

# LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA IGLESIA CATÓLICA EN ESPAÑA. UN ESTUDIO HISTÓRICO

## PUBLIC FUNDING OF THE CATHOLIC CHURCH IN SPAIN. A HISTORICAL APPROACH

Agustín ROMERO CIVERA

Universidad Politécnica de Valencia, Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Spain.

Email: [aromero@cegea.upv.es](mailto:aromero@cegea.upv.es)

### **Resumen:**

Este trabajo analiza los orígenes históricos de la separación entre Iglesia y Estado, que surge con fuerza en Francia y Estados Unidos, y con las teorías del liberalismo, en pleno siglo XIX, rompiendo con una tradición de siglos. En el siglo XX, se profundiza en el mismo sentido, tanto desde las Naciones Unidas, como en el Concilio Vaticano II. Tras describir el contexto europeo desde una perspectiva económica, se analiza la situación de la Iglesia Católica en España, desde el estado franquista, pasando por el Concordato de 1953 y el acuerdo de Asuntos económicos de 1979, que se trasluce en la situación privilegiada actual de la misma.

**Palabras clave:** Iglesia Católica, España, financiación pública

### **Abstract:**

This paper analyzes the origins of the separation of Church and State. This separation starts in France and the United States of America and with the liberalism ideology, in the XIX<sup>th</sup> century, breaking with a long-lasting tradition. In the XX<sup>th</sup> century this evolution is even stronger, both from the United Nations as following the II Vatican Council. After describing the European context from an economic perspective, the situation of the Catholic Church in the XX<sup>th</sup> century in

Spain is analyzed. It is concluded that the present situation of privilege of the Church in Spain has its roots in the Concordat of 1953 and the Economic Agreement of 1979.

**Keywords:** Catholic Church, Spain, public funding

**JEL:** H26

## 1. INTRODUCCIÓN

Existe una creciente y potente secularización en la sociedad española, y en paralelo, la Iglesia Católica mantiene unos privilegios negociados en la Transición democrática, por la que el sector público participa directa o indirectamente en su financiación, a pesar de que, según la Constitución, España es un Estado "aconfesional".

Al respecto, en el ámbito social, hay que mencionar que el 69,4% (CIS, 2015) de la población se considera católica, pero tan solo el 23,2% (CIS, 2015) se declara practicante regularmente. De ese estudio, se concluye que la gran mayoría de quienes se declaran católicos lo hace más como una identificación cultural que religiosa. Pero es muy evidente que además de la escasa práctica religiosa, pocos se muestran partidarios hoy de las posturas oficiales de la Iglesia en temas como el divorcio, el aborto, el papel social de la mujer y el matrimonio homosexual, y son mayoría quienes se sienten muy distanciados de la jerarquía eclesial, especialmente entre las generaciones más jóvenes.

En consecuencia, la opinión social mayoritaria tiene como trasfondo la progresiva secularización de la sociedad española: los ciudadanos creen, en su mayoría, que las religiones —también la católica— deben situarse en el plano privado. Además de no deber tener exenciones de impuestos, la religión no debe interferir con el funcionamiento político democrático: cuatro de cada cinco consideran que las autoridades religiosas no deben influir en lo que la gente vota en las elecciones ni en las decisiones del gobierno (CIS, 2008).

La Iglesia Católica española, que tuvo un destacado papel en la transición a la democracia, se encuentra hoy en una situación de creciente desgaste de su imagen pública y la amplia mayoría cree que no ha sabido adaptarse a la actual realidad social. Probablemente, la forma en la que ha reaccionado ante este debate, le ha llevado a perder otra oportunidad de conectar con el clima social español. Sin embargo, la brecha entre la opinión pública y la Iglesia sigue abriéndose

Este trabajo pretende en esta primera entrega, contextualizar la historia de las relaciones económicas entre Iglesia y Estado, para en otra segunda entrega, analizar algunas alternativas que constituyan una actualización posible de las mismas, desde la perspectiva actual: más igualitaria, independiente, y similar a la de otros países democráticos.

## **2. LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

### **2.1. CONFESIONALIDAD Y LIBERTAD EN EL SIGLO XIX**

Antes del siglo XVIII, el poder de la Iglesia en la prácticamente todos los estados, era inmenso, tanto en el sentido, material, como espiritual, social y político. Aunque desde el Renacimiento (siglo XV) empezaba a existir corrientes cívicas, bastante críticas con ese poder. Así, sin tener en cuenta circunstancias muy concretas o pensadores concretos, la doctrina de la libertad religiosa comienza a manifestarse en varios documentos, especialmente a finales del siglo XVIII:

- Acta de tolerancia de Maryland: que contiene una breve introducción de la libertad religiosa ya en el siglo XVII (1649)
- Declaración de Derechos de Virginia (1766)
- Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución francesa (1789)
- 1ª Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (1791)

Por lo tanto, lo que se puede decir es que, a inicios del siglo XIX, la libertad religiosa había sido ya proclamada como un derecho fundamental del ser humano, es decir, innato al ser humano por su propia condición de persona. No se trata de una concesión del Estado, sino de un derecho que el Estado está obligado a reconocer y tutelar. No es, y no se le consideró entonces, incompatible con la confesionalidad; de hecho, subsistió junto con la misma durante todo el siglo XIX, y sigue conviviendo en diversos países en el XX. Y, justamente, esa convivencia caracteriza al siglo XIX, que asistió al dificultoso juego entre confesionalidad religiosa y libertad en la mayor parte de los Estados europeos y, desde su independencia, también a americanos, así del norte como del sur. (de la Hera,1994)

Los Estados de los inicios de la Edad Contemporánea habían heredado de la Moderna los principios westfalianos. Estos principios se refieren a naciones soberanas con jurisdicción propia y sin derecho a intervenir en los asuntos de otros estados. Pero, normalmente los Estados eran confesionales, se adherían oficialmente a una de las religiones cristianas, aunque a lo sumo existía un cierto grado de tolerancia, pero nunca de libertad religiosa. En otras palabras, la libertad religiosa como se entiende hoy en día, no la había.

Por lo tanto, a partir de las mencionadas Declaraciones, en el siglo XIX comienza a haber una progresiva disminución de la confesionalidad, y a un desarrollo gradual de la libertad; y aunque la confesionalidad es un valor decreciente, en mayor o menor medida, en todo el mundo cristiano.

Las relaciones entre los Estados en el siglo XIX y las Iglesias – éste término, indica que independientemente de cual sea la religión mayoritaria en cada uno- siguieron reducidas al ámbito del cristianismo; ni el Islam ni el Judaísmo tenían aún una presencia significativa para incidir en aquellas relaciones en todo el occidente cristiano, y mucho menos las religiones orientales; ya que para aquel tiempo, el pluralismo cultural y religioso era algo fuera de lo común e impensable. Y, en el ámbito del cristianismo, la confesionalidad suponía la consideración por parte de cada Estado de una religión oficial- católica, evangélica, protestante u ortodoxa-, y la libertad religiosa suponía una apertura a normas sucesivas de tolerancia, de libertad a favor de los extranjeros, de libertad apaciguada a favor de los nacionales que comienza por referirse a la

vida privada y tardía en saltar al culto público, y luego al reconocimiento de matrimonios distintos del confesional- el civil, el de otras confesiones-, a la enseñanza, etc.

La evolución se puede ver desde tres puntos de vista: el oficial, que destaca en una mayor o menor resistencia de los diferentes Estados a ir renunciando a la confesionalidad o a ir dando paso a la libertad; el confesional, en que las confesiones donde son claramente dominantes y mayoritarias, tratan de mantener esa situación y de cerrar la puerta al abandono de la confesionalidad estatal y al reconocimiento de la libertad; y el científico, en que escritores con diferentes ideales, polemizan durante todo el siglo a favor de las tres doctrinas posibles, la intolerancia, la libertad y la evolución moderada de la una a la otra. En occidente, se puede decir que, en general, habrá países que seguirán el camino de la apertura por la famosa y nombrada Revolución Francesa, y otros que prefieren la vía de la reacción antirrevolucionaria. En paralelo, podríamos hablar del nacimiento del Liberalismo, como movimiento doctrinal y político, o el caso contrario.

## **2.2. EL LIBERALISMO Y LA DOCTRINA DE LA SEPARACIÓN ENTRE IGLESIA Y ESTADO**

El Liberalismo, que resultó ser el pensamiento más característico del siglo XIX en los ámbitos de la cultura y la política, es hijo de la Revolución Francesa y supone la proclamación, como un derecho humano fundamental y originario, no sólo de la libertad religiosa, sino de la libertad en sentido amplio: de pensamiento, de ideología, de prensa, de expresión y manifestación, de enseñanza, de conciencia...A golpes de acción y reacción, el siglo XIX contempló una serie de revoluciones liberales y de contrarrevoluciones conservadoras; y estos dos términos, conservador y liberal, son los adoptados como denominaciones propias por los más conocidos partidos políticos de gran parte de Europa y América.

Hay que poner como ejemplo por lo tanto a Francia, como país pionero en la proclamación de libertades: a la Revolución Francesa le siguieron ciertos altibajos en la concepción liberal, pero fue un espejo para muchos países con nuevas constituciones. De ese modo, la Ley de Separación Francesa de 1905,

sigue aún hoy en vigor o es inspiradora de la política francesa en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas.

Pero el sistema liberal de separación no supuso la autonomía e independencia de las confesiones ante el Estado; el proceso liberalismo-separatismo-laicismo alteró profundamente incluso la ideología inicial de las primeras corrientes liberales. Los elementos que producían inquietudes en este proceso eran la presencia de la religión en la vida pública, su grado de aceptación por parte del Estado y de la sociedad, la independencia de la esfera religiosa y civil, la cancelación de todo compromiso religioso por parte de la autoridad política y de la propia sociedad, la reducción de la religiosidad a la esfera privada, la definición de la fuente de los valores éticos, el sentido que ha de darse a la libertad religiosa.

Hay que advertir que, lógicamente, tanto la Iglesia Católica como la anglicana y la luterana no se manifestaron proclives al liberalismo del XIX, cuyos derroteros no era difícil prever. Basta una única referencia; la condena del liberalismo por Pío IX en el *Syllabus de 1864*, que se ha querido presentar una prueba de la enemistad de la Iglesia contra la libertad, dista de tener tal sentido- como se demostrará un siglo más tarde en la doctrina del Concilio Vaticano II-; lo que se condena, con una visión de futuro verdaderamente apreciable, son aquellas formas de liberalismo que buscaban reducir la religión a la esfera de las conciencias, eliminándola de toda la presencia de la vida pública social, tal como lo pretendían las corrientes doctrinales y políticas que propugnaron el nuevo confesionalismo estatal, defensor de que el poder dicte e imponga los supremos criterios de la ética.

Ni la *Declaración de Virginia*, ni los principios de separación establecidos en la 1ª Enmienda constitucional estadounidense, provocaron ni tenían por qué provocar un rechazo por parte de las confesiones, que hubiesen aceptado la separación Estado-Iglesia, antes o después según las circunstancias de cada país, en el contexto de una garantía de la independencia, la autonomía y el mutuo respeto, junto con la libertad. De hecho, existía desde siglos atrás un instrumento de relaciones Estado-Iglesia como era el Concordato.

## **2.3. LOS ORÍGENES MODERNOS DE LA LIBERTAD RELIGIOSA**

### **2.3.1. La revolución norteamericana y francesa**

*“El primer proceso de formalización de las libertades públicas se produce con las declaraciones americana y francesa, a finales del siglo XVIII. Aparte de sus diferencias entre ellas, ambas toman como punto de partida la autonomía individual, la distinción entre una esfera individual- innata e inalienable- y la comunidad. Se produce, así, formalmente la ruptura entre individuo y comunidad, en la que el individuo es titular de unos derechos y libertades, al margen de su condición de miembro de la comunidad”.* (Souto, 2007)

Al mismo tiempo, tiene lugar la ruptura entre religión y política, Iglesia y Estado, en definitiva, la sustitución del carácter comunitario e imperativo de las creencias por la dimensión individual y electiva de las mismas. La religión deja de ser una institución política para convertirse en una cuestión personal, un derecho inherente a la persona, una libertad de elección que podría ejercer individual o colectivamente, sin ninguna coacción exterior.

El origen de las libertades en Europa se encuentra en Francia, como se ha explicado en el apartado anterior, la Revolución Francesa aprobó el marco ideológico del nuevo Estado francés contenido en la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789*. La declaración tiene pretensiones de validez universal donde ahí se le da el origen natural de los derechos y libertades. Va a reconocer en el artículo 10 que *“Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público por la ley”* y en el artículo 11 *“La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”*.

### **2.3.2. La declaración universal de derechos humanos**

Los regímenes fascistas, que condujeron a Europa a la Segunda Guerra Mundial, demostraron durante años un desprecio tal para el ser humano que las Naciones Unidas consideraron de vital importancia la necesidad de recordar

al mundo entero el valor del individuo y, por tanto, adoptaron la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el 10 de diciembre de 1948.

Ésta, proclama en su preámbulo “*como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del terror y de la miseria, disfruten de la palabra y de la libertad de creencias*”. Y más concretamente, el derecho a la libertad de creencias en el artículo 18 al declarar que: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto o la observancia*”.

Así se ve como la libertad de creencias invocada en el preámbulo de la Declaración se refleja claramente en este texto si por creencias se entiende, como es notorio, aquellas basadas en una religión o en un sistema ideológico, filosófico o ético.

La utilización de los tres términos -pensamiento, conciencia y religión- conduce la idea de si están regulando una libertad o tres libertades distintas. Respecto a esta cuestión. Todo indica que no sólo es un derecho a la libertad de creencia religiosa sino también a la libertad de pensamiento y de conciencia.

Esta interpretación, que considera que la creencia puede ser un sistema de filosofía más que como una religión establecida y que además, se puede adoptar el ateísmo como creencia, nos sugiere la idea que se han intentado integrar en una sola y única libertad diversas manifestaciones, que abarcarían en su totalidad el mundo de las ideas y creencias.

Por ello, “*la elaboración del artículo 18 y su contenido final parece avalar la tesis que circunscribe el contenido del derecho protegido a una sola libertad individual o colectiva y que se refiere a la capacidad de elección de una propia cosmovisión o concepción de la vida, es decir, al conjunto de creencias que, en expresión orteguiana, sostienen al hombre, ya sean esas creencias de origen religioso, filosófico o ideológico*” (Souto, 2007)

Al considerarse un mandato o una recomendación, (Cassin, 2008) considera que “*a la vista del artículo 56 de la Carta, por el cual los Estados se comprometían a trabajar en cooperación para conseguir el respeto a los*



*derechos humanos, el valor legal de la Declaración supera al de una simple recomendación”... “El hecho de que algunos Estados, se abstuvieran de votar la Declaración en la Asamblea General, no ha impedido que ésta haya ido aumentando gradualmente su autoridad. Por ello, en la actualidad debemos considerarla como una de las bases fundamentales de la estructura de Naciones Unidas. De hecho, cada vez se extiende con más fuerza, entre los especialistas del Derecho Internacional, la idea de que, aquellas disposiciones cuyo incumplimiento da lugar a una acción judicial ya forman parte del Derecho Internacional Consuetudinario. Pese a todas las críticas y juicios de valor, puede afirmarse que la Declaración ha tenido un éxito difícil de encontrar en la historia del Derecho Internacional”.*

Por el contrario, (Vasak, 1984) considera que la Declaración constituye un documento cuya fuerza vinculante es ligeramente mayor que la de una recomendación, cuyo cumplimiento carece de obligatoriedad, tan solo un simple valor moral.

### **2.3.3. Pacto internacional de derechos civiles y políticos**

La organización de Naciones Unidas intentó de alguna manera, reforzar jurídicamente la protección internacional de los derechos humanos mediante la aprobación de dos pactos Internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados en 1966.

Los dos pactos tenían por objeto consagrar de alguna manera los principios fundamentales de Naciones Unidas, en los dos grandes sectores paralelos a los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Los pactos consiguieron aprobarse después de un costoso trabajo preparatorio de más de dieciocho años, el 16 de diciembre de 1966.

El pacto de Derechos Civiles y Políticos va a reconocer explícitamente en su artículo 18 que:

- a) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o

sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

b) Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

c) La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

d) Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El artículo ha sido interpretado por el Comité de Derechos Humanos en los siguientes términos:

*“El art. 18 protege las convicciones teístas, no teístas y ateas, así como el derecho de no profesar ninguna religión o convicción. Los términos convicción o religión deben ser interpretados en sentido amplio. El art. 18 no está limitado, en su aplicación, a las religiones tradicionales. El Comité está preocupado por toda la tendencia discriminatoria contraria a una religión o a una convicción cualquiera que sea la razón, especialmente porque es de nueva implantación o porque represente minorías religiosas susceptibles de tener; en principio, de la Comunidad religiosa dominante”.*

#### **2.3.4. Declaración sobre todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981**

La Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó, el 25 de noviembre de 1981, la resolución 36/55, bajo el título Declaración sobre la eliminación de todas formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. La voluntad decidida de garantizar eficazmente el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión informó la actividad de la Subcomisión de Lucha contra las Medidas Discriminatorias y Protección de Minorías que, hasta el presente, ha elaborado diversos informes relativos a la situación del derecho de libertad religiosa de distintos países del mundo.

De todos modos, la Comisión de Derechos Humanos, decidió, en 1986, iniciar un Procedimiento Público Especial por materias dedicado al fenómeno de la intolerancia religiosa y la discriminación fundada en las creencias o convicciones. El procedimiento Público Especial consiste en designar por un año (en el año 2007 se cambió el período a tres años) a un Relator Especial que examine los incidentes y actividades no gubernamentales no conformes con las disposiciones de la Declaración de 1981, y recomiende medidas coercitivas, incluida la promoción de un diálogo entre las comunidades de religión o credo y sus gobiernos. El mandato del Relator Especial recaía sobre la intolerancia religiosa hasta el año 2000, año en que la Comisión de Derechos Humanos cambió el mandato de intolerancia religiosa por libertad de religión o creencias.

El 25 de noviembre de 2006, se celebró en Praga una Conferencia Internacional, con motivo del 20º aniversario de la aprobación del mandato del Relator Especial sobre intolerancia religiosa, en la que se reafirmaron las disposiciones de la Declaración de 1981 y se dio lectura a la Declaración de Praga sobre la libertad de religión y de creencias.

### **2.3.5. El Concilio Vaticano II y la libertad religiosa**

La lucha entre liberalismo y confesionalidad en sentido clásico se fue desarrollando a lo largo del siglo XX, dando lugar a la entrada de la laicidad de los Estados que, cómo se ha dicho, se quiso presentar cómo la superación del sometimiento del poder político al poder religioso, algo que en realidad ninguna confesión cristiana pretendía reclamar.

En ese contexto, la Iglesia Católica decidió tomar postura oficial acerca de la libertad religiosa, a cuyos efectos no iba a apoyarse tan sólo en los nuevos principios de la Revolución Francesa y las sucesivas revoluciones liberales; mucho antes de que estos movimientos empezasen a desarrollarse, la Iglesia había defendido la tesis de la distinción entre las dos esferas; una doctrina que los liberales del XIX presentaban como una absoluta innovación que ellos introducían en el panorama del pensamiento humano. La Iglesia no podía tampoco olvidar que el principio según el cual los príncipes imponen su religión a los súbditos era de origen luterano. Y se sentía amparada también por tantos

teólogos cómo, a lo largo de la historia, habían defendido la libertad de los hijos de Dios para elegir una conducta que condicionaría tanto su vida cómo su destino eterno. Y de ahí, brotó la doctrina sobre la libertad religiosa formulada en 1965 por la Declaración Dignitatis Humanae del Concilio Vaticano II.

La Declaración constituye una muy clara y precisa formulación de una doctrina, que contiene principalmente tres puntos:

- 1) La libertad religiosa es un derecho del ser humano fundado en su dignidad de persona.
- 2) En cuya virtud el hombre ha de estar libre de todo tipo de coacción para poder actuar e todo conforme a su conciencia.
- 3) Y tal derecho ha de ser reconocido y tutelado por el poder civil.

### **3. LOS SISTEMAS ACTUALES DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS**

#### **3.1. UNA ESQUEMATIZACIÓN DE MODELOS**

En la actualidad, el panorama religioso del mundo entero ha conducido a un pluralismo que se ha hecho universal. El fenómeno de las migraciones ha mezclado razas, culturas, lenguas, costumbres, credos, hasta dar origen a un nuevo multiculturalismo e interculturalismo- de significado variable según diferentes autores- suponen en todo caso una multiplicidad de culturas obligadas a convivir en un mismo contexto social; que de ahí surgen problemas de entendimiento y de rechazo, por consiguiente, esto no puede sorprender a nadie.

Dentro de tal panorama, el pluralismo religioso supone:

- Que crece en porcentajes muy importantes la necesidad de convivencia entre personas de muy diversas religiones, como fruto de las migraciones y de la libertad de proselitismo de que hoy gozan las confesiones religiosas en buena parte de las naciones.
- Que se va desdibujando en igual medida la oportunidad de la confesionalidad estatal basada en la unicidad del credo religioso de un país.

- Que los Estados han de definirse y actuar como neutrales y respetar y garantizar la autonomía de las confesiones.
- Que la pervivencia de Estados teocráticos o ateos, que cierran las puertas a la libertad religiosa de personas y asociaciones, es un anacronismo contrario a la justicia.

Sobre esta base, todos los sistemas actuales se pueden reducir al siguiente esquema:

- 1) Sistemas de confesionalidad sin libertad religiosa: es el de los Estados que reconocen como oficial una religión y no conceden libertad religiosa a sus súbditos ni a las demás confesiones; con diferentes grados de intolerancia, es hoy el caso de varios estados musulmanes.
- 2) Sistemas de confesionalidad con libertad religiosa: es el de los Estados- hoy muy pocos- que reconocen como oficial a una religión pero aceptan y garantizan la libertad de las demás; es por ejemplo hoy el caso de Inglaterra o el caso de aquellos países de origen protestante que son conocidos por alguna doctrina como Iglesias de Estado, que más adelante se hablará con más detalle sobre este concepto.
- 3) Sistemas aconfesionales con cooperación: es el modelo en que los países en los que ninguna confesión tiene carácter oficial, pero las confesiones están reconocidas como tales en la esfera pública, poseen personalidad jurídica, se reconoce y tutela la libertad religiosa, y los poderes cooperan con las confesiones en el cumplimiento de aquellos de sus fines y la realización de aquellas de sus actividades que poseen carácter bien social; tradicionalmente se han calificado a estos Estados como aconfesionales, y hoy se tiende a calificarlos de laicos, una vez que el concepto de laicidad se ha llegado a distinguir del de laicismo; son ejemplos de este modelo España, Italia, Portugal o Alemania.
- 4) Sistemas aconfesionales sin cooperación: es el de los estados que, siendo en todo lo demás iguales al modelo anterior, no prestan su cooperación a las confesiones para llevar a cabo sus actividades o fines; tal es el caso de los Estados Unidos.
- 5) Sistemas laicos con libertad religiosa: es el de los Estados tradicionalmente denominados laicos, y hoy laicistas, en los que a los

fenómenos religiosos no se les concede relevancia civil o jurídica, pero que sin embargo reconocen y garantizan la libertad religiosa individual y colectiva; es por ejemplo el caso de Francia.

6) Sistemas laicos sin libertad religiosa: es aquel en el que el laicismo se convierte en una religión de Estado y se niega la libertad religiosa; es el caso de la antigua URSS y sus países satélites, que hoy perdura con diferentes matices en los países de régimen comunista, como pueden ser Corea del Norte o China.

La clasificación, pues, permite afirmar que solamente los sistemas primero y sexto resultan incompatibles hoy con la libertad y la justicia, y no son aceptables en un mundo democrático; además que – así sucede con el primer modelo- se trata de Estados que suelen exigir a los demás que establezcan en sus confines aquella libertad que ellos no reconocen en los suyos.

De hecho, prácticamente la totalidad de los Estados actuales pueden englobarse en estos seis modelos, que por otra parte no son nunca modelos puros, puesto que la clasificación es amplia debido a las múltiples variaciones que inevitablemente se producen.

### **3.2. INCIDENCIA DEL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Hasta la aparición de la Carta Europea de Derechos Humanos en diciembre del año 2000, se entenderán como derechos fundamentales los reconocidos en Roma en 1950 por los miembros de Consejo de Europa, los derechos sociales fundamentales mencionados en la Carta Social Europea, también del Consejo de Europa, y los recogidos en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores en 1989.

El artículo 9 del texto de la Convención de Roma, reconoce expresamente, además de otros muchos derechos, el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Se reconoce la libertad con lo que ello implica: la libertad de cambiar o adoptar de religión o convicción, manifestarla en público o

privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y los ritos. Este precepto señala igualmente los límites al ejercicio de este derecho: el orden, la salud y la moralidad públicos.

Pero, la primera vez que un Tratado alude a los derechos fundamentales tendrá lugar en 1986, con el Acta Única Europea, curiosamente el mismo año que España pasa a formar parte de la Unión.

Con el Tratado de Maastricht (1992) se crea la unión política entre los Estados miembros. Desde entonces se entiende la Unión, no sólo como el conjunto de las Comunidades Europeas sino también como otras formas de cooperación distintas de las económicas.

Pocos años más tarde, el Tratado de Maastricht será reformado por el tratado de Ámsterdam (1996), primer texto que responde a la necesidad de tener textos jurídicos claros donde proclamar inequívocamente el respeto a los derechos fundamentales como principio básico de la Unión Europea. Es conveniente saber el Tratado de Ámsterdam será el que faculta, de manera formal, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas – hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea- como órgano que deberá garantizar el respeto a los derechos y libertades fundamentales por parte de las instituciones europeas.

Algunos de los Estados que conforman la realidad europea son Estados confesionales o con religión de Estado. Durante el proceso de integración por parte de las iglesias cristianas se pidió de reflejar en la normativa comunitaria el pasado cristiano en Europa, petición que finalmente no prosperó. Sin embargo, fueron muchas las presiones de las iglesias respecto del estatuto jurídico de las distintas entidades religiosas. La Declaración número 11 del Acta final del tratado estipuló lo siguiente: *La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido en virtud del Derecho nacional a las iglesias, asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta, así mismo, el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales.* Esta Declaración no tiene valor jurídico pero quizás la mención no sea del todo inocua, ya que, toma en consideración del fenómeno religioso, elude cualquier juicio negativo respecto de los modelos confesionales, pluriconfesionales, o de religión de Estado.

### **3.3. MODELOS DE RELACIÓN IGLESIA-ESTADO EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**

La relación de los Estados con el fenómeno religioso en Europa ha favorecido la aparición de diversos modelos. El fundamento cultural y ético de la sociedad europea ha sido, durante siglos, el cristianismo, sin olvidar la aportación del judaísmo y el islamismo a nuestra cultura.

La defensa de los derechos humanos se convirtió en la pieza fundamental de las constituciones de la posguerra. Los textos constitucionales buscan, por un lado, el reconocimiento explícito de la libertad de conciencia, y por otro, la laicidad estatal. Por supuesto, con distintos matices y modelos. Los países Europa del Este, seguidores de las teorías marxistas, no seguían esta tendencia laica, sino que consideraban las creencias religiosas como algo negativo de lo que debía quedar liberado el ciudadano. (Llamazares, 1999) *entiende que los países socialistas daban un claro ejemplo de exclusividad ya que el marxismo tiene una concepción monista del universo, valoran la religión como algo negativo y entienden la libertad de conciencia como la liberación del ciudadano de sus creencias religiosas.*

En 1997 comienza una de las etapas más interesantes del proceso de la integración europea: El 13 de diciembre de 1997 Europa decidió abrirse al Este, o al menos esto es lo que parece deducirse del Consejo Europeo de ese mismo año, el cual inició una nueva etapa para la ampliación de la Unión Europea. Este proceso es el resultado de un largo recorrido seguido por la Unión Europea con los países de Europa oriental y Chipre, recorrido que se inicia tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la consiguiente descomposición del Imperio Soviético. El objetivo que persigue no es conocer el modelo de cada país a fondo sino una simple aproximación de los modelos para poder tener una idea general de lo que ha sucedido y sucede en los países miembros. Para ello los dividimos en dos tipos: los modelos Iglesia de Estado y los modelos de Estado Laico.



### 3.3.1. Modelos de Iglesia de Estado

Como se puede observar, en todos los países europeos, una Iglesia cristiana tiene una posición de privilegio respecto a los demás cultos pero, cuando se habla de Iglesias de Estado, nos referimos a aquellos países en los que el Estado considera una Iglesia como propia, sometida, eso sí, al Estado único legislador.

Como señala Fernández-Coronado (1985), todos estos países difieren en cuanto a la pureza del modelo. La autora diferencia entre: países nórdicos, Inglaterra y Grecia. *“Los países nórdicos reconocían en sus constituciones la existencia de una Iglesia de Estado. La constitución danesa proclama en su artículo cuarto a la Iglesia evangélica luterana como la Iglesia nacional danesa, la cual goza del apoyo del Estado. El capítulo VII reconoce el estatuto de la Iglesia nacional. El texto constitucional establece, como obligación para el monarca, su pertenencia a la Iglesia evangélico luterana. La vecina Suecia, desde su reforma constitucional en 1995, ya no define a la Iglesia luterana como oficial. Sin embargo, continúa en vigor el art. 2 que obliga al Rey a profesar la religión evangélica y a educar a los príncipes en la misma fe. Quedan excluidos de la sucesión al Trono aquellos que no profesen la citada fe. Finlandia no recoge en su texto constitucional ninguna referencia expresa a una religión oficial, aunque la modificación de 1999 califica como estatal la Ley de la Iglesia que regulará la organización y administración de la misma. Refleja, por tanto la ausencia de la separación y configura el modelo como de Iglesia de Estado. La ley de 6 de junio de 2003 hace mención expresa de la Iglesia evangélico luterana y la Iglesia ortodoxa, aunque ha empeorado su situación de privilegio”.*

En cualquier caso, y a pesar del reconocimiento oficial de las confesiones, los tres Estados reconocen, a los individuos, el derecho de libertad religiosa. Es cierto que la Constitución danesa no reconoce el derecho de libertad ideológica y religiosa de forma expresa. Sin embargo, los artículos dedicados al estatuto de la Iglesia configuran un ámbito de protección de la misma, reconociendo la libertad de culto, el principio de no discriminación y la protección frente a injerencias en las propias creencias, tal y como refleja el art. 68.

*“En el Reino Unido coexisten dos sistemas: por un lado, Escocia, Irlanda del Norte y Gales, donde no hay iglesia oficial y, por otro lado, Inglaterra, donde la ausencia de constitución escrita, no impide reconocer el modelo como Iglesia de Estado. La Iglesia oficial en Inglaterra es la Iglesia anglicana. La cabeza de la Iglesia coincide con la jefatura del Estado, correspondiendo a la reina tal honor, la cual es, también, protectora de la Iglesia de Escocia. Normativa eclesiástica, nombramiento de obispos y representación de la Iglesia en las instituciones políticas hacen de Inglaterra un modelo casi puro de Iglesia de Estado. Aunque la libertad ideológica y religiosa se encuentra protegida por el Derecho inglés, delitos puramente religiosos han subsistido hasta fechas recientes (así en 2008 quedó abolido el delito de blasfemia). Aunque las demás confesiones se encuentran separadas del Estado, no parece que éste sea del todo neutral, excepción hecha de la Iglesia anglicana que goza del estatuto de Iglesia de Estado. De esta manera la protección especial que hace de las confesiones respecto de otros grupos ideológicos, provoca una “discriminación positiva” respecto de lo religioso”.*

El caso de Grecia es diferente. El modelo no responde a un reconocimiento de Iglesia de Estado puro en el texto constitucional sino al reconocimiento de la Iglesia ortodoxa griega como iglesia dominante. La jefatura del Estado no coincide con la de la Iglesia. Entre los requisitos que establece el art. 31 de la Constitución para ser Presidente de la República, no se incluye la adhesión a la fe ortodoxa aunque, antes de asumir sus funciones, según art. 33.2, deberá realizar un juramento que parece implicar cierta adhesión a la fe dominante: *Juro, en nombre la Santísima Trinidad Consustancial e Indivisible, observar la Constitución y las leyes, velar por la fiel interpretación de todas ellas...* El art. 13 reconoce la libertad de conciencia de los helenos pero establece dos importantes restricciones: queda prohibido el proselitismo y una interpretación rigurosa del cuarto inciso del mismo artículo, nos hace concluir que queda prohibida la objeción de conciencia. Así, el art. 13.4 establece que nadie podrá ser dispensado del cumplimiento de sus deberes frente al Estado o negarse a acatar las leyes, en razón de sus convicciones religiosas.

Un caso especial, sería Malta porque establece un estado confesional católico, aunque paulatinamente (1983,1985), la Iglesia católica y el gobierno fueron

firmando acuerdos por los que asuntos como la enseñanza iban evolucionando en clave de laicidad, aunque la religión es aún obligatoria en las escuelas de la República. Se le reconoce a las autoridades religiosas católicas el deber y el derecho de señalar qué preceptos son lícitos y cuáles ilícitos. El art. 40 habla de la libertad de conciencia pero, en función de la confesionalidad estatal, este derecho queda postergado a los intereses de la confesión oficial. Sin necesidad de reflejar la cooperación, o consagrarla como principio en el texto constitucional, marcado por el carácter confesional, Malta ha firmado cinco acuerdos con la Iglesia católica, de 1988 a 1993, que matizan, pero reivindican la interconexión.

### **3.3.2. Modelos de laicidad**

Dentro de esta clasificación se podrían señalar varios submodelos. Así, Fernández-Coronado (1985) habla de un *“modelo de laicidad estricta en el que sitúa a Francia, de un modelo de laicidad en sentido amplio, cuyos casos podrían ser Italia y Portugal, entre otros; y por último, analiza los modelos con tendencia a la pluriconfesionalidad, tomando como referente a Alemania”*.

Después de las ampliaciones que ha sufrido la Unión Europea, los modelos tendenciales continúan siendo los mismos. Sin embargo, y debido a la herencia política de los distintos países de la Unión Europea, es preciso una división previa. El mismo año que se firmaba el Tratado de Ámsterdam comienza una de las etapas ambiciosas del proceso de integración europea. La Unión Europea elige un camino político al abrirse a los países del antiguo bloque comunista. Se debe reconocer la existencia de dos bloques distintos con pasados diferentes, lo cual hace necesario un estudio separado de sus respectivas realidades jurídicas aunque siempre dentro de una categoría más amplia: la de los Estados laicos.

#### **3.3.2.1. ESTADOS LAICOS**

El Estado que se ha catalogado como laico, ése es, sin duda, el francés. El art. 1 de la Constitución de 1958 establece que Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las

creencias. Una simple lectura del texto constitucional da la clave para entender el sistema francés: la laicidad define a la República y se consagra la supremacía de la igualdad por encima de la libertad. Esta será la clave para comprender la aprobación de normas como la Ley de 2004. En 1905 la Ley de separación Iglesia- Estado abolió el Concordato de 1801 y puso fin al sistema de los “cultos reconocidos”. Sin embargo, el Concordato continúa vigente en Alsacia, Lorena y Mosela, donde no se aplica la Ley de 1905. La citada norma supone el comienzo del desarrollo legal del principio de laicidad, proclama la libertad de pensamiento y garantiza el libre ejercicio de culto. La religión es considerada un asunto privado, lo cual no quiere decir que se limite “al ejercicio privado”. La libertad ideológica y religiosa se encuentra garantizada; simplemente la religión no es considerada como un asunto de interés público y, por supuesto, las confesiones no forman parte de las instituciones estatales.

Opuesto al caso de Francia, está el de Irlanda. En el preámbulo de la Constitución irlandesa se hace referencia a la Santísima Trinidad a quien le reconoce toda autoridad, al igual que a *nuestro Divino Señor Jesucristo, quien ha sostenido a nuestros padres en el curso de los siglos*. Parece un acto de fe por parte de los poderes públicos. Esta idea se refuerza con la lectura del art. 44 dedicado a la religión. Este precepto consagra lo religioso como algo positivo al reconocer que reverenciará a Dios todopoderoso respetando y honrando la religión. A pesar de estas declaraciones, las confesiones religiosas se encuentran separadas del Estado y tienen derecho a autogestionarse, no se menciona ninguna religión como religión del Estado y se prohíbe dar un trato de favor a una religión respecto de las demás. Es además especialmente relevante el papel de la religión a nivel social, ya que actúa, además, como clave del sentimiento de identidad del pueblo irlandés.

Portugal o Italia comparten un pasado confesional y son, por tanto, deudores del anterior sistema. Italia se encuentra con una peculiar situación geográfica: el Estado de la Ciudad del Vaticano tiene su origen en los Pactos de Letrán firmados entre la Santa Sede e Italia en 1929. El Tratado de Letrán está recogido en la Constitución Italiana en su art. 7. Por otro lado, el art. 8 consagra los Acuerdos con las confesiones religiosas como instrumento de cooperación entre el Estado italiano y las mismas, aunque no las sitúe en el nivel de Tratado

internacional que tienen los acuerdos con la Iglesia católica. Por lo demás, la constitución italiana refleja la separación entre Iglesia y Estado (art.7), la igualdad entre las confesiones (art. 8) y la libertad de conciencia. A pesar de todo lo anteriormente dicho, la diferencia de trato que recibe la Iglesia católica, desde una perspectiva jurídica, deja vacío de contenido el principio de igualdad. Los intentos realizados para modificar el estatuto jurídico del que gozan las confesiones religiosas no han tenido demasiado éxito, y se puede decir que en Italia la Iglesia católica disfruta de un régimen privilegiado respecto de las otras confesiones.

Portugal coincide con Italia en su pasado confesional y en consolidar una situación de privilegio para la Iglesia católica. Las relaciones con esta última se rigen por el Concordato de 2004. La ley de libertad religiosa de 2001 supuso la creación de una Comisión de Libertad Religiosa que asesora al gobierno en la materia. Las otras confesiones no católicas pueden llegar a tener acuerdos con el Estado siempre y cuando dispongan de una organización presente en la sociedad durante más de 30 años, o 60, si se trata de organizaciones extranjeras. La ley prevé exenciones fiscales para las confesiones religiosas, la enseñanza religiosa en las escuelas, la asistencia religiosa e incluso el acceso a los medios de comunicación, como la radio y la televisión públicas. Aunque es cierto que la ausencia de una regulación más extensa y específica provoca la imposibilidad, para las confesiones minoritarias, de que sus fieles puedan ejercer sus derechos.

Otro caso de pasado confesional es España, que se encuentra dentro de los países laicos con pasado confesional en el que la Iglesia católica goza de determinados privilegios. Pero, ya se procederá más adelante, a un profundo análisis de su modelo.

Por lo que respecta a Alemania, Austria, Luxemburgo y Bélgica, estos países comparten una clara tendencia hacia la pluriconfesionalidad. Aunque se definen como Estados laicos y todos reconocen la libertad de conciencia a sus ciudadanos, hay comportamientos que contradicen el espíritu de los preceptos constitucionales. Sistemas como el austriaco y el alemán, en el que el Estado es el que recauda los impuestos para las confesiones, vulneran la separación Iglesia-Estado necesaria para reconocer un sistema como laico. Luxemburgo

contempla directamente en sus presupuestos generales una dotación directa para las confesiones religiosas, al igual que Bélgica. En Bélgica, las confesiones más representativas también se subvencionan con cargo a los Presupuestos Generales.

El privilegio reconocido anteriormente a la Iglesia católica en Portugal, Italia y España, estos casos se pueden denominar laicos con “residuos confesionales” y quizá, cierta tendencia a la pluriconfesionalidad. Las confesiones de mayor presencia social e histórica son consideradas como corporaciones de derecho público, lo que les confiere la posibilidad de participar en las estructuras del Estado. Mientras tanto, las confesiones minoritarias quedan sometidas al derecho común. Aunque es cierto que en el caso de Alemania no hay ninguna iglesia oficial y que la libertad religiosa se encuentra garantizada por la Ley Fundamental, el Estado y la iglesia actúan de forma mancomunada. La legislación federal regula el reconocimiento de los grupos religiosos. El Estado participa en la financiación de las escuelas de carácter confesional, la Ley Fundamental garantiza la enseñanza religiosa como asignatura ordinaria y el Estado recauda impuestos para las confesiones. Respecto de Austria, es preciso señalar la desigualdad de trato a las confesiones y la inexistencia de plena separación. Y tal como señalan algunos autores, la tendencia del modelo ha sido la de buscar la equiparación de las confesiones religiosas con aquella que ha sido la dominante: la Iglesia católica.

### 3.3.2.2. LA LAICIDAD EN EUROPA DEL ESTE

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa occidental se centraron en el reconocimiento de la libertad ideológica y religiosa en su normativa mientras que en los países comunistas no ocurrió esto. Estos países optaron por un modelo en el que todo lo religioso se consideraba negativo. Sin embargo, los países del Bloque del Este no optaron por una legislación de prohibición absoluta, excepto en Albania, que consideraba las prácticas religiosas como alta traición en el art. 55 de su Constitución. El resto de países se podría decir que permitían cierto grado de libertad religiosa.

Teniendo en cuenta la falta de reconocimiento jurídico de libertad de conciencia en los países del Este, es obvio reconocer que no hubieran podido ser admitidos en el proceso de ampliación.

Respecto a República Checa y Eslovaquia conceden la misma importancia tanto a lo religioso como a lo ideológico pero, cuando reconocen la autonomía de los grupos respecto del Estado se refieren únicamente a los grupos religiosos, distinguiendo respecto de los ideológicos.

La única Constitución que recoge de forma expresa el mandato de imparcialidad a los poderes públicos en materia de creencias religiosas, de concepción del mundo y de opiniones filosóficas, es la polaca. Pero el propio texto se contradice ya que favorece a los grupos religiosos y hace diferencias de trato entre ellas y olvida el aspecto ideológico.

Además, en ocasiones la pluriconfesionalidad conduce a confesionalidad ya que se sitúa en una posición privilegiada a unas confesiones frente a otras o a una confesión en concreto. Este es el caso de Polonia en el cual la Constitución recoge la forma en que están reguladas las relaciones con las confesiones religiosas. Con la Iglesia católica se llevarán a cabo mediante la firma de Acuerdos internacionales con la Santa Sede. Por el contrario con las demás confesiones se determinarán por las leyes adoptadas en aplicación de los acuerdos celebrados entre los representantes adecuados y el Consejo de Ministros. Esto produce una situación de desigualdad. Ésta se percibe en la enseñanza de la religión en las escuelas. La alusión en el texto constitucional a la cooperación con las confesiones, hace del sistema polaco similar al español. El segundo componente de laicidad es la separación entre Iglesia-Estado. Hay dos formas de expresarlo en las constituciones, por ejemplo, en Letonia y Hungría afirma que la Iglesia está separada del Estado mientras que en el texto esloveno utiliza la otra fórmula más amplia al hablar de grupos religiosos sin más.

La separación implica la autonomía jurídica de las confesiones religiosas y su capacidad de administración y autogobierno. Se puede decir que todos los estados de la ampliación reconocen en sus textos constitucionales la separación Iglesia-Estado, aunque en el caso de Bulgaria no reconoce ninguna confesión como estatal. Sin embargo, en el art. 13 de su Constitución describe

a la Iglesia ortodoxa como la religión tradicional del país, a la que otorga subvenciones en atención a su arraigo histórico, presencia que también le reconocerá el derecho búlgaro a católicos, musulmanes y judíos.

En Rumania el sistema es muy parecido, el reconocimiento de la laicidad del Estado que realiza el párrafo cuarto del art. 29 de su Constitución no impide que en el mismo precepto se reconozca el apoyo del Estado a las confesiones religiosas, separadas del Estado pero ayudadas por éste. Reconoce, a nivel constitucional, la asistencia religiosa que desarrolló en 2007 para la asistencia en el ámbito penitenciario.

Analizando la laicidad desde el punto de vista jurídico admite un matiz, que es el del modo en que hacen efectiva la cooperación del Estado con los grupos religiosos además de la intensidad de dicha cooperación. Hay que saber si la cooperación se encuentra reconocida o no en la Constitución, y en caso de que así sea, si esa cooperación es igual con todas las confesiones. Pues puede afirmarse que ninguno de los países citados elude a la cooperación en sus textos constitucionales. Pero, Polonia rompe la uniformidad normativa ya que sólo la Constitución polaca recoge el principio de cooperación como tal.

Así queda establecido que las relaciones con la Iglesia católica lo serán a través de tratados con la Santa Sede y las demás por leyes. Para modificar este sistema habría que cambiar la Constitución necesariamente. El resultado es como España, un sistema piramidal de protección de la libertad ideológica, religiosa y de culto de las confesiones.

En primer lugar quedará situada la Iglesia Católica, luego las confesiones con Acuerdo y por último, las demás en el siguiente peldaño.

En definitiva, la cooperación mediante acuerdos entre los poderes públicos y las confesiones es muy característica en los países de la ampliación, aunque solo Polonia haya constitucionalizado el principio.

### 3.3.2.3. CHIPRE

El caso de Chipre se ha preferido comentar aparte ya que en 2004 ingresó en la Unión Europea. Hay una división entre los habitantes de las dos comunidades nacionales: greco-chipriota y turco-chipriota está directamente vinculada con las creencias religiosas. La libertad de conciencia y neutralidad



estatales son reconocidos en la Constitución chipriota concretamente en el art. 18 pero también es verdad que lo religioso tiene una relevancia especial en su derecho. El art. 2 determina la pertenencia a una de las dos comunidades.

En conclusión, se puede decir que la tendencia de los países de la Unión Europea es el reconocimiento de la laicidad. (Fernández-Coronado, 1992). Ahora bien, no se trata de una laicidad de tendencia laicista a la francesa, aunque, es preciso decir que, incluso en Francia, el modelo parece tomar el mismo camino que los demás socios europeos. Se persigue esa laicidad positiva, valorando el derecho de la libertad religiosa de los ciudadanos y recurriendo a instrumentos de colaboración con las confesiones para hacerlo efectivo.

## **4. LA IGLESIA CATÓLICA EN ESPAÑA**

### **4.1. ANTECEDENTES**

Durante mucho tiempo convivieron en España las tres grandes religiones monoteístas: el catolicismo, el judaísmo y el Islam. Y lo hacen durante ciertos periodos en razonable o precaria convivencia. Pero hay que destacar la gran vinculación de los reinos españoles con el catolicismo.

La compenetración entre Iglesia y Estado es el fundamento de la intolerancia. Todo el sistema español en tiempos de la Reforma se basa en el intercambio de influencias a fin de mantener la ortodoxia doctrinal por un lado, y por el otro, la unidad religiosa como fundamento de la unidad política. Entonces es ahí cuando se puede decir que el Estado se constituye en el “brazo secular” de la iglesia que, si es necesario, impone por la fuerza la doctrina religiosa oficial, mientras que el papado concede al Estado sucesivos privilegios que le permiten controlar a la iglesia local en beneficio propio mediante u intervencionismo en los asuntos eclesiásticos cada vez más llamativo, especialmente en el nombramiento de los obispos y otros cargos eclesiásticos. En la historia de España, en la relación del Estado con las confesiones religiosas va a haber una continua tensión entre confesionalidad del Estado y

libertad religiosa, entre unidad religiosa y secularización, que impregna la vida política y social. Por ejemplo, se pueden destacar varios acontecimientos fundamentales como la Constitución de Cádiz, o la Constitución republicana, en la que se pudo apreciar un sistema que separaba claramente la Iglesia del Estado como reacción del sistema anterior.

#### **4.2. EL RÉGIMEN FRANQUISTA**

Se instaló el franquismo como consecuencia del golpe de estado que condujo a la guerra civil y que, por tanto dejó el modelo republicano a un breve paréntesis histórico. El régimen autoritario no tiene Derecho constitucional, por lo tanto las cuestiones básicas del Estado quedan reguladas en las llamadas Leyes Fundamentales. En 1945, una de las primeras de ellas, el Fuero de los Españoles, enlaza con la Constitución de 1876 al incorporar prácticamente al pie de la letra el correspondiente supuesto de la Constitución de la Monarquía restaurada: *“la profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas no el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Iglesia Católica”*. (Art. 6) Entonces se vuelve al sistema de tolerancia religiosa que enseguida se apoya en un concordato que representa la doctrina incorporada como oficial por el Estado.

El Concordato de 1953, que luego se desarrollará en el siguiente punto del trabajo, es el gran concordato del franquismo y sustituye al viejo texto de mediados del siglo anterior. Es un concordato de esquema clásico que refuerza la línea confesional desde su art. 1: *“la Religión Católica, Apostólica, Romana, sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y prerrogativas que le corresponde en conformidad con la ley divina y el derecho a canónico”*.

El nuevo concordato se inscribe siguiendo la estela de los concordatos suscritos por la Santa Sede con los regímenes autoritarios del momento, Alemania e Italia, y contiene un formato de intercambio de privilegios de entre los cuales destaca la recuperación de la capacidad del Estado para intervenir

en el nombramiento de los obispos y las reglas de inmunidad ante los tribunales del Estado para los clérigos la Iglesia católica (privilegio del fuero).

El sistema refuerza más modernamente con una nueva Ley Fundamental, la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 1958, que está considerada como un compendio de los fundamentos básicos del régimen corporativo. Su principio II dice así: *“la Nación española considera como timbre de honor el acatamiento de la ley de Dios según la Doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación”*. (González, 1990)

Se destaca el modelo de confesionalidad, doctrinal y excluyente, rompiendo la evolución de la historia. Si el sistema de confesionalidad de presupuestos doctrinales se colocara en el ideal, constituiría un ejemplo modélico.

Hacia mediados de los años sesenta se produce un movimiento de la doctrina de la Iglesia Católica a consecuencia del Concilio Vaticano II, del cual ya se ha hablado anteriormente por la repercusión que tuvo en las relaciones entre Estado-Iglesia. Este Concilio se distancia de alguna manera, aún con limitaciones, de la doctrina tradicional de la confesionalidad del Estado con el fin de la admisión de la libertad religiosa. De modo que se produce una dificultad que es la propia religión oficial, cuya doctrina oficial el Estado se proclama afecto, ya que requiere del sistema civil una apertura a la integración del derecho de libertad religiosa apartando así al régimen tradicional de confesionalidad.

El Estado autoritario, como ya se tiene que enfrentar a algunos movimientos sociales aperturistas, aún se resiste a prescindir de uno de los elementos fundamentales que contribuyen al mantenimiento de la unidad nacional como es la unidad religiosa. En vez de reformar la Ley de Principios del Movimiento Nacional, la cual contiene la declaración de confesionalidad más poderosa del sistema, se procede a realizar una ley reforma del Fuero de los Españoles, que en su redacción renovada de 1967 establece lo siguiente: *“La religión y la práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público”* (art. 6)

Por consiguiente, la libertad religiosa, que aparece por primera vez en la legislación fundamental, se somete a la confesionalidad en contradicción de lo previsto en la doctrina oficial de la religión incorporada como propia por el Estado. Por tanto, se plantea la primera Ley de Libertad religiosa española de 1967. El art. 1 de la Ley establece: *El derecho español reconoce el derecho a la libertad religiosa fundado en la dignidad de la persona humana y asegura a esta, con la protección necesaria la inmunidad de toda coacción en el ejercicio legítimo de tal derecho.*

Pero con la vigencia del principio II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional y conforme a lo previsto en el Fuero de los Españoles reformado, el art. 3 de la propia ley incluye una limitación fundamental por medio de la permanencia de la confesionalidad del Estado: *El ejercicio del derecho a la libertad religiosa, concebido según la doctrina católica, ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus leyes fundamentales.*

#### **4.3. LAS MODIFICACIONES AL CONCORDATO ESPAÑOL DE 1953**

Con la llegada de la democracia, en 1976, pronto se desbloquean las negociaciones que estaban paralizadas a causa de los problemas planteados por la adaptación a la nueva doctrina de las relaciones Iglesia-Estado en los últimos años del franquismo.

Para sustituir al Concordato de 1953 el Estado español y la Santa Sede firmaron cinco acuerdos separados: uno en 1976 y cuatro en 1979.

En el de 1976 se renunciaba por la Iglesia al privilegio del fuero y por el Estado al privilegio de presentación, al tiempo que se manifestaba la intención compartida de sustituir el Concordato todavía vigente por nuevos acuerdos (Giménez, 1971)

Eso es lo que tendría lugar unos años más tarde (1979) en cuatro acuerdos separados: asistencia religiosa a las Fuerzas armadas, asuntos jurídicos (personalidad jurídica civil de las entidades eclesiásticas y efectos jurídicos civiles de los matrimonios canónicos), asuntos económicos (asignación tributaria a favor de la Iglesia Católica y régimen impositivo aplicable a ella) y, finalmente, educación y asuntos culturales (enseñanza de la religión católica en

el sistema educativo y régimen jurídico del patrimonio histórico en manos de la Iglesia Católica).

Nos centraremos especialmente en el análisis del concerniente a asuntos económicos, dada la finalidad de este estudio

#### **4.4. ACUERDO SOBRE ASUNTOS ECONÓMICOS**

Dos son los temas que aborda el Acuerdo: contribución del Estado con fondos públicos al sostenimiento de la Iglesia Católica y régimen impositivo de sus actividades y bienes. En cuanto a lo primero se opta por una modalidad nueva hasta ese momento (asignación tributaria) que luego sería acogido por los acuerdos del Estado Italiano con la Iglesia Católica, con muy ligeras variantes. El modelo, como es sabido, consiste en permitir que los ciudadanos puedan disponer de un porcentaje del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, determinando que su fin sea la financiación de la Iglesia Católica. Ese porcentaje se sustrae del erario público y, por tanto, es dinero público. De suyo el modelo es inconstitucional por cuanto entra en contradicción con dos principios consagrados en la Constitución española: la laicidad del art. 16 en los términos descritos y el principio de igualdad proporcional en la carga contributiva consagrado en el artículo 31 del mismo texto constitucional.

Al financiar actividades religiosas en sentido estricto (de hecho la totalidad de esos ingresos se destina a satisfacer los sueldos y la seguridad social de sacerdotes y obispos, según la memoria que anualmente la Iglesia Católica ha de presentar al Ministerio de Justicia) sólo se tienen dos alternativas: concebir las actividades y fines religiosos como servicios públicos o actividades de interés general con la consiguiente confusión entre fines estatales y fines religiosos, vedada por la laicidad, o bien considerar que no son ni lo uno ni lo otro.

En este caso el destino de fondos públicos a esos fines de interés particular, se hace en detrimento de su destino a los fines públicos o de interés general. Lo cual se traduce en que ingresos procedentes del cumplimiento de una obligación tributaria con el Estado por todos los ciudadanos, se destinan a un fin religioso de interés particular, con lo que se está violando la conciencia de los ciudadanos no católicos, de un lado, y a que la contribución a los fines

públicos y de interés general sea desigual, de otro: lo detraído del fondo común a favor de la Iglesia Católica merma la cantidad de quienes no lo detraen o explicitan su voluntad de que se dediquen a fines de interés general. Dicho de otro modo, el católico que hace uso de esa posibilidad destina menos cantidad de sus impuestos para la sanidad o para la educación, por ejemplo, que el que no hace uso de tal posibilidad.

El acuerdo tiene una posibilidad de salvar esa doble inconstitucionalidad mediante la transitoriedad. Solo si es transitorio, haciendo determinado o determinable el periodo de su vigencia, entendiéndose que el acuerdo cumple el cometido pedagógico de habituar a los fieles católicos a pensar, acostumbrados desde 1837 a que sea el Estado quien se encargue de sostenimiento económico de la Iglesia, que ese sostenimiento es compromiso suyo. Pues bien, el texto del acuerdo califica, sin ningún género de duda, esa vigencia como transitoria, pero no señala término temporal ni ofrece parámetros que la hagan determinable, salvo el hecho de que la Iglesia alcance un sistema de autofinanciación. A pesar de los esfuerzos, supuestamente realizados durante más de dieciséis años, sigue sin conseguirse ese objetivo. En el acuerdo se preveía un periodo transitorio de tres años para su definitiva puesta en marcha durante ese periodo transitorio el Estado se comprometía a complementar la cantidad resultante de la asignación tributaria hasta alcanzar un montante similar al que la Iglesia Católica venía recibiendo por la vía tradicional de la dotación presupuestaria. El final de ese periodo transitorio era el ejercicio económico del año 1992. Pues bien, a pesar de los años transcurridos, todavía sigue sin darse ese paso y el Estado sigue aportando ese complemento presupuestario. Algo que se traduce, desde el punto de vista de los hechos, en que seguimos, eso sí cambiado el nombre, esencialmente con el mismo sistema de dotación presupuestaria del concordato de 1953. Se da una desigualdad notable de trato entre la Iglesia Católica, de interés particular por más mayoritaria que sea, y las ONG de interés general, en perjuicio de estas: se establece el principio de equiparación pero no en sentido bidireccional. Se equipara la Iglesia Católica a las ONG, pero no vale la inversa. De manera que la Iglesia Católica (y las demás confesiones con acuerdo de cooperación con el Estado) se beneficia de todas las exenciones de

las ONG además de las propias, pero las ONG no se benefician de las exenciones previstas solo para la Iglesia. Es decir, parece como si para el Estado, tuvieran mejor valoración los fines religiosos de interés particular que los fines seculares de interés general.

Por si esto fuera poco, las Leyes de Fundaciones y de Mecenazgo, extienden los beneficios fiscales, exenciones y desgravaciones que allí se atribuyen a las entidades no lucrativas y de interés general a las Iglesias que tengan acuerdo de cooperación, siguiendo la rampa de deslizamiento de los Acuerdos, pero sin exigir el cumplimiento de los requisitos de control, al que sí quedan sometidas las ONG. Por si fuera poco, en los acuerdos se establecen a favor de la Iglesia Católica exenciones de las que se priva en cambio a otras confesiones, incluso a las que tienen firmados acuerdos de cooperación con el Estado: el IVA es un ejemplo, pero no es el único. Aludimos a solo dos más: el ICIO (Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras) o la diferente extensión de la exención del IBI (Impuesto de Bienes Inmuebles) de los centros de formación de ministros confesionales que en el caso de judíos, protestantes y musulmanes tienen que dedicarse únicamente a esa formación y exclusivamente a la enseñanza de disciplinas eclesiásticas; exigencias que no rigen, en cambio, para la Iglesia Católica.

No es fácil entender el sentido de su inserción en un sistema democrático y laico, cuando dan pie a que se utilicen para legitimar zonas de impunidad penal o la financiación de sujetos, actividades y fines religiosos, como si de funcionarios y de servicios públicos se tratara, o para maniatar a los poderes públicos, legislativo, judicial o ejecutivo, obligando a éste a aparecer como agresor, por cuenta de la Iglesia y por motivos religiosos, de derechos fundamentales de sus ciudadanos. Es verdad que, en comparación con lo acaecido en contextos históricos anteriores, estos son hechos, a los que nos estamos refiriendo, no pasarían de la categoría de meras anécdotas, pero no es menos verdad que su valoración ha de hacerse en relación con el contexto en que tienen lugar: un Estado social y democrático de Derecho consagrado por una Constitución que ya ha cumplido casi cuatro décadas, integrado en la UE y que acepta como jurisdicción superior la del TEDH, cuya argumentación y

cuyos fallos son seguidos con notable fidelidad por nuestro propio TC y, finalmente, una sociedad en avanzado estado de secularización.

En todo caso, parece obligado que nos preguntemos porqué acontece esto y cuál debe ser la respuesta más razonable desde una perspectiva estrictamente jurídica y académica. Desde esta perspectiva, no parece descabellada la propuesta de su revisión, teniendo en cuenta los profundos cambios (proceso de progresiva secularización) de la sociedad a la que han de ser aplicados. La ironía en este caso es que, justificándose en su momento la opción por acuerdos separados frente a un instrumento único (concordato) en hacer más fácil en el futuro su revisión separada, sin poner en discusión todo el sistema, lo que ahora se descubre es que se estaría ante las mismas dificultades, porque esa dificultad no está tanto en la unicidad de instrumento como en que sean tratados internacionales.

## **5. CONCLUSIONES**

La noción actual de la separación entre Iglesia y Estado, es relativamente reciente, ya que nace a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, desde la fundación de Estados Unidos de América y la revolución francesa. Los orígenes de esta separación se desarrollan junto a nuevos conceptos como la libertad religiosa, liberalismo, libertad de conciencia, aconfesionalidad, derechos humanos... que se van extendiendo en las constituciones de los nuevos países, a lo largo de todo el siglo XIX y toman una fuerza definitiva en el siglo XX tras la declaración de derechos humanos, las Naciones Unidas y el propio Concilio Vaticano II. Pero en la propia Europa no hay uno solo modelo de relación Iglesia – Estado, sino varios, aunque es norma común mayoritaria la separación económica de uno y otra en cuanto a financiación. Es en España, y en menor medida en Italia, donde la situación de sostenimiento y colaboración en la financiación del Estado a la Iglesia es manifiesta. En España, la menor recaudación por el Estado, en detrimento de otras ONGs, o de la propia recaudación total del IRPF (Impuesto sobre la Renta), o una gran



variedad de exenciones en varios impuestos, hacen evidente unos privilegios que van más allá de los principios básicos de la propia Constitución, y una falta de fiscalización de sus actividades económicas, que están conduciendo casi unánimemente a la petición de una revisión de su actual financiación y tratamiento fiscal por parte del Estado Español. Finalmente hay que recordar que cualquier alternativa a esta revisión no estará exenta de dificultad, por cuanto atañe a tratados internacionales, pero estos son revisables, en la medida en que contradigan la propia constitución.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Cassin, R. (2008). 60 años de la Declaración de Derechos Humanos, 1948-2008. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2008/12/20081205143802pii0.1874964.html#ixzz4Kmw5zxAp>

Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio sobre religiosidad, Febrero de 2008.

Centro de Investigaciones Sociológicas , Barómetro de febrero de 2015.

De la Hera, A. y Soler, C. (1994). Historia de las doctrinas sobre las relaciones entre Iglesia y el Estado, Tratado de Derecho Eclesiástico. EUNSA, Pamplona, 35-84.

Fernández-Coronado, A. (1985). La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas. *Revista de Administración Pública*, 108, 365-404.

Fernández-Coronado, A. (Coord.); J.A. Rodríguez García; M. Murillo Muñoz, y P. Pardo Prieto, (2002). El derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea. Ed. Tecnos, Madrid.

Giménez y Martínez de Carvajal, J. (1971). Temática general de la revisión del concordato español. La Institución concordataria en la actualidad, Salamanca.

Gonzalez Armendía, J. R. (1990). Sistemas históricos de dotación del estado español a la Iglesia española (siglos XIX-XX). Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.

- Llamazares, D. (1999). Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad, U. Complutense. Madrid 1997; II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación. Universidad Complutense, Madrid.
- Souto Paz, J. A. (2007). Comunidad Política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas. Marcial Pons. Madrid.
- Vasak, K. (1984). Las dimensiones internacionales de derechos humanos. UNESCO, Serbal, Barcelona.