

LA LIBERTAD RELIGIOSA EN LOS ESCRITOS DE PEDRO LOMBARDÍA *

Al tomar conocimiento del presente *Convegno Internazionale*, he deseado unirme al homenaje al Prof. Pedro Lombardía, de quien me precio haber sido alumno en el ya distante curso de 1966/67, en la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra.

De ese tiempo se me quedó grabado un comentario suyo respecto a la cuestión de la libertad religiosa en un país confesionalmente católico. Por ser la libertad religiosa un tema que siempre me ha interesado mucho, a causa de los países en donde he vivido y que nada tienen de confesionales —Portugal y Goa, en la India—, he procurado presentar mi modesta contribución estudiando el pensamiento de Lombardía acerca de la libertad religiosa, en el transcurso de su carrera de canonista y eclesiasticista ¹.

Para eso me he servido de sus trabajos más característicos, recogidos en los cinco volúmenes de los *Escritos* ² y reflejados también en los libros en que colaboré ³.

Por mi limitado conocimiento de la realidad jurídica española subyacente a aquellos estudios —que, por fortuna, aparece descrita en los *Escritos*—, me ayudó como contrapunto la consulta de varios trabajos publicados en los Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía, con el título *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado*, editado en Madrid en 1989, con el patrocinio de la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Navarra y Editoriales de Derecho Reunidas.

Con gusto me reconozco deudor de esos autores y editores.

* Comunicación presentada en el *Convegno Internazionale di Studi -La Scienza Canonistica nella seconda metà del '900. Fondamenti, metodi, prospettive in d'Avack - Lombardía - Gismondi - Corecco*, Roma, 13-16 novembre 1996.

1 Aunque me haya esforzado por transmitir fielmente el pensamiento de Lombardía y dejar claro lo que es mi opinión, reconozco que alguna vez pueda ser difícil distinguir, con todo, dejaré constancia de los pasajes, en los *Escritos* de Lombardía, que pretendo resumir.

2 Cf. Pedro Lombardía, *Escritos de Derecho Canónico*, I y II (1973), III (1974); *Escritos de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, IV y V (1991), EUNSA, Pamplona. Los citaremos como *Escritos*.

3 Cf. AA. VV., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 2.ª edición, EUNSA, Pamplona 1983; P. Lombardía, *Lecciones de Derecho Canónico*, Tecnos, Madrid 1984; AA. VV., *Manual de Derecho Canónico*, EUNSA, Pamplona 1987.

4 Publicada en *Ius Canonicum*, I (1961), pp. 329-350 (cf. *Escritos*, I, pp. 397-430).

I. CONFESIONALIDAD DEL ESTADO Y TOLERANCIA RELIGIOSA

Cuando Pedro Lombardía iniciaba su actividad docente como catedrático de Derecho canónico, a finales de la década de los cincuenta, ya se discutía en España la *confesionalidad del Estado*, restablecida por el Régimen militar del General Franco, después de la guerra civil de 1936-39.

Una idea muy común respecto a la confesionalidad del Estado era que, así, el Estado privilegiaría determinada religión —en España, la religión católica— y en consecuencia sus fieles —los católicos—, aunque con perjuicio de los ciudadanos pertenecientes a otras religiones.

¿No sería una injusticia que el Estado español favoreciera de tal modo la Iglesia Católica, hasta el punto de no reconocer a los ciudadanos no católicos los mismos derechos de los católicos?

Lombardía afronta la cuestión en una conferencia pronunciada en 1960, en Barcelona, sobre *La confesionalidad del Estado, hoy*⁵.

Para entender sus ideas y sugerencias, convendrá recordar sumariamente cuál era la situación, en España, de las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica. Nos serviremos para ello de la citada conferencia y de un estudio muy posterior (1982) sobre *Bases del Derecho eclesiástico español 1931-1977*⁶.

Después de la guerra civil de 1936-39, en que se enfrentaron sangrientamente dos concepciones antagónicas acerca de la sociedad —de un lado, el laicismo aliado al anarquismo y al comunismo; de otro, el nacionalismo adherente al catolicismo—, la fuerza de las armas dio la victoria al segundo grupo, instaurándose un régimen militar presidido por el general Francisco Franco.

El nuevo régimen, fuertemente autoritario, se estructuró según los principios que habían animado el llamado Movimiento Nacional.

*El restablecimiento de la confesionalidad del Estado español*⁶

Respecto a la religión, un Acuerdo con la Santa Sede (7-VI-41) garantizaba la confesionalidad del Estado con relación a la Iglesia Católica, como ya era tradición en la monarquía, pero había sido denunciada por la II República, en 1931, y sustituida por el régimen de separación entre el Estado y la Iglesia. En realidad, la Constitución de 1931, a la vez que declaraba la igualdad y la libertad religiosas de todos los ciudadanos, abría camino para una clara hostilidad contra la religión, en concreto contra la Iglesia Católica.

Efectivamente, la confesionalidad del Estado es restablecida en una de las Leyes fundamentales de la Nación, el «Fuero de los Españoles» (1945). En su artículo 6.º, § 1,

⁵ Publicado en *Annali della Facoltà di Giurisprudenza in onore di Attilio Moroni*, Università di Macerata, XXXIV, nuova serie V, vol. I (1982), pp. 357-382 (cf. *Escritos*, IV, pp. 537-561).

⁶ Cf. *Escritos*, IV, pp. 540-547.

afirma: «La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de protección oficial». Respecto a los ciudadanos no católicos y sus creencias, establece el § 2: «Nadie será molestado por sus creencias religiosas o por el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión católica».

*El nuevo orden público eclesiástico en Europa*⁷

Parecía anacrónica esta actitud del Estado español, aunque acordada con la Santa Sede, en una época en que en Europa se había impuesto en los países católicos el régimen de separación entre el Estado y la Iglesia, inclusive en el reciente Concordato de Portugal (1940), donde el régimen de separación jurídica dejó de ser tendencioso, pasando a ser de cooperación.

Para comprender la decisión española, Lombardía recuerda que, después de la Revolución Francesa, se fue pasando de la religión de Estado —común en todos los países de Europa, fueran éstos católicos o protestantes— al triunfo del Estado laico, independiente de cualquier religión. Como consecuencia, era declarada la libertad de pensamiento, de religión y de culto, para todos los ciudadanos —meta del liberalismo victorioso—, a la vez que el Estado se arrogaba la reglamentación del ejercicio del culto —consecuencia del espíritu anti-religioso, y particularmente anti-católico, de los revolucionarios.

El Estado se declaraba agnóstico so pretexto de tratar igualmente las diferentes religiones y se comprometía a proteger jurídicamente la libertad religiosa de los ciudadanos; para eso daba normas jurídicas de orden público, que las diversas Confesiones religiosas y sus fieles deberían observar, normas que naturalmente reflejaban el desconocimiento, desprecio y hasta hostilidad de los gobernantes hacia la religión, en particular la religión católica.

La religión quedaba relegada a un asunto de conciencia, que no debía tener repercusiones en la vida pública. Los católicos se veían, así, impedidos de profesar su fe en la vida profesional, cultural, social y política; y la Iglesia se veía limitada en su libertad de enseñar a los fieles y a todos los hombres, usando todos los medios aptos.

Se debe al esfuerzo de los papas León XIII a Pío XI y a la diplomacia pontificia la defensa de la libertad de la Iglesia Católica en los países de Europa, con el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede. Al Romano Pontífice, jefe de los católicos de todo el mundo, se le reconocía una personalidad jurídica en el campo de las relaciones internacionales, con representantes diplomáticos en los varios Estados, lo que le permitía dialogar con una autoridad estatal. De este modo, se consiguió impedir que la ideología liberal llegara en la práctica a las últimas consecuencias, en las relaciones con la Iglesia Católica; pues, aunque en cada país los

7 Cf. *Escritos*, I, pp. 400-405.

católicos y las instituciones católicas dependieran jurídicamente del Estado, éste no podía olvidar que ellos dependían también de un jefe supremo, con una autoridad semejante a la del Estado e independiente de cualquier autoridad estatal.

Paralelamente, muchos católicos fueron aceptando ciertos principios del nuevo orden social —derechos y libertades fundamentales, igualdad ante la ley, democracia—, cuyo fundamento era además el espíritu del Evangelio, revivido en las nuevas circunstancias sociales. Sus intervenciones en la vida pública tuvieron como resultado contribuir a reducir los excesos del liberalismo y su agnosticismo.

*Acuerdos de la Iglesia con los regímenes liberales*⁸

Durante este período, la Santa Sede pudo dialogar con varios de estos gobiernos liberales, estableciendo con ellos Acuerdos o Concordatos. Se pretendía reducir al mínimo los aspectos negativos para la Iglesia del nuevo orden público en Europa, sin afrontar directamente los principios ideológicos del liberalismo.

De este modo, los Concordatos fueron posibles. Evitando las afirmaciones de principio, aseguraron a la Iglesia en esos países un estatuto jurídico que dejaba a salvo su independencia y libertad de actuación, con una mayor o menor amplitud. Se puede afirmar que, gracias a la agilidad de la técnica jurídica, los Concordatos han realizado el milagro de permitir un entendimiento de dos partes que hablaban lenguajes distintos. Esto es: se llegaba a conclusiones aceptables para ambas partes, aunque los principios ideológicos fueran diametralmente opuestos.

La Iglesia buscaba llegar a un acuerdo, útil a fines prácticos, que permitiera su libertad de actuación, según la ley de Dios. Por su lado, los Estados estaban deseosos de resolver pacíficamente una cuestión religiosa; en los regímenes democráticos, el resultado más o menos favorable para la libertad de la Iglesia dependía de los debates y votaciones en las asambleas legislativas. De todos modos, los Acuerdos establecidos daban estabilidad al Estado y a la Iglesia, por ser asimilables a los tratados internacionales. El Estado, sin alejarse de sus leyes constitucionales, aceptaba autolimitarse en algunas materias, dialogando con una institución reconocida internacionalmente, por eso mismo con personalidad jurídica en este ámbito —la Santa Sede—, a quien, por tanto, se reconocía detentora de una soberanía y orden jurídico estable y respetable.

*La doctrina de la confesionalidad del Estado*⁹

Como hemos visto, la ideología liberal —victoriosa con la Revolución Francesa— puso en cuestión la libertad de la Iglesia Católica, acusada de ser contraria a las libertades fundamentales; pero, progresivamente, la Iglesia fue recuperando su liber-

8 Cf. *Escritos*, I, pp. 405-408.

9 Cf. *Escritos*, I, pp. 415-419.

tad en Europa, no por la fuerza de las armas, sino por el infatigable esfuerzo de la diplomacia vaticana y la evolución de la misma sociedad. En muchos Concordatos con Estados de formación liberal y, consecuentemente, Estados en que sus Constituciones establecen la separación jurídica Estado-Iglesia, la Iglesia es reconocida como sociedad soberana y con toda libertad de actuación (como es el caso del Concordato con Portugal, de 1940).

Es por eso que podía parecer raro que, al final de la Guerra mundial, España restableciera la confesionalidad del Estado y el privilegio de presentación de los obispos, primero en el *modus vivendi* con la Santa Sede (1941) y después en la Ley fundamental del «Fuero de los Españoles» (1945).

Según la doctrina común en aquella época, Estado confesional era el opuesto al Estado agnóstico. Para éste, son igualmente legítimas todas las opiniones en materia religiosa y merecen igual respeto del Estado; por el contrario, el primero parte de que Dios reveló la verdadera religión y que es misión del Estado defenderla y propagarla¹⁰.

De este modo, para el Estado confesional, la ley de Dios es la falsilla, bien de las relaciones del Estado con la Iglesia y demás Estados, bien de las normas rectoras de la sociedad civil.

Lombardía no se detiene a estudiar la primera consecuencia —las relaciones del Estado español con la Iglesia—, que, en aquel entonces, eran las mejores de parte a parte, aunque criticadas por no católicos. La Iglesia Católica gozaba de perfecta libertad en su actuación y de bastantes privilegios.

Tal vez se pudiera criticar diciendo que tales privilegios habían adormecido a la jerarquía católica, demasiado enfeudada en el Régimen, lo que llevaba a no denunciar las situaciones de injusticia. Curiosamente, es esta cuestión que Lombardía afronta, no en la perspectiva de la jerarquía, sino del mismo Estado.

Según Lombardía, para la confesionalidad del Estado no es suficiente que el Estado se proclame católico y de eso haga profesión de fe en sus leyes fundamentales. Estas fórmulas pueden ser sinceras expresiones de fe, pero también pueden constituir expresiones de fariseísmo o de oportunismo. Lo más importante —y más difícil— sería que el Estado se comprometiera a informar su legislación y actividad jurídica en la doctrina católica, aunque obviamente sin imponer su solución como la única posible para una conciencia cristiana.

En esta línea, Lombardía no duda en afirmar que la piedra de toque de la autenticidad de una confesionalidad estatal es la efectiva presencia y operatividad de la ley de Dios en el ordenamiento jurídico. Y saca en seguida una conclusión: el Estado confesional, «por saber que la sociedad y la persona tienen unos derechos fundamentales inalienables, no debe tener tampoco miedo a la libertad»¹¹.

10 Naturalmente, en su conferencia, Lombardía hablaba para un público convencido de que la verdadera religión es la católica. No se ponía la hipótesis de la confesionalidad protestante, musulmana, etc. Lo que estaba en cuestión era la confesionalidad católica de España.

11 *Escritos*, I, p. 419.

*Confesionalidad y ordenamiento jurídico estatal*¹²

Como se ve, Lombardía no sólo acepta la confesionalidad del Estado español, como pretende que el Estado lleve eso a sus últimas consecuencias, respetando las libertades fundamentales.

Lombardía habla como ciudadano católico, profesor de Derecho, creador de opinión. No tiene potestad para contraponer a la potestad estatal, como podría tener la jerarquía católica en España, máxime cuando el Estado hace profesión de fe católica.

La importancia que Lombardía ve en la confesionalidad del Estado es que éste asuma la responsabilidad de organizar la convivencia colectiva de acuerdo con la doctrina expuesta por el Magisterio de la Iglesia, por tanto, dentro de las varias posibilidades legítimas para la conciencia cristiana. El Magisterio se limita a dar los principios fundamentales inspiradores para la solución positiva de los problemas o para la exclusión de determinadas posturas erróneas; pero la compleja tarea de organizar la convivencia social, dando soluciones a los múltiples problemas prácticos, está reservada al Estado (por su *potestas*) y a los juristas (por su *auctoritas*)¹³.

La confesionalidad es un camino difícil, por exigir a la vez fidelidad a los principios de la doctrina católica y justa adecuación a las circunstancias concretas de la vida, por lo que las soluciones adoptadas por la autoridad estatal pueden ser también legítimamente criticadas.

*Confesionalidad y libertad*¹⁴

Volviendo al tema de la confesionalidad del Estado, Lombardía, una vez más, hace ver que ella no puede limitarse a las buenas relaciones entre el Estado y la Iglesia, considerados como instituciones soberanas, cada una en su orden, natural y sobrenatural. En esta perspectiva, el Estado confesional tiene el deber de reconocer a la Iglesia los derechos y prerrogativas necesarios para el cumplimiento de su fin sobrenatural. Incluso, para evitar conflictos entre ambas potestades, en los casos que les interesen a las dos —las cuestiones mixtas—, puede ser muy conveniente —aunque no absolutamente necesario—que acuerden soluciones prácticas (Concordatos y Acuerdos).

Sin embargo, la confesionalidad del Estado exige también un determinado planteamiento de las relaciones entre Estado y Sociedad. En el propio ámbito de la acción del Estado, éste debe tomar soluciones de acuerdo con la ley divina, expuesta por el Magisterio.

Concretamente, el Estado confesional debe respetar la persona y la sociedad conforme al querer del Creador. De aquí que la confesionalidad lleve necesariamente implícita una proclamación de derechos fundamentales del hombre y de la sociedad,

12 Cf. *Escritos*, I, pp. 420-422.

13 El Concilio Vaticano II había de resaltar la importancia de la libertad y la responsabilidad en un legítimo pluralismo en los asuntos temporales: cf. *GS*, n. 43 c.

14 Cf. *Escritos*, I, pp. 422-425.

no según un iusnaturalismo racionalista, ni según un positivismo jurídico, aunque basado en el resultado de una votación democrática, sino según la doctrina del Magisterio de la Iglesia. En resumen: la confesionalidad del Estado católico debía ser garantía del respeto de las libertades del ciudadano y de las instituciones.

*Confesionalidad y tolerancia*¹⁵

Una cuestión que se podría poner es ésta: cuando en la sociedad surgen comportamientos en contraste con la moral católica, ¿como debe proceder el Estado confesional? ¿Proscribirlos y perseguirlos criminalmente? Podemos pensar, concretamente, en la fornicación aunque de común acuerdo, en la prostitución, en la unión libre, en el adulterio; y, en otro orden, en los que adhieren al protestantismo u otras religiones o sectas, e incluso en los que se profesan ateos.

Como es sabido, para el Derecho solamente cuentan las actuaciones externas que se estime perjudiquen a otros. Pero, incluso en este caso, puede parecer más oportuno no intervenir, o intentar controlarlo. Por ejemplo: no intervenir en la fornicación de común acuerdo entre personas libres, en tanto que no afecte la moralidad pública; no penalizar la prostitución, e incluso legalizarla, colocándola bajo control; desconocer la unión libre; perseguir el adulterio solamente si denunciado. Dependerá de las circunstancias (según la *prudentia iuris*), respetando los principios morales (fidelidad a la doctrina católica).

Para estos casos, existe una institución jurídica que Lombardía recuerda: la *tolerancia*.

Solamente tiene sentido hablar de tolerancia respecto a algo malo. Por tanto, la tolerancia jurídica supone, por una parte, reconocer la legalidad de determinada situación (o comportamiento); por otra parte, su calificación como algo indeseado. De aquí que la tolerancia tenga siempre un carácter de provisionalidad: debe durar mientras duren las circunstancias que la aconsejan.

Naturalmente, lo que aconseja la tolerancia de algo indeseado por ser malo es, en definitiva, el bien público.

Así, la legislación debe ser optimista, abierta a comportamientos ideales, pero no puede desconocer la realidad, bajo pena de tomarse ineficaz, evitando el fanatismo y la intransigencia. Aquí son importantes los datos de la sociología.

Finalmente, para Lombardía, cabe también la tolerancia de los cultos no católicos, considerados como un mal en la doctrina católica del tiempo¹⁶.

15 Cf. *Escritos*, I, pp. 425-427.

16 Muy lejos se estaba del derecho a la libertad religiosa, encarada correctamente como un bien en sí misma.

Como es sabido, la Declaración sobre la libertad religiosa del Concilio Vaticano II ha supuesto una innovación, aunque en continuidad con el Magisterio pontificio precedente. Cf. el estudio de Fernando Ocáriz, 'Sulla libertà religiosa. Continuità del Vaticano II con il Magistero precedente', en *Annales theologici*, 3 (1989), pp. 71-97.

Unos años más tarde (1964), al escribir el prólogo a un libro sobre *Matrimonio de acatólicos en España*¹⁷, Lombardía seguirá apelando a la tolerancia jurídica para que sean respetadas las convicciones religiosas en un régimen confesional:

«En otra ocasión he tratado de poner de relieve que en un ordenamiento secular inspirado en el principio de la confesionalidad, la legislación debe estar abierta a un continuo perfeccionamiento en la búsqueda de la adecuación con los principios del Derecho divino natural y positivo; pero, al mismo tiempo, ha de ser respetuosa con la realidad a la que hoy y ahora se aplica, evitando forzar las situaciones y alejándose de cualquier tentación de intransigencia. De aquí la extraordinaria importancia que tiene la tolerancia en un sistema confesional. Este recurso a la tolerancia es imprescindible cuando se quiere ser verdaderamente fiel a las exigencias de la confesionalidad, de la misma manera que la prudencia es el único camino de implantación de soluciones inspiradas en la justicia»¹⁸.

*La confesionalidad del Estado español*¹⁹

Las ideas de Lombardía respecto a la confesionalidad del Estado se encuadran naturalmente en los textos legislativos promulgados en España.

Como hemos visto, el *modus vivendi* con la Santa Sede (1941) restauraba la confesionalidad del Estado español, a la vez que anunciaba un futuro Concordato. Se trataba de una confesionalidad referida sólo a las relaciones del Estado con la Iglesia Católica, a la cual se reconocía como única religión de la Nación, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto en los sagrados cánones.

Esta confesionalidad del Estado español —a que Lombardía llama *confesionalidad formal*²⁰— es reafirmada en dos Leyes fundamentales de la Nación: el «Fuero de los Españoles» (1945), cuyo art. 6.º protege los derechos de la religión católica, a la vez que tolera para los no católicos su culto privado; y la «Ley de la Sucesión a la Jefatura del Estado» (1947), que declara España un «Estado católico» (art. 1.º) y exige para ser Jefe del Estado, como rey o regente, el requisito de ser católico (art. 4.º).

El Concordato de 1953 no se aleja de estos parámetros. Su orientación era marcadamente pro-eclesiástica, una vez que el Estado español en realidad sólo pretendía su firma —como símbolo de la superación del aislamiento internacional del régimen militar— y la intervención estatal en el nombramiento de los obispos. Por eso, el Concordato pudo seguir las soluciones consideradas mejores en el Derecho público eclesiástico de la época²¹.

17 «Sobre el artículo 42 del Código civil», prólogo al libro de Fernando Escudero Escorza, *Matrimonio de acatólicos en España*, Vitoria 1964 (cf. *Escritos*, II, pp. 143-149).

18 *Escritos*, II, p. 147.

19 Cf. *Escritos*, I, pp. 427-430; IV, pp. 547-554.

20 Cf. *Escritos*, IV, p. 547.

21 Esas soluciones eran ciertamente aplicables a una sociedad prácticamente católica, con un régimen afecto a la Iglesia Católica, como era de hecho España por aquel entonces.

El art. 1.º del Concordato contenía una proclamación de la confesionalidad del Estado español, muy en consonancia con los principios que inspiraban las referidas Leyes fundamentales del Régimen. Pero, si mantenía la tolerancia solamente para el culto privado de los no católicos, sin embargo, conservaba el *status quo* vigente en los territorios de soberanía española en África, en los que el culto islámico se desarrollaba con total publicidad (Protocolo final en relación con el art. 1.º).

Innovadora fue la Ley fundamental del 17-V-58, en la que se proclamaban los Principios fundamentales del Movimiento Nacional, que concibe la confesionalidad del Estado como adecuación de su legislación a la doctrina de la Iglesia —lo que Lombardía denomina *confesionalidad sustancial*²². Dice el Principio II: «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a 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». No era una declaración exclusivamente retórica, puesto que en la parte dispositiva la Ley establecía: «Serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los principios proclamados en la presente Ley Fundamental del Reino» (art. 3.º).

Según Lombardía, esta Ley fundamental implicaba que el propio Estado se auto-limitaba en su competencia legislativa: cualquier norma estatal que se opusiera a la ley divina, interpretada según la doctrina de la Iglesia Católica, era considerada nula por los propios principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado.

Cuál el modo técnico concreto de hacer efectiva esa nulidad, si fuera el caso, no estaba determinado. Tampoco se habría de poner esa cuestión en el futuro. Pero, como resalta Lombardía, aquella declaración tenía mucha importancia para entender la confesionalidad del Estado español. Éstas son sus palabras:

«Quisiera que quede claro —y ésta es la fundamental afirmación de esta conferencia— que los que defendemos la confesionalidad del Estado no adoptamos sólo una postura ante el problema de las relaciones de éste con la Iglesia, sino una actitud clara y tajante ante las relaciones entre Estado y Sociedad, para defender los derechos que a la persona humana, individual y socialmente considerada, atribuye la Ley de Dios, frente al riesgo de cualquier tipo de totalitarismo»²³.

II. CONFESIONALIDAD DEL ESTADO Y LIBERTAD RELIGIOSA

El Concilio Vaticano II, profundizando en la doctrina de la Iglesia, promulga el 7-XII-65 la Declaración *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa. Poco después (1967), publicaba el Prof. Pedro Lombardía un trabajo de investigación *Le Droit Public Ecclésiastique selon Vatican II*²⁴.

22 Cf. *Escritos*, II, p. 413.

23 *Escritos*, I, p. 430.

24 Publicado en *Apollinaris*, XL (1967), *Miscellanea in honorem Dini Staffa et Pericles Felici S.R.E. Cardinalium*, I, pp. 59-112 (cf. *Escritos*, II, pp. 351-431).

Se podría pensar entonces —y a veces, también ahora, pasados treinta años— que la libertad religiosa es un tema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado; concretamente, sería la reivindicación por parte de la Iglesia Católica de su libertad de actuar frente a un Estado laicista (que quiere ignorar la presencia de la Iglesia como institución), o frente a un Estado opresor (de ideología marxista, o confesionalmente de religión protestante, musulmana, etc.)²⁵.

*La libertad religiosa, derecho fundamental de la persona humana*²⁶

Lombardía dice claramente que la Declaración *Dignitatis humanae* centra el núcleo de la problemática en la dignidad de la persona humana, y no en el enfrentamiento institucional —derechos de la Iglesia, deberes del Estado para con la religión—; se trata, ante todo, de la consideración de los derechos de la persona humana frente al Estado, en materia religiosa.

Para que no haya dudas, Lombardía añade que no se trata de una consideración individualista del hombre. En la Declaración, «la dimensión social aparece en todo momento, ya que se hacen continuas referencias a los derechos de las comunidades, pero ello brota también de la consideración de la persona que, al tener que ser protegida en las manifestaciones religiosas de tipo comunitario, exige también la tutela de los derechos de las comunidades»²⁷.

Lombardía no se cansa de subrayar que la Declaración conciliar centra la cuestión religiosa en la dignidad de la persona humana, y presenta un excelente resumen del *derecho a la libertad religiosa*: «aunque todo hombre está obligado ante Dios a buscar la verdad religiosa que la Iglesia Católica enseña, sin embargo, el asentimiento que preste en uso de su libertad a cualquier religión debe ser respetado por el Estado, tanto en su dimensión individual como comunitaria, siempre que ello no resulte perjudicial para el orden público».

«Desde este punto de vista —continúa él— la libertad religiosa no es necesariamente una cuestión de relaciones entre la Iglesia y el Estado»²⁸. En efecto, se trata, en primer lugar, de un derecho fundamental de la persona, del ciudadano, que el Estado debe reconocer, defender y promover. Naturalmente, por la dimensión social

25 Como es sabido, no es éste el sentido fundamental del derecho a la libertad religiosa, según la Declaración conciliar (cf. *DH*, n. 2).

26 Cf. *Escritos*, II, pp. 408-412.

27 *Escritos*, II, p. 409. No me parece muy claro este párrafo. ¿A qué se refiere Lombardía cuando habla de «derechos de las comunidades» en las dos ocasiones? Si toda persona tiene una dimensión social, sin duda hace falta reconocerle también la posibilidad de profesar su religión juntamente con otros, por lo que el Estado debe tutelar los derechos de las comunidades *de carácter religioso*. Creo que es éste el sentido de la segunda referencia.

Por otro lado, el derecho de libertad religiosa de la persona, como cualquier otro derecho fundamental, tiene como límite, como encuadramiento y como objetivo, el bien común de la sociedad. Probablemente era lo que Lombardía tenía presente en la primera referencia: los derechos de las comunidades *civiles*.

de la persona, como hemos visto, goza de un derecho análogo la Iglesia —como también otras comunidades legítimas de carácter religioso.

Por eso, con gran intuición y acierto, Lombardía afirma que el «encuadre sistemático más exacto (de la libertad religiosa) es considerarla un punto más (el más importante, dada la superioridad de las cuestiones religiosas en el conjunto de los afanes humanos) de la doctrina de la Iglesia sobre los principios que deben inspirar la legislación del Estado sobre la convivencia temporal»²⁹. En suma: un aspecto muy importante de la Doctrina social de la Iglesia.

*Libertad religiosa y confesionalidad del Estado*³⁰

Una otra idea común —en aquel entonces y también ahora— era que la libertad religiosa es incompatible con la confesionalidad del Estado. Así, en España, Estado confesionalmente católico, existía una presión de cierta opinión pública para que el Estado renunciara a la confesionalidad, en nombre de la Declaración conciliar.

Lombardía afronta la cuestión, con su habitual claridad. Recuerda que, en el ya referido trabajo suyo publicado antes del Concilio³¹, había puesto de relieve que «lo fundamental en el Estado confesional (católico) es la aceptación de la interpretación de la ley divina natural y positiva que lleva a cabo el Magisterio de la Iglesia, como criterio que inspire el Derecho positivo estatal»³². En esta perspectiva, la confesionalidad del Estado supone que la defensa de los derechos de la persona humana seguirán los criterios expuestos por el Magisterio de la Iglesia. Ahora bien, «la libertad religiosa nos aparece como otro aspecto más de los derechos de la persona humana, que el Magisterio de la Iglesia proclama. Por tanto, la libertad religiosa, lejos de plantear un problema de incompatibilidad con la confesionalidad católica del Estado, vendría exigida por ésta»³³.

Problema distinto sería, según Lombardía, si conviene o no mantener la confesionalidad de determinado Estado. En 1960, Lombardía defendía la confesionalidad del Estado español. Ahora reconoce, que, después de la Declaración *Dignitatis humanae*, la obligatoriedad de la confesionalidad de un Estado no parece que pueda ser defendida sin más; ni parece coherente con el Magisterio actual una confesionalidad que no esté refrendada por la expresión auténtica de la voluntad popular. Incluso deja transparecer su opinión personal: se ajustaría más al signo de los tiempos una confesionalidad «sustancial», esto es, una efectiva inspiración de la legislación estatal en el Magisterio de la Iglesia, como fruto de la acción temporal de los cristianos.

Como se ve, aunque por entonces solamente sugeridas, son posturas que se fueron afirmando con el tiempo en la doctrina. Lombardía habrá comprendido que los

28 *Escritos*, II, p. 411.

29 *Ibidem*.

30 Cf. *Escritos*, II, pp. 412-414.

31 *La confesionalidad del Estado*, hoy, cit.

32 *Escritos*, II, p. 412.

33 *Escritos*, II, pp. 412-413.

tiempos habían cambiado para una confesionalidad del Estado, aunque en si misma legítima.

*La Ley de la libertad religiosa*³⁴

De todos modos, el referido Principio II del Movimiento Nacional, que concebía la confesionalidad del Estado como adecuación de su legislación a la doctrina de la Iglesia, llevó precisamente a la introducción de la libertad religiosa como principio constitucional.

En efecto, en 1967 fue modificado el § 2 del art. 6.º del «Fuero de los Españoles», a fin de substituir la mera *tolerancia* religiosa para el culto *privado* de los no católicos por la *libertad religiosa*. La nueva redacción, que contaba con el beneplácito de la Santa Sede³⁵, decía: «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». En consecuencia, las Cortes aprobaron la Ley sobre la libertad religiosa, del 28-VI-67, aplicable sólo a las Confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica.

Según Lombardía, la ley, «pese a la gran desigualdad de estatutos jurídicos que mediaba entre el otorgado a la Iglesia Católica por el ordenamiento y el que en la ley en cuestión se daba a las demás Confesiones, reconocía a las minorías no católicas un régimen de libertad religiosa, ciertamente no muy amplio, pero con plenas garantías jurídicas y no más restringido que el tratamiento que el Derecho español de la época daba a los demás derechos civiles»³⁶.

III. DEMOCRACIA PLURALISTA Y LIBERTAD RELIGIOSA

En la última década del régimen de Franco, las relaciones entre la Iglesia y el Estado español entraron en crisis³⁷. Tanto la jerarquía eclesiástica como el Gobierno estimaban superado el Concordato de 1953 por la doctrina del Vaticano II y por la evolución de la sociedad española. Sin embargo, es con la muerte del Caudillo (20-XI-75) y la transición del régimen político para una democracia de corte occidental (lo que se denominó *Reforma política*, no revolución), que la Santa Sede y el Gobierno español proceden a la revisión del Concordato por sucesivos Acuerdos parciales (el primero en 1976 y otros cuatro en 1979), que en su conjunto de hecho lo sustituyen³⁸.

34 Cf. *Escritos*, IV, pp. 550-551; 557-558.

35 Cf. 'Iglesia y Estado en la España actual', en *Escritos*, III, p. 514.

36 *Escritos*, IV, pp. 557-558; cf. también III, p. 530.

37 Cf. también la ponencia 'Actitud de la Iglesia ante el Franquismo', en *Escritos*, V, pp. 533-560.

38 Cf. también un estudio anterior a 1979, 'El procedimiento de revisión del Concordato en España', en *Escritos*, IV, pp. 401-433.

Mientras tanto, la Ley fundamental de la Reforma política, del 5-I-77, establecía en su artículo 1, párrafo primero: «La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad del pueblo». Para Lombardía, esta formulación derogaba al menos la confesionalidad sustancial. En efecto, la voluntad soberana del pueblo dejaba de tener por límites «la ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana» (Principio II del Movimiento Nacional), para atenerse a lo indicado en el párrafo siguiente del mismo artículo: «Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado».

El ocaso de la confesionalidad del Estado español resultó pacífico, con los partidos políticos y la Conferencia Episcopal prácticamente de acuerdo.

Entre los estudios de Lombardía respecto a este período, seguiremos sobre todo su ponencia *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español*³⁹ y el estudio *Opciones políticas y Ciencia del Derecho eclesiástico español*⁴⁰.

*La Constitución de 1978 y la libertad religiosa*⁴¹

Poco después, es promulgada la Constitución de 1978, que garantiza para todos los ciudadanos, católicos o no, la libertad religiosa. El art. 16 establece en su n. 1: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

La referencia a la dimensión colectiva de la libertad religiosa se determina, de manera más precisa, en el n. 3: «Ninguna Confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás Confesiones».

Lombardía hace resaltar que el texto constitucional, al mismo tiempo que rechaza la confesionalidad del Estado —«Ninguna Confesión tendrá carácter estatal»—, impone a los poderes públicos el deber de tener en cuenta «las creencias religiosas de la sociedad española» y de mantener «las consiguientes relaciones de cooperación» con las Confesiones.

Respecto a la aplicación de esta norma constitucional, Lombardía muy acertadamente ve la clave en el n. 2 del art. 9 de la propia Constitución, que reza así: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la

39 Publicada en *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*. Atti del II Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980, Milano 1981, pp. 413-431 (cf. *Escritos*, IV, pp. 475-492).

40 Publicado en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I (1985), pp. 29-48 (cf. *Escritos*, V, pp. 287-313).

41 Cf. *Escritos*, IV, pp. 482-485; V, pp. 297-303.

igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»⁴².

Lo que Lombardía no hace notar en su ponencia, al menos explícitamente es que la Constitución, a la vez que establece la igualdad de los ciudadanos ante el ordenamiento jurídico, en cuanto a sus creencias religiosas y respectivas manifestaciones, reconoce el papel singular de la Iglesia Católica en la sociedad española. Veo una prueba clara de ello en la referencia específica a la Iglesia Católica de entre las Confesiones religiosas existentes, al hablar de las relaciones de cooperación entre el Estado y las Confesiones. Me parece que el texto concuerda bien con la doctrina conciliar sobre la libertad religiosa⁴³. Ciertamente, la Constituyente no vio ahí una situación de privilegio para la Iglesia Católica, como tampoco es privilegio el Estado favorecer el ejercicio de una institución benéfica en el país, por ejemplo una Fundación con objetivos culturales.

Más tarde, en otro estudio *Derecho eclesiástico y libertad religiosa*⁴⁴, Lombardía comentará la importancia de la Constitución de 1978 para la libertad religiosa en España: «Como es fácilmente comprobable estudiando la documentación que refleja la génesis de la Constitución, sus autores —como un servicio a la estabilidad de la convivencia democrática de los españoles— pretendieron superar, al regular la materia religiosa, no sólo los planteamientos de las leyes fundamentales del General Franco, sino también los de la Constitución de 1931. Me parece que los constituyentes, al adoptar tal actitud, prestaron un servicio a España que espero les reconozca la historia»⁴⁵.

Las consideraciones anteriores explican suficientemente por qué las «relaciones de cooperación con la Iglesia Católica» han quedado establecidas, entre el Estado español y la Santa Sede, en cuatro Acuerdos parciales más, promulgados en 1979, poco después de entrar en vigencia la Constitución —lo que da a entender que fueron negociados al mismo tiempo que la gestación de la Constitución. Esos Acuerdos fueron ratificados por las Cámaras legislativas en aplicación del art. 94.º de la Constitución, esto es, equiparándolos a los tratados internacionales, dada la personalidad jurídica de la Santa Sede, reconocida internacionalmente.

Si alguna otra Confesión de grande implantación en la sociedad española gozara de la misma personalidad jurídica internacional, sería de aplicársele el mismo régimen de «relaciones de cooperación». Como es sabido, tal no existe, al menos de momento. Pero Lombardía sugeriría muy oportunamente la posibilidad de que esas relaciones fueran acordadas con las Confesiones religiosas representativas en el país, como es frecuente hacerse hoy día respecto a grupos sociales (sindicatos, grupos profesionales, etc.).

42 Esto es, para ser efectiva la libertad religiosa de cualquier ciudadano español, el Estado no se limita a «laissez faire, laissez passer» a los individuos y a las colectividades, propio del liberalismo, sino que asume el deber de proteger esa libertad ante posibles ataques y, más aún, de promover las condiciones para que ella pueda ejercerse con facilidad.

43 Cf., en particular, *DH*, nn. 2-8.

44 Publicado en *Revista de Derecho Público*, 9, vol. I (1983), pp. 11-21 (cf. *Escritos*, V, pp. 135-148).

45 *Escritos*, V, pp. 146-147.

*La Ley orgánica de libertad religiosa*⁴⁶

Efectivamente, mientras proseguían los trabajos de gestación de la Constitución y de los Acuerdos con la Santa Sede, el Ministerio de Justicia inició contactos con representaciones de las distintas Confesiones religiosas presentes en la sociedad española, con el fin de conocer sus puntos de vista en relación con la futura normativa en materia de libertad religiosa, para sustituir la ley del 28-VI-67. El 5-VII-80, fue promulgada la *Ley orgánica de libertad religiosa*, «orgánica» porque desarrolla «derechos fundamentales y libertades públicas», concretamente los establecidos en los art. 14 y 16 de la propia Constitución.

La Constitución (art. 16, n. 3) no imponía necesariamente Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas, aunque los debates parlamentarios previos tuvieran sobre todo en vista los nuevos Acuerdos con la Iglesia Católica. Para Lombardía, fue el principio de igualdad de las Confesiones ante la ley lo que motivó el art. 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa.

Esta ley, en su art. 7, n. 1, establece: «El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por ley de las Cortes Generales».

Lombardía hace notar que esta Ley orgánica es aplicable también a la Iglesia Católica, y no sólo a las demás Confesiones⁴⁷, como ocurría con la anterior Ley de 1967. La nueva Ley pretende reflejar lo más posible el principio de igualdad jurídica de todas las Confesiones religiosas existentes. El hecho de que el Estado español hubiera ya celebrado con la Santa Sede (en 1976 y en 1979) varios Acuerdos parciales, ratificados por las Cortes Generales con equiparación a los tratados internacionales, estaba dentro de lo estipulado en el art. 7 de la Ley orgánica⁴⁸. De ahí

46 Cf. *Escritos*, IV, pp. 485-492; V, pp. 303-313.

47 Se ha hecho notar que la designación genérica de *Confesiones religiosas* —probablemente de raíz protestante— no es adecuada para la Iglesia Católica, donde además de la fe es esencial su estructura visible. Sin embargo, el término se ha generalizado en los textos legales de los países occidentales, y así consta en la Constitución española (art. 16, n. 3). Por eso, Lombardía no lo discute.

En mi opinión, quizá fuera más adecuado que los textos legales usaran la designación genérica de *Religiones* (como lo hace la Declaración conciliar *Nostra aetate*, nn. 1 y 2) o de *Comunidades religiosas* (como se encuentra en la Declaración conciliar *Dignitatis humanae*, nn. 4 y 6). La Ley Orgánica de libertad religiosa, de 1980, en su art. 7, n. 1, habla de «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas».

48 «En rigor —decía Lombardía—, tal procedimiento (la ratificación de los Acuerdos con la Santa Sede equiparándoles a los tratados internacionales) no se opone a lo que prevé el art. 7 de la Ley Orgánica. A tenor de este precepto lo único que se establece para todos los acuerdos con Confesiones es que se estipulen por pacto entre el Estado y las Confesiones y que tales acuerdos sean aprobados por las Cortes Generales» (*Escritos*, IV, p. 488).

Posteriormente, Lombardía se muestra reticente. Según él, la Ley «se redactó (...) con total olvido de la vigencia de los Acuerdos con la Iglesia Católica» (*Escritos*, V, p. 304). «La consecuencia ha

que cualquier otra Confesión religiosa pueda tener también un estatuto jurídico regulado por normas de naturaleza pacticia.

Ocurre que ninguna de estas Confesiones tiene personalidad jurídica internacional. Lombardía opina que ello no es obstáculo; por analogía a los Acuerdos con la Santa Sede, estima que también los Acuerdos con las demás Confesiones serán vinculativos para el Estado (*pacta sunt servanda*) y, por tanto, no podrán ser derogados por los órganos legislativos estatales, sin contar con la voluntad de la Confesión signataria. No son equiparados a los tratados internacionales, pero tampoco son leyes internas del Estado: son pactos con instituciones a quienes el Estado reconoce personalidad jurídica para el efecto. Además, el Derecho español ya conoce pactos semejantes, que están por encima de las leyes estatales, como es la «ley paccionada» de Navarra. Obviamente, es distinto el fundamento de la eficacia de los Acuerdos con la Santa Sede —equiparados a los tratados internacionales, debido a su personalidad jurídica internacional— y de los Acuerdos o Convenios con las demás Confesiones —con personalidad jurídica reconocida por el Estado para ese efecto—; pero existen grandes analogías para efectos prácticos.

Es interesante esta conclusión de Lombardía, de pleno respeto por las distintas Confesiones religiosas, aunque con especial reconocimiento por el significado de la Iglesia Católica en España. Dentro del principio de la libertad religiosa, es misión del Estado no solamente promover ese derecho para todos los ciudadanos, creyentes o no creyentes, como favorecer la acción de las Confesiones religiosas notoriamente arraigadas en el país —incluyendo la Iglesia Católica—, pactando con ellas su estatuto jurídico, dentro del orden público constitucional, lo que permite respetar aquello que les es propio y que no es de competencia del Estado. Por otra parte, aunque sin ser confesional, el Estado español no deja de reconocer el papel singular de la Iglesia Católica en la Nación y su personalidad jurídica internacional.

Sin embargo, Lombardía dudaba de la utilidad práctica de los Acuerdos con las Confesiones distintas de la Iglesia Católica, por su escasa entidad sociológica⁴⁹. El tiempo dirá de su justicia. Con todo, acertadamente veía en los Acuerdos con la Iglesia Católica un antecedente a tener en cuenta cuando llegara esa negociación.

sido el fracaso de la Ley Orgánica en la consecución de un principal objetivo programático. La Ley pretendía, en efecto, sentar las bases de un régimen jurídico de las Entidades religiosas, con normas y criterios comunes para todas las Confesiones- (*Escritos*, V, p. 306; cf. también el prólogo al libro de M.^a José Cíaurriz, *La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de libertad religiosa*, Madrid 1984, en *Escritos*, V, pp. 250-251).

Quizá sea más acertada la primera consideración de Lombardía. La aplicación de la Ley no podrá ser unívoca, sino por analogía, para armonizarse con realidades distintas y normas de rango superior. El mismo nos apunta el camino: «No pretendo afirmar que las dificultades de armónica interpretación del Acuerdo jurídico con la Iglesia Católica y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa sean del todo insolubles. La doctrina y la jurisprudencia pueden ir arbitrando fórmulas que limen las evidentes asperezas» (*Escritos*, V, p. 307).

⁴⁹ Cf. *Escritos*, IV, p. 492; y también el prólogo al libro de Agustín Motilla, *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, en *Escritos*, V, pp. 431-432.

IV. LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD DE LA IGLESIA

Unos años después, Pedro Lombardía tuvo ocasión de volver a presentar sus ideas sobre la libertad religiosa. La ocasión le fue dada por la celebración del XXV aniversario de la creación de la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra (1960), donde él había sido pionero y brillante profesor hasta 1984, cuando se transfirió a la Universidad Complutense de Madrid. Sería como el pensamiento del final de su vida, terminada por querer de Dios el 28 de abril de 1986.

La conferencia que pronunció ese día de 12 de junio de 1985, por invitación del decano de la Facultad, versaba sobre *Dualismo cristiano y libertad religiosa en el Concilio Vaticano II*⁵⁰. Habían pasado veinte años desde la promulgación de la Declaración conciliar *Dignitatis humanae*.

Lombardía recuerda el fundamento clásico de las relaciones entre la Iglesia y el Estado: el *dualismo cristiano*, que tiene sus raíces en el Nuevo Testamento y fue formulado claramente por vez primera por el papa San Gelasio I (492-496).

*El dualismo gelasiano*⁵¹

Ante el monismo característico del mundo antiguo, en el que el poder político dirigía también las manifestaciones religiosas, el Cristianismo consideraba la comunidad de los creyentes independiente del poder civil en lo que decía respecto a la religión, basándose en la palabra de Jesús en la cuestión del tributo: «Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios» (Mt 22, 21). Esta enseñanza está en el origen de la obediencia a la autoridad legítima, a la que San Pedro y San Pablo exhortaban (cf. 1 Pe 2, 13-17; Rom 13, 1-7), y también de la resistencia a los emperadores romanos, aunque con riesgo de la misma vida, cuando se oponían a las exigencias evangélicas.

Sin embargo, será cuando el Imperio se vuelve cristiano y el Cristianismo es declarado religión oficial (Teodosio I, año 380), que se siente la necesidad de precisar las relaciones entre el emperador y la jerarquía de la Iglesia, el poder civil y el poder eclesiástico. Se ha hecho famosa la declaración del papa Gelasio I en la carta al emperador Anastasio, en el año 494, que consagra el *dualismo cristiano*, o sea, el reconocimiento de dos poderes supremos, autónomos: «Hay dos principios, emperador Augusto, por los cuales principalmente se rige el mundo: la autoridad sagrada de los pontífices y la potestad real».

A la autoridad de la Iglesia, dirigida a las materias religiosas, están sometidos todos los cristianos, incluyendo los mismos príncipes; paralelamente, al Emperador deben obediencia todos los súbditos, incluyendo los dignatarios eclesiásticos.

50 Publicada en *Ius Canonicum*, 51 (1986), pp. 13-32 (cf. *Escritos*, V, pp. 435-458).

51 Cf. P. Lombardía, *El Derecho Eclesiástico*, en AA. VV., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 2.ª edición, EUNSA, Pamplona 1983, pp. 42-46.

El principio dualista implica un planteamiento de las relaciones entre el orden espiritual y el orden temporal que la Iglesia siempre intentó defender, en medio de constantes desviaciones teóricas y prácticas del delicado equilibrio que entraña.

*El equívoco del liberalismo*⁵²

La concepción gelasiana fue aceptada, al menos teóricamente, mientras los países de Europa fueron católicos, a pesar de desviaciones prácticas en los dos sentidos opuestos: el hierocratismo medieval, que suponía una debilitación de la autonomía de lo temporal; y el regalismo de la Edad Moderna, que implicaba limitación de la libertad de la Iglesia e ingerencia del Estado en las cuestiones religiosas.

Desde las revoluciones norteamericana y francesa, las democracias occidentales rechazan la subordinación del Estado a la Iglesia Católica o a las Confesiones protestantes, y apelan a la voluntad soberana del pueblo (por cierto, formado en una matriz cristiana, aunque en Europa cada vez más influido por el racionalismo y el naturalismo laicista)⁵³.

El resultado final, recuerda Lombardía, es la idea de un Estado que no se pronuncia ante la veracidad o falsedad de las creencias religiosas, pero que se obliga a garantizar el respeto de la libertad religiosa de los ciudadanos, en cuanto uno de los derechos fundamentales.

Este proceso histórico fue visto con recelo por el Magisterio de la Iglesia Católica, cuya doctrina de entonces afirmaba el deber del Estado (nos encontramos en países de mayoría católica) de tutelar la libertad y la vida de la Iglesia.

La actitud de los católicos liberales, condenada en sus primitivas manifestaciones por el Magisterio, habría de evolucionar de modo a llegar a ser aceptada por el Magisterio, al reconocer la «legítima laicidad del Estado» (Pío XII) y a la vez sus deberes para con la «libertad de la Iglesia». Para ello fueron fundamentales las aportaciones de León XIII.

El resultado de esta reflexión es una nueva visión del dualismo cristiano, no como dos ámbitos de poder —eclesiástico y temporal—, sino como dos sociedades de orden distinto, el orden sobrenatural (la Iglesia) y el orden natural (el Estado). Pío XII ya dirige sus enseñanzas al mundo entero, invocando, no los principios de la Revelación cristiana, sino los del Derecho natural.

Un paso decisivo de la evolución doctrinal fue dado por Juan XXIII, publicando la Encíclica *Pacem in terris* (1963), donde defiende los derechos fundamentales

52 Cf. *Escritos*, V, pp. 440-443.

53 En Europa, de una confesionalidad del Estado, católica o protestante, se pasa para un régimen de separación del Estado y de las Iglesias, en la práctica atentatorio de la libertad de la Iglesia Católica, aunque so capa de una pretendida libertad religiosa.

Esta «libertad religiosa» —igualdad de todas las religiones ante la ley— era, en la práctica, una situación curiosamente «tolerada» por el Estado y por él controlada, a través del Ministerio de la Justicia (y de los Cultos). Ello hacía que se prescindiera de la religión profesada a la hora de la actuación pública, quedando aquella relegada para la esfera privada (laicismo).

de la persona humana y su tutela constitucional, para que sea posible una sana convivencia, en la paz y la justicia: «En toda humana convivencia bien organizada y fecunda, hay que colocar como fundamento el principio de que todo ser humano es *persona*, es decir, una naturaleza dotada de inteligencia y de voluntad libre y que, por tanto, de esa misma naturaleza nacen al mismo tiempo derechos y deberes que, al ser universales e inviolables, son también absolutamente inalienables» (n. 8). A continuación, Juan XXIII enumera los derechos fundamentales de la persona humana e incluye en esa enumeración el derecho de libertad religiosa: «Entre los derechos del hombre hay que reconocer también el que tiene de honrar a Dios según el dictamen de su recta conciencia y profesar la religión privada y públicamente» (n. 13).

El pronunciamiento de Juan XXIII es una reivindicación de la persona humana frente al Estado (sea el de las democracias pluralistas, sea el de los regímenes totalitarios, sea incluso los Estados confesionales): todo ciudadano debe ver respetado su derecho de profesar la religión que, en conciencia, piensa ser la verdadera —por tanto, aunque esté en el error. Se tornaba necesario profundizar en esta exigencia: No podrá esto favorecer el indiferentismo religioso, esto es, la idea de que se puede seguir una religión u otra, del mismo modo que se puede seguir una cultura u otra, una lengua u otra, unas costumbres u otras, una u otra opinión política, económica o social? Precisamente en este sentido, el Magisterio del siglo XIX se había pronunciado condenando la «libertad de conciencia». Será que el error tiene iguales derechos que la verdad?⁵⁴ Y todavía más importante: si el ciudadano no actúa con conciencia recta, sino de mala fe, entonces pierde o no el derecho de ver respetada su opción religiosa o arreligiosa?⁵⁵

Éste ha sido el trabajo extraordinario del Vaticano II.

*El Concilio Vaticano II*⁵⁶

Lombardía muestra cómo el Concilio vuelve a pronunciarse por el *dualismo*.

El n. 36 de la Constitución *Lumen gentium* concibe la Iglesia y el Estado como sociedades jurídicamente distintas (*dualismo*), una vez que en una y en otro los cris-

54 Como la doctrina precisará más tarde, el error evidentemente no tiene «derechos» ante la verdad, pero *la persona* que está en el error tiene siempre el derecho de ver respetada su opción (religiosa, social, cultural, política, etc.), dentro de los límites que no afecten el bien común, o sea, desde que no afecte la legítima libertad de los demás.

55 Aunque sea adelantando, una vez que este supuesto no es abordado por Lombardía, conviene recordar que la Declaración *Dignitatis humanae* dice expresamente que el derecho a la libertad religiosa «permanece también en aquellos que no cumplen la obligación de buscar la verdad y adherirse a ella; y no puede impedirse su ejercicio con tal de que se respete el justo orden público» (*DH*, n. 2 b).

La razón es que ese derecho «no se funda en la disposición subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza» (*ibidem*). Se trata de un derecho civil consistente en la «inmunidad de coacción en la sociedad civil» (*DH*, n. 1 c); su límite es solamente «el justo orden público», o sea, la protección de la legítima libertad de los demás.

56 Cf. *Escritos*, V, pp. 443-450.

tianos tienen derechos y deberes. El Concilio, a la vez que recomienda a los fieles distinguir tales derechos y deberes, les exhorta a conciliarlos: no tiene por qué haber oposición irreductible. La ciudad terrena se rige por principios propios, pero sería nefasto construir la sociedad prescindiendo de la religión; más bien se debe respetar la libertad religiosa de los ciudadanos, y los fieles deberán actuar en lo temporal según su conciencia cristiana.

Estas ideas son luego desarrolladas en la Constitución *Gaudium et spes*.

En su n. 36, a la vez que denuncia la tentación de construir la ciudad terrena sin Dios, reconoce que la realidad terrena tiene leyes y valores propios que los cristianos deben respetar (*autonomía de lo temporal*). Misión de la comunidad política es proteger y fomentar los derechos fundamentales de la persona humana, entre ellos el de profesar privada y públicamente la religión (n. 73). Si la Iglesia no tiene funciones de gobierno temporal, necesita que sea respetada su libertad para el cumplimiento de su misión, incluso dando su juicio moral sobre materias referentes al orden político, cuando sea indispensable (n. 76). Cuanto a la posible y deseable inspiración cristiana de las estructuras sociales, ello será un deber del ciudadano cristiano, actuando según su conciencia bien formada y respetando un legítimo pluralismo social y político (n. 43).

El otro texto fundamental del Vaticano II sobre el dualismo cristiano está condensado en el n. 76 de la misma *Gaudium et spes*: «La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno. Ambas, sin embargo, aunque por diverso título, están al servicio de la vocación personal y social del hombre. Este servicio lo realizarán con tanta mayor eficacia, para bien de todos, cuanto más sana y mejor sea la cooperación entre ellas, habida cuenta de las circunstancias de lugar y tiempo».

Aunque de distinta naturaleza —una en el orden natural y otra en el orden sobrenatural—, la comunidad política y la Iglesia, no sólo no pueden desconocerse, sino que deben entenderse y cooperar eficazmente.

*La Declaración conciliar sobre la libertad religiosa*⁵⁷

Sin embargo, es con la Declaración *Dignitatis humanae* que el Concilio profundiza de modo especial en el tema de la libertad religiosa.

Como Lombardía hace notar, el Estado contemporáneo, pluralista y laico, difícilmente podría aceptar la doctrina del dualismo cristiano⁵⁸. De ahí que el Concilio Vaticano II, siguiendo el camino de la Encíclica *Pacem in terris*, defienda la libertad religiosa del cristiano y de la Iglesia, en el marco de la tutela constitucional e

⁵⁷ Cf. *Escritos*, V, pp. 450-455.

⁵⁸ Esto es, dos autoridades soberanas, autónomas, rigiendo las mismas personas, en cuanto fieles y en cuanto ciudadanos. En efecto, el laicismo europeo insiste en desconocer la religión en la vida pública; y, para el pluralismo norteamericano, hay que respetar la variedad de creencias religiosas.

internacional de los derechos humanos, y se una a la denuncia de sus injustas violaciones en no pocos Estados ⁵⁹.

Lombardía reconoce que también era necesario explicar a los católicos las relaciones de la doctrina de la libertad religiosa como derecho humano, con la independencia y autonomía de la Iglesia en virtud de su fundación divina. Es por eso que la Declaración *Dignitatis humanae* muestra luego la armonía entre la reflexión a partir del Derecho natural y las consecuencias del Derecho divino positivo.

A Lombardía le gusta subrayar que el Concilio fundamenta el derecho de libertad religiosa en la dignidad de la persona humana, o sea, en el Derecho natural. Por eso, la Declaración conciliar reclama que sea reconocido en los ordenamientos estatales como un «derecho civil».

Siempre en la perspectiva del Derecho natural, la misma Declaración considera la dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa, para exigirlo también respecto a las Confesiones religiosas en los ordenamientos jurídicos estatales.

De la Declaración (n. 6), Lombardía saca dos consecuencias importantes:

- Ante todo, la igualdad jurídica de los ciudadanos, independientemente de sus convicciones religiosas.
- En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la cuestión de la confesionalidad del Estado.

Según Lombardía, el Concilio no se pronuncia a favor o contra la confesionalidad del Estado. La Declaración parte de un supuesto de hecho —que algunos Estados, sobre todo no católicos, privilegian determinada Confesión religiosa, por razones históricas o sociológicas—, para afirmar que, aun así, no se justifican limitaciones a la libertad religiosa ⁶⁰.

Lombardía dirige después su atención a la declaración de la *libertad de la Iglesia*, fundada en el Derecho divino positivo, como «autoridad espiritual, constituida por Cristo Señor, a la que por divino mandato incumbe el deber de ir por todo el

⁵⁹ Lombardía ve en el esfuerzo del Concilio un importante motivo pastoral: reivindicar la libertad religiosa para los católicos y para la Iglesia. Pero el Concilio fue hasta el fin en su profundización. El fundamento de la libertad religiosa tenía que ser válido también en los países católicos, respecto a los ciudadanos no católicos.

En este sentido, se aprecia la noción de *igualdad jurídica* presente en Lombardía: «(...) todos los derechos fundamentales hay que concebirlos en mutua relación, contribuyendo a la promoción de una participación libre e igual de todos los ciudadanos, sean cuales fueren sus opciones de todo tipo, entre tantas posibles en la amplia gama del pluralismo. Por ello, fácilmente se comprende que el punto de referencia más crítico que se puede adoptar en relación con la tutela de la libertad del creyente, radica en que esa tutela ha de estar en armonía —y con tensión a la igualdad— con la protección de la libertad del no creyente» (*Escritos*, V, p. 148).

⁶⁰ Me parece que si un texto doctrinal no se pronuncia a favor o contra un supuesto de hecho, es porque ello es moralmente admisible, por lo menos en principio. En el caso presente, ¿por qué el Estado no ha de privilegiar determinada Confesión religiosa, si se admite que puede privilegiar determinadas instituciones de carácter cultural, social, económico o científico, reconociendo su contribución singular para el bien común? De cualquier modo, ese privilegio no puede ir contra el respeto de los derechos y libertades comunes de otras instituciones.

mundo y de predicar el Evangelio a toda la creatura» (DH, n. 13 b). En el contexto de esta reflexión, se afirma que «la libertad de la Iglesia es principio fundamental en las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil» (DH, n. 13 a). Lombardía ve esta declaración en el contexto de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, conforme expresa lo recordado n. 76 de la *Gaudium et spes*.

Sin embargo, si el fundamento de Derecho divino positivo no es reconocido por el Estado laico, el Concilio no deja de invocar otro título para reclamar la libertad de la Iglesia, en cuanto comunidad de personas que deben gozar del derecho a la libertad religiosa, en una democracia pluralista (cf. DH, n. 13 b).

En resumen: el dualismo que la Iglesia sigue defendiendo tiene su fundamento, no sólo en la Revelación, sino también en el Derecho natural. Su consecuencia es la *libertad de la Iglesia*, o sea, «la independencia necesaria en el cumplimiento de su misión divina», incluso en una sociedad pluralista y laica, si ahí está realmente vigente el principio de *libertad religiosa*, como un derecho civil de los ciudadanos a vivir según su religión, individual y colectivamente. «Hay, pues, concordancia entre la libertad de la Iglesia y la libertad religiosa que debe reconocerse como un derecho a todos los hombres y comunidades y sancionarse en el ordenamiento jurídico» (DH, n. 13 c).

Me parece que la reflexión de Lombardía se encuadraba en el momento político de una España ya estabilizada como democracia occidental, pero en que se notaba la oposición del gobierno a algunos aspectos de la vida de la Iglesia. Se hacía necesario reivindicar entonces su libertad de actuación basándose en los derechos fundamentales constitucionales⁶¹.

CONCLUSIONES

1. Con respecto a la libertad religiosa, los pronunciamientos del Prof. Pedro Lombardía se han procesado con arreglo a la situación jurídica de momentos históricos en España, su país, a lo largo de la evolución que se ha dado, desde el Régimen de Franco.

Aunque el contexto histórico se fuera cambiando, sea en el orden civil, sea en la clarificación de la doctrina de la Iglesia, se puede percibir en la diversidad de respuesta de Lombardía una línea de continuidad caracterizada por tres parámetros: fidelidad doctrinal, sensibilidad por la libertad y finura jurídica.

2. Cuando Lombardía iniciaba su actividad docente como catedrático de Derecho canónico, a finales de la década de los 50, ya se discutía en España la *confesionalidad del Estado*, restablecida por el Régimen militar del General Franco, después

61 En efecto, así terminaba Lombardía aquella su conferencia: «Si el materialismo se impusiera de manera inexorable, reduciendo a la Iglesia a un "pusillus grex", ésta seguiría siendo fermento de paz universal; pero ya lo fundamental no sería la lección dualista del papa Gelasio, sino el testimonio de aquellos Papas mártires, cuyos nombres conserva una de las plegarias eucarísticas: Lino, Cleto, Clemente...» (*Escritos*, V, p. 458).

de la guerra civil de 1936-39. En una conferencia pronunciada en 1960, Lombardía, aunque personalmente defensor de la confesionalidad, propugna que ello no debe limitarse al reconocimiento de los derechos y prerrogativas de la Iglesia Católica, sino que se debe buscar también la adecuación de la legislación estatal a la doctrina del Magisterio. Como éste siempre resalta la dignidad de la persona humana, el Estado confesional debía, por eso, reconocer los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos y colectividades —una deficiencia del Régimen que, por entonces, se notaba. Respecto a la libertad de culto de los no católicos, Lombardía se limita a apelar a la *tolerancia religiosa*, según una opinión común en la doctrina católica de aquel tiempo.

3. En 1965, el Concilio Vaticano II profundiza en la doctrina de la Iglesia y declara la *libertad religiosa* un derecho fundamental de la persona humana, a ser reconocido por la sociedad civil. En un trabajo publicado poco después, Lombardía vuelve a invocar su tesis sobre la confesionalidad del Estado, para hacer ver que la legislación civil debe adecuarse a esa declaración clarificadora del Magisterio. En efecto, en 1967, es alterado un punto de una de las Leyes fundamentales de la Nación, de modo que la tolerancia religiosa (del culto privado) de los no católicos fue sustituida por la libertad religiosa —si bien no muy amplia, en opinión de Lombardía.

4. La muerte del general Franco (1975) y la transición del Régimen político hacia una democracia de corte occidental, pluralista y laica, llevaron a la separación del Estado y de la Iglesia, con el consecuente ocaso de la confesionalidad del Estado español. La nueva Constitución de 1978 garantiza para todos los ciudadanos y comunidades, cualquiera que sea su religión, la *libertad religiosa*, dentro del orden público; a la vez manda que se tengan en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y se mantengan relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás Confesiones.

En efecto, por esas fechas, el Estado español establece con la Santa Sede varios Acuerdos parciales, que sustituyen en su conjunto el Concordato del Régimen de Franco y son ratificados como tratados internacionales, debido a la personalidad jurídica internacional de la Iglesia Católica.

En una ponencia a un Congreso realizado poco después, Lombardía ve, en esta evolución —por lo demás, respetuosa de la verdadera libertad religiosa—, la consecución de la igualdad jurídica de los ciudadanos y respectivas comunidades religiosas. Incluso no le repugna que las relaciones del Estado con algunas de las demás Confesiones religiosas existentes en España se procesen según acuerdos bilaterales, a semejanza de lo que ya existe en el país con la ley paccionada de Navarra, una vez que aquellas Confesiones no poseen personalidad jurídica internacional.

5. Finalmente, en una conferencia pronunciada en 1985, un año antes de su muerte, Lombardía tuvo ocasión de exponer su reflexión sobre la libertad religiosa, en una sociedad que ya se mostraba menos interesada, y a veces aun hostil, a la Iglesia Católica. En este contexto, según él, hacía falta hacer valer los principios constitucionales ya establecidos de respeto por los derechos y libertades fundamentales del ciudadano. En ellos se tendría que basar la *libertad de la Iglesia Católica*, como la de cualquier otra Confesión religiosa. De ahí la importancia de buenos juristas que supie-

ran adecuar la legislación civil en materia religiosa a las exigencias justas de un pluralismo religioso, de modo a mantener una convivencia social pacífica en libertad. Eso es precisamente el objeto del *Derecho Eclesiástico del Estado*, a que Lombardía se dedicaba cada vez más, alentando a sus discípulos⁶².

6. Quizá otros aspectos importantes de la libertad religiosa no llegaron a ser tratados tan claramente por Lombardía por no haberse presentado una ocasión oportuna.

Me refiero, por ejemplo, a las consecuencias de la libertad religiosa para los no católicos, en un país de mayoría católica, con un gobierno de católicos practicantes. ¿Cómo reglamentar el matrimonio, si alguna Confesión religiosa admite el divorcio o la poligamia? ¿Qué criterios seguir para la asistencia a las clases de Religión y Moral en las escuelas estatales, y también en las escuelas privadas consideradas de interés social? ¿Cómo distribuir las subvenciones estatales para la enseñanza, los edificios de culto, etc., a cargo de Confesiones religiosas? Aunque difícilmente se encuentre hoy día un país con aquellas características, el problema sigue siendo actual: ¿cómo debe resolver aquellas cuestiones un católico coherente que sea elegido gobernante en un país tradicionalmente católico?

Lombardía tampoco aborda la cuestión relativa al ciudadano que está de mala fe en su opción religiosa. Como es sabido, la Declaración *Dignitatis humanae* responde que, aun así, la persona humana mantiene su derecho a la inmunidad de coacción civil, mientras no ofenda el bien público. ¿Cómo se extendería este criterio, por ejemplo, ante las denominadas «sectas»?

De todos modos, la clarificación aportada por Pedro Lombardía en su labor de profesor e investigador puede servirnos de marco y de buen testimonio para nuestros futuros trabajos.

Miguel Falcão

Associação Portuguesa de Canonistas
Lisboa

62 En su estudio *Derecho eclesiástico y libertad religiosa* (1983), Lombardía escribía: «Tengo para mí que muchos de los errores y faltas de equilibrio cometidos en el tratamiento del factor religioso durante la II República y durante el régimen del general Franco, no fueron debidos sólo a las opciones ideológicas y políticas plasmadas en la legislación, sino también a la falta de juristas formados en la peculiar técnica de una ciencia eclesiasticista de calidad; (por lo que ésta) no me parezca sólo un servicio a la Ciencia, sino también a la convivencia libre, ordenada y pacífica de los españoles» (*Escritos*, V, p. 147; cf. también el prólogo al libro de José Javier Amorós, 'La libertad religiosa en la Constitución española de 1978', Madrid 1984, en *Escritos*, V, pp. 238-239).