

## NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS DE 1979

**Dra. D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Elena Olmos Ortega**

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado.  
Universidad de Valencia

***Sumario.-** 1.- Marco jurídico y socio - político. Una aproximación a los principios de los Acuerdos de 1976 y 1979 en relación con los del Concordato de 1953. 2.- Su valor en el ordenamiento canónico. 3.- Un punto de partida: su tramitación internacional. 4.- Su consideración en las discusiones parlamentarias. 5.- Su calificación doctrinal y jurisprudencial. 6.- Consecuencias jurídicas de su naturaleza internacional. 7. Posición de los Acuerdos con la Santa Sede en el sistema de fuentes del ordenamiento español. 8.- La cooperación entre el Estado y las Confesiones religiosas, pieza clave del mantenimiento de los Acuerdos de cooperación y exigencia de la libertad religiosa individual y colectiva.*

### **1.- Marco jurídico y socio - político. Una aproximación a los principios de los Acuerdos de 1976 y 1979 en relación con los del Concordato de 1953**

Un adecuado planteamiento a la hora de afrontar la naturaleza jurídica de los Acuerdos de 1979 precisa realizar unas breves consideraciones sobre el marco jurídico y socio - político de esos momentos, incluida la diferencia sustancial con su antecesor y antecedente: el Concordato de 27 de agosto de 1953.

Como es sabido, el Concordato se sustentaba sobre la base de la confesionalidad católica del Estado español, plasmada fundamentalmente en el Fuero de los españoles y ratificada posteriormente en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, al igual que en el ánimo de preservar las recíprocas relaciones entre el Estado y la Iglesia. Por ello, el Estado español reconocía a la

Iglesia Católica el carácter de sociedad perfecta, con las consiguientes prerrogativas, además de reconocer formalmente la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano y establecía que la religión católica era la única de la Nación española.

Ello suponía que todas las cuestiones contenidas en el Concordato se regulaban desde la perspectiva institucional, eran materias de interés común para el Estado y la Iglesia, de las que, en su caso, sólo se podían beneficiar los católicos, descuidando u olvidando el derecho de toda persona a la libertad religiosa que conlleva múltiples derechos: derecho a contraer matrimonio religioso, derecho a respetar sus días festivos, derecho a recibir enseñanza religiosa, etc.

Con la declaración conciliar *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II<sup>1</sup> se abrió un nuevo horizonte en la realidad española<sup>2</sup> al declarar que el derecho de libertad religiosa es un derecho de toda persona, fundado en su misma dignidad y, por tanto, debe ser reconocido como derecho civil. Ello supuso que el Estado español se viese obligado a asumir la protección de la libertad religiosa en sus leyes fundamentales e incluso a promulgar la ley de 28 de junio de 1967<sup>3</sup>, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa. Pero estas normas no suponían un auténtico reconocimiento de la libertad religiosa en su total amplitud, sino que se limitaban a regular prácticamente la libertad de cultos y la no discriminación de los ciudadanos por razón de sus creencias, otorgando un trato preferente a la Iglesia católica y a la religión católica por ser ésta la religión del Estado español.

Tras la muerte de Franco y la instauración de la monarquía en Juan Carlos I se produjo un hito trascendental: la firma del Acuerdo de 28 de julio de 1976 entre la Santa Sede y el Estado español <sup>4</sup>en cuyo preámbulo se plas-

1 Vid., también *Gaudium et Spes*, n. 76.

2 Sus repercusiones pueden verse en OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup>. E., Estado, sociedad democrática y libertad religiosa. Una aproximación a la evolución de las relaciones Iglesias - Estado en España durante el siglo XX, en: *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al Profesor José M<sup>a</sup>. Boquera Oliver*, Valencia 2002, 107 - 136; PEREZ LLANTADA, J., *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Madrid 1974; DE FUENMAYOR, A., *La libertad religiosa*, Pamplona 1974; DE LA HERA, A., *Pluralismo y libertad religiosa*, Sevilla 1971; CORRAL, C., Repercusiones de la Declaración Conciliar *Dignitatis Humanae* sobre la confesionalidad católica del Estado español, en: *Revista Española de Derecho Canónico* 21, 1966, 269 - 292.

3 En: *BOE* de 1 de julio. Esta Ley fue desarrollada por Orden de 5 de abril de 1968.

4 En este Acuerdo la Iglesia renuncia al privilegio del fuero eclesiástico y el Rey renuncia al tradicional privilegio de presentación de obispos. Téngase en cuenta que el Código de Derecho Canónico de 1983 recoge en su c. 377. 5 que "en lo sucesivo no se concederá a las autoridades civiles ningún derecho ni privilegio de elección, nombramiento, presentación y designación de Obispos", conforme al deseo formulado en el n. 20 del Decreto *Christus Dominus*.

man los principios básicos por los que deben regirse las relaciones Iglesia Católica y Estado español, se indica la conveniencia de regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común y se recoge el compromiso de emprender, de común acuerdo, el estudio de dichas materias con el fin de llegar a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las disposiciones del Concordato.

Más adelante, la Constitución de 1978 rompe con la confesionalidad católica del Estado español, instaura la separación entre las Iglesias y el Estado, opta por reconocer y tutelar la libertad religiosa de los ciudadanos y de las Confesiones, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados Internacionales ratificados por España y teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española establece el mantenimiento de relaciones de cooperación entre los poderes públicos y las Confesiones religiosas.

Coetáneas en el tiempo con las discusiones parlamentarias de la misma Constitución se llevaron a cabo las negociaciones para la revisión del Concordato que culminaron con la firma de cuatro Acuerdos<sup>5</sup> el 3 de enero de 1979: sobre Asuntos Jurídicos, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, sobre la Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de clérigos y religiosos y sobre Asuntos Económicos.

De los mismos sólo quisiera destacar en este momento tres datos que no figuran en los textos de los Acuerdos: la confesionalidad católica, el carácter de sociedad perfecta de la Iglesia Católica y la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y de la Ciudad del Vaticano. Evidentemente, los dos primeros datos tienen su explicación: el Estado español ya no es confesional formalmente tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la idea de sociedad perfecta parece superada en la Iglesia a partir del Concilio Vaticano II. Respecto al tercer dato puede decirse que su mención es innecesaria desde el momento que dichos Acuerdos para su firma siguieron el procedimiento de los tratados internacionales establecido en los artículos 93 a 96 de la Constitución, lo que implica, de facto, el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, una de las partes firmante de los Acuerdos.

---

5 Sobre los mismos véanse las distintas aportaciones doctrinales de ARZA, A.; CORRAL, C.; DE LUIS, F.; DE PRADA, J. M<sup>a</sup>.; DEL AMO, L.; DÍAZ MORENO, J. M<sup>a</sup>.; ECHEVERRÍA, L.; GARCÍA, M.; GARCÍA BARBERENA, T.; IRIBARREN, J.; JIMENEZ URRESTI, T. I.; LODOS, F.; LOPEZ ALARCON, M.; MANZANARES, J.; MARQUINA, A.; MONTERO, A.; MOSTAZA, A.; PEREZ LLANTADA, J.; PIÑERO, J. M<sup>a</sup>.; VALERO, U.; VELA, L.; en la obra colectiva *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980.

Efectivamente, todo ello nos demuestra que el marco jurídico y sociopolítico del Concordato de 1953 y de los Acuerdos de 1979 era distinto. Así, el Concordato de 1953 estaba inspirado en unos principios jurídicos, sociopolíticos y eclesiales diferentes<sup>6</sup> de los Acuerdos de 1979, pues, los principios que informan los actuales Acuerdos están en la línea de las declaraciones y pactos internacionales de derechos humanos; y del respeto a la aconfesionalidad del Estado y al pleno derecho de libertad religiosa. También es cierto que en aquel momento, 1979, la sociedad no era la misma que la actual, pues entonces la mayoría profesaba la religión católica y ahora, tras veinticinco años de vigencia de los Acuerdos, esa sociedad se presenta plural y multicultural, lo que necesariamente implica la lucha por el respeto de los derechos humanos y entre ellos el de libertad religiosa, fundado en la misma dignidad humana.

## **2.- Su valor en el ordenamiento canónico**

Tras hacer referencia al marco en el que se firmaron los Acuerdos, me ha parecido oportuno referirme a su valor en el ordenamiento canónico, pues al hablar de la naturaleza jurídica de los mismos generalmente se piensa en la misma ante el ordenamiento estatal, obviando esta cuestión ante el ordenamiento canónico.

A este respecto, el Código de Derecho Canónico afirma rotundamente en su canon 3 que los cánones del Código no abrogan ni derogan los convenios de la Santa Sede con las naciones, lo que supone considerar estos pactos de derecho público externo y, en consecuencia, aplicarles el principio *pacta sunt servanda*.

Como es sabido, la Santa Sede es persona moral por la misma ordenación divina a tenor de lo dispuesto en el c. 113; por lo que esa personalidad moral constituye el fundamento de su propia autonomía, independencia y libertad.

Al hablar de Santa Sede estamos refiriéndonos al mismo Romano Pontífice, cabeza del Colegio de los Obispos, Vicario de Cristo y Pastor de la Iglesia universal en la tierra que, por tanto, tiene, “en virtud de su función, potestad ordinaria, que es suprema, plena, inmediata y universal en la Iglesia, y que puede siempre ejercer libremente”, según establece el c. 331. Además, en virtud de su oficio, a tenor del c. 333 “no sólo tiene potestad sobre toda la Iglesia, sino que ostenta también la primacía de potestad ordinaria sobre todas las Iglesias particulares y sobre sus agrupaciones”, y ejerce “su oficio de Pastor supremo de la Iglesia”. E igualmente, en virtud del c. 362, “tiene derecho nativo e independiente de nombrar a sus propios Legados y enviarlos tan-

---

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que la Declaración Conciliar *Dignitatis Humanae* marcó no sólo un hito en la Iglesia sino que además tuvo sus repercusiones políticas.

to a las Iglesias particulares en las diversas naciones o regiones como a la vez ante los Estados y Autoridades públicas; tiene asimismo el derecho de transferirlos y hacerles cesar en su cargo, observando las normas del derecho internacional en lo relativo al envío y cese de los Legados ante los Estados”.

Bajo el nombre de Santa Sede o Sede Apostólica se comprende, en virtud del c. 361, no sólo al Romano Pontífice, sino también a la Secretaría de Estado, el Consejo para los Asuntos públicos de la Iglesia y otras instituciones de la Curia Romana<sup>7</sup>; sin olvidar que son los Legados del Romano Pontífice aquellos que representan al Romano Pontífice ante los Estados y Autoridades públicas a donde son enviados, en función del c. 363.

Precisamente al legado pontificio, que ejerce a la vez su legación ante los Estados según las normas de derecho internacional, le compete el oficio peculiar, en atención al c. 365, de promover y fomentar las relaciones entre la Sede Apostólica y las Autoridades del Estado; tratar aquellas cuestiones que se refieren a las relaciones entre la Iglesia y el Estado; y, de modo particular, trabajar en la negociación de concordatos y otras convenciones de este tipo, y cuidar de que se lleven a la práctica. Es más, tiene la obligación, según lo aconsejen las circunstancias, de pedir parecer y consejo a los Obispos de la circunscripción eclesiástica, e informarles sobre la marcha de las gestiones.

Toda esta actividad diplomática la asume actualmente la Secretaría de Estado, que comprende dos secciones: la sección de asuntos generales y la sección de relaciones con los Estados. A la sección de asuntos generales, según el artículo 41 de la Constitución Apostólica *Pastor Bonus*, corresponde de manera especial dirigir la función y actividad de los Legados de la Santa Sede y todo lo que concierne a los representantes de los Estados ante la Santa Sede y de acuerdo con los otros Dicasterios competentes se encarga de lo relativo a la presencia y actividad de la Santa Sede en los Organismos Internacionales, quedando a salvo lo establecido en el artículo 46, que luego explicaré.

Por otra parte, según el artículo 45 de dicha Constitución, es función peculiar de la Segunda sección de relaciones con los Estados ocuparse de los asuntos que deban tratarse con los gobiernos civiles. Así, le compete, a tenor de lo establecido en el artículo 46, lo siguiente:

“1º. favorecer las relaciones diplomáticas y tratar los asuntos comunes con los Estados y con otras sociedades de derecho público, para que se promueva el bien de la Iglesia y de la sociedad civil, incluso, si es el caso, me-

7 Su composición y funciones se recogen en el c. 360 y su organización se rige por la Constitución Apostólica *Pastor Bonus* de 28 de junio de 1988, en: *AAS* 80, 1988, 841 - 912.

dian­te concordatos y otras convenciones parecidas, teniendo en cuenta la opi­nión de los organismos episcopales interesados;

2º. representar a la Santa Sede ante los Organismos Internacionales y en las reuniones sobre cuestiones de índole pública, de acuerdo con los Dicasterios competentes de la Curia Romana;

3º. tratar, en su propio ámbito de actividades, lo que se refiere a los Representantes Pontificios.”.

Por tanto, basándonos en lo expuesto, puede decirse que la Santa Sede en toda su actividad diplomática e internacional y en su relación con los Estados actúa bajo la cobertura del derecho internacional, e incluso ratificó en su momento la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961, por lo que los Acuerdos o Concordatos firmados con los Estados son considerados por la Iglesia tratados internacionales sujetos a las normas internacionales. Es decir, en aplicación del c. 3, que sienta una serie de precauciones de las normas codiciales respecto a los convenios con la Santa Sede firmados<sup>8</sup>, se deduce que estos Acuerdos presentan carácter internacional, rigiéndose por el principio anteriormente mencionado *pacta sunt servanda*, pues es la Santa Sede la que representa a la Iglesia Católica y la que es sujeto de derecho internacional.

Evidentemente, dicha subjetividad internacional posee notas propias. “La Santa Sede - aunque disponga, a efectos diplomáticos y de independencia, del Estado Ciudad del Vaticano<sup>9</sup> - no es un Estado, ni tiene el tipo de soberanía nacional e internacional de los Estados; en su actividad internacional representa, defiende y actualiza los intereses de una colectividad religiosa mucho más amplia, que es la Iglesia Católica; por otra parte no está sometida a las decisiones de tribunales y órganos arbitrales internacionales para la solución de controversias o para la interpretación de las normas concordadas”<sup>10</sup>. Ahora bien, estas peculiaridades, que acabo de señalar, no impiden a mi jui-

---

8 Los Concordatos o Acuerdos vigentes a 2 de enero de 2004 son 151. A tal efecto, vid., CORRAL SALVADOR, C., Los Concordatos en el Pontificado de Juan Pablo II. Su universalismo expansivo y sus principios y coordenadas, en: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 5, 2004, iustel.com.

9 Estado que quedó establecido como tal en 1929 con los Acuerdos de Letrán y que de algún modo garantiza al Romano Pontífice y a la Santa Sede un mínimo territorio para el ejercicio de la soberanía; aunque la ausencia de territorio no impediría que la Santa Sede siga ejerciendo como sujeto de derecho internacional. El Estado de la Ciudad del Vaticano y la Santa Sede son para el Derecho Internacional sujetos distintos, aunque se personifiquen en la misma cabeza, el Romano Pontífice.

10 OTADUY, J., canon 3, en: *Comentario Exegético al Código de Derecho Canónico I*, Pamplona 1996, 266.

cio el reconocimiento de la subjetividad internacional de la Santa Sede y la defensa de que los Acuerdos firmados con el Estado español en 1979 son para la Santa Sede tratados internacionales.

### **3.- Un punto de partida: su tramitación internacional**

A la hora de averiguar la naturaleza jurídica estatal en concreto de los Acuerdos de 1979, objeto de nuestro trabajo, conviene no olvidar una cuestión trascendental que nos sirve de punto de partida o premisa previa: su tramitación.

A este respecto cabe indicar que se tramitaron de acuerdo con las normas del derecho internacional recogidas en la Convención sobre el Derecho de los Tratados de Viena de 23 de mayo de 1969<sup>11</sup> y siguiendo los pasos contenidos en la Constitución, en concreto los artículos 63. 2, 94 y 96: negociación, control parlamentario o autorización para su ratificación, ratificación y canje de instrumentos, manifestación del consentimiento por el Rey y publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Así, tras arduas negociaciones y prosiguiendo la revisión del Concordato que comenzó con el Acuerdo suscrito el 28 de julio de 1976, los Acuerdos se firmaron el 3 de enero de 1979 en la Ciudad del Vaticano por el Plenipotenciario de España juntamente con el Plenipotenciario de la Santa Sede.

Posteriormente se concede la autorización para la ratificación de los Acuerdos por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1979 y por el Pleno del Senado el 30 de octubre de 1979. A este respecto reflejamos en el gráfico siguiente los votos obtenidos en cada una de las Cámaras:

La ratificación y canje de los instrumentos de ratificación tuvo lugar en el Ministerio de Asuntos Exteriores el 4 de diciembre de 1979; y según sus propias cláusulas es este momento la fecha de su entrada en vigor.

Por último, el 15 de diciembre de 1979 se publicó en el Boletín Oficial de Estado el Instrumento de Ratificación: aprobación y ratificación por el Rey de España, mandato de expedición firmado por el Rey y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores. Precisamente el Rey asume, a tenor del artículo 56 de la Constitución, la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, correspondiéndole además manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.

---

11 Ratificada por España el 16 de mayo de 1972 y publicada en: *BOE* de 13 de junio de 1980.

A ello se unen los sujetos firmantes de los Acuerdos que fueron la Santa Sede y el Estado Español<sup>12</sup>. Antes ya hemos visto qué entiende el ordenamiento canónico bajo esta denominación, por lo que sólo queda recordar que la Santa Sede tiene reconocida personalidad jurídica internacional, consideración que deriva de la continua firma de concordatos, del derecho de legación activo y pasivo, de su labor de mediación, así como de su presencia y representación en organismos internacionales<sup>13</sup>. Por tanto, no precisa necesaria-

Acuerdos	Votos en el Congreso de los Diputados	Votos en el Senado
Asuntos jurídicos	293 positivos, 2 negativos y 2 abstenciones	186 positivos, 1 negativo y 1 abstención
Asuntos económicos	273 positivos, 21 negativos y 5 abstenciones	188 positivos, 0 negativo y 0 abstención
Asistencia religiosa	294 positivos, 1 negativo y 1 abstención	188 positivos, 0 negativo y 0 abstención
Enseñanza	170 positivos, 125 negativos y 1 abstención	125 positivos, 61 negativos y 0 abstención

12 Las Comunidades Autónomas no pueden firmar Acuerdos internacionales pues es competencia exclusiva y reservada sólo al Estado, a tenor del artículo 149. 1. 3º de nuestra Constitución, porque sólo él es sujeto de derecho internacional.

13 Es observador permanente en la ONU y está representada en la OIT (Organización Internacional del Trabajo), FAO (Organización Internacional para la Alimentación y la Agricultura), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y OMS (Organización Mundial de la Salud), etc. E incluso ha ratificado Convenciones Internacionales, por ejemplo, Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961; la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, La Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial de 7 de marzo de 1966.



mente el reconocimiento formal y explícito en el texto de los Acuerdos, pues éste se deduce claramente del hecho mismo de negociarlos. Y respecto al Gobierno español éste actuó a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Evidentemente cada uno de los sujetos, por una parte el Estado y por otra la Iglesia, actúan en plano de igualdad jurídica para regular las materias de interés común, pues los dos son entes independientes y soberanos en su propia esfera de competencia.

#### **4.- Su consideración en las discusiones parlamentarias.**

Es innegable que el Boletín Oficial de las Cortes Generales, por ejemplo de 28 de junio, 12 de julio, 6 y 25 de septiembre de 1979 del Congreso de los Diputados y de 24 de septiembre, 6 de octubre y 1 de noviembre de 1979 del Senado incluye los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede en la serie C relativa a Tratados y Convenios Internacionales (Congreso de los Diputados) y en la serie IV referente a Tratados y Convenios Internacionales (Senado).

Además, con carácter previo a la votación de los cuatro Acuerdos en el Congreso de los Diputados la discusión parlamentaria del día 13 de septiembre de 1979 fue sumamente elocuente, pues en ella no sólo se puso de manifiesto los principios básicos e inspiradores de estos Acuerdos, evidentemente distintos del Concordato de 1953, sino que además quedaron patentes los argumentos en pro y en contra de los mismos Acuerdos, e incluso de su naturaleza jurídica.

Así, si analizamos el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de esa fecha resulta clarificador que el mismo Orden del día integre los Acuerdos bajo el punto de Convenios Internacionales. E igualmente el señor Presidente insiste en reiteradas ocasiones que en el debate de estos Convenios internacionales se ha pedido una intervención de presentación inicial por parte del Ministro de Asuntos Exteriores.

A este respecto, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Oreja, en su alocución inicial al debate, dice claramente que los acuerdos con la Santa Sede firmados el pasado día 3 de enero sustituyen íntegramente al Concordato de 1953 y tras enumerar los principios de la Constitución insiste en que la libertad religiosa “ha venido a sustituir la antigua protección, que colocaba a la Iglesia católica en una situación privilegiada frente a las otras confesiones”, además “el Estado renuncia a la intervención en la vida de la Iglesia, y la Iglesia, por su parte, se coloca en un plano de igualdad esencial con las otras religiones y grupos sociales, renunciando a la posición de privilegio que también desde hacía muchos siglos había gozado en España” y, por último, “el Estado reconoce el valor social de las religiones, y en particular de la Iglesia católica, que constituye un

elemento esencial en la historia, en la cultura española y que es factor de paz y de convivencia”. E incluso realiza una valoración de lo que estos Acuerdos representan estimando que “vienen a significar una vía original y positiva en las relaciones entre la Iglesia y el Estado ... constituyen, ciertamente, una fórmula de equilibrio, de independencia, de respeto mutuo y de eficaz cooperación”.

Las intervenciones de los representantes de los distintos Grupos Parlamentarios pueden sintetizarse fundamentalmente en dos posturas, que son las que traemos a colación<sup>14</sup>: aquella que considera que los acuerdos con la Santa Sede constituyen tratados internacionales y, por tanto, la negociación llevada al efecto era la correcta y la que mantiene que hubiera sido preferible esperar a una ley general de libertad religiosa.

Es en este último sentido cuando, en el turno de defensa de la enmienda a la totalidad presentada al Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales por el Grupo Parlamentario Comunista, el señor Solé Tura considera incoherente “ratificarlos antes de haberse aprobado la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, cuando los mismos Acuerdos dicen derivarse del nuevo régimen de libertad religiosa. Al mismo tiempo en ellos se regulan cuestiones básicas ... que todavía no han sido objeto de desarrollo legislativo, con lo cual, si los Acuerdos se ratifican en los términos actuales, se convierten automáticamente en mediatización, cuando no instrumento de desarrollo constitucional que condicionará gravemente el futuro contenido de las disposiciones legales que hayan de regular aquellas materias”. E incluso, tras manifestar su queja por el procedimiento secreto de negociación seguido, más adelante dice que “a la hora de analizar el contenido de estos Acuerdos y contrastarlos con el actual ordenamiento constitucional, nosotros hallamos motivos que yo creo que se pueden calificar de inconstitucionalidad”.

De este mismo sentir es el Grupo Parlamentario Socialista, quien a través del señor Peces-Barba Martínez, se mantuvo en una posición de disconformidad al sistema de acuerdos con la Santa Sede<sup>15</sup> y tras lamentar que no

14 También intervinieron el señor BARRERA COSTA por el Grupo Parlamentario Mixto quien, tras realizar una valoración positiva respecto al conjunto de los Acuerdos, expresa ciertas reservas sobre dos de los Acuerdos, el de enseñanza y el de asuntos económicos, que le llevan a no votar a favor de estos dos Acuerdos citados. Por último, el señor ALAVEDRA MONER por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, a pesar de efectuar diversas reservas sobre ciertos puntos expone su posición favorable global a la ratificación de los Acuerdos con la Santa Sede.

15 Incluso dice que “nuestra primera perspectiva es la de señalar nuestra disconformidad por este marco general. Ya sé que se nos va a decir que están en los acuerdos de Viena, que los concordatos y tratados internacionales o los acuerdos con la Santa Sede tienen un reconocimiento en Derecho Internacional, pero eso no quiere decir que se vayan a fijar definitivamente en la historia”.

vengan después de un marco general que se estableciera en una ley general de libertad religiosa, afirma que “el instrumento del acuerdo internacional España - Santa Sede es un instrumento para regular unas relaciones de derecho interno, y es, desde luego, excesivo el que el regular la libertad religiosa de ciudadanos españoles necesite la intervención o el instrumento de un texto internacional”. Posteriormente se escuda en dos Ordenes Ministeriales provisionales referidas a la enseñanza para no ratificar el Acuerdo de enseñanza.

En cambio, el señor Meilán Gil del Grupo Parlamentario Centrista respecto al procedimiento seguido en la elaboración y de alguna manera respondiendo al Sr. Solé Tura considera que “estamos ante la naturaleza peculiar ... que tiene la ratificación de los Tratados, que no permite más que pronunciarse contra el Tratado totalmente o, también de una manera completa, a su favor”. Más adelante en el trámite de explicación de voto el señor Camuñas Solis, por el mismo Grupo Centrista, comenta que los acuerdos “respetan, en espíritu y en palabra, los principios de nuestra Constitución” y se lamenta que el PSOE “haya hecho una valoración similar del rango tan importante que supone un Acuerdo Internacional y una orden ministerial ... nosotros creemos que el rango, la importancia, la solidez y la estabilidad de unos Acuerdos internacionales como los que acabamos de ratificar hubieran merecido la reconsideración del PSOE”.

También el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, a través del señor Fraga Iribarne defiende su completa aprobación y su cumplimiento de buena fe por entender que “son una razonable superación de la etapa concordataria y entiendo que en otros aspectos de nuestra política exterior son razonables ejemplos de solución de los problemas que hoy están planteados, para poner de acuerdo, después de la Constitución, nuestra legislación con los tiempos actuales”. Más adelante afirma que “Los Concordatos son acuerdos internacionales entre partes, como se ha recordado. Tienen el mismo carácter que los Tratados Internacionales, y sólo por acuerdo de las partes, que son entes permanentes ... y estos entes permanentes, cuando firman un Concordato, sólo por acuerdo entre las mismas partes se puede cambiar. Y no había más camino que ése”.

A tenor de lo anteriormente expuesto puede afirmarse que los Acuerdos de 1979 para los distintos grupos parlamentarios, estuviesen a favor o en contra de los mismos, estos Acuerdos ostentaban el rango de tratados internacionales, son considerados convenios internacionales y como tal fueron tramitados.

## **5.- Su calificación doctrinal y jurisprudencial**

Antes de la referencia a la calificación doctrinal y jurisprudencial de los Acuerdos de 1979 conviene detenernos en la problemática jurídica de la na-

turalidad de los Concordatos en general. Si bien prácticamente la opinión dominante en la actualidad, tanto por parte de los eclesiasticistas como de los internacionalistas, es que los Concordatos son verdaderas convenciones bilaterales, a lo largo de la historia de los mismos su naturaleza jurídica ha ido variando. Así, las teorías acerca de la naturaleza jurídica<sup>16</sup> en grandes líneas podrían reducirse a tres<sup>17</sup>:

1º. Teoría legal o estatal. Esta posición sostiene que el Concordato es una mera ley estatal, pues sólo el Estado es el único capaz de crear, interpretar y derogar leyes, y por ello se estipula por el Estado en un plano de superioridad respecto a la Iglesia. Esta posición se fundamentaba en las doctrinas regalistas y jurisdiccionalistas, así como en el positivismo jurídico, hasta el punto que incluso podía entenderse que era un privilegio que el Estado otorgaba a la Iglesia.

2º. Teoría de los privilegios. Esta postura mantiene que el Concordato es un privilegio, una concesión graciosa que la Santa Sede concede a un determinado Estado, pues no se estipula en un plano de igualdad respecto a los sujetos; era, por tanto una ley canónica particular que deroga en ese territorio el derecho general. Tenía su fundamento en la teoría de la potestad indirecta o superioridad de la Iglesia sobre el Estado en asuntos temporales que pudieran tener relación con asuntos espirituales y además venía a ser una reacción a los postulados de las doctrinas regalistas y positivistas.

3º. Teoría contractual<sup>18</sup>. Si en las dos teorías anteriores en el fondo el Concordato era un acto unilateral del Estado o de la Iglesia en función de la tesis que se siga, en esta posición el Concordato es un convenio bilateral, suscrito por sujetos independientes, autónomos y soberanos, en plano de igualdad y que vincula jurídicamente a ambas partes por igual. En consecuencia se constituye en el ámbito de un ordenamiento jurídico externo a los dos respectivos ordenamientos, canónico y estatal.

---

16 Un análisis detallado de las teorías acerca de la naturaleza jurídica de los acuerdos concordatarios puede verse en MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el derecho español*, Barcelona 1985, 10 - 157. Vid., también NAVARRO VALLS, R., *Convergencia concordataria e internacionalista en el accord-normatif*, en: *Ius Canonicum*, 1965, 141 - 152. LILLO, P., *Concordato, "Accordi" e "Intese" tra lo Stato e la Chiesa Cattolica*, Milano 1990; CASORIA, G., *Concordati e ordinamento giuridico internazionale*, Roma 1953; CATALANO, G., *Problematica giuridica dei Concordati*, Milano 1963; LAJOLO, G., *I Concordati Moderni. La natura giuridica internazionale dei Concordati alla luce di recente prassi diplomatica*, Brescia 1968.

17 Este análisis simplificado puede verse en GIMENEZ Y MARTINEZ DE CARVAJAL, J., *Los Concordatos en la actualidad*, en: *Derecho Canónico II*, Pamplona 1974, 354 - 357.

18 A este respecto vid., la obra clásica de WAGNON, H., *Concordats et Droit international*, Gembloux 1935.

La cuestión que seguidamente se plantea es si ese ámbito externo es identificable con el propio ordenamiento internacional o se trata de un ordenamiento intermedio entre el derecho interno y el derecho internacional. Si se sostiene la primera postura, los Concordatos son calificables como verdaderas Convenciones de derecho internacional. En cambio, la otra posición identifica el plano externo de vigencia de los Concordatos con un ordenamiento especial, denominado concordatario, intermedio entre el derecho interno y el derecho internacional.

Actualmente el Concordato constituye “un verdadero tratado internacional de carácter normativo”<sup>19</sup>, aunque presente diversas peculiaridades por razón de la misma naturaleza especial de uno de los sujetos; y en el caso concreto de los Acuerdos de 1979 prácticamente existe unanimidad en cuanto a la naturaleza jurídica internacional de estos Acuerdos, considerándolos un instrumento de la misma naturaleza jurídica que el Concordato<sup>20</sup>. Así pues, tienen naturaleza de tratado internacional<sup>21</sup>. Los argumentos utilizados son los si-

---

19 GIMENEZ Y MARTINEZ DE CARVAJAL, J., Los Concordatos en la actualidad ... *op. cit.*, 356.

20 En cambio, los convenios que se suscriban por entes que no posean subjetividad de derecho internacional podría decirse que formarían parte de ese ámbito externo respecto al ordenamiento estatal y al ordenamiento canónico denominado ordenamiento concordatario; por lo que tampoco pueden ser derogados o modificados unilateralmente por el Estado, al aplicarse el principio de bilateralidad y la regla “*pacta sunt servanda*”.

21 A este respecto, vid., entre otros, LOMBARDIA, P. - FORNES, Fuentes del Derecho Eclesiástico español, en: *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1996, 90; IBAN, C. I., - PRIETO SANCHIS, L. - MOTILLA DE LA CALLE, A., *Derecho Eclesiástico*, Madrid 1997, 91; GONZALEZ DEL VALLE, J. M<sup>a</sup>., *Derecho Eclesiástico español*, Madrid 2002, Ed. actualizada por RODRIGUEZ BLANCO, M., 83; SOUTO, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid 1992, 59; MANTECÓN SÁNCHEZ, J., La experiencia española de acuerdos con las confesiones, en: *AADC X*, 2003, 83; GÍMENEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, J., Naturaleza jurídica, valor y estructura de los Acuerdos, en: *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español (Veinte años de vigencia)*, Madrid 2001, 44; ROSELL GRANADOS, J., *Los acuerdos del Estado con las Iglesias en Alemania*, Madrid 1997, 75; PUENTE EGIDO, J., Los Acuerdos entre España y la Santa Sede dentro del sistema constitucional español: su valor como tratados internacionales, en: *Constitución y Acuerdos Iglesia - Estado. Actas del II Simposio Hispano - Alemán*, Madrid 1988, 7 - 26; HOLLERBACH, A., El sistema de Concordatos y Convenios eclesiásticos, en: *Constitución y relaciones Iglesias - Estado en la actualidad*, Salamanca 1978, 186; LISTL, J., Desarrollo y significación de los Concordatos y Acuerdos Eclesiásticos en el Derecho Eclesiástico de la República Federal de Alemania, en: *Constitución y Acuerdos Iglesia - Estado*, Madrid 1988, 5; BERNARDEZ A., Reflexiones sobre la inserción de los Concordatos en el Derecho internacional, en: *Homenaje al profesor Gimenez Fernández I*, Sevilla 1967, 4; OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup>. E., Los acuerdos con la Ferede, FCI y CIE, en: *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca 1994, 105. Por su parte DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid 1991, 124 - 125 y 328, considera Acuerdos internacionales los concertados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional como la Santa Sede u otras organizaciones internacionales, o a los realizados por estas últimas entre sí, excluyéndose los Acuerdos concluidos entre personas privadas y entre éstas y los Estados. Asimismo afirma la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede. Sobre este particular vid., también BARBERIS, J. A., *Los sujetos del Derecho Internacional*, Madrid 1994, 99 - 100.

güentes: su tramitación como tratados internacionales y respetando los preceptos constitucionales así como el reconocimiento de la personalidad internacional de la Santa Sede.

En cambio, Llamazares considera que “se asimilan por analogía a los tratados internacionales pero, evidentemente, son otra cosa. Esta asimilación no tiene otra base que la que le da la ficción de considerar al Vaticano como un Estado, reconociéndole a la Santa Sede la cualidad de sujeto de Derecho internacional. Pero nada más ... la presencia de la Santa Sede como sujeto internacional, como parte del acuerdo, no añade nada desde el punto de vista jurídico, aunque sí desde el punto de vista político”<sup>22</sup>.

Igualmente se observa que a los Acuerdos de 1979 se les denomina incluso acuerdos concordatarios pues estamos realmente ante un sistema concordatorio y aunque cada uno de ellos se refiera a materia diferente y por tanto son Acuerdos independientes, todos ellos “forman un único cuerpo normativo, fragmentado en distintos instrumentos jurídicos, pero unitario”<sup>23</sup>, y además comparten los mismos principios inspiradores.

Por otra parte, también la jurisprudencia en diversas cuestiones se ha referido a la naturaleza jurídica de los Acuerdos. Solamente haremos mención de la jurisprudencia<sup>24</sup> del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

La sentencia más representativa del Tribunal Constitucional<sup>25</sup> es la 66/1982, de 12 de noviembre, que, a la hora de calificar el Acuerdo de asuntos jurídicos, en su fundamento jurídico 5, afirma que “no podemos menos de constatar que este Acuerdo del Estado español y la Santa Sede tiene rango de Tratado Internacional y, por tanto, como aprecia el Fiscal, se inserta en la clasificación del artículo 94 de la Constitución Española, sin que respecto a él se haya, institucionalmente, denunciado estipulaciones contrarias a la propia Constitución ni procedido conforme al artículo 95 de la misma y, una vez publicado oficialmente el tratado, forma parte del ordenamiento interno”. Igualmente la sentencia del Tribunal Constitucional 187/1991, de 3 de octu-

---

22 LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1989, 204.

23 FORNÉS, J., *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona 1980, 109.

24 Los posicionamientos jurisprudenciales sobre esta cuestión en la jurisprudencia menor pueden verse en CAÑAMARES, S., Los concordatos y su naturaleza jurídica desde la perspectiva de la doctrina iuspublicista y de la jurisprudencia española, en: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 4, 2004, iustel.com.

25 Vid. también la sentencia de 29 de septiembre de 1997 en: *BOE* de 30 de octubre de 1997.

bre, refiriéndose en concreto al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, en su fundamento jurídico 1 señala que “dicho Acuerdo es un tratado internacional cuyo texto ha sido aprobado por las Cortes Generales y publicado oficialmente (Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre de 1979), lo que significa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución española que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno y que corresponde al Tribunal Constitucional examinar su posible contradicción con la Constitución española”.

En parecidos términos se expresan las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1980 y de 2 de diciembre de 1981, aunque éstas en relación con el Convenio del Estado español con la Santa Sede de 5 de abril de 1962. Más recientemente la sentencia de 11 de abril de 2003<sup>26</sup>, en su fundamento de derecho cuarto, en referencia al Acuerdo sobre enseñanza explica lo siguiente: “En trance de decidir acerca de la naturaleza del Acuerdo de 3 de enero de 1979, parece lo más razonable atribuirle carácter de tratado internacional, a los efectos previstos en los artículos 93 y siguientes de la Constitución, al reunir todos los requisitos necesarios para alcanzar ese rango, en cuanto que fue firmado por el Plenipotenciario de España y el Plenipotenciario de la Santa Sede, ambos nombrados al efecto; su texto fue aprobado por las Cortes Generales, que autorizaron su ratificación, y el 4 de diciembre de 1979 tuvo lugar el canje de los respectivos Instrumentos de ratificación, según lo previsto en dicho acuerdo, y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre de 1979.

## **6.- Consecuencias jurídicas de su naturaleza internacional**

Al decir que los Acuerdos de 1979 son tratados internacionales estamos afirmando diversas cuestiones importantes:

Primera: los Acuerdos forman parte del ordenamiento interno español, tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Nuestro sistema constitucional, en el artículo 96.1, se ha acogido a la fórmula de la recepción automática de los tratados<sup>27</sup> por lo que gozan de reconocimiento como norma especial internacional y de ahí su superioridad sobre las normas del derecho interno.

26 Número de recurso 1776/2002. Procedimiento: recurso de casación. Unificación de doctrina. Tribunal Supremo. Sala de lo Social.

27 Sobre este particular vid., SANTAOLALLA LOPEZ, L., Los tratados como fuente del Derecho en la Constitución, en: *Revista de Administración Pública* 90, 1979; DIEZ PICAZO, L., Constitución y fuentes del Derecho en: *Revista Española de Derecho Administrativo* 21, 1979; RODRIGUEZ ZAPATA Y PÉREZ, J., *Constitución, tratados internacionales y fuente del Derecho*, Bolonia 1976; MARTINEZ RUIZ, L. F., La fuerza obligatoria de los tratados internacionales en el orden jurídico interno, en: *Revista Española de Derecho Internacional*, 1969.

Segunda: sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos Acuerdos o siguiendo las normas generales del Derecho internacional, pero no por una mera ley interna, gozando, por tanto, de eficacia inmediata<sup>28</sup> y teniendo primacía sobre las leyes del derecho interno<sup>29</sup>, por lo que en caso de contradicción entre éste y la ley interna deberá darse aplicación preferente a aquél, debiendo observarse esta subordinación por todos los órganos encargados de aplicar Derecho. En consecuencia, una ley posterior no puede prevalecer sobre lo dispuesto en un tratado, ya que al ser leyes especiales pactadas que siguen un camino específico para su aprobación, también lo precisan para su modificación. Evidentemente un cambio de Gobierno no afecta a la validez de los Acuerdos, pues éstos se firmaron por el Estado.

Tercera: sus disposiciones, por las que se crean derechos y obligaciones, son obligatorias para ambas partes firmantes, desde el canje de los instrumentos de ratificación y, por tanto, aplicables dentro del territorio español, incluidas todas las Comunidades Autónomas. A este respecto la Convención de Viena anteriormente citada afirma, en su artículo 26, que “todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe cumplirse por ellas de buena fe” y en el artículo 27 que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Es más, el Reglamento del Consejo de Europa de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, en su artículo 63, se refiere exclusivamente a los Tratados con la Santa Sede e incluso menciona expresamente el Acuerdo de 1979 sobre asuntos jurídicos, estando obligados los Estados miembros de la Unión Europea a transmitir a la Comisión copia de los Tratados, así como toda denuncia o modificación de los mismos.

Cuarta: Se trata de Acuerdos marco, principales y originarios y por tanto con posibilidad de desarrollo por acuerdos ejecutorios<sup>30</sup> o secundarios. En este

---

28 A propósito de esto el Dictamen del Consejo de Estado de 2 de junio de 1962, al referirse al Concordato de 27 de agosto de 1953, dice que “los preceptos del Concordato tienen el carácter de norma estatal positiva y, por tanto, son de aplicación directa e inmediata en el ordenamiento jurídico interno”, en: *Recopilación de Doctrina Legal*, 1961 - 63, 40 y 41.

29 Sobre este particular PUENTE EGIDO, J., Los acuerdos entre España y la Santa Sede ... *op. cit.*, 21 considera que “el tratado internacional carece en nuestro Derecho de un rango normativo superior al de la ley ordinaria ... Esto no quiere decir que en ocasiones no se consiga un efecto semejante por la vía de la especialidad o de la competencia vinculada, o en virtud de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo que da preferencia al tratado. Pero esto es otra historia”.

30 Estos convenios encaminados a su desarrollo y ejecución constituyen, en expresión de MALDONADO, J., el llamado complejo concordatario, en: *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles. Parte General*, Madrid 1975, 73 - 74. Una reflexión sobre los mismos puede verse en RODRIGUEZ BLANCO, M., *Los convenios entre las Administraciones públicas y las Confesiones religiosas*, Pamplona 2003, 80 - 90.



punto conviene recordar que a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados en aquellas materias atribuidas a su competencia.

Quinta: La interpretación, desarrollo y ejecución de las disposiciones contenidas en los Acuerdos se llevará a cabo de común acuerdo entre el Gobierno y la Santa Sede<sup>31</sup>. A tal efecto se ha creado la Comisión Mixta Iglesia - Estado, también denominada en ocasiones Comisión Santa Sede - Estado español, cuyos interlocutores son el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Nunciatura Apostólica, y está copresidida por el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejero de la Nunciatura. Incluso se han creado Comisiones Mixtas en las Comunidades Autónomas para el desarrollo y seguimiento de los Acuerdos.

## **7.- Posición de los Acuerdos con la Santa Sede en el sistema de fuentes del ordenamiento español**

A propósito de esta cuestión se advierten dos posiciones: una, la de quienes pretenden equipararlos al mismo nivel que los convenios con las otras confesiones religiosas, y por tanto fruto de lo establecido en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de libertad religiosa; así, por ejemplo, Llamazares sostiene que “la prevalencia, en virtud del principio de la competencia, de la LOLR sobre los Acuerdos, obliga a enmarcarlos dentro del artículo 7.1 de la ley ... configurándose los acuerdos con ella como Derecho especial compatible con lo dispuesto en la ley”<sup>32</sup>. Con esta defensa aventura que “de acuerdo con el artículo 7.1, habría que considerar a los Acuerdos de futuro como celebrados entre la Iglesia española, o la Iglesia de Roma, pero en nombre y representación de los católicos españoles, con el Estado español”<sup>33</sup>.

Otra postura es la de quienes consideran que éstos están en una situación de superioridad respecto a la Ley Orgánica de libertad religiosa, dada su condición de tratados internacionales, por la que se les aplica el artículo 96 de la Constitución.

Desde mi criterio, los Acuerdos con la Santa Sede, precisamente por su naturaleza jurídica internacional, tienen superioridad respecto a cualquier ley unilateral estatal, sea orgánica u ordinaria; pues sólo podrán ser modificados de acuerdo con las normas del derecho internacional. Si bien es cierto que la

---

31 Cfr., artículos 7 del Acuerdo sobre asuntos jurídicos, 6 del de Asuntos Económicos, 16 del de Enseñanza y Asuntos Culturales y 7 del de Asistencia religiosa.

32 LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado... op. cit.*, 203.

33 IBIDEM 204.

Ley Orgánica de libertad religiosa nació con pretensiones de generalidad e intentando, en base al principio de igualdad, aplicarse a todas las Confesiones religiosas, incluida la Iglesia Católica.

Por otra parte también puede formularse la posible contradicción entre dichos Acuerdos y la Constitución, e incluso el valor de los mismos respecto a nuestra norma fundamental. En principio, parece que no existe contradicción entre los Acuerdos y la Constitución, pues el artículo 95. 1 de la Constitución señala que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. Es más, sólo el Gobierno o cualquiera de las Cámaras pueden plantear ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de los Acuerdos.

Los Acuerdos son postconstitucionales, han entrado en vigor, y parecía que ha transcurrido tiempo más que suficiente para que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad en su caso. Pero, recientemente se han planteado y admitido a trámite sendos recursos de inconstitucionalidad sobre los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales entre el Estado español y la Santa Sede, por eventual vulneración de los artículos 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3 de la Constitución española. Realmente las dudas de constitucionalidad afectan al estatuto jurídico de los profesores de religión católica en los centros públicos, en concreto el que se haya acudido a contratos de naturaleza laboral para cumplir la función de enseñar de la Iglesia y que los correspondientes trabajadores sean contratados por las Administraciones públicas por considerar que parecen difícilmente compatibles “con la inmunidad frente al derecho de las decisiones sobre la contratación y renovación de los profesores adoptados por el Obispo” y “con el condicionamiento del acceso y mantenimiento de empleos públicos a criterios de índole religiosa y confesional”. Ahora bien, en mi modesta opinión, si el Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado votaron a favor de los mismos éstos son constitucionales, aunque ahora, después de veinticinco años, se pueda pretender declararlos inconstitucionales.

A este respecto la sentencia del Tribunal Supremo de abril de 2003 anteriormente citada, en el recurso de casación para la unificación de la doctrina, tras atribuirle carácter de tratado internacional al Acuerdo sobre enseñanza, en su fundamento de derecho cuarto, afirma que “concurren en dicho Instrumento todos los requisitos exigidos por el artículo 96 de la Constitución para formar parte de nuestro ordenamiento interno, no sólo con el rango normativo de una ley, sino con valor incluso superior a las disposiciones estatales y a la Constitución misma, como se deduce de lo que dispone el artículo

95. 1 de dicha norma fundamental, y puesto que ha pasado a formar parte del ordenamiento interno, las normas jurídicas que contiene son de aplicación directa en España, por mandato expreso del artículo 1. 5 del Código Civil”.

Sobre este particular, conviene advertir las dificultades que tiene considerar que son superiores a la Constitución, en cuanto que ésta es nuestra norma suprema y la negociación de los mismos se hizo teniendo siempre presente el proceso de la Constitución y sus principios. En su caso, lo único que ocurre es que, como tratados internacionales que son, sirven de interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en la Constitución, en aplicación de su artículo 10. 2.

### **8.- La cooperación entre el Estado y las Confesiones religiosas, pieza clave del mantenimiento de los Acuerdos de cooperación y exigencia de la libertad religiosa individual y colectiva**

Una consideración final sobre esta cuestión exige por mi parte hacer una referencia, aunque sea breve, al principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas reconocido constitucionalmente en el artículo 16. 3, tras enunciar la no confesionalidad del Estado español. ¿Por qué esta mención a la cooperación? Porque la realidad misma nos enseña que para hacer efectivo el derecho fundamental de libertad religiosa reconocido en el mismo artículo 16 en su punto 1, los poderes públicos precisan colaborar con las Confesiones. Además no debemos olvidar que los sujetos del derecho de libertad religiosa son tanto las personas como las Confesiones religiosas. Así, si observamos, por ejemplo, el elenco de derechos que se mencionan en el artículo 2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa de 5 de julio de 1980 se observa claramente que, para que éstos se garanticen realmente y de forma plena, los poderes públicos, tanto Estado central como Comunidades Autónomas necesitan de las Confesiones religiosas, pues si los poderes públicos son los auténticos garantes de la libertad religiosa precisan llegar a un entendimiento y diálogo con las Entidades religiosas para que éstas satisfagan adecuadamente el derecho de libertad religiosa.

Ello no significa que exista una dependencia entre el Estado y las confesiones religiosas, sino todo lo contrario, un respeto de la autonomía e independencia de ambas instituciones.

Por ello de las disposiciones recogidas en los Acuerdos podemos decir que incluyen dos tipos de normas: unas dirigidas a la Iglesia Católica y a sus entidades para que puedan desarrollar adecuadamente su labor salvaguardando su autonomía e identidad propia y otras dirigidas a la satisfacción del inte-

rés religioso de la persona: derecho a recibir enseñanza religiosa, derecho a contraer matrimonio, etc.

¿Por qué la referencia final a la cooperación y no al principio de este trabajo como fundamento constitucional de los acuerdos de cooperación? Por una sencilla razón: aunque en el texto constitucional no figurase expresamente el mandato de cooperación, tanto las Iglesias como el Estado están impelidas a colaborar en pro del ciudadano. Es más, en estos momentos de esfuerzo común por la Unión Europea de todos los países pertenecientes a la misma, conviene no olvidar que, respetando su sistema nacional de relaciones Iglesias Estado, queda patente el reconocimiento de la identidad y aportación específica de las Iglesias, así como la alusión a la cooperación, al mantenimiento por parte de la Unión con las Iglesias de un diálogo abierto, transparente y regular<sup>34</sup>.

En cambio, actualmente tengo la impresión que parece que queda pendiente una asignatura: la ruptura que no se produjo con la transición. Si en aquel momento todas las fuerzas políticas estuvieron a favor del consenso en el texto constitucional, evitando la división entre las dos Españas y propugnando la superación de la cuestión religiosa que tanto daño había producido, parece que ahora se quiera retomar nuevamente esta cuestión sacando fantasmas del pasado e intentando despojar todo tamiz religioso bajo la antorcha de la laicidad, propugnando la reducción al ámbito privado de todo fenómeno religioso y la equiparación total de la Iglesia Católica con cualquier otra entidad religiosa, y por consiguiente la paridad de los acuerdos firmados, siendo todos ellos, incluidos los de la Santa Sede, meros convenios públicos de derecho interno e incluso leyes estatales unilaterales previamente negociadas con las Iglesias.

Si mis impresiones son certeras tendría que mencionar que esa corriente realmente lo que busca es una vuelta a teorías que parecían superadas respecto a la naturaleza jurídica de los Acuerdos, considerarlos meramente leyes estatales, calificar el derecho canónico como derecho estatutario y pretender que sea la maldenominada Iglesia Católica “española” la que firme los Acuerdos. De alguna manera puede observarse esta tendencia en la desaparición de la Dirección de Relaciones con la Santa Sede que figuraba en el Ministerio de Asuntos Exteriores y el protagonismo del Ministerio de Justicia, y más en concreto del organismo denominado Dirección General de Asuntos Religiosos, al reservarse dentro de sus competencias las relaciones entre el Estado y las Iglesias, incluida la Iglesia Católica.

---

34 A este respecto, vid., art. 51 de Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa de 18 de julio de 2003, Comunidades Europeas 2003, en estos momentos ya aprobado.

Finalmente, quisiera reflejar algunos fragmentos del discurso del Secretario de la Santa Sede para las relaciones con los Estados en su visita institucional a la Conferencia Episcopal española de 27 de febrero de 2003<sup>35</sup> por su especial significación en el tema que nos ocupa al expresar que “Es particularmente elocuente la circunstancia de que los mismos - se refiere a los Acuerdos de 1979 - constituyan como la inauguración de la “diplomacia concordataria” del Santo Padre Juan Pablo II, que los estipuló el 3 de enero de 1979, apenas dos meses después de su elevación al Pontificado.

Tales Acuerdos son un instrumento de derecho internacional, debidamente incorporado en el ordenamiento interno, que tienen como objetivo dar seguridad a la Iglesia en su vida y en su actividad ...

Dichos Acuerdos, además, reconocen el justo lugar del catolicismo en la sociedad española actual ...

Podría ser útil mencionar también el hecho de que la estipulación de Acuerdos internacionales ha marcado en todas las épocas el camino de la Iglesia en la historia, pero ha recibido un nuevo impulso después de la caída del Muro de Berlín. Me refiero a los numerosos Acuerdos firmados con los Estados de la Europa centro - oriental ... Al confirmar la validez del elemento religioso como patrimonio insustituible de poblaciones y comunidades ... tales entendimientos representan la evidente voluntad de colaborar, con eficacia, a la salvaguardia y promoción de valores y sentimientos comunes, considerados esenciales en la ordenada convivencia social.

De ello deriva, volviendo a nuestro caso, que los Acuerdos tienen ciertamente como objetivo el bien de la Iglesia misma, pero tampoco es extraño a sus finalidades un mejor servicio al bien común de todos los españoles ...

La Santa Sede cree en la vigencia y en la validez de los Acuerdos.

Éstos están inspirados con el propósito de favorecer las armoniosas relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica, y la recíproca cooperación, evitando, lo más posible, ocasiones de discordia o de obstáculos, en un común compromiso de promoción y servicio a las personas, que son a la vez fieles de la Iglesia y ciudadanos del Estado. Se ofrecen, pues, como instrumento de concordia y no de privilegio, porque no puede considerarse privilegio el reconocimiento de una realidad social de tan gran importancia, no sólo histórica, sino vivamente actual, como son, en España, la religión y la Iglesia Católica,

35 [http://www.conferenciaepiscopal.es/documentos/plenaria/LXXVIII\\_plenariab.htm](http://www.conferenciaepiscopal.es/documentos/plenaria/LXXVIII_plenariab.htm).

sin con ello quitar nada de cuanto, en una sociedad pluralista, sea debido a los ciudadanos de otra fe religiosa o de distinta convicción ideológica.

Es sobre esta base que la Santa Sede afirma y reitera la validez de los Acuerdos y exige que sean respetados ....”.

Recientemente Juan Pablo II, en el discurso de presentación de cartas credenciales del nuevo embajador de España ante la Santa Sede de 18 de junio de 2004<sup>36</sup>, tras una alusión al ámbito de competencias de la Iglesia y al respeto de la autonomía de las autoridades civiles, añade que “se trata de dos ámbitos autónomos que no pueden ignorarse, pues ambos se benefician de un diálogo leal y constructivo, ya que el bien común requiere con frecuencia diversas formas de colaboración entre ambos, sin discriminación o exclusión alguna. Esto es lo que plasman los Acuerdos parciales entre la Iglesia y el Estado, establecidos inmediatamente después de la aprobación de la actual Constitución española. Los frutos alcanzados y el desarrollo adquirido en su aplicación concreta son resultado también de una constante comunicación abierta, establecida sobre una base firme y duradera precisamente para evitar el riesgo de alteraciones bruscas o alternancias pasajeras, que en muchos casos producen inseguridad y desconcierto respecto a los derechos propios de las instituciones, de la familia y de los ciudadanos”.

En consecuencia, quisiera concluir afirmando que la mejor garantía de supervivencia de los Acuerdos de 1979 es precisamente la buena fe, el diálogo y la concordia entre el Estado español y la Santa Sede, en pro del auténtico reconocimiento del derecho de libertad religiosa, unido a la estabilidad y la fuerza que le da su naturaleza jurídica de tratados internacionales.

**María Elena Olmos Ortega**

---

36 *Ecclesia*, n. 3211, de 26 de junio de 2004.