

Libertad religiosa y concordatos*

José T. MARTÍN DE AGAR

Pontificia Università della Santa Croce

SOMMARIO:

Introducción

La libertad de religión y el sistema de acuerdos con las confesiones

El Concilio Vaticano II

La libertad religiosa en los concordatos

Como presupuesto

La libertad religiosa y las referencias a los documentos internos de cada parte

La libertad religiosa en las remisiones de las Partes al derecho internacional

Libertad religiosa y libertad de la Iglesia en los concordatos

El acuerdo como estatuto específico de libertad religiosa

Acuerdos Iglesia-Estado y libertad religiosa individual

La libertad religiosa de los católicos

Libertad religiosa de los no católicos

Conclusión

Introducción

Al examinar las relaciones entre la libertad religiosa y los concordatos¹ los autores han llegado a conclusiones bien dispares; desde quien ve una incompatibilidad irremediable entre una y otros, a los que consideran que el pacto es necesario para la realización completa de la libertad. Aunque las recientes doctrinas sobre relaciones Iglesia-Estado hayan resuelto en parte la paradoja², subsisten aún puntos de partida conceptuales e ideológicos que mantienen en vida análisis tan discordantes.

Libertad de religión y acuerdo concordatario son realidades polifacéticas. Ambas pueden ser consideradas como meras instituciones jurídicas: desde este punto de

* En M. BLANCO, B. CASTILLO, J.A. FUENTES, M. SÁNCHEZ-LASHERAS (Eds.), *Ius et iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada 2010, p. 653-667.

¹ Cuando hablo de concordato me refiero a cualquier tipo de acuerdo jurídico bilateral entre un Estado y la Santa Sede sobre el estatuto civil de la Iglesia en ese Estado; lo que se afirma sobre concordatos puede trasladarse a los otros acuerdos confesionales, salvadas las diferencias.

² He señalado otras paradojas en materia de concordatos en José T. MARTÍN DE AGAR, *La teoría concordataria desde el punto de vista del derecho canónico actual*: J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), «Los concordatos: pasado y futuro», Granada 2004, p. 129-146.

vista no parecen estar necesariamente conectadas, como demuestra la historia. Pero pueden considerarse como sistemas de relaciones Estado-confesiones, en este caso hay que decir que la libertad religiosa, de ser considerada por unos y otros como alternativa al sistema pacticio, ha pasado a ser presupuesto de los acuerdos entre la Iglesia y la comunidad política, con relevante impacto en el tono y contenido de los mismos.

Tradicionalmente, el concordato aparece antes que nada como instrumento para la consecución y tutela de la *libertas Ecclesiae*; su fin principal es asegurar a la Iglesia, mediante normas precisas y válidas en el orden internacional la más amplia autonomía posible, con independencia de que el Estado parte inspire o no su política en el respeto de la libertad religiosa. Mientras los tratadistas del Derecho Público Eclesiástico consideraron la libertad religiosa como incompatible con la libertad de la Iglesia, el concordato firmado para garantizar ésta podía resultar contrario a aquella, cuando incluía el compromiso de defender la religión católica como la única del Estado, reservando para las demás religiones una tolerancia más o menos amplia. Tras el Concilio Vaticano II cobró vigor la opinión opuesta, o sea que el concordato fuese una amenaza para la *libertas Ecclesiae*: la vuelta a la repudiada era constantiniana con la Iglesia esclava del poder político³.

Mientras los acuerdos confesionales conservan su carácter instrumental, la libertad de religión ha adquirido valor de principio axiomático universal, un derecho personal con independencia de que sea o no reconocido por el Estado. Por lo que respecta a la Iglesia, sería desdeñar su propia doctrina asegurar su libertad a costa o con detrimento de la libertad ajena. Por demás la experiencia enseña que donde la libertad religiosa no es respetada plenamente, tampoco lo es la libertad de la Iglesia, aunque aparezca garantizada por un pacto.

La libertad de religión y el sistema de acuerdos con las confesiones

Para garantizar la libertad religiosa, el legislador civil ha de tener en cuenta la dimensión colectiva e institucional de este derecho, ya que la religión en sí misma tiene una componente comunitaria. Esta dimensión se ha hecho cada vez más

³ Sobre la cuestión: P.A. D'AVACK, *Rilievi preliminari sulla riforma del concordato lateranense*: A A.VV. «Studi per la revisione del concordato», Padova 1970, p. 9-15; J.M. SETIÉN, *Eclesiología subyacente a la teoría concordataria*: AA.VV. «Concordato y sociedad pluralista» Sígueme, Salamanca 1972, p. 19-49; P. COLELLA, *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico*, 2ª ed., Napoli 1984, p. 166-198; P.G. CARON, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, II, Milano 1985, p. 328-334; G. CAPUTO, *La funzione del sistema pattizio nella storia*: «ADEE» (1988) p 39-45.

importante, a medida que los diferentes “ismos” de los últimos dos siglos (del liberalismo al comunismo) han puesto de manifiesto cuánto sea errado reducir la libertad religiosa al solo nivel individual, que equivale en la práctica al nivel de la conciencia personal. La experiencia reciente de muchos países, enseña la importancia de la libertad y autonomía de las confesiones en la realización de su tarea. También enseña que el ejercicio de esta libertad debe ser regulado por normas estables y claras.

Expresión civil de esta sensibilidad es el número creciente de Estados que han considerado el sistema de acuerdos con las confesiones, como garantía de una adecuada regulación de la libertad religiosa. El acuerdo no es entendido ya como expresión de confesionalidad o privilegio, sino de libertad.

Siguiendo el ejemplo de países como Alemania, Austria e Italia, en muchos otros Estados que han vuelto a la democracia, la libertad religiosa ha sido restaurada poniendo especial énfasis en los aspectos colectivos de la religión (tal vez negados con especial dureza en el pasado), lo que comporta la posibilidad de acuerdos con las diferentes confesiones⁴. En este contexto, el concordato aparece como un tipo especial de estos acuerdos, que a menudo ha abierto a otras confesiones la vía del pacto, en virtud del principio de la igualdad⁵.

Este sistema sigue la tendencia también reciente en los documentos internacionales, de garantizar explícitamente los aspectos colectivos de la libertad de religión, como parte integrante del efectivo goce de este derecho⁶.

⁴ Es el caso, entre otros, de España (Const. art. 16; LOLR art. 7); de Lituania (Const de 1992, art 43); Colombia (art. 15 de la Ley Estatutaria 133/1994 por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Const.); Hungría que ha firmado acuerdos con varias confesiones además de la católica; Polonia (Const. de 1997, art. 25); de Eslovaquia (§ 4.5 de la Ley de libertad religiosa y estatuto de la Iglesias y confesiones religiosas de 1991, modificada en el 2000); Polonia (Cost. del 1997, art. 25); Portugal (Lei da liberdade religiosa de 2001, arts. 45-51); Bielorusia (Ley del 2002 sobre libertad religiosa y las organizaciones religiosas, art. 8).

⁵ Se puede decir que el Acuerdo italiano con la Santa Sede de 1984 ha puesto en marcha el sistema de *intese* con las demás confesiones (*vid.* P. LILLO, *Concordato, «Accordi» e «Intese»*, Giuffrè, Milano 1990); lo mismo se puede afirmar de los acuerdos españoles con las comunidades evangélicas judías y musulmanas, o de los concluidos en 2002 entre La República Eslovaca y 11 comunidades religiosas registradas y de Hungría con varias confesiones no católicas. Para el caso alemán, A.M. Rouco, *Los tratados de las Iglesias protestantes con los Estados*, in AA.VV. «La institución concordataria en la actualidad», Salamanca 1971, p. 105-133.

⁶ Desde el Acta Final de Helsinki (1975) a los Documentos conclusivos de Madrid (1980) y Viena (1989), en el ámbito de la OSCE se ido recalando progresivamente la importancia de la

El aumento de la normativa concordada parece demostrar que a los motivos tradicionales hay que añadir la experiencia de que las autoridades públicas están doblemente implicadas en relación a los derechos y libertades fundamentales, y por tanto a la libertad religiosa: como sujeto principal frente al cual son reivindicados y como sujeto mayormente obligado a hacer efectivos esos mismos derechos. No es ocioso que junto a la garantía que ofrece la división de poderes, se ponga una legislación estipulada con los grupos portadores del interés en cuestión.

El Concilio Vaticano II

El último Concilio no habla, como se sabe, de los concordatos, sin embargo los documentos conciliares abrieron nuevas posibilidades a los acuerdos bilaterales, justo cuando parecía a algunos que el abandono de la confesionalidad estatal implicaba el fin de la experiencia concordataria.

Dejando a un lado por ahora la renovación de las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política que llevan a cabo las Constituciones *Lumen gentium* y *Gaudium et Spes*, hay que subrayar la importancia para nuestro tema del hecho de que *Dignitatis Humanae* (nn. 2 y 13) no sólo reconoce la libertad religiosa como derecho civil, sino también su idoneidad para asegurar a la Iglesia su propia libertad.

Efectivamente, el n. 13a de la Declaración mantiene la centralidad de la *libertas Ecclesiae* como “principio fundamental en las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil”, a fin de que la Iglesia goce de toda la libertad de acción que requiera el cumplimiento de la misión recibida de Cristo.

Los títulos en base a los que la Iglesia reclama esta libertad son dos, como todos sabemos:

Primero, “en cuanto es una autoridad espiritual, constituida por Cristo Señor, a la que por divino mandato incumbe el deber de ir a todo el mundo y predicar el Evangelio a toda criatura”, título, sobrenatural, único, difícilmente reconocible por el Estado concebido como aparato político-jurídico de la sociedad (aunque sea válido para un número determinado de ciudadanos: los católicos).

Pero además, “la Iglesia reivindica para sí la libertad, en cuanto es una sociedad de hombres que tienen derecho a vivir en la sociedad civil según las normas de la fe cristiana”, es decir, un grupo organizado de ciudadanos católicos que, como los demás

participación de la confesiones en la determinación de su estatuto civil. La documentación relativa en G. BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. alla O.S.C.E.*, Perugia 1995.

tiene derecho a la libertad religiosa. Un título natural, común, en virtud del cual la Iglesia se presenta (en el orden civil) como una confesión entre las demás (13b).

El paso de *Dignitatis humanae* que estamos analizando, luego de comparar estos dos títulos establece la correspondencia: “Ahora bien, donde rige como norma la libertad religiosa... llevada a la práctica con sinceridad, allí, en definitiva, logra la Iglesia la condición estable, de derecho y de hecho, para la necesaria independencia en el cumplimiento de la misión divina... Y al mismo tiempo los fieles cristianos, como todos los demás hombres, gozan del derecho civil de que no se les impida vivir su vida según su conciencia. Hay, pues, una concordancia entre la libertad de la Iglesia y aquella libertad religiosa que debe reconocerse como un derecho a todos los hombres y comunidades” (13c).

Desde la perspectiva del *ius publicum ecclesiasticum* cabe añadir que el concepto de *libertas Ecclesiae* no se restringe a la libertad de la jerarquía para el ejercicio de sus propios *munera*, sino que comprende igualmente la libertad de los católicos a vivir como tales en el ámbito civil; pues la misión de la Iglesia no se agota en la de la jerarquía sino que cada fiel debe tomar en ella la parte que le incumbe.

Esta continuidad entre *la libertas* que la Iglesia ha demandado durante toda su existencia y la libertad religiosa, es piedra angular del edificio de la doctrina conciliar sobre la relación entre la Iglesia y la sociedad civil, con fuerte incidencia también en materia concordataria; no tanto sobre su naturaleza de instrumentos bilaterales, cuanto sobre su fundamento, objetivos y contenido, como veremos.

Objeto de los acuerdos no es ya la protección de la verdad católica por el Estado, sino de la libertad e identidad religiosa de los católicos, de la Iglesia, a la que se "garantiza el libre ejercicio de su misión espiritual y moral, por medio de justas, honestas y estables delimitaciones de las respectivas competencias"⁷, sin con ello negar la misma libertad a los demás. Planteamiento que aparece explícitamente ya en el concordato colombiano de 1973 e cuyo primer artículo “el Estado garantiza a la Iglesia católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de la justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano”⁸.

⁷ PABLO VI, *Discurso* 19 enero 1970: AAS (1970) 110. Original italiano, traducción propia.

⁸ Los acuerdos concordatarios que se citan pueden encontrarse en José T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati 1950-1999*, LEV, Città del Vaticano 2000; ID., *I concordati dal 2000 al 2009*, LEV, Città del Vaticano 2010.

Por otra parte, al proclamar la libertad religiosa como un derecho que debe ser respetado a individuos y confesiones en la sociedad, la Iglesia se considera a sí misma, como una formación social que actúa en la vida civil, obligada a respetar también ese derecho en los demás sujetos. No por razones tácticas o de conveniencia, sino porque, como leemos en la misma *Dignitatis Humanae*, este derecho “está realmente fundado en la dignidad misma de la persona humana” (n. 2a), cuya defensa y promoción pertenece a la misma misión de la Iglesia (GS 76a).

Al definir las relaciones entre Iglesia y comunidad política, la *Gaudium et spes*, habiendo establecido como premisa la independencia y autonomía de cada una en su propio campo, añade que esto no significa indiferencia mutua o desinterés, pues razón de ser de una y otra es la persona humana, a cuyo íntegro desarrollo ambas sociedades han de servir, cada una según su propia competencia: prioridad de este servicio es el más amplio disfrute de los derechos humanos (GS 76c).

Y así, la libertad religiosa se ha convertido en un concreto terreno de encuentro y colaboración entre la comunidad política y la Iglesia, materia principal de interés común. El preámbulo del concordato portugués de 2004 lo expresa claramente: “considerando i profondi rapporti storici tra la Chiesa Cattolica e il Portogallo e tenendo presenti le reciproche responsabilità che li vincolano, nell’ambito della libertà religiosa, al servizio del bene comune e all’impegno nella costruzione di una società che promuova la dignità della persona umana, la giustizia e la pace...”⁹.

Todo esto, concluye Dalla Torre, “vuole dire in altre parole che se in passato i concordati avevano sostanzialmente motivazione nella garanzia della *libertas Ecclesiae*, cioè nella libertà di cui la istituzione ecclesiastica ha bisogno per esercitare la missione sua propria, oggi i concordati sembrano piuttosto centrati sull’esigenza di garantire la libertà religiosa individuale e collettiva, non solo in via di principio ma anche concretamente, non solo come libertà negativa ma anche come libertà positiva”¹⁰.

La libertad religiosa en los concordatos

A partir del Concilio Vaticano II, la libertad religiosa se hace presente en los acuerdos concordatarios siempre con mayor intensidad y de diferentes formas como veremos brevemente.

⁹ AAS (2005) 29.

¹⁰ G. DALLA TORRE, *Concordati dell’ultimo mezzo secolo: «Ius Ecclesiae»* (2000) p. 676.

Como presupuesto

Es frecuente de una parte encontrar una mención explícita en los preámbulos de los acuerdos; la evolución de éstos refleja fielmente los cambios de perspectiva que acabamos de estudiar, relativos a las enseñanzas de la Iglesia sobre sus relaciones con el Estado y a los progresos de este en el respeto del principio de libertad religiosa. En algunos se hace referencia a cambios recientes de la sociedad civil (emblemático en este punto es el acuerdo con Andorra de 2008) y del magisterio, como el Acuerdo español de 1976¹¹, los firmados con países excomunistas, los Länder alemanes¹², el concordato con Portugal de 2004.

Los proemios de los acuerdos son importantes porque evidencian las premisas doctrinales, las circunstancias socio-políticas, los principios jurídicos en base a los que las partes se proponen negociar; constituyen pues criterio de lectura y clave para la interpretación de los concretos compromisos contenidos en el pacto. La referencia preliminar al principio de libertad religiosa, casi siempre junto al de recíproca autonomía, pone de manifiesto los valores comunes que inspiran el acuerdo entre las partes, que juegan como base, pero también como límite, de la cooperación entre ambas.

La libertad religiosa y las referencias a los documentos internos de cada parte

La referencia preliminar a la libertad religiosa en los concordatos se presenta en diversas formas: lo corriente es que cada Parte la relacione con su ordenamiento propio. Los Estados con la Constitución, tal vez indicando los artículos concretos referentes a la libertad religiosa, como Croacia (art. 40 y 41) y Eslovenia (art. 7 y 41), o a los principios constitucionales (Polonia, Letonia) o a la propia legislación en general (Polonia).

Por su parte, la Santa Sede declara pactar sobre la base de los documentos del Vaticano II y de las normas del derecho canónico (p.e. acuerdos con Eslovenia 2001 y Letonia 2000). La primera remisión a los documentos conciliares aparece en el

¹¹ Cf. J. FORNÉS, *La revisión concordataria en España mediante los Acuerdos de 1976 y 1979*, «IC» 37 (1979) p. 22-26.

¹² Cf. C. MIGLIORE, *Presentazione di una raccolta di concordati: «Ius Ecclesiae»* (2000) p. 662; José T. MARTÍN DE AGAR, *Studio comparativo dei concordati tra la Santa Sede e gli Stati dell'Europa Centrale e Orientale: AA.VV.*, «Relazioni internazionali giuridiche bilaterali tra la Santa Sede e gli Stati: esperienze e prospettive», (a cura di Marek Šmid e Cyril Vasil) LEV, Città del Vaticano 2003, p. 61-88.

acuerdo con Argentina del 1966¹³. Esta referencia en general a los documentos del Concilio, con frecuencia se traduce luego en mención explícita de la Decl. *Dignitatis Humanae* y del derecho a la libertad religiosa; significativo en este punto es el acuerdo español de 1976, ya que marca la transición del concordato de 1953, cuyo contenido quiere ser una aplicación casi perfecta de la doctrina sobre el Estado confesional cristiano¹⁴, a la situación actual en la que tanto la Iglesia como el Estado han incluido entre los valores que pretenden proteger y promover el de la libertad religiosa¹⁵.

A veces, como sucede en el concordato de Polonia, se precisa que los documentos conciliares a los que se remite en el preámbulo son los relativos a la “libertà religiosa ed i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica”.

Estas referencias por parte de la Santa Sede a los principios conciliares, me parecen significativas en cuanto corresponden con las de parte estatal a la Constitución, como si aquéllos tuvieran para la Iglesia un valor similar, de orden constitucional, aunque no se exprese en estos términos.

La libertad religiosa en las remisiones de las Partes al derecho internacional

Además de las referencias de cada Parte a sus propias leyes, hay ocasiones en que ambas reconocen la libertad religiosa como un derecho garantizado por el ordenamiento internacional en el que nace el acuerdo. Así, en los comienzos del acuerdo jurídico con Croacia (1996) y del acuerdo básico con Eslovaquia (2000) las Partes se remiten “ai principi internazionalmente riconosciuti sulla libertà religiosa”. Otras veces la Partes dicen adherirse al “principio di libertà religiosa contenuto negli strumeti giuridici internazionali” (Lituania, acuerdo jurídico del 2000; Albania, acuerdo económico 2007). En el preámbulo del concordato Polaco las Partes se declaran guiadas “dai principi comuni del diritto internazionale nonché dai principi riguardanti il

¹³ Que empieza así: “La Santa Sede reafirmando los principios del Concilio Ecuménico Vaticano II y el Estado Argentino inspirado en el principio de la libertad reiteradamente consagrado por la Constitución Nacional...”.

¹⁴ Vid. J.L. ACEBAL, *El concordato de 1953*, en AA.VV., «Iglesia y comunidad política», Salamanca 1974, p. 145-146; A. DE LA HERA, *Iglesia y Estado en España (1953-1974)*, en AA.VV., «Études de Droit e d’Histoire. Mélanges Mgr. Wagnon», Louvain-la-Neuve 1976, p. 188.

¹⁵ El Acuerdo español de 1976 dice en su prefacio: “considerando que el Concilio Vaticano II... afirmó la libertad religiosa como derecho de la persona humana, derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad... dado que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la dignidad de la persona humana (Ley de 1º de julio de 1967)...”. Vid. J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español*, Pamplona 1980, p. 42-45.

rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione per motivi di religione”.

Invocando los principios internacionales sobre derechos humanos, las Partes toman también nota de que son de orden público, de *ius cogens*¹⁶, expresando así el deseo común de definir el ejercicio de la libertad religiosa para una parte significativa de la población (los católicos reunido en su Iglesia), sin por ello querer lesionar la misma libertad de que gozan los demás ciudadanos y confesiones, que ambas Partes están obligadas a respetar.

Mención especial merece el histórico acuerdo con Israel (1993) en cuyo primer artículo las Partes, tras haber invocado su derecho cada una por separado, se acuerdan en “sostenere il diritto umano alla libertà di religione e di coscienza, nei termini in cui è definito nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e negli altri atti internazionali cui aderisce”¹⁷. Se trata de un precedente importante porque se refiere a una formulación jurídica concreta de la libertad religiosa.

Hay también casos en los que la referencia preliminar al derecho internacional la hace el Estado parte de manera unilateral, en cuanto remite a las convenciones de derechos humanos que ha ratificado¹⁸.

Libertad religiosa y libertad de la Iglesia en los concordatos

Al examinar el n 13 de la *Dignitatis Humanae* he mencionado el impacto que la continuidad entre *libertas Ecclesiae* y libertad religiosa ha tenido en materia concordataria. Aquí debemos tener en cuenta que la posición del Estado y de la Iglesia acerca de esta libertad no es homogénea ni simétrica: es una libertad civil, a la que no corresponde una libertad idéntica en la sociedad eclesial¹⁹. Si el concordato es para la

¹⁶ Cf. V. BUONOMO, *I diritti umani nelle relazioni internazionali*, Roma 1977, p. 31-33, 150-153; F.C. GARCÍA MAGÁN, *Derechos de los pueblos y naciones*, Roma 1998.

¹⁷ Semejante aunque no idéntico el art. 1 del Acuerdo de Base con la OLP (2000).

¹⁸ Por ej. en el prefacio al acuerdo de Letonia se dice: “Taking into consideration, on the part of the Holy See, the documents of the Second Vatican Council and the norms of Canon Law, and, on the part of the Republic of Latvia, the principles enshrined in its Constitution and in the International Conventions to which it adheres”.

¹⁹ En la Iglesia existen libertades que atañen a la esfera espiritual de la persona del fiel, como la libertad de investigación y comunicación, la libertad en asuntos temporales o la de seguir la forma de vida o la espiritualidad a la que cada cual se sienta llamado, pero no la libertad religiosa pues la comunión de fe es fundamento de su existencia. A su vez la Iglesia, las confesiones, son entes exponenciales de una religión, portadores de intereses religiosos y sujetos de la libertad religiosa;

iglesia ante todo un medio que asegura su *libertas* (que incluye su compromiso con los derechos de la persona), para el Estado la libertad de la Iglesia es un capítulo concreto de la normativa sobre libertad religiosa, el concepto teológico *libertas Ecclesiae* se traduce en el concepto jurídico civil de libertad religiosa de la Iglesia y de los ciudadanos que de ella forman parte.

Esto ha tenido manifestaciones visibles en el campo de los concordatos, en el sentido de que a la Iglesia se le reconoce su libertad como una modalidad particular dentro de la común libertad civil de religión. La *libertas Ecclesiae* es para el Estado consecuencia y manifestación de la libertad religiosa. Esto es evidente de modo particular en los acuerdos con los Länder alemanes, en cuyo artículo primero el Estado reconoce ante todo la libertad de practicar la religión católica, y luego como consecuencia la libertad de la Iglesia, de sus miembros e instituciones para actuar en el uso de aquella libertad²⁰. El Acuerdo albanés de 2002 (art. 1) sigue esta misma línea, a diferencia del concordato con Portugal (art. 2), en el que la *libertas Ecclesiae* se presenta como prioritaria respecto a la libertad religiosa de los fieles y grupos eclesiales.

El acuerdo como estatuto específico de libertad religiosa

Incluso en los casos en que los acuerdos no parten del reconocimiento general y explícito de la libertad religiosa de la Iglesia, sus cláusulas diseñan un estatuto concreto de libertad que es resultado de una negociación; en lo posible se ajustará a

el Estado ni es sujeto de la religión ni por lo tanto de la libertad religiosa, le compete en cambio regular y garantizar su ejercicio.

²⁰ Ya el concordato con Sajonia Inferior del 1965 decía: “Art. 1 (1) Il Land Niedersachsen dà protezione legale alla libertà di professare e di praticare la Religione cattolica e alle opere di carità della Chiesa Cattolica”. Los recientes acuerdos con los Länder que pertenecían a la República Democrática Alemana son aún más explícitos en hacer depender la *libertas Ecclesiae* de la libertad religiosa: “Art. 1 Libertà religiosa: (1) Lo Stato Libero di Sassonia (in seguito: Lo Stato Libero) dà protezione legale alla libertà di professione e di pubblico esercizio della religione cattolica. (2) Viene garantito il diritto della Chiesa cattolica, delle sue articolazioni, come anche dei suoi membri, di formare associazioni con finalità religiosa o caritativa o con altra finalità ecclesiastica. (3) La Chiesa cattolica regola e amministra i propri affari autonomamente nell’ambito delle leggi generali vigenti” (acuerdo con el Estado Libre de Sajonia del 1996). Semejantes son los acuerdos del Estado Libre de Turingia del 1997: “Art. 1 (1) Lo Stato Libero di Turingia garantisce la libertà di professare e praticare pubblicamente la fede cattolica. (2) La Chiesa cattolica regola e amministra i propri affari autonomamente nell’ambito delle leggi generali vigenti. (...)”; el de Mecklemburgo Pomerania Anterior: “Articolo 1. Il Land dà protezione, mediante la Costituzione e la legge, alla libertà di professare e praticare la fede cattolica e all’azione caritativa della Chiesa cattolica”; los de la Ciudad Libre de Bremen (2003) y de Brandenburgo (2003), hasta el acuerdo con Schleswig-Holstein (2009).

las necesidades específicas de la comunidad católica, así como los acuerdos con las otras religiones se adaptan a sus características. En este plano de las provisiones concretas, más allá de las declaraciones iniciales de intenciones o principios, sobre los que las partes pueden o no estar de acuerdo, el concordato cumple “un papel mucho más concreto: determinar aspecto de la aplicación del principio de libertad religiosa a las necesidades de la presencia en la sociedad civil de la confesión signataria. Por vía concordataria es posible, así, aportar garantías jurídicas que refuercen el estatuto de libertad, que a la Iglesia compete en el ámbito del Derecho estatal”²¹.

Más en general, los acuerdos son un indicador útil del respeto de la diversidad dentro de la igualdad de derechos; pueden jugar un papel moderador del igualitarismo minimalista, de la pretensión de los poderes públicos de fijar *standards* de libertad que bajo la enseña de la igualdad puedan revelarse insuficientes o injustificadamente restrictivos.

Sería necesario un análisis largo y prolijo, que tuviera en cuenta las cláusulas de cada pacto en particular, para captar los momentos de libertad concretos que encuentran aval en los acuerdos confesionales. Nos limitaremos por eso a aludir en plan general a las materias más frecuentes que constituyen su objeto, que grosso modo se dividen en: aquellas que tocan directamente a la autonomía interna de la Iglesia (organización y normativa interna, actividad de culto y religión) y las que tradicionalmente serían materias mixtas, hoy más bien llamadas de interés común: escuelas y enseñanza de la religión, matrimonio, obras de caridad y asistencia religiosa.

De las directamente relacionadas con la vida de la Iglesia, se puede decir que el progreso en la libertad religiosa enfatiza sobre todo su dimensión negativa fundamental, de no coacción o interferencia, de incompetencia estatal que ha reducido a la mínima expresión el viejo y tradicional regalismo o jurisdiccionalismo. Hoy en día los estados apenas pretenden intervenir en los cambios de las circunscripciones eclesiásticas, a excepción de las implicaciones jurídicas y económicas que puedan tener, sobre todo en Alemania, Austria y Suiza; igualmente la Iglesia puede asignar libremente sus cargos (obispos y otros) bastando normalmente la previa información a las autoridades civiles y en algunos casos prever que no recaigan sobre extranjeros. Ciertamente, se asegura la libertad para realizar actividades propiamente religiosas: culto, catequesis y predicación, incluso con medidas positivas

²¹ P. LOMBARDÍA, *El procedimiento de revisión del concordato en España*: ID., «Escritos de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico del Estado», IV, Pamplona 1991, p. 422-423.

tales como la inviolabilidad de los lugares de culto y de los archivos eclesiásticos, el reconocimiento de los institutos de vida consagrada, seminarios y otras instituciones de formación religiosa. En la medida en que el interés religioso se considera parte del bienestar de la persona, y por ende del bien común, también aparece en los acuerdos de apoyo positivo del Estado a la actividad religiosa de las confesiones: sustento del culto y del clero, fiestas religiosas, construcción de templos.

Las llamadas materias mixtas o de común interés (no siempre netamente distinguibles de la primeras) requieren sobre todo la buena cooperación de las Partes para coordinar las competencias de cada una. Aquí la libertad religiosa también juega como concepto que no sólo proporciona una base para esta colaboración, sino que define sus perfiles. En este sentido, los acuerdos con las confesiones también proporcionan un índice de sensibilidad por los aspectos prácticos de la libertad religiosa.

Innovadores en este punto me parecen también los recientes acuerdos generales alemanes, ya que reflejan el deseo de respetar en lo posible la libertad, diversidad e igualdad de las confesiones en el orden civil siguiendo precisamente el camino de la cooperación, de la consulta y la bilateralidad²²; en prueba de lo cual en esos acuerdos se asegura a la Iglesia el derecho a intervenir con propuestas y opiniones, para llegar a una solución concordada, en aquellos proyectos de Ley o planes del Land que le atañan directamente²³. Asimismo se establecen canales específicos de comunicación permanente entre la jerarquía local y la autoridades del Land²⁴. Se remite

²² Vid. R. ASTORRI, *Storia e sistemi di rapporti tra Stato e Chiesa: «ADEE»* (1998) p. 40-41.

²³ Así en el Acuerdo de 2003 con Brandenburgo, art. 22, se dice: “(1) Il Land e le (arci) diocesi manterranno un contatto permanente per curare le loro relazioni. Prima della regolamentazione di affari che toccano interessi di ambedue le parti, queste si concerteranno e in qualsiasi momento si metteranno a disposizione per discutere tali questioni. (2) Prima che mediante legge od ordinanza normativa siano regolate questioni generali che possono toccare direttamente gli interessi della Chiesa cattolica, il Governo del Land sentirà per tempo la Chiesa cattolica”; en el protocolo final se añade que el Land seguirá en lo posible esta praxis “anche nelle iniziative del Land nei confronti della Federazione e in relazione all’Unione Europea”: AAS (2004) 641-642, 652. Lo mismo se establece en el Acuerdo de 1996 con el Estado Libre de Sajonia (art. 2.2) y en el art. 2.2 (y relativo Protocolo final) del Acuerdo con Sajonia-Anhalt de 1998.

²⁴ Por ejemplo, en el Acuerdo del 1996 con Estado Libre de Sajonia, además de establecerse encuentros periódicos y ocasionales entre Gobierno y Obispos “per colloqui su quelle questioni che toccano il loro reciproco rapporto o sono di particolare importanza per ambedue le parti”, las diócesis, “per una rappresentanza stabile dei propri interessi di fronte allo Stato e per una migliore reciproca informazione...”, “nominano un incaricato comune e istituiscono un Ufficio Cattolico come Commissariato dei Vescovi presso la sede del Governo di Stato” (art. 2).

expresamente, en fin, al principio de la igualdad confesional, con cláusulas que recuerdan el concepto de nación más favorecida; por ejemplo el Acuerdo con Turingia (1997) prevé que “Qualora in accordi con altre comunità religiose comparabili lo Stato Libero di Turingia concedesse diritti e prestazioni che superino il presente Accordo, le Parti contraenti esamineranno insieme se, a causa del principio di parità, siano necessarie modifiche del presente Accordo” (Protocolo final en relación al art. 31)²⁵. Estos desarrollos no pueden dejar de tener reflejo en los aspectos técnicos de los concordatos, su flexibilidad y capacidad de adaptación.

Acuerdos Iglesia-Estado y libertad religiosa individual

Pero si la libertad religiosa, como valor compartido, es base para las cláusulas concretas que garantizan a la Iglesia su libertad, también juega como límite a las posibilidades de cooperación entre las autoridades políticas y eclesiásticas. El título que justifica y requiere la colaboración entre la comunidad política y la Iglesia, el servicio a la persona, perdería su valor si de tal colaboración resultaran lesionados –en cualquier manera– los derechos de los particulares.

La libertad religiosa de los católicos

En primer lugar se coloca la necesidad de respetar la libertad religiosa de los mismos ciudadanos católicos: el acuerdo entre la autoridad de la Iglesia y la política no podría convertir en civilmente exigibles para los católicos las obligaciones de carácter religioso, ni los deberes canónicos que el Estado no pueda imponer a los demás ciudadanos con base en un título común que los haga civilmente exigibles²⁶.

²⁵ Cláusulas de paridad similares encontramos en los acuerdos con Mecklemburgo-Pomerania Anterior del 1997 (art. 23), Sajonia-Anhalt de 1998 (art. 23), Bremen del 2003 (art. 23), Brandeburgo de 2003 (art. 24), Schelwig-Holstein de 2009 (art. 21).

²⁶ Salvo en determinados y casos, en los que se trata más bien de reflejos o consecuencias civiles del ejercicio de la libertad de religión; por ejemplo, la obligación de coherencia doctrinal y moral de los profesores de religión que se ha de equilibrar con el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que estimen adecuada para sus hijos y el derecho-deber de la escuela de ofrecérsela; o el valor que adquiere el derecho canónico como estatuto civil de los entes eclesiásticos, de aquí la eficacia de ciertos nombramientos, de su revocación o de las licencias para enajenar bienes eclesiásticos. Como ejemplo se puede citar la Constitución alemana, que mientras consagra el derecho a no manifestar las propias convicciones religiosas añade “salvo que de ello dependan derechos y deberes, o así lo exija una encuesta estadística dispuesta por ley”. (artículo 136 de la Constitución de Weimar (1919) en vigor a tenor del art. 140 de la Ley Fundamental de 1949).

Lo que acabamos de afirmar puede hoy parecer obvio, con todo descubre otra faceta de la relación entre acuerdos confesionales y libertad de credo. En el pasado, el acuerdo entre los poderes de ambas sociedades implicaba, en ciertos casos, el recurso de la Iglesia al brazo secular y la disponibilidad a éste a servirla, a cambio de una cierta ductilidad de las instituciones y de los ciudadanos católicos a las autoridades civiles²⁷.

También recientemente se ha maliciado que el acuerdo pudiera conducir a un incremento de la libertad institucional en detrimento de la individual, al menos en el caso de un posible enfrentamiento entre la confesión y el creyente²⁸. Parece claro que aquí la libertad personal, junto a la consiguiente, obligada, laicidad estatal, desempeñan el papel de límite a la cooperación entre las dos autoridades, que impide pueda llegar al extremo de comprimir indebidamente la libertad de los ciudadanos católicos. Por el contrario, esa cooperación tiene sentido como garantía y desarrollo de la libertad de los fieles.

Pero hay que distinguir para no confundir. Y no es ocioso recordar que límite y garantía de la libertad religiosa es el derecho –incluido en ésta– de abandonar una confesión, asumiendo por supuesto las consecuencias de dicha retirada. No existe sin embargo el derecho a exigir de la propia confesión una mudanza de su doctrina, organización o reglas internas para que se adapten a los cambios de ideas o comportamiento de sus seguidores²⁹. Por otra parte, como ya se mencionó, la experiencia ha demostrado la importancia crucial de la libertad de las confesiones para la efectiva libertad personal.

Compete a los órganos representativos de cada confesión proponer a la autoridad política las áreas temáticas acerca las que desea establecer una colaboración y el sendero adecuado para conseguirlo; en otras palabras: les incumbe definir ante el poder civil los particulares intereses de la confesión y las modalidades de cooperación para alcanzarlos. Las autoridades religiosas son portadoras de las concretas pretensiones de libertad colectiva, y por tanto también de sus miembros, que luego serán fijadas en las convenciones con el Estado.

²⁷ Cf. J.M. Díez-Alegría, *El problema del concordato desde el punto de vista de la libertad religiosa*: AA.VV. «Concordato y sociedad pluralista», Salamanca 1982, p. 15-18.

²⁸ S. Ferrari, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*: «QDPE» (1999/1), p. 176.

²⁹ Cf. la decisión della Comisión europea de Derechos humanos en el caso 12356/86, *J. A. Karlsson vs Sweden*, del 8 settembre 1988 y los casos en esta citados.

Con todo, no es menos cierto que la libertad religiosa de los creyentes no necesita la mediación de la confesión, y mucho menos se agota o se puede circunscribir a las peticiones específicas de ésta. La libertad personal no se absorbe en la colectiva. En el ámbito de la comunidad civil (el propio de la libertad religiosa) se puede decir que la libertad de las confesiones es funcional a la de las personas, tiene por objeto hacer efectiva la posibilidad de practicar una determinada religión. Mas también quien no se adhiere a una determinada confesión religiosa, debe encontrar protección para su opción; lo mismo puede decirse de las confesiones que, por cualquier motivo, no llegan a firmar ningún acuerdo con el Estado. El régimen de la libertad religiosa en un país no puede estar limitado por el sistema de acuerdos con las confesiones, al contrario éste es parte de aquél.

Libertad religiosa de los no católicos

El argumento vale igualmente en relación a la libertad de los ciudadanos y las confesiones no católicas, los derechos, facultades, etc. reconocidos o concedidos a la Iglesia (jerarquía y fieles) en un acuerdo con el Estado, no pueden reducir sus derechos.

Ya el Concordato de 1975 con Colombia, como vimos, al tiempo que reafirma el “tradicional sentimiento católico de la nación colombiana”, reconoce la religión católica “como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional” y por tanto “garantiza a la Iglesia católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos”, advierte que todo esto es “sin perjuicio de la justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano” (art. I).

Entre los diversos temas en los que el respeto de la libertad religiosa ha requerido nuevos enfoques para los acuerdos confesionales, quisiera destacar dos: la enseñanza de la religión en las escuelas y el apoyo económico a las confesiones por parte de los organismos públicos.

En cuanto a la enseñanza de la religión católica en las escuelas³⁰, los principios que inspiran las soluciones concordadas están bien consolidados (particularmente en el sistema alemán de acuerdos con las confesiones) y se podría esquemáticamente resumir como sigue:

³⁰ Vid. J. FORNÉS, *La enseñanza de la religión en España*, «IC» 40 (1980) p. 94-95 y 102-106. Se entiende que lo que se dice sobre la enseñanza de la religión católica, se puede aplicar, con las salvedades del caso, a las demás religiones.

a) La oferta de enseñanza religiosa católica se fundamenta en derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos³¹. En razón de este derecho (y de la libertad religiosa) la Iglesia y el Estado se acuerdan para la enseñanza de la religión³².

b) La libertad de servirse o no de esta oferta, respetando la libertad religiosa de las familias y (según la edad) de los alumnos, evitando cualquier discriminación por razón de la elección hecha³³.

c) No menos importante es la intervención de la jerarquía eclesiástica respecto a los programas, textos y contenidos de la asignatura, así como en la formación y juicio sobre la idoneidad de los profesores. Se trata de temas que tocan la identidad de la enseñanza de la religión católica, en el que se encuentran el derecho exclusivo de la jerarquía sobre esta enseñanza y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación y formación verdaderamente católicas³⁴.

La contribución del Estado al mantenimiento económico de las confesiones también ha encontrado por vía concordataria soluciones positivas que respetan la libertad religiosa de los ciudadanos (incluida la opción de sostener o no, alguna o todas las confesiones). Gran aceptación han encontrado la deducción fiscal de los donativos, hasta un cierto límite cuantitativo, a favor de las confesiones o de algunas de sus instituciones; y la asignación a las mismas de una cuota tributaria, repartida en base a

³¹ *Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales*, (1966) art. 13.3; *Convención Europea de Derechos Humanos* (1950), Protocolo Adicional 1º, art. 2; *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), art. 12.4.

³² Remiten expresamente a este derecho de los padres: el concordato polacco, art. 12.1; el acuerdo cultural (AC) de Croacia, art. 1 e 2; el de Letonia, art. 14. El lituano sobre enseñanza (art. 1.1), afirma que este derecho de los padres es un derecho natural; el eslovaco (artículo 12) lo declara en el marco de los derechos y deberes dimanantes de la patria potestad. El concordato portugués, art. 19, lo enlaza con el “*dovere dello Stato di cooperare coi genitori nell’educazione dei figli*”.

³³ La no discriminación está relacionada con la igualdad de la materia de religión y las demás asignaturas; lo que comporta ciertos problemas de trato escolar, tanto de la asignatura de religión en sí (horarios, alternativas, evaluación en el curriculum) como de los profesores, que desde el punto de vista académico son equiparados en derechos y deberes a sus colegas.

³⁴ La lógica de una enseñanza como la de la religión (católica o no), exige de los profesores la coherencia de doctrina y un ejemplar comportamiento en público. De ahí, la frecuencia con que aparece en los acuerdos concordatarios que para ser nombrados deben obtener el permiso (*missio*, encargo, idoneidad, venia) de la autoridad eclesiástica competente, y que su revocación (que no puede ser arbitraria) tiene como efecto que no les será posible continuar enseñando religión católica. Esto se extiende, con los matices del caso, a la enseñanza de teología católica sobre todo en los acuerdos alemanes.

las declaraciones voluntarias de los contribuyentes. El sistema esbozado en el Acuerdo económico español de 1979, experimentado por primera vez en Italia “ha ormai assunto -dice R. Botta- quasi il valore di un *archetipo* in tema di finanziamento delle confessioni religiose”³⁵. Y de hecho, en Italia, el acuerdo con la Santa Sede ha pasado, a veces después de vicisitudes interesantes, a casi todas las *intese* con otras confesiones.

En esta línea de un mayor respeto, incluso formalmente, a la libertad religiosa de todos, también se colocan los acuerdos más recientes sobre asistencia religiosa, donde como sujeto de la atención pastoral ya no aparecen las Fuerzas armadas o la Policía, sino los católicos (o miembros de otras confesiones), perteneciente a ellas, tal como se especifica en los acuerdos castrenses con Paraguay y Eslovaquia, ambos de 2002. Lo mismo se diga de las personas hospitalizadas, en prisión o en situaciones de libertad limitada³⁶.

Conclusión

Resumiendo, pienso que se puede decir que la libertad religiosa ha entrado en el ámbito de las relaciones Iglesia-Estado como factor integrante del bien de la persona, a cuyo servicio están una y otro, cada cual según su propia naturaleza. Este común valor de la libertad no excluye ni menoscaba la institución concordataria; pero en la práctica ha tenido un gran impacto sobre ella: en sus planteamientos, como principio de inspiración, criterio interpretativo y límite para la cooperación entre las Partes; como instrumento específico para la cumplida efectividad de esa misma libertad, siendo como es la senda para definir adecuadamente las particulares necesidades de libertad y presencia social de cada religión en un orden civil dado.

³⁵ *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino 2002, p. 104, cursiva en el original.

³⁶ El concordato portugués (2004) garantiza la asistencia a quienes la soliciten (art. 17.1, 18).