

LA CONFESIONALIDAD DEL ESTADO

1. *Definición de los términos del problema*

En opinión del autor de estas líneas, el problema de la confesionalidad del Estado, en la actualidad, se plantea en estos términos:

A) Si, después de las declaraciones al respecto del Concilio Vaticano II existe una doctrina precisa de la Iglesia sobre la conveniencia, o no, de la confesionalidad del Estado, que modifique o innove la que venía considerándose su *tesis* al respecto.

B) Supuesta esta doctrina, cuál es la opinión de la Jerarquía de cada país, sobre su aplicación de aquélla a las circunstancias concretas del mismo.

Intentaremos exponer lo que, a nuestro juicio, se deduce del texto de enero de 1973, de la Declaración de la Conferencia Episcopal Española, que se ocupa de la cuestión directamente en sus números 52 a 56, e indirectamente en otros lugares conexos, así como en las notas 23 a 26.

2. *Doctrina del Concilio Vaticano II sobre la confesionalidad del Estado*

El Concilio Vaticano II pasará evidentemente a la Historia de la Iglesia por diversos e importantes motivos; pero pocos dudan de que uno de los más importantes será su posición ante el problema difícilísimo, en la teoría y en la práctica, de la *libertad religiosa*.

En la Declaración "Dignitatis Humanae", la Iglesia *decide claramente a favor del principio de libertad religiosa*, en el plano de los derechos civiles; es decir, reservando el principio de que la verdad es única, acepta que en la convivencia de los hombres, no es posible regular el uso de esa verdad, ni en las conciencias, ni en el ejercicio razonable del culto y de la profesión pública de la fe; siendo ilícito el uso de toda coacción al respecto. Subsiste, eso sí, el deber del Estado de mantener un orden público que, al servicio de esa misma sana libertad, evite los abusos de la misma; pero la libertad religiosa no puede ser restringida, sino defendida por ese mismo orden público.

Tal doctrina es clara y precisa; me permito añadir que es además plenamente congruente con la realidad del mundo actual y las necesidades

de la Iglesia, lo mismo en las sociedades pluralistas (la mayoría de las europeas y americanas), que en las sociedades totalitarias (de corte o no marxista), que en los países emergentes del Tercer Mundo, en los que proceda una especial actitud de propagación de la fe cristiana.

Sentado este principio de *libertad religiosa*, el Concilio dice lo siguiente: "Si, en atención a peculiares circunstancias de los pueblos, se otorga a una comunidad religiosa determinada *un especial reconocimiento civil en el ordenamiento jurídico de la sociedad*, es necesario que al mismo tiempo se reconozca y respete a todos los ciudadanos y comunidades religiosas el derecho a la libertad en materia religiosa", añadiéndose que "el poder civil debe evitar que *la igualdad jurídica de los ciudadanos*, la cual pertenece al bien común de la sociedad, jamás, ni abierta ni ocultamente, sea lesionada por motivos religiosos, ni que se establezca entre aquéllos *discriminación alguna*".

Frente a estos textos, es indudable que se ha formado una *opinión común*, manifiestamente mayoritaria, que tiende a interpretarlos del modo siguiente:

1) La *tesis* es ahora la libertad religiosa; la *hipótesis* es la confesionalidad del Estado. Es decir, la Iglesia pide libertad religiosa *para ella*, y para *todos los demás grupos religiosos*; admite que puede haber situaciones especiales, creadas por la Historia y la Sociología, pero ni lo considera deseable, ni mucho menos la situación ideal, aun siendo ella la privilegiada.

2) El Concilio no distingue, a este respecto, entre la religión católica y las demás; contempla serenamente la realidad del mundo entero; su declaración contempla lo mismo el Estado musulmán de Arabia Saudita o de Libia, que el Estado marxista de Rusia o de China, que el Estado neutro de Estados Unidos, que los Estados protestantes de Inglaterra o de Suecia, que los Estados católicos de España o de Irlanda.

3) La oración está *en modo condicional*; se considera la excepción más bien que la regla.

La declaración (a diferencia de muchas anteriores) no se sitúa, pues, en el marco intelectual del problema *en las sociedades en las cuales, hasta finales del siglo XVIII, hubo estados confesionales católicos*; que fue, evidentemente, el supuesto contemplado en muchos textos del siglo XIX. El Concilio se sitúa en el plano ecuménico; examina la realidad indudable de que, en la mayoría de los países, el pluralismo religioso está ahí; con la consecuencia socio-política de que, en cada comunidad política, coexisten, en el mismo bien común temporal, confesiones religiosas diferentes. A partir de esta realidad, plantea, en primer lugar, la libertad religiosa

(frente a los exclusivismos religiosos, o anti-religiosos); y, de modo *absolutamente compatible* con aquélla (y si no, no), la posibilidad de aceptar una confesionalidad del Estado. La mayor parte de los comentaristas entienden que se trata de una "confesionalidad de tipo democrático", única que puede justificar "un tratamiento jurídico privilegiado al culto prevalente"; que, por lo mismo, tal tipo de confesionalidad, no supone un acto de fe, una declaración dogmática, sino un hecho sociológico, traducido en un estatuto jurídico correspondiente. No es, pues, una "Religión del Estado", sino de una "religión oficial" de un determinado Estado, como hay una lengua oficial (que puede no ser la única de las sociedades integradas en el Estado), etc.¹.

Frente a esta tesis mayoritaria, encontramos dos posiciones extremas, claramente minoritarias: una, que defiende todavía el "confesionalismo intrínseco", en tesis, como la solución deseable para los países católicos; otra, en el extremo contrario, que entiende que es tan imposible el confesionalismo sin discriminación, que debe entenderse rechazada por la Iglesia post-conciliar toda forma de confesionalidad.

3. Interpretaciones discrepantes

No nos tomaremos mucho trabajo en refutar la última de estas interpretaciones. Es evidente que, en términos expresos, el Concilio *no considera incompatible, ni por lo mismo desaconsejable, en todos los casos*, un determinado tipo de *confesionalidad*. Con el mismo realismo que ya hemos comentado, se considera que, a salvo el principio de libertad religiosa, sin discriminación, para determinados países la confesionalidad puede ser aceptada.

De más importancia es la actitud, por lo menos referida a nuestro contexto español, de los que defienden la interpretación favorable a la confesionalidad, como fórmula *óptima y deseable* para los *países de tradición y mayoría católicas*².

El argumento fundamental de estos autores es que la doctrina conciliar *debe interpretarse desde la doctrina tradicional*³. Se quita importancia

¹ Ver Juan Mairena Valdayo, *Estado y Religión. El valor religioso en el ordenamiento jurídico del Estado* (Salamanca 1968).

² Este punto de vista acaba de ser reiterado, con máxima autoridad, y amplia resonancia pública, por el Obispo electo de Cuenca, Dr. José Guerra Campos, en su trabajo 'Confesionalidad religiosa del Estado', *Burgense* XIV, 2 (1973) 393-413.

A nivel internacional, la más importante de las contribuciones a un punto de vista semejante, es la del Cardenal Daniélon, *L'Oraison, problème politique* (París 1965); para el ilustre jesuita, la realización de la vida religiosa *para las masas*, exige una *encarnación temporal*.

³ Guerra Campos dice que la declaración conciliar "*deja íntegra la doctrina tradicional católica*" acerca del deber moral de los hombres y de las sociedades para

al modo condicional usado por el Concilio, al referirse a la confesionalidad: "la locución condicional supone una limitación *de facto*, puesto que no en todos los países existe el mencionado reconocimiento, pero no implica una restricción de principio o un menor aprecio del caso"⁴. Se afirma que, con arreglo a dicha "doctrina tradicional", la sociedad civil tiene deberes en materia religiosa, que no se limitan a la protección de la libertad religiosa; deberes que, por una parte, guardan relación directa con el *orden espiritual* (dar culto a Dios, favorecer la vida religiosa de los ciudadanos, reconocer la presencia de Cristo en la Historia, así como la misión de su Iglesia); y, por otra, se refieren al *orden temporal* (inspirar la legislación y la acción de gobierno en la ley de Dios, propuesta por la Iglesia). En opinión de estos autores, "estos deberes, cuando una sociedad civil los reconoce como principios fundamentales de su vida pública, constituyen el núcleo esencial de la confesionalidad, en su sentido pleno"⁵.

Por lo tanto, subsiste la doctrina tradicional, de la *tesis* y la *hipótesis*: "no cambia el sentido de la doctrina y no justifica el descuido *allí donde aquélla pueda aplicarse*, ni mucho menos la pretensión de erigir en norma suprema situaciones deficientes"⁶. Se refutan los argumentos en contra: no hay *incapacidad* del Estado para emitir *juicios de valor* en materia dogmática, pues "son las personas que asumen las funciones del Estado las que asumen ese deber moral, como tantos otros"; la referencia general a otras religiones, por razones sociológicas, "no excluye la confesión de la verdad"; y así sucesivamente con otros "equívocos y objeciones"⁷. Tales equívocos provienen (se dice de "la suposición errónea de que ha cambiado sustancialmente la doctrina de la Iglesia"; de confundir la libertad religiosa con una posición agnóstica; y también un "principio jurídico, interior al Estado, con las "vinculaciones jurídicas entre el Estado y la Iglesia"⁸. Esta última observación es muy importante, porque enlaza con puntos de vista próximos, que más o menos vienen a decir que en estas interpretaciones es más competente el Estado que la Iglesia⁹.

Y, por supuesto, en cuanto a nuestro país, la conclusión es que, dándose el "soporte social" necesario, debe mantenerse el principio de confe-

con la verdadera religión y la única Iglesia de Cristo". Así figura en el texto conciliar; pero antes se dice también que el Concilio "investiga a fondo la sagrada tradición y la doctrina de la Iglesia, de las cuales saca a la luz cosas nuevas, coherentes siempre con las antiguas".

⁴ Guerra Campos, art. cit., p. 3.

⁵ Guerra Campos, art. cit., p. 4.

⁶ Guerra Campos, art. cit., p. 6.

⁷ Cf. Guerra Campos, art. cit., pp. 12 ss.

⁸ Guerra Campos, art. cit., p. 21.

⁹ Cf. Alfredo López, *La Iglesia desde el Estado y documentos concordantes* (Madrid 1972).

sionalidad. Se afirma que ha sido aprobado dos veces por referendium¹⁰; que “los principios constitucionales en esta materia son óptimos”; y que la confesionalidad es plenamente compatible con la mutua independencia de la Iglesia y el Estado¹¹.

A mi juicio, es difícil hacer compatible esta interpretación con los textos del Vaticano II. Hay una parte de la argumentación que es perfectamente válida, en cuanto se opone a la otra tesis extrema, de que la confesionalidad sea en todo caso imposible o ilícita. Pero es nuestra opinión que la interpretación más correcta es la que expusimos como “*communis opinio*”; es decir, que no hay una *base teológica* para la confesionalidad, y que ésta ha de buscar su cimiento en argumentos históricos y sociológicos, y su institucionalización en arreglos constitucionales y legales internos, que han de ser flexibles, para adaptarse a la rapidez del cambio social.

Más aún: debemos decir con franqueza, que la mayor parte de los defensores de la idea confesional, entendida de otro modo, la entienden, en la práctica, como un derecho de la mayoría (o de una minoría, manejando los instrumentos coactivos del Estado) a imponer un modo de vida, religioso y ético, a los demás). La Historia religiosa de España, desde el siglo XV a nuestros mismos días, lo demuestra claramente. Pues bien, el Concilio Vaticano II, de un modo claro, ha separado de la doctrina de la Iglesia, todo intento de usar la coacción y la discriminación, por supuestos motivos religiosos; y toda idea de la legitimidad política, en virtud de la cual un grupo se atribuye (incluso por motivaciones religiosas o morales) el derecho a oprimir a los demás.

4. *La Declaración de 1973 de la Conferencia Episcopal Española*

Como era de esperar de la naturaleza del texto que pasamos a comentar, y de las circunstancias en que nació, no hay en él un tratamiento exhaustivo y sistemático de la cuestión; pero sería injusto, por otra parte, el insinuar que el tema ha sido rehuido. La verdad es que la declaración episcopal contiene las siguientes afirmaciones claras:

a) En España hay una “histórica y secular vinculación” entre la religión católica y la comunidad política.

b) La fórmula, vigente en España hasta el Concilio, de una confesionalidad entendida como “profesión solemne de la fe católica” por el Es-

¹⁰ La verdad es que, *en cuanto tal*, y de modo explícito y separado, no lo ha sido nunca. La primera vez, al aprobarse la Ley de Sucesión, y la segunda, al aprobarse la Ley Orgánica del Estado, el tema iba *implícito*, y de modo remoto, en textos extensos y complejos, que quitan bastante fuerza al argumento.

¹¹ Guerra Campos, art. cit., pp. 11-12.

tado, con “mera tolerancia” para las demás confesiones, corresponden a una “larga tradición” en la doctrina de la Iglesia, como “ideal a alcanzar o conservar”.

c) Sin embargo, la Iglesia no mantuvo esa *tesis* de un modo cerrado, y de hecho aceptó numerosas otras fórmulas, según las épocas y casos ¹².

d) El Concilio Vaticano sienta claramente el principio de libertad religiosa; acepta, en las condiciones ya dichas, la posibilidad de un Estado confesional; y todo ello dentro del respeto a la doctrina tradicional ¹³.

e) Se aprueba que, a la vista de ello, el Estado abandonase el principio de *tolerancia* por el de *libertad religiosa* ¹⁴; entendiéndose que con ello la confesionalidad del Estado “responde hoy a una fórmula distinta de la tradicional, y más abierta que ella”.

f) A juicio de la Jerarquía, *lo importante* es “garantizar *eficazmente* a todos los ciudadanos la libertad religiosa, tanto en el orden personal como en el familiar y *social*”. Y, para que no haya duda, *se considera necesario* “que se persiga el *desarrollo* y la aplicación de la Ley de Libertad Religiosa, *de forma* que los derechos de la conciencia humana queden asegurados, sin discriminación alguna” ¹⁵. Es decir, que (de acuerdo con lo que llamamos “opinión común”) lo primero es la libertad sin discriminación; y la legalidad vigente al respecto, más necesita *desarrollo* que interpretación *restrictiva*.

g) En cuanto al que continúe o no el Estado confesional, y a sí procede o no modificar la legislación vigente (incluso la fundamental), los obispos dicen varias cosas importantes. La primera, es que la *decisión* correspondiente “es cosa que corresponde al mismo Estado español *y al conjunto de los ciudadanos*” ¹⁶.

La segunda es que se debe meditar bien sobre el alcance de la declaración de ser un “Estado católico”, y la de que “el acatamiento a la *ley* de Dios”, según la *doctrina* de la Santa Iglesia Católica Apostólica y Romana” plantean cuestiones complejas, necesitadas de clarificación ¹⁷. Porque si el compromiso se mantiene, “se siguen ineludiblemente *consecuencias muy serias*”; se puede tener una u otra “postura” sobre la conveniencia o no de mantenerlo, pero no pensar que es un mero capitel decorativo ¹⁸.

¹² Estas tres declaraciones se contienen en el n.º 52 del texto episcopal.

¹³ Art. 53.

¹⁴ Art. 54.

¹⁵ N.º 56 de la Declaración.

¹⁶ N.º 56.

¹⁷ N.º 55, en relación con el 56.

¹⁸ N.º 56.

En efecto, “si ese compromiso se ha de cumplir fielmente”, *será necesario* “esforzarse por acomodar *toda nuestra legislación* a la Ley de Dios, tal como la interpreta la doctrina de la Iglesia, con todo el dinamismo que ello encierra”, lo que, se reconoce y advierte “entrañará *muchas veces* no pocas dificultades”. La declaración señala, por otra parte, que, por bien que se haga, “las leyes habrán de optar, necesariamente, por un modo concreto de aplicar la doctrina católica a aquellos problemas, sin que nadie pueda pretender que ese modo es el único, ni siquiera el más acertado”. Habrá, pues, discrepancias, e incluso quienes combatan la solución “en nombre de la misma doctrina” de la Iglesia; lo que a ésta, y al Estado, no puede menos de plantear “problemas enojosos”. También habrá dudas sobre si el principio se cumple o no se cumple. Finalmente, aún si el Estado procura hacerlo, ello “no significa en modo alguno que por ello la Iglesia o su Jerarquía queden implicadas en la valoración de las mismas”¹⁹.

En resumen, es mi parecer (que someto a otro mejor fundado) que la Declaración de la Conferencia de 1973, en cuanto a los dos puntos que planteábamos al comienzo de este trabajo:

A) Sigue fielmente la doctrina conciliar, en su interpretación mayoritaria, en cuanto a entender que ha habido una *novación* importante de la doctrina de la Iglesia, en cuanto a la confesionalidad del Estado; dándose clara prioridad al principio de libertad religiosa.

B) Supuesta esa doctrina, la Jerarquía no se pronuncia si debe o no subsistir la confesionalidad del Estado, tema que deja al debate político, de cómo haya de construirse la comunidad política de los españoles; pero aclara que debe hacerse, en todo caso, de un modo realista, que no cree dificultades insolubles, y que respete también, en todo caso, la plena independencia recíproca de la Iglesia y el Estado, que sólo a partir de ella pueden colaborar eficazmente.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

¹⁹ N.º 56.