

El derecho de las confesiones religiosas a designar a sus ministros de culto. Comentario al artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

LOURDES BABÉ
Universidad de Murcia

La LOLR reconoce en el artículo 6.1, el derecho a la autonomía a las confesiones religiosas inscritas. De un modo específico, dicha autonomía se reconoce a la Iglesia Católica en el artículo 1.1 y 2 del AJ. Las otras confesiones que han suscrito acuerdo, si bien no cuentan con una fórmula legal de esas características, si recogen en sus textos, contenidos que la ponen de manifiesto en ciertas materias.

De la autonomía derivan una serie de facultades para las confesiones religiosas, entre las que se encuentra incluida la designación de sus ministros. Utiliza la LOLR una expresión amplia –ministros– que por razones de tipo histórico resulta extraña a nuestro ordenamiento¹ y que se refiere “a aquellas personas a las cuales, las confesiones religiosas encomiendan celebrar los actos de culto y dedicarse a interpretar y enseñar los principios teológicos y contenidos en su credo, a los fieles del grupo religioso de que se trate”². Como ahora se verá, tanto los acuerdos con la Iglesia Católica como los acuerdos con las minorías religiosas tratan del derecho de esas confesiones a nombrar a sus ministros.

El Acuerdo firmado el 28 de julio de 1976 por el Estado español y la Santa Sede se refiere al nombramiento de obispos. Antes de analizar el contenido de

este Acuerdo repasaré, aunque sea brevemente, la doctrina católica, acerca de la autonomía de la Iglesia, en la designación de sus ministros sagrados.

Una de las afirmaciones inequívocas del Concilio Vaticano II fue la de proclamar que “la libertad de la Iglesia es un principio fundamental en las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil”³. Esta libertad de la Iglesia se manifiesta en la autonomía en la elección de sus ministros, su educación, nombramiento y traslado. Así el Concilio estableció de manera rotunda en el Decreto *Christus Dominus* que “para defender como conviene la libertad de la Iglesia y para promover mejor y más expeditamente el bien de los fieles desea el sagrado Concilio que, en lo sucesivo, no se conceda más a las autoridades civiles ni derechos ni privilegios de presentación”⁴. Estas declaraciones, como veremos, tendrían influencia decisiva en España.

Históricamente, España se ha caracterizado, en el asunto relativo al nombramiento de obispos, por la participación de la Jefatura del Estado. “Primero los reyes intervinieron en este importante capítulo de las relaciones Iglesia-Estado al amparo del derecho de patronato concedido a la Iglesia como gratitud hacia al patrono, fundador de Iglesias o beneficios. Luego el patronato se convirtió en

¹ Como señala, J. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, “la expresión ministros de culto no cuenta con una gran tradición en nuestra terminología jurídica, lo cual se explica si se tiene en cuenta el pasado confesional de España. La existencia de unos términos bien precisos y conocidos para designar específicamente a los ministros de la Iglesia Católica, hacia prácticamente innecesario, por parte del legislador español, el recurso a un término genérico como el de ministros de culto”. “Los ministros de culto”, en VV.AA., *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Codex, Madrid, 1997, p. 262.

² G. FUENTES, “Las confesiones religiosas”, en VV.AA., *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 241.

³ *Dignitatis Humanae*, n. 13.

⁴ *Ibidem*, n. 20.

⁵ A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, Tecnos, p. 463. Puede consultarse, entre otros, para un estudio histórico: M. LÓPEZ ALARCÓN, "La cláusula política en el Derecho concordado español", *Revista Española de Derecho Canónico*, enero-abril 1978, vol. 34, núm. 97, p. 28-30.

⁶ Para un estudio sobre el proceso de revisión del Concordato de 1953, ver: A. DE LA HERA, "Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976" *Ius Canonicum* julio-diciembre 1976, vol. XVI, núm. 32, p. 153-163.

⁷ C. CORRAL, "Libertad de la Iglesia e intervención de los Estados en los nombramientos episcopales", *Revista española de Derecho Canónico*, 1966, p. 91.

⁸ C. CORRAL, "Régimen jurídico de la Iglesia en España", *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Rioduero, Madrid, 1980, p. 76.

regalia, como derecho de la corona a intervenir en los asuntos eclesiásticos, que desembocará en un patronato universal como derecho de presentación para todas las sedes de España y América (Concordato de 1753 entre Benedicto XIV y Fernando VI) que pasa al Concordato de 1851 y que dura hasta la Constitución de la II República¹⁵. Poco después, el 7 de junio de 1941, se firma un Acuerdo entre el Gobierno español y la Santa Sede, sobre el modo de ejercicio del privilegio de presentación de obispos. Años más tarde, este convenio se asume en el artículo VII del Concordato de 1953. Cuando la celebración del Concilio Vaticano II y la necesidad de acomodarse a la doctrina conciliar hicieron necesaria la revisión de dicho Concordato, una de las primeras materias que se abordaron fue, precisamente, la que se refería al privilegio de presentación de obispos, a través del Acuerdo de 28 de julio de 1976⁶.

El Acuerdo de 1976 deroga el artículo VII y el párrafo 2º del artículo VIII del Concordato y el Convenio de 7 de junio de 1941. En síntesis, el Acuerdo de 1941 recogía un procedimiento para el nombramiento de Arzobispos, Obispos residenciales y Coadjutores con derecho de sucesión que consistía en la elaboración, de forma conjunta, por el Nuncio Apostólico y el Gobierno español, de una lista de seis personas idóneas, remitida a la Santa Sede; la elección por el Romano Pontífice de tres de entre aquellos nombres y comunicación, de esa terna, al Gobierno español, por conducto de la Nunciatura Apostólica, para que el Jefe del Estado presentara, uno de los tres, al Romano Pontífice. En el caso de que el Papa no aceptara alguno o ninguno de los nombres de aquella lista, podía completar o formular, una terna de candidatos que se comunicaría al Gobierno español por si tenía que oponer, objeciones de carácter político general, en caso de ser así, se continuarían las negociaciones.

Aunque el Acuerdo contenía cláusulas que trataban de asegurar, como se acaba de ver, la libertad del Romano Pontífice en la formación de la terna y

que lo convertían, según se ha dicho, en un "derecho de presentación restringido"⁷, sin embargo, había un campo de decisión del Jefe del Estado que era quien, en definitiva, al candidato que él proponía, la autoridad eclesiástica le concedía la institución canónica. Tal privilegio, cuando se analiza en el contexto histórico, parece justificarse en la confesionalidad católica del Estado español, como si desde esta perspectiva, el Estado se encontrase competente para intervenir en esta materia o al menos, merecedor de tal privilegio.

En el sistema actual, el del Acuerdo de 1976, el derecho de presentación ha sido sustituido por el de prenotificación oficiosa, como seguidamente veremos.

El Acuerdo de 1976 dedica el artículo I al nombramiento de Arzobispos, Obispos y Coadjutores con derecho de sucesión. En el párrafo primero, se establece que el nombramiento de los mismos es competencia exclusiva de la Santa Sede. Como apunta Corral, es éste "un reconocimiento por parte del Estado en contraposición a épocas pasadas, de unas zonas que en sí está—debe estar—dentro del espacio de la libertad religiosa acotada por el ordenamiento internacional y el Concilio Vaticano II"⁸.

En el párrafo segundo del citado artículo, se establece un sistema de prenotificación de los nombramientos episcopales por parte de la Santa Sede al Gobierno, por si quiere formular objeciones de carácter político general, antes de que se proceda a su nombramiento. Las diligencias —se dice en el acuerdo— han de ser confidenciales y están sujetas a un plazo de quince días.

La fórmula de prenotificación oficiosa, llamada así, por el secreto que se ha de observar en los trámites, se ha convertido en la manera más prudente de conciliar el interés de la Iglesia de defender su autonomía en la elección de sus ministros sagrados y, el de los Gobiernos en que el candidato al Episcopado no fuera una persona grata, desde el punto de vista político⁹. Por eso, el

derecho de prenotificación se completa con la denominada cláusula política.

La cláusula política ha sido interpretada por la doctrina en un sentido riguroso, deseando, como afirma el Acuerdo que se trate de objeciones "concretas" y descartando "descripciones casuísticas"¹⁰.

Estas objeciones de carácter político general, aunque la Iglesia está obligada a analizarlas, sin embargo, no constituyen un veto, ya que el Acuerdo afirma que la valoración de las mismas "corresponderá a la prudente consideración de la Santa Sede".

Transcurridos ya varios años desde la firma del Acuerdo de 1976 y partiendo del principio de que el sistema de prenotificación es, algo más que la mera información al Gobierno de un nombramiento episcopal, habría que pensar, si esta fórmula, concuerda con la proclamada autonomía de la Iglesia en la designación de sus ministros y con un sistema democrático consolidado en España, en el que la libertad de expresión, también la de los obispos, es un derecho constitucional¹¹.

Un sistema especial es el que se prevé en el Acuerdo de 1976 para el nombramiento de Vicario General Castrense que se hará mediante la propuesta de una terna de nombres formada de común acuerdo entre la Nunciatura Apostólica y el Ministerio de Asuntos Exteriores y sometida a la aprobación de la Santa Sede. El Rey presentará en el término de quince días, uno de ellos para su nombramiento por el Romano Pontífice (artículo I, párrafo tercero). La doble condición que confluye en el Vicario General Castrense, la de arzobispo y la de jefe supremo del Cuerpo eclesiástico con ran-

go de General, justificaría, como ha señalado algún autor, la única pervivencia del privilegio de presentación¹².

El otro nombramiento exceptuado, es el del Obispo de la Seo de Urgel, que por ser, al mismo tiempo, copríncipe de Andorra, lleva consigo —como apunta Echeverría— implicaciones políticas de índole muy diversa a las de los demás Obispos españoles. Aunque el acuerdo no dice nada sobre la forma de nombrarlo, al respecto ha habido un concurso secreto que sigue para éste nombramiento el mismo régimen que para el del Vicariato General Castrense¹³.

En el Derecho concordatario comparado¹⁴ encontramos el sistema de prenotificación oficiosa como el método seguido para el nombramiento de obispos. Es el caso de: Alemania (art. 14), Baden-Weserttemberg (art. III), Baviera (art. 14), Prusia (art. 6), Austria (art. 4), Portugal (art. 10), Argentina (art. 3), Colombia (art. 14), Santo Domingo (art. 5), Túnez (art. 10), Venezuela (art. 6), Alemania regiones nuevas varias [Brandemburgo y el Estado libre de Sajonia (art. 3), Estado libre de Turingia (art. 3), Hamburgo (art. 6)], Haití (art. 4), Italia (art. 32), Mónaco (art. 2), San Marino (art. 1).

Los Acuerdos celebrados en 1992 con las confesiones evangélica, judía e islámica se ocupa de los ministros de culto en el artículo 3. Nada dicen los Acuerdos acerca de alguna intervención del Gobierno en su nombramiento únicamente define quienes son los ministros de culto de la respectiva confesión (los que se dediquen "con carácter estable" a sus funciones religiosas) y de qué forma han de acreditar su condición (mediante certificación de la Iglesia o confesión respectiva (artículo 3).

¹⁰ Lo primero —afirma Corral— "se satisface garantizándose a la Iglesia el libre nombramiento de los candidatos al Episcopado, y el segundo se cumple asegurando a los gobiernos un derecho de previa y confidencial notificación del nombramiento de aquellos". C. CORRAL, "Libertad de la Iglesia...", cit., p. 78.

¹¹ Sobre el alcance de la cláusula política, ver: C. CORRAL, *Régimen jurídico...*, cit., p. 83 y 84; M. LÓPEZ ALARCÓN, "La cláusula política...", cit., p. 37-51; L. ECHEVERRÍA, "La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de Obispos", *Problemas entre Iglesia y Estado. Vías de solución en Derecho Comparado*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1978, p. 162.

¹² Cuestión ésta que, en alguna ocasión, se ha hecho notar, por algún autor. Vid. M. LÓPEZ ALARCÓN, *La cláusula política...*, cit., p. 40-51. 12. Vid. J. A. SOUTO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, M. Pons, Madrid, 1992, p. 298.

¹³ L. ECHEVERRÍA, *La recíproca renuncia...*, cit., p. 164; Corral, S.: *Régimen jurídico...*, cit., p. 90.

¹⁴ Vid. C. CORRAL SALVADOR, y J. GIMÉNEZ MARTÍNEZ CARVAJAL, *Concordatos vigentes*. Fundación Universitaria Española. Madrid, 1981 y 1996, Tomos I, II y III.