primero, en cuanto “tratados internacionales”, válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España formarán parte del “ordenamiento interno”, según preceptúa la Constitución (art.96, 1).

### **3. 4. El desmantelamiento del régimen concordatario de 1953**

Para que se vea con mayor claridad, dentro de lo posible, el desmantelamiento completo del acervo concordatario, que tiene, como tronco común, el Concordato y, como ramas, los cinco convenios, (que, por cierto, al ser reasumidos por el Concordato, pasaron a denominarse Acuerdos), más un *Motu proprio* y una Bula, se presentan a continuación dos tablas de derogación: una, desde el Concordato que se deroga; otra, desde los Acuerdos que derogan aquél.

#### **3.4.1. El Concordato de 1953**

#### **Los Acuerdos de 1976 y 1979**

1. <i>Confesionalidad católica del Estado</i>	<b>A. Jurídico</b> (cláusula derog.) 8
2. <i>Autonomía, libertad y personalidad de la Iglesia</i>	AJ 8
- Autonomía y libertad de la Iglesia en el ejercicio de sus funciones propias	AJ 1 y 2
- Personalidad internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano (art. 4)	
- Artículos 5 y 6 (véase <i>infra</i> nº8)	
3. <i>Organización personal y territorial de la Iglesia</i>	AJ 8
- Nombramientos episcopales (art. 7 y 8)	<b>A. básico</b> 1.
- Provisión de beneficios no consistoriales (art. 10)	
- Circunscripciones eclesiásticas: diócesis y parroquias (art. 9 y 11)	
- Capellanías y fundaciones pías (art. 12)	
- Artículo 13 (véase <i>infra</i> n.8)	
- Organización judicial (art. 25)	
4. <i>Estatuto especial del clero</i>	AJ 8
- Incompatibilidad con ciertos cargos públicos (art. 14)	
- Exención parcial del servicio militar (art. 15)	AC 5 y 6 protocolo fina
- Fuero privilegiado (art. 16)	A. básico 2
- Protección del hábito eclesiástico (art. 17)	
5. <i>Régimen jurídico económico de la Iglesia</i>	<b>A. Económico</b>
- Capacidad de adquirir, poseer y administrar bienes (art. 4 y 18)	
- Dotación del culto y clero (art. 19)	
- Exención tributaria de determinados bienes eclesiásticos (art. 20)	
- Tesoro artístico de la Iglesia (art. 21)	
- Artículo 22, véase <i>infra</i> n.8	



6. <i>El matrimonio canónico</i>	AJ 6 y protocolo
- Reconocimiento civil del matrimonio canónico (art. 23)	
- Competencia de los tribunales eclesiásticos en las causas Matrimoniales (art. 24)	
Artículo 25: véase <i>supra</i> n.3	
7. <i>Enseñanza</i>	<b>A. docente</b>
- Acomodación al dogma y a la moral (art. 26)	
- Enseñanza de la religión (art. 27 y 28)	
- Radiodifusión, televisión, medios de comunicación visual (art. 29)	
- Universidades eclesiásticas y seminarios (art. 30)	
- Centro docentes de la Iglesia (art. 31)	
8. <i>Culto</i>	
- Inviolabilidad de los lugares sagrados (art. 22)	AJ 1,5
- Reconocimiento de los días festivos (art. 5)	AJ 3
- Preces y honores litúrgicos (art. 6 y 13)	
9. <i>Acción pastoral de la Iglesia</i>	<b>A. castrense</b>
- Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas (art. 32)	AJ 4 y 5
- Asistencia religiosa en centro de beneficencia y penitenciarios (art. 23)	AJ 2,4
- Asociaciones religiosas (art.24)	
10. <i>Disposiciones finales</i>	
- Interpretación y aplicación del concordato (art. 35)	AC 8; AD 12; AE 6 AJ 7

<u>3.4.2. Los Acuerdos anteriores de 1941, 1946, 1947, 19550 y 1953</u>	<u>Los Acuerdos actuales de 1976 y 1979</u>
1º Sobre el ejercicio del privilegio de presentación (7 de junio de 1941)	1º Sobre renuncia de los privilegios de presentación y del fuero del clero (28 julio 1976)
2º Sobre provisión de beneficios no consistoriales (16 julio de 1946) (= Concordato art. 10)	2º Sobre asuntos jurídicos (3 enero 1979)
3º Sobre restablecimiento del Tribunal de la Rota ( <i>motu proprio</i> 7 abril 1947) (= Concordato, art. 25)	3º Sobre enseñanza y asuntos culturales (3 enero 1979) (sigue vigente)
4º Bula <i>Hispaniarum fidelitas</i> (5 agosto 1953)	4º Sobre asuntos económicos (3 enero 1979 + AD)
5º Sobre el reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios de ciencias no eclesiásticas realizados en España en universidades de la Iglesia (5 abril 1962)	5º Sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas armadas y servicio militar de los clérigos y religiosos (3 enero 1979)
6º Sobre seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos (8 diciembre 1946) (= Concordato art. 19 y30 )	El sistema de los cinco nuevos acuerdos (1976/1979)
7º Sobre jurisdicción castrense y asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas (5 agosto 1950)	
8º Concordato de 1953	



#### **4. Encuadramiento del régimen de los Acuerdos**<sup>5</sup>

Una vez desmantelado el Concordato y subrogado éste por el régimen de acuerdos específicos ¿cómo quedan éstos ante el panorama actual de los tratados internacionales vigentes de la Santa Sede con unos 40 Estados?

Desde el *punto de vista político*, “constituyen, hoy por hoy, fórmulas suficientemente equilibradas para enfrentar con la suficiente prudencia los difíciles problemas de la transición”<sup>6</sup>. Y así lo han venido siendo, a pesar de todos los pesares.

Desde el *punto de vista religioso*, los acuerdos significan un paso adelante. “Creemos que hay en ellos una visión realista de la situación, un instrumento adecuado para poner al día la Iglesia en España, un conjunto de posibilidades de actuación”: así lo afirmaba L. de ECHEVERRÍA<sup>7</sup>, así lo sostenemos nosotros. Cierto que en el articulado de los Acuerdos, -- que concretan los grandes principios enunciados en los Preámbulos--, se da mayor ámbito de actuación para el Estado al manifestarse la tendencia a integrar *la Iglesia dentro del ámbito del Derecho común*, pero a la vez aparece una *Iglesia más libre* y al día con una fisonomía posconciliar (piénsese en la constitución y actuación prevista de la Conferencia Episcopal Española) y con un actitud de servicio a la sociedad. Asimismo y paralelamente, quedan los *ciudadanos más libres e iguales*, pero a la par se busca, de una lado, evitar los conflictos y, de otro, delinear una *sana colaboración*.

Y desde el *punto de vista comparado*, “el uso del instrumento normativo de los acuerdos específicos por parte del Estado español y de la Santa Sede se inserta de lleno en la actual tendencia a legislar sobre materias relativas al campo del ejercicio de la libertad religiosa que siguen los más varios Estados en inteligencia con las diversas iglesias y confesiones existentes dentro de ellos”<sup>8</sup>.

Por ello y sin lugar a dudas, *dichos Acuerdos siguen siendo en adelante instrumentos válidos* aun después de 18 años con los cambios sociales y económicos ocurridos en la sociedad española.

##### **4.1 Encuadramiento desde la perspectiva histórica**

El régimen de los A. específicos, por los principios en que se inspira y por el tiempo en que se ratifica, ha de encuadrarse dentro de la gran era concordataria iniciada por Pío XI, pero profundamente renovada por el concilio Vaticano II.

*A.- ante la nueva era de concordatos.-* Surgida entre ambas guerras mundiales bajo el pontificado de Pío XI, perdura en una gran parte de los concordatos entonces concluidos. Han superado la crisis de la guerra e incluso las sucesivas ocupaciones militares los siguientes concordatos:

- Francia, 1921, 1924 y 1926.
- Baviera, 1924.
- Italia, 1929.
- Prusia, 1929.
- Baden, 1932.
- Alemania, 1933.

<sup>5</sup>Véanse las valoraciones comparativas, pastoral y política de Corral C., Echeverría L. de y García Matías en AIE caps. XXVI-XXVIII, válidas para aquel período.

<sup>6</sup>García Matías, *ibi* p. 773, 764-763

<sup>7</sup>*ibi* p. 737-747

<sup>8</sup>Corral, *ibi* p. 719, 717-719; y *supra* cap. IV, espec. n.3.





- Austria, 1933.
- Ecuador, 1937.
- Portugal, 1928.
- Suiza (Friburgo), 1924.
- Lucerna, 1926.

Se añaden, ya en tiempo de Pío XII y en plena guerra mundial, los concordatos de:

- Portugal, 1940 (y convenio 1950).
- España, 1953, con los convenios de 1941, 1946, 1947 y 1950.
- Santo Domingo, 1954 (y convenio de 1958).

A ellos se les suman una serie de convenios particulares, como los de:

- Renania del Norte-Westfalia (nueva diócesis de Essen), 1956.
- Argentina (Vicariato Castrense), Convenio con Bolivia (misiones), 1957.
- Bolivia (Vicariato Castrense), 1958.

**B.- ante los Concordatos de la época conciliar del Vaticano II.**- En el nuevo período del Vaticano II, preparatorio, para conciliar y posconciliar, ya no volverán a aparecer más concordatos con ese nombre, sino excepcionalmente dos: el de Baja Sajonia y el de Colombia en 1973. Todos los demás no pasan de ser o convenios de carácter particular o hasta de carácter general, pero sin la plenitud de aquellos. En parte, se debe a la pervivencia de los antiguos concordatos, que ahora con el concilio se tratar de renovar y reformar; en parte a la situación de fuertes cambios políticos entre los que destaca sobremanera la polarización del mundo en dos grandes bloques sin permitir una solución permanente y de conjunto a los problemas de Iglesia-Estado. Así los convenios de:

1960.	Austria (I Patrimonio y II Administración apostólica de Burgenland).	Austria (diócesis de Feldkirdhen). Baviera (enseñanza).
	Paraguay (Vicariato Castrense)	1969 Renania-Palatinado (cátedras de teología; escuelas de pedagogía)
1961	Austria (educación)	Renania-Westfalia (Canje de notas: maestros).
	España (universidades de la Iglesia)	Austria (dotación).
1964	Hungría (nombramientos episcopales)	Sarre (cátedras de teología).
	Venezuela	1970 Baviera (facultad de teología).
1965	Baja Sajonia (Concordato)	1972 Austria (escuelas católicas).
1966	Baviera (facultades de teología)	1973 Renania-Palatinado (escuelas católicas)
	Argentina (de carácter general)	Baja Sajonia (modificaciones al concordato)
1966	Yugoslavia (Protocolo: relaciones diplomáticas)	Colombia (Concordato)
	Haití (Protocolo: nombramientos episcopales).	1974 Baviera (reforma escolar y del concordato)
1968	El Salvador (Vicariato Castrense).	Polonia (un "entendimiento")
	Sarre (cátedra de Teología).	1975 Sarre (reforma escolar).
	Suiza (diócesis de Ticino).	Portugal (matrimonio).
		1976 Austria (dotación)
		España (convenio de carácter general).



1978	Suiza (diócesis de Basilea) Baviera (modificación del concordato)	1979	España (cuatro acuerdos específicos).
------	---	------	--

#### **4.2. Encuadramiento desde la perspectiva religioso-política**

Aun manteniendo los principios del Vaticano II, España en su Constitución adopta como sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado el de separación. Por ello, al tener que inspirarse en los principios constitucionales, el conjunto de los acuerdos específicos españoles han de alinearse con los de los Estados asimismo separacionistas, si ahora seguimos la sistemática de los concordatos vigentes bajo la perspectiva del sistema religioso-político adoptado.

Bajo este aspecto, podemos clasificar los concordatos (convenios, *modus vivendi*, protocolos) según el sistema de relaciones seguido por el Estado con las Iglesias: de reconocimiento jurídico-oficial de una religión (=Estados Confesionales), de separación con libertad completa religiosa (=Estados separacionistas), de separación sin libertad completa religiosa, pero en realidad de “confesionalidad ideológica socialista” (=Estados socialistas), “ateísmo de Estado”.

##### **A.- Concordatos y Convenios con Estados confesionales.**

- Católicos: Haití, 1860; Santo Domingo, 1954.
- Musulmán: Túnez, 1964. [Marruecos ]

##### **B.- Concordatos con Estados separacionistas.**

- Alemania, 1932: Baden, 1932; Baja Sajonia, 1965, Baviera, 1924; Prusia, 1929; Renania-Palatinado, 1969 y 1973; Renania del Norte-Westfalia, 1956; Sarre 1968 y 1969;
- Austria, 1933; Argentina, 1957 y 1966; Bolivia, 1957 y 1958; Colombia, 1973;
- Ecuador, 1937; El Salvador, 1968; España, 1976 (1953) y 1979;
- Francia 1921 y 1926 (Alsacia-Lorena, 1801); Italia, 1929; Paraguay, 1960; Perú, 1875/ 1980;
- Portugal, 1940 y 1974; Venezuela, 1964;
- Suiza, 1869, 1884, 1968 y 1978: Argovia, 1928; Berna, 1828 y 1864; Friburgo, 1924; St. Gallen, 1845; Lucerna, 1926; Ticino, 1884; Turgovia, 1829.

##### **C- Concordatos con Estados Socialistas (ya abrogados tras la caída del muro de Berlín):**

- Checoslovaquia, 1973; Hungría, 1964; Yugoslavia, 1966; Polonia 1956 y 1974

#### **4.3. Encuadramiento desde la perspectiva geopolítica**

Resulta éste interesante, pues la vecindad de fronteras suele implicar también la intercomunicación de ideas y la asimilación de principios iguales o al menos análogos. No lo es tanto ahora, pues se da la concurrencia de dos fenómenos que en parte eliminan la tipicidad de los concordatos y convenios de los países latinos. El primero es el abandono del sistema confesional por éstos, como Portugal, España, recientemente e Italia y Malta. El segundo fenómeno es la consiguiente homogeneización de las normas de derecho concordatario comparado, al menos en los países que se hallan libres del telón de acero.

En concreto, el régimen español de los acuerdos específicos se sitúa de hecho en la zona que, partiendo del mundo latino, se acerca al germánico.



Teniendo en cuenta la perspectiva geopolítica que acople la comunidad de concepciones con la diversidad de sistemas de relaciones adoptados por los Estados con las Iglesias, podíamos distinguir cinco grandes grupos de países: latinos, germánicos, socialistas, latinoamericanos e islámicos y, dentro de ellos, subdistinguir si se trata de Estados confesionales o separacionistas.

#### **A.- Convenios con los países latinos**

Italia, 1929; Mónaco, 1887; **España** (1946, 1947, 1950, 1953 y 1962) **1976 y 1979**; Francia 1921, 1922 y 1926 (Alsacia-Lorena, 1801 y 1902); Portugal, 1940, 1950 y 1975.

#### **B.- Convenios con los Países Germánicos.**

- Concluidos después de la I Guerra Mundial: Austria, 1933; Alemania, 1932; y sus Lánders: Baviera, 1924; Prusia, 1929; Baden, 1932.
- Después de la II Guerra: Austria, 1964, 1968, 1969, 1971, 1972 y 1976; Baja Sajonia, 1965 y 1973; Baviera 1966, 1969, 1970, 1974 y 1978; Renania del Norte-Westfalia, 1956, 1967 y 1969; Renania-Palatinado, 1969 y 1973; Sarre 1968, 1969 y 1975.
- Suiza, 1868, 1884 y 1978; cantones de Argovia y Turgovia, 1829; Berna, 1828 y 1864; Friburgo, 1924; Lucerna, 1926; St. Gallen, 1845; Ticino, 1884.

#### **C.- Convenios con los Países Socialistas (abrogados).**

- Checoslovaquia, 1973; Hungría, 1964 y 1969; Polonia, con el episodio polaco, 1950, 1956 y 1974; Yugoslavia, 1966.
- Fueron denunciados por los gobiernos comunistas de la posguerra con los concordatos con los países bálticos: Letonia, 1922; Lituania, 1926; Polonia, 1925; Danubianos: Checoslovaquia, 1927; Rumania, 1928; Yugoslavia, 1939 (no ratificado).

#### **D.- Convenios con los países latinoamericanos.**

- Con Estados separacionistas de mayoría católica: Argentina, 1957 y 1966; Bolivia, 1957 y 1958; Ecuador (*modus vivendi*, 1937); El Salvador, 1968; Filipinas, 1952; Venezuela, 1964. : Colombia, 1973 (abrogando el concordato de 1887 y convenios complementarios Paraguay, 1960 Perú, 1875.
- Con Estados Confesionales, Haití, 1860, 1861, 1862, 1940 y 1966;; Santo Domingo, 1954 y 1958.

#### **E.- Convenios con países islámicos.**

- *Modus vivendi* con Túnez, 1964; [Marruecos]



## **5. Valoración del régimen actual de acuerdos**

Conviene hacer ésta desde un punto de vista general y desde el punto de vista concreto, el español.

### **5.1. La regulación por Acuerdos específicos como instrumento normativo ante el hoy universalizado régimen de regulación pacticia en el campo de la libertad religiosa**

Se parte de una realidad innegable: la universalización de la institución pacticia de los convenios con las Iglesias. A la vez constatamos una superación del sistema así llamado derecho común del Estado. Punto de partida y constatación que a continuación pasarnos a enunciar en tres tesis.

*1ª La realidad es que el régimen concordatario y lo convencional goza hoy de universal vigencia, sin distinción de naciones ni sistemas político-religiosos.*<sup>9</sup>

Tan es así, que podríamos señalar, como características de la praxis y realidad actual de los concordatos y convenios vigentes, su transepocalidad, su apertura a toda clase de sistemas y su transnacionalidad. Baste tener presente, por ahora, el panorama que de aquéllos ofrecemos al hacer el debido encuadramiento de los A. específicos.

*2ª El sistema y régimen concordatarios, en cuanto exclusivos de la Iglesia católica, están hoy superados por su integración en la figura más comprensiva del régimen común de regulación bilateral, abierto, en igualdad de condiciones, a todas las confesiones y comunidades religiosas.*

Por medio del Romano Pontífice y de la Santa Sede, la Iglesia católica fue siempre constante en recurrir a la conclusión de concordatos y convenios con los Estados, bien como sistema de relaciones, bien como instrumento ordinario y adecuado de regulación en materia eclesiástica y religiosa; las otras iglesias, en especial las protestantes, no lo hicieron así. Y no se debió a privilegio alguno por parte de la Iglesia católica. Se debió a la forma distinta de autocomprenderse la una y las otras. Si presupuesto previo a todo concordato es la condición de sujeto institucionalmente diverso (y jurídicamente separado) del Estado, de ella carecieron las confesiones e iglesias surgidas de la Reforma al aceptar al príncipe territorial como soberano supremo en la esfera social religiosa bajo fórmula y concepciones de variados matices.

Con el afianzarse del Estado liberal y separacionista a lo largo del siglo pasado, las iglesias y confesiones no católicas comienzan a recuperar o redescubrir su propia fisonomía independiente y a tratar de fijar unos principios básicos para actuar en consecuencia. Por ello, en vez de rechazarse de plano el sistema y régimen concordatarios, se los acepta acomodándolos a la propia idiosincrasia en la forma de convenios así llamados eclesiásticos (*Kirchenverträge*). Tal fue la solución del sistema político-religioso iniciado por la república de Weimar.

---

<sup>9</sup> Los datos estadísticos y sistemáticos de los Concordatos vigentes, véanse en C. Corral (1971): *El concordato español ante los Concordatos vigentes*: Razón y Fe 183, pp. 601-624, recogido en Carvajal-Corral (1976): *Relaciones de la Iglesia y el Estado*. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas, pp. 237-245.



3ª *El régimen común de regulación por convenios en materia religiosa representa una superación cualitativa del sistema y régimen del así llamado derecho común*<sup>10</sup>

Bien observado, ¿no radicará el por qué de la tendencia hacia el régimen convencional, al menos bajo la perspectiva eclesial, en la irrenunciable conciencia que la Iglesia tiene de su libertad e independencia? Independencia que significa, hacia dentro, la completa autonomía en darse sus propias normas, y, hacia fuera, el sentirse y manifestarse no sujeta a ninguna regulación que no resulte de un derecho claramente superior, sea el derecho divino, positivo y natural, sea un derecho internacional surgido de las voluntades soberanas de la propia Iglesia de los Estados.

## **5.2. La normativa de los acuerdos específicos ante el derecho concordatario comparado**

Tan amplia universalización del régimen concordado en el tiempo y en el espacio, teniendo siempre como base unitaria a la Iglesia católica esparcida por el mundo universo, no puede menos de llevar a una reflexión sobre los principios en que se inspiran los concordatos, los temas que se tratan y las normas que se acuerdan.

Los *principios* no pueden ser otros que, de una parte, los *generales* que rigen las relaciones Iglesia y Estado (recíproca autonomía e independencia y mutua colaboración, cada uno en su esfera, en servicio del hombre) y, de otra, los *específicos* que presiden el derecho internacional de los tratados.

Los *temas* vienen marcados por la existencia y peculiaridad de la Iglesia, en cuanto institución y comunidad que convive en el territorio de un Estado al tiempo que, lo desborda en virtud de la catolicidad, y por la incidencia, a pesar de la dualidad de órdenes, de lo eclesial en lo político, sea en forma concurrente, sea de manera tangencial. La garantía, pues, del ejercicio público del culto, el reconocimiento de la personalidad y autonomía de la Iglesia en su ser, potestades y organización, así como la regulación de las materias mixtas como la enseñanza, el matrimonio y el patrimonio, no pueden menos de constituir el contenido fundamental de los concordatos. En su conjunto, decimos, pues ni todos los temas son tratados ni, cuando son tratados, lo son de la misma manera.

Las *normas*, en cambio, sí admiten una gran variedad en el tratamiento de los temas. Se debe a que éstas deben aplicar los grandes principios a las realidades concretas, solucionar los problemas acuciantes de la comunidad eclesial en cada país particular y armonizar el ordenamiento eclesial con el respectivo civil. De ahí surgirán una serie de cláusulas específicas: unas, típicas; otras, de algunos concordatos.

---

<sup>10</sup> Para una valoración entre “derecho así llamado común” y derecho convencional, véase *La Iglesia en España sin Concordato –una hipótesis de trabajo-*. Ponencias de las I Jornadas de reflexión de Profesores organizadas por la Universidad Pontificia Comillas - Facultad de Derecho Canónico- Madrid (22-24 enero 1976) (Madrid, Editorial EAPSA, 1977), en especial las ponencias de C. Corral; *El régimen de la Iglesia en España sin concordato ni convenios: análisis y valoración*, p. 35ss; M. Baena, *Iglesia y Comunidades Eclesiales frente a la Administración del Estado*, p. 239ss, y A. Rouco, *¿Hacia un Estatuto del clero*, p.279.

Desde una perspectiva comparada, véanse las ponencias de A. Hollerbach: *El sistema de Concordato y Convenios eclesiásticos*, y C. Corral (1978): *La regulación bilateral como sistema normativo de las cuestiones religiosas*, en el Simposio hispano-alemán, *Constitución y Relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*. Salamanca, ed. Universidad Pontificia, pp. 179ss y 193ss.



A pesar de ello, una atenta observación no puede menos de descubrir, a la par, un complejo de disposiciones que a unas mismas cuestiones responde con casi idénticas formulaciones que de convenio a convenio se van repitiendo y perfeccionando hasta llegar a constituir una especie de jurisprudencia permanente, llegando a configurar una especie de derecho común concordado universal.

En él se pueden observar *tres series de normas*: unas que afectan primordialmente al Estado, como sujeto garante; otras, a la Iglesia, y las terceras, a ambas comunidades por igual. En forma de esquema podríamos presentar así las *normas comunes a todos los concordatos actuales*<sup>11</sup>:

#### **A. Bajo el punto de vista del Estado:**

1. Garantía de la misión espiritual de la Iglesia; en su libertad, en la formación de su clero y en la constitución de sus asociaciones (especialmente, Alemania, Italia y Portugal).
2. Reconocimiento de la universalidad y personalidad internacional de la Iglesia (todos).

#### **B. Bajo el punto de vista de la Iglesia:**

1. Cierta participación del Estado en la organización administrativa personal mediante la previa comunicación de los candidatos al episcopado (Francia, Alemania, Italia, Austria, Portugal, Colombia, Ecuador...); mediante el “juramento de fidelidad como conviene a un obispo” (Polonia, Alemania, Italia, Haití, Francia-Alsacia Lorena, Suiza); nacionalidad del clero (Alemania, Italia, Suiza, Yugoslavia).
2. Igualmente en la organización administrativa territorial, debiéndose buscar la coincidencia de los límites eclesiásticos con los civiles o el mutuo acuerdo para su modificación (Alemania, Baden, Baviera, Rusia, Austria, Italia, Portugal, Argentina, Venezuela).
3. Exclusión de la actividad política por parte del clero (Yugoslavia, Alemania, Austria, Italia, Polonia, Portugal y Suiza).

#### **C. Bajo el punto de vista de ambas potestades:**

Las materias mixtas:

En cuanto al matrimonio canónico, su reconocimiento civil oscila entre un reconocimiento pleno y un reconocimiento mínimo en circunstancias urgentes (Italia, Austria, Malta, Portugal, Colombia). En cuanto al patrimonio y dotación de la Iglesia, se prescribe la constitución de aquél y la regulación de ésta (especialmente Alemania, Italia y Austria). En cuanto a la garantía de la Iglesia en materia escolar, se garantiza su derecho para abrir escuelas y para enseñar la religión en toda clase de centros docentes (Alemania, Baja Sajonia, Baviera, Italia, Colombia, Austria...).

De *peculiaridad* más que de tipicidad pudiera calificarse la dirección asumida por el conjunto de los acuerdos, en cuanto pretenden abrogar un régimen de concordato girando sobre el gozne de la confesionalidad católica, y ahora sobre el de los principios del Vaticano II, dando por supuesta la separación de Iglesia y Estado.

---

<sup>11</sup> ALIX, CH (1962). *Le Saint-Siège et les nationalismes en Europe 1870-1960*. Paris pp.155 – 168.





**5.3. La peculiaridad se convierte en tipicidad** cuando en la política religiosa se escoge reflejamente como instrumento normativo de regulación no el concordato, como unidad fundamental reguladora, sino *la pluralidad de acuerdos*, como regulaciones bilaterales especiales. Aquí la unidad no vendrá de la unidad del instrumento, al menos a modo de tronco, sino de la articulación de los distintos acuerdos, por la que se ha buscado una ordenación completa de la situación de la Iglesia en España, tal como la pueda pretender un concordato, y así lo hizo el de 1953 y, después del último concilio, los de Baja Sajonia y Colombia.

No dudáramos en considerar como tipicidad -no exclusividad, piénsese, sobre todo, en la República Federal de Alemania- del régimen español de acuerdos *la profusión del recurso habitual* que se hace para la regulación del detalle a *acuerdos con la jerarquía eclesiástica*, que, según lo casos, será la Conferencia Episcopal Española; más frecuentemente, las conferencias regionales o los propios obispos (A. jurídico, 3, 4; A.docente, 5, 6; 12, 14 y 15; A. económico: Protocolo).

Mirando al *contenido* mismo de las normas, se pueden, asimismo, calificar algunas como típicas. Destacan entre ellas la relativa a la introducción de la contribución económica de los fieles a través del Estado mediante la libre afectación de un porcentaje al impuesto general (art. 1 del A. económico). Deben señalarse también la modalidad del establecimiento de la *enseñanza de la religión* como asignatura fundamental pero de carácter libre (art.2-7 del A. docente); la expresa consideración del Vicariato Castrense como diócesis personal (art.1 del A. castrense); quizás, además, la compleja, pero incompleta regulación del *matrimonio* canónico dentro del sistema matrimonial facultativo.

## **6.Situación actual resultante**

El *uso del instrumento normativo de los acuerdos específicos* por parte del Estado español y de la Santa Sede *se inserta de lleno en la actual tendencia a legislar* sobre materias relativas al campo del ejercicio de la libertad religiosa, que siguen los más varios Estados en inteligencia con las diversas iglesias y confesiones existentes dentro de ellos. Tendencia que se afianza cada vez más en el área a que quiere pertenecer España, la de la Europa occidental.

Dentro de la extensa geografía de los concordatos y convenios eclesiásticos vigentes, el régimen de los acuerdos específicos hay que situarlo *dentro de la nueva época concordataria*, que se inicia entre ambas guerras mundiales y se perfecciona al socaire del Vaticano II.

Con todo, los acuerdos específicos no dejan de aportar *algo novedoso*, bien por el uso de los acuerdos específicos, como unidad reguladora en vez del recurso a un nuevo concordato, bien por concebirse como un instrumento de suyo aplicable, salvas las diferencias de naturaleza jurídica, a otras iglesias y confesiones, bien por la armonización escalada de acuerdos a diversos niveles conforme al rango de las jerarquías contratantes, bien, en fin, por la modalidad con que algunas materias vienen ordenadas.

A la valoración positiva del régimen normativo de los acuerdos específicos no se opone la existencia de tachas como la no carencia de ambigüedades y la reiteración de remisiones a lo que en su día disponga el Estado.