

PRESENCIA DE LOS OBISPOS EN ORGANISMOS POLITICOS

Desde un punto de vista estrictamente temporal hay que partir del principio de que los Estados pueden y deben tomar conciencia de los fenómenos sociales religiosos de la comunidad sobre la que se organizan. La simple afirmación de la libertad religiosa presupone ya el reconocimiento de una actividad social religiosa que se reconoce como un derecho y que se ampara jurídicamente. Cuando este reconocimiento y ordenación de la vida religiosa parte del hecho de una preponderancia en la participación en una fe y en modos de vida coherentes con ella, esa religión puede ser proclamada "religión oficial del Estado" y nos hallamos ante lo que comúnmente se llama el Estado confesional. No será necesario recordar que este Estado confesional se da más en los países no católicos que en los católicos¹.

Como hecho social esa fe religiosa se manifiesta como una "iglesia", o comunidad de hombres que participan de la misma fe religiosa, con una organización más o menos elaborada. Esta aceptación de una "iglesia" da lugar a normas jurídicas que no sólo ordenan esa actividad religiosa social, sino que incluso pueden matizar la organización misma del Estado y de sus actividades. Incluso puede incorporar eclesiásticos a organismos políticos o administrativos que tienen una competencia concurrente con la Iglesia (beneficencia, enseñanza, etc.) o cuya actividad puede afectar a problemas religiosos. En lo que se refiere a España nuestras Leyes fundamentales no sólo declaran que la Religión católica es la del Estado español, sino que la declaran "fe inseparable de la conciencia nacional que inspirara su legislación". Nos hallamos por consiguiente ante la figura de un Estado confesional, aunque matizado por la obligación paralela de proteger la libertad religiosa "que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público".

Esta dualidad de definiciones no presenta en principio ninguna dificultad doctrinal con la Declaración del Concilio sobre la libertad religiosa. Pero sí presenta muchas dificultades prácticas, sobre todo cuando como en el caso de España se da el tránsito de una confesionalidad con tolerancia, en que la protección religiosa no reconoce otros límites que

¹ Véase para 1959 el *Staatslexikon* (Herder, Freiburg), voz *Kirche und Staat* y para 1966, *Libertà religiosa e trasformazioni della società*, ed. Quaderni di Iustitia, 16, Giuffrè, Roma.

principios de equidad, a la confesionalidad con libertad, que está sujeta al principio de no discriminación. La participación de eclesiásticos en organismos políticos puede examinarse bajo esta luz. Creemos, sin embargo, que sus aspectos más importantes no afectan tanto al problema constitucional de la confesionalidad y la libertad religiosa como a consideraciones *de índole estrictamente pastoral* de la propia Iglesia. El problema no es tanto en qué medida pueda significar una discriminación una mínima participación de la Iglesia en organismos políticos, como su posible implicación a través de esa participación en opciones políticas.

1. Basta una simple reflexión para comprender la íntima convivencia con que la Iglesia y el Estado han sellado sus relaciones en España a lo largo de muchos siglos. La nacionalidad española se forma en la Edad Media, a lo largo de la Reconquista, con un acusado perfil religioso. En el Renacimiento la empresa del descubrimiento y colonización de las Indias tiene el mismo carácter. La Contrarreforma fue después la principal empresa política desde mediados del siglo XVI al siglo XVII. El siglo XVIII establece con el Concordato y el regalismo una nueva base de esta íntima unidad, que hace frecuente la presencia de eclesiásticos en organismos políticos.

La revolución liberal de Cádiz apenas modifica esta confusa intimidad. Aunque se optó por un sistema unicameral sin presencia oficial del estado eclesiástico, el artículo 91 prevenía que los diputados podían ser “del estado seglar o del eclesiástico secular”. Y en efecto un centenar de diputados pertenecían a este estado eclesiástico. Aún más, la Constitución al regular el proceso electoral preceptuaba que los electores, antes de proceder a la elección, se reunieran para celebrar una misa solemne o mayor y oír un discurso, “propio de las circunstancias”, del párroco, el eclesiástico de mayor dignidad, o en su caso el Obispo (arts. 47, 71 y 86).

El Estatuto Real en 1834 incorpora a los “muy reverendos Arzobispos y reverendos Obispos” al Estamento de Próceres (III, 1.º) estableciendo así el precedente que reserva un puesto en la segunda Cámara o Senado, como se llamará en lo futuro a una representación de la Iglesia. Las constituciones de 1845 (moderada), la reforma de 1857 (unión liberal), la de 1869 (radical) y la de 1876 (liberal) recogen con diversos matices este principio. En unos casos se reconoce como un derecho propio vinculado a la función eclesiástica y en otros como condición para ser designado por el Rey. Esta va a ser, por ejemplo, la fórmula del Senado electivo de 1869. Sólo la Constitución de 1837 no aceptó este principio y exigió que los diputados pertenecieran al estado seglar.

Esta situación cambia en la Constitución de 1931, que sí define una separación de la Iglesia y el Estado e incluso un régimen especial restrictivo de las Ordenes religiosas. Pero incluso en esta constitución que es-

tablecía una sola Cámara, no se prescribió ninguna incompatibilidad para ser elegido diputado y de hecho lo fueron varios eclesiásticos. Esta incompatibilidad sólo existía para ser Presidente de la República o del Gobierno (arts. 70 y 87).

2. En las vigentes Leyes fundamentales no existe en primer lugar ninguna incompatibilidad por razón de estado eclesiástico para el ejercicio de funciones públicas, pero además varios preceptos constitucionales, en la Ley de Cortes y en la Ley de Sucesión, establecen la posibilidad de que desempeñen funciones públicas en las Cortes, el Consejo del Reino y el Consejo de Regencia. Normas de rango inferior atribuyen a la jerarquía eclesiástica o a sus representantes puestos en órganos de la administración consultiva.

La presencia de eclesiásticos o de miembros de la Jerarquía eclesiástica en puestos políticos o administrativos del Estado español puede darse en cinco planos o supuestos diversos:

1.º Como Procuradores en Cortes por elección, o hipotéticamente como función aneja a otros cargos civil o político (por ejemplo, Rector, Presidente del Instituto de España, Consejero Nacional), en cualquiera de los supuestos descritos en la Ley de Cortes (art. 2, I, a a i). Se ha dado este caso en anteriores legislaturas y en la presente hay un Procurador eclesiástico por razón de este fundamento.

2.º Como Procuradores designados por el Jefe del Estado "por su jerarquía eclesiástica". El Jefe del Estado puede designar hasta veinticinco Procuradores "por su jerarquía eclesiástica, militar o administrativa, o por sus relevantes servicios a la Patria". En el momento actual sólo hay dos Prelados que hayan sido designados por este fundamento (art. 2, I, j).

3.º Como miembros del Consejo del Reino, condición que sólo se atribuye a uno, "el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los que sean Procuradores en Cortes" (Ley de Sucesión, art. 4). Cabe también la hipótesis de que lo fueran como Consejeros electos por los grupos de Procuradores que indica la Ley, o como función aneja al cargo (Presidente del Instituto de España).

4.º Como miembro del Consejo de Regencia (que se compone sólo de tres miembros), el mismo que lo sea por designación del Jefe del Estado en el Consejo del Reino. Hay que advertir que este Consejo de Regencia tiene un carácter eventual y transitorio para el único objeto de asumir los poderes de la Jefatura del Estado en el proceso de Sucesión, hasta tanto que el sucesor designado presta juramento ante las Cortes y el Consejo del Reino, o en el supuesto de que no hubiese sucesor designado (hipótesis hoy casi de gabinete), para proveer a su designación como Rey o

Regente de acuerdo con el procedimiento descrito en la Ley de Sucesión (arts. 3 y 8).

5.º Como miembros del Consejo de Estado y otros órganos consultivos de carácter administrativo (por ejemplo, Consejo superior de Beneficencia —Decreto de 20 de junio de 1958—; Comisiones provinciales de Servicios técnicos —Decreto de 8 de mayo de 1961—, etc.).

Este último supuesto podemos excluirlo de esta consideración, ya que sólo se refiere a situaciones administrativas, que capacitan para formular, como miembros de un cuerpo consultivo, un dictamen no vinculante, y de otra parte significan un reconocimiento puramente sociológico de la importancia institucional de la Iglesia o la existencia de actividades concurrentes que necesitan ser coordinadas.

3. A la vista de estos antecedentes el problema de la presencia de los obispos, o en general de eclesiásticos, en órganos políticos puede plantearse en términos generales de oportunidad y coherencia con las declaraciones conciliares, o como un problema de sociología pastoral.

Un primer punto de partida tiene que ser la doble afirmación de la confesionalidad del Estado y la protección de la libertad religiosa en la actual redacción del artículo 6 del Fuero de los Españoles. Como afirma expresamente el Preámbulo fue reformado para adecuar su texto a la Declaración conciliar sobre libertad religiosa y es público que su redacción fue negociada con la Santa Sede². Esta situación de un Estado confesional con libertad religiosa es una posibilidad apenas explorada en las relaciones entre el Estado y la Iglesia. La confesionalidad del Estado sería en principio coherente con una participación en órganos representativos. La libertad religiosa podría parecer contraria a esa participación, teniendo en cuenta la prevención conciliar de que la confesionalidad no debe establecer ninguna discriminación por razón de creencias. Conviene, sin embargo advertir que la confesionalidad del Estado, como organización política de la comunidad nacional y la libertad religiosa son dos principios independientes. El derecho a la libertad religiosa es un “derecho fundado en la dignidad de la persona humana”, que trata de asegurar a ésta “la inmunidad de toda coacción en el ejercicio legítimo de tal derecho”. La confesionalidad es la expresión política de un hecho sociológico: el carácter claramente mayoritario de la profesión de la fe católica por los españoles. No parece, pues, ilógico que el reconocimiento de ese hecho vaya acompañado de una participación en los órganos representativos. Mas di-

² Además de la indicación del Preámbulo fue recordado en el Discurso de presentación de la Ley del Jefe del Estado: “Esto justifica la nueva redacción del mencionado artículo al que ha dado su aprobación la Santa Sede”. Véase ‘Leyes Fundamentales del Reino’, *Boletín Oficial del Estado*, 1967.

fácil sería justificar esa participación en el Consejo de Regencia, que no tiene este carácter representativo y que puede enfrentarse, aunque sea como una remota posibilidad, a graves decisiones políticas³.

Debe considerarse un segundo aspecto en que predominan las consideraciones pastorales. El Concilio ha afirmado que la Iglesia “por razón de su misión y competencia no se confunde en modo alguno con la comunidad política ni está ligada a sistema político alguno” (*Gaudium et Spes*, 76). Como advierte Isidoro Martín el Concilio ha dicho literalmente que la Iglesia “no quiere mezclarse en el gobierno de la ciudad terrena” y el Sínodo de los Obispos aconseja a los eclesiásticos “mantener cierta distancia de cualquier cargo o empeño político”, ya que las opciones políticas son temporales y contingentes y no expresan de una manera total y perenne el espíritu del Evangelio. Aún más, aunque el eclesiástico como ciudadano tenga sus propias opciones políticas, debe procurar que su opción no aparezca ante los cristianos como la única legítima, porque su actitud puede convertirse en motivo de división entre los fieles⁴.

Planteado el problema en estos términos Isidoro Martín insinúa que queda la posibilidad de que los obispos que sean Procuradores en Cortes o Consejeros del Reino⁵ se limiten a expresar, en función de magisterio, la doctrina de la Iglesia sobre puntos que por su contenido moral o por afectar a la disciplina de la Iglesia, pudieran exigir esta declaración. A esta discreta insinuación puede objetarse que si la voz de los obispos se ha de hacer escuchar únicamente en función de magisterio, este magisterio se producirá más adecuadamente fuera de los organismos políticos y a través de los órganos competentes de la propia Iglesia.

Hay un último punto delicado que es también necesario subrayar. Las personas que “por su jerarquía eclesiástica” son designadas procuradores en Cortes y que por esta razón participan del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia son *designados* y no elegidos. Aun cuando esa representación sea personal y el procurador represente “al pueblo español” y no esté “ligado por mandato imperativo alguno”, es inevitable que su voz parezca ser la voz de la Iglesia. Incluso cabe pensar que en algún caso los órganos competentes de la Iglesia se vean obligados a expresar de una manera pública y formal su discrepancia con el criterio mantenido por el procurador en Cortes que ha sido designado “por su jerarquía eclesiásti-

³ En el supuesto, hoy casi imposible, de que sea designado un Regente, está sujeto a un mandato temporal, debiendo intervenir el Consejo de Regencia cada vez que se produzca la vacante en la Jefatura del Estado.

⁴ I. Martín, ‘Presencia de la Jerarquía de la Iglesia católica en organismos políticos del Estado español’, *Fenómeno religioso en España* (Madrid 1972) p. 386.

⁵ En cuanto el Consejo de Regencia el Prof. I. Martín aconseja simple y puramente la abstención en el ejercicio de la función.

ca". Un eclesiástico o un Obispo que accediera a las Cortes por cualquier otra de las vías previstas en el artículo 2.º de la Ley de Cortes podría plantear problemas pastorales en la medida en que sus opciones políticas fueran causa de división entre los cristianos. Un Procurador que ha sido designado "por su jerarquía eclesiástica" ineludiblemente parece ostentar la representación de la Iglesia. Y es necesario reconocer que éste es el sentido que se ha atribuido hasta el presente a sus intervenciones.

Este no sería fundamento suficiente para recusar la presencia de los procuradores designados "por su jerarquía eclesiástica", que son en fin de cuentas un reconocimiento de la importancia de la Iglesia, incluso como hecho social, en la vida española. Pero sí justificaría una revisión, que no precisa ninguna reforma constitucional, de las condiciones en que ejercen su función.

4. Procuraremos resumir las conclusiones que se derivan de esta consideración del problema y las soluciones posibles en el cuadro presente de nuestras Leyes fundamentales.

En primer lugar hay que afirmar que esta presencia de eclesiásticos en organismos políticos no es ninguna novedad histórica, ni una excepción del derecho constitucional español y ni siquiera un anacronismo. Con independencia de los antecedentes históricos citados, baste recordar que en la Gran Bretaña los altos dignatarios de la Iglesia anglicana tienen asiento en la Cámara de los Lores y que en el Congreso americano ha figurado incluso un jesuita. Tampoco creemos que roce el principio de no discriminación, dado el predominio sociológico patente de los católicos sobre quienes no profesan la religión católica que es el supuesto de la confesionalidad⁶. Las dificultades pueden únicamente fundarse en razones de oportunidad política o de práctica pastoral.

Puede parecer innecesario, pero es conveniente recordar que en todo caso esta presencia de Obispos "por razón de su jerarquía eclesiástica" en organismos políticos es decisión unilateral del Estado español y que ni aun indirectamente puede considerarse como materia concordada. Tampoco es el ejercicio de un derecho privilegiado, puesto que los procuradores por esta razón son directamente designados por el Jefe del Estado. La situación del Procurador o del Consejero del Reino o del Consejo de Regencia por este concepto es desde el punto de vista jurídico, estrictamente *personal*. Y debe tramitarse como una aceptación o una renuncia de la persona designada.

⁶ Comisión de Libertad religiosa, *Resoluciones sobre reconocimiento legal de asociaciones no católicas*, Ministerio de Justicia, Madrid. Según esta información el número de no católicos se eleva sólo a 30.000. Por correcciones que puedan hacerse a esta cifra, nos hallamos ante un hecho claramente minoritario.

En todo caso no parece que las posibles revisiones de esta situación exijan una reforma de las Leyes fundamentales. Pueden plantearse diversos supuestos:

1.º Que la Conferencia episcopal estime formalmente que esta presencia compromete la acción pastoral de la Iglesia en términos tales que superen cualquier otra consideración política. Bastaría que así lo hiciera presente, con la discreción que las circunstancias aconsejen, al Jefe del Estado o al Gobierno, para que en la renovación de Procuradores no se ejercitara esa facultad de designación que es un poder claramente discrecional.

2.º Que la Conferencia episcopal estime que dichos Procuradores deben ostentar una representación oficiosa de la Iglesia y ser propuestos por la Conferencia episcopal u otro organismo que se estime adecuado para dicho fin. Una consulta oficiosa antes de proceder a la designación de los Obispos no se opondría en absoluto al tenor de la Ley de Cortes que atribuye el Jefe del Estado el nombramiento directo de veinticinco Procuradores.

3.º Que se estime por razones políticas de relación entre la Iglesia y el Estado o de cortesía hacia el Jefe del Estado, que hace los nombramientos, que esa situación no debe modificarse. En ese caso bastaría aconsejar la inhibición en el Consejo de Regencia⁷ y que los Prelados que sean designados Procuradores ejerzan su función bajo su *exclusiva y personal responsabilidad*, con constancia manifiesta de que no representan a la Iglesia.

Es público y notorio que los problemas que por razones espirituales o materiales interesan a la Iglesia se negocian al margen de los Procuradores que pertenecen a la jerarquía eclesiástica. Esta posición es absolutamente correcta, ya que como hemos indicado esta función, por su designación y por los caracteres que la Ley de Cortes asigna a la representación, es estrictamente personal. Los Procuradores dice la Ley, representan al pueblo español, deben servir a la nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno. Los Procuradores designados "por su jerarquía eclesiástica" no son una excepción a este principio y por consiguiente, aunque hayan sido designados por su jerarquía eclesiástica no representan a la Iglesia, sino al pueblo español, sin que estén sujetos por mandato imperativo alguno.

LUIS SÁNCHEZ AGESTA

⁷ La propia Ley de Sucesión prevé la posibilidad de que sólo ejerzan sus funciones dos de los tres miembros del Consejo de Regencia (art. 3).