

## RELACION DIALECTICA ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO

### ORIGEN Y SENTIDO DE LA EXPRESIÓN:

La expresión «relación dialéctica» entre la Iglesia y el Estado aparece en la obra de Erik Wolf titulada *Ordnung der Kirche. Lehr- und Handbuch des Kirchenrechts auf Komeinscher Basis*, publicada en Frankfurt el año 1960. Este autor pretende ofrecer las categorías típicas en las que puedan sintetizarse las diversas formas que históricamente han tomado las relaciones jurídico-sociológicas existentes entre la Iglesia y el Estado. A nadie se escapa el peligro que acompaña a todo esfuerzo de reducción de las múltiples formas que dichas relaciones han ido tomando, a unas categorías simples que permitan una catalogación científica. La multiplicación de matices de los acontecimientos históricos parece escapar a todo intento de síntesis, so pena de caer en formas excesivamente simplistas e irreales.

Sin embargo, los esquemas ofrecidos por Wolf no dejan de ser sugestivos. Aun prescindiendo del mayor o menor acierto en situar algunas realizaciones históricas de la relación Iglesia-Estado dentro de los esquemas por él elaborados, éstos son, a mi juicio, francamente aprovechables. Vamos a referirlas escuetamente para mejor situar nuestra ponencia. El esquema de Wolf comprende cinco relaciones fundamentales: la relación de *identidad*, con dos formas posibles de realización, la hierocracia o «kirchenstaatstum», y el cesaropapismo o «Staatskirchentum»; la relación de *neutralidad* que históricamente se actualiza a través de la tolerancia y que jurídicamente se traduce en la indiferencia política del Estado respecto de la Iglesia; la relación de *exclusividad*, realizada por los intentos de eliminación o sumisión de algunos de los dos poderes al poder absoluto o prepotente del otro, bien por la lucha de la Iglesia contra el Estado o viceversa; la relación de *utilidad* en su doble forma de la «slaatliche kirchlichkeit» o, a la inversa de la «kirchliche Staatlichkeit» y, finalmente, la relación *dialéctica*, que es la que a nosotros ahora nos interesa. De ello nos ocuparemos detenidamente en estas reflexiones.

Anticipamos que no debe desfigurarse el sentido de la sistematización; se equivocarfa quien atribuyera a Wolf una diversificación de las posibles relaciones que él estudia como si constituyeran realidades históricas e ideológicas independientes. Admite más bien la legitimidad del planteamiento del problema del proceso cíclico a «anakyklosis» en la evolución histórica de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en la forma de un *Mit-In y Übereinander-seim* de las diversas relaciones y formas típicas analizadas.

Esta observación nos parece de trascendental importancia. Ella nos da a entender que cada forma histórica de realizarse la relación Iglesia-Estado carece de la pureza conceptual que la sistemática podría parecer que le atribuye; más bien es la complejidad la nota característica de las realizaciones, al parecer, más simples. Complejidad derivada de la presencia paradójica

de algunos rasgos de la relación que se excluye en la denominación y que, no obstante, está ya actuando aún cuando sutilmente y de forma quizás latente. Por esto, a nuestro juicio, la sistemática que recogemos no es tan interesante si se presenta como una manera de catalogar las formas históricas en las que la Iglesia y el Estado han vivido ignorándose o colaborando, combatiéndose o fundiéndose en una entidad unitaria; es mucho más útil si se ofrece como una síntesis de los principales puntos de mira o perspectivas desde los que podemos acercarnos a la interpretación del fenómeno político-sociológico que estamos estudiando. De esta manera, incluso en las relaciones de identidad, de indiferencia e incluso de utilidad podremos descubrir formas de tensión entre los dos polos de acción jurídica y sociológica que constituyen la Iglesia y el Estado.

Quizás la terminología pueda ser discutida por no corresponder plenamente la realidad que se quiere significar con la palabra utilizada. La dialéctica como motor del devenir histórico ha sido explotada y explicada de forma muy particular por los historiadores del marxismo, en el esfuerzo de acomodar la evolución de la historia a las propias categorías mentales, centradas en torno al materialismo dialéctico. Como veremos en seguida, al hablar del dialéctica, únicamente queremos significar la existencia de dos polos de influencia política (jurídica) y sociológica, que mutuamente se condicionan, dando lugar a diversas formas de tensión, de la que ha de surgir el equilibrio dinámico en el que únicamente ha de pensarse que pueda darse la relación propia de la convivencia verdaderamente pacífica.

Bastan las indicaciones que preceden para caer en la cuenta de que no pretendemos sugerir ninguna forma nueva de relaciones entre la Iglesia y el Estado, ni de añadir una teoría más a la serie ya numerosa de las existentes. Pero sí queremos insistir en lo que nos parece ser una aportación metodológica de valor positivo, contenida en la visión dialéctica que hemos insinuado. A través de ella se pretende subrayar la existencia de los elementos que dan vigor y ponen en movimiento a los fenómenos sociales. Si los tratados de Derecho público dan la sensación de ser irreales, lejanos de la realidad vital, ello se debe en parte muy notable a su elaboración a partir de ciertos presupuestos dogmáticos que ignoran, sin embargo, la mecánica político social; todo lo que sea intento de acercamiento a la comprensión del funcionamiento de las instituciones político-sociales produce de rechazo un innegable enriquecimiento de la ciencia jurídica. Esta temática general se especifica, en nuestro caso, en un tema más particular, el de las relaciones mutuas entre dos ordenamientos que se dicen primarios y autónomos; pero el problema de base es siempre el mismo, el de la mejor captación de la dinámica social en orden a una mejor regulación jurídica de la misma.

#### LA FIJACIÓN DE COMPETENCIAS EN RAZÓN DE LA MATERIA :

Al tratar de definir las competencias de la Iglesia y del Estado se ha pretendido diferenciar las «res espirituales» de las «res temporales», haciendo a aquélla la única competente en las materias espirituales o religiosas y a éste en las temporales o profanas. Todo lo que sea religioso en sí mismo o por su ordenación habrá de ser regulado por la potestad espiritual, cayendo todo

lo demás en el ámbito de la regulación estatal. La materialización de esta teoría llevaría a la asimilación de las competencias en cuestión, a las de «dos propietarios de inmuebles vecinos», cada uno de los cuales tuviese su propio campo de acción, sin interferir ni ser interferido por la competencia ajena. Es de sobra conocido cómo esta supuesta independencia mutua pretendió realizar la perfecta separación de la Iglesia y el Estado, según la teoría liberal; fórmula que en términos jurídicos se expresaría también con las palabras conocidas de “*chiesa libera nello Stato libero*”.

Y no deja de ser muy significativo desde nuestro punto de vista el proceso evolutivo de la fórmula citada, hacia otra al parecer muy semejante pero completamente distinta cuanto al significado y al espíritu de que estuvo animada: “*Chiesa libera nello Stato sovrano*”. Si la primera admitía, al menos conceptualmente, la independencia mutua de ambos ordenamientos jurídicos, la segunda implicaba la sujeción del ordenamiento eclesiástico al ordenamiento estatal, previas las garantías exigidas por su libertad, pero según criterio y voluntad decisiva de un Estado que se consideraba a sí mismo como una única potestad soberana existente dentro de los límites de su competencia territorial.

Subrayemos también cómo un intento de delimitación de competencias a base de fijación de materias reservadas a una u a otra, dio por resultado la natural evolución a la absorción de un ordenamiento en otro. *La dinámica de expansión propia del poder no puede hallar freno eficaz en la fijación de su campo de acción, sino en el enfrentamiento con otro poder*, al que le es también intrínseca una dinámica de la misma naturaleza, de lo que resulte el equilibrio de fuerzas por una cierta manera de compensación.

La doctrina católica ha pretendido superar el simplismo de las competencias contiguas mediante la afirmación de la existencia de ciertas materias sobre los cuales tanto la Iglesia como el Estado habrían de ejercer su propia competencia; son los llamados «*res mixtae*», por ser objeto de una competencia también mixta. La educación y el matrimonio constituyen las materias típicas de esta naturaleza.

El progreso que la aceptación de las «*res mixtae*» supone sobre la mera yuxtaposición de competencias que se ignoran, es evidente; ello se realiza, además, en la línea de un reconocimiento mutuo, de índole positiva, que nos aproxima a los rasgos que anteriormente queríamos descubrir en la relación dialéctica que estamos tratando de configurar. El Estado y la Iglesia no se autolimitan, sino que se *confrontan* para reconocer la competencia ajena que limita la propia y a la tendencia a la regulación integral de un fenómeno social que interesa al bien común que ha de garantizar cada uno de los ordenamientos en cuestión. Se da, por así decirlo, la delimitación de la propia competencia no en función del propio fin a realizar solamente, sino en función del fin que el otro ordenamiento prosigue y que hay que respetar si se quiere la convivencia pacífica. Se trata de la delimitación de la competencia no por la misma competencia, sino por el reconocimiento de la competencia ajena. Existe aquí un *ser en función del otro* que es característico de toda relación dialéctica y de todo equilibrio dinámico.

Recordemos ahora lo que más arriba habíamos apuntado; no tratamos de crear tipos nuevos de relación Iglesia-Estado, sino de descubrir elementos

operantes en la realidad, pero necesitados de una mayor potentización o insistencia vigorosa.

### ¿SUPERACIÓN DEL ESQUEMA TRIMEMBRE DE COMPETENCIAS?

Pero la cuestión que suscita la división que la doctrina establece entre los «res espirituales-temporales-mixtae» es si la relación de mutuo confrontamiento que hemos visto darse en los «res mixtae» es exclusiva de éstas o más bien se da en todo el ámbito de la actuación eclesiástica e incluso civil. Señalemos, de paso, que no pretendemos negar la utilidad práctica de la división trimembre recibida; pero, aun contando y apoyándonos en ella, tratamos de descubrir elementos jurídico-sociales que definan su verdadera naturaleza.

El padre Soras, en un opúsculo recientemente publicado y que lleva por título *Relations de l'Eglise et l'Etat dans les pays d'Afrique francophone* (ed. Mame, 1963), incluye entre las materias o cuestiones mixtas no sólo la del matrimonio entre los bautizados, la cuestión de las escuelas confesionales, sino también las relativas a la delimitación de las circunscripciones administrativas, el nombramiento de los Obispos, la cuestión de las competencias, poderes y derechos de un eventual ministerio de cultos, el financiamiento de los establecimientos de la Iglesia (escuelas, hospitales, parroquias, diócesis, etcétera) (págs. 46-47). Y añade: «Si se consideran las cláusulas de los concordatos anteriores, parece que las «cuestiones mixtas» existen en número bien definido y limitado. Pero lo hemos hecho notar en las páginas precedentes, cualquier decisión política adoptada por el poder civil, cuando se le mira de cerca, implica, quiérase o no, además de los análisis de las situaciones y de las elecciones de los medios adecuados, determinados juicios de valor. Es decir, que, vistas de cerca, todas las decisiones políticas tienen un aspecto moral y espiritual. *Toda la vida política, de derecho y de hecho, es una vida mixta, de la que el cuerpo eclesial organizado no puede desinteresarse*» (página 50).

Basta la mera lectura de la cita referida para ver la diferencia que, por lo menos en la terminología, existe entre el pensamiento del padre Soras y la doctrina de los tratados de Derecho público. Entre los juspublicistas no hallaremos a nadie que considere que, verbigracia, el nombramiento de los obispos es una «cuestión mixta»; si así fuera, el Estado podría vindicar un título originario para intervenir en su designación, no derivado de concesión eclesiástica alguna, sino de las repercusiones que tales nombramientos tienen innegablemente en la vida civil. De aquí la oportunidad de la advertencia que antes hacíamos de mantener la división de materias según la terminología recibida.

Por otra parte, cuando el padre Soras habla de que «toda la vida política... es una vida mixta», se separa de la terminología comúnmente usada para dar el salto del campo estrictamente jurídico al de la influencia ético-moral derivada de la realización, en la vida política, de los valores morales, en la aspiración de que se inserte «todo el evangelio en toda la vida temporal, en toda la vida política» (pág. 50).

A nuestro juicio, y prescindiendo de cuestiones de terminología que, sin carecer de importancia, pueden derivar la atención del problema sustancial

cuando se les da más importancia de la que realmente tienen, existe un aspecto de verdad en las afirmaciones transcritas. No es que la división triembre a la que venimos aludiendo haya negado nunca ese aspecto de verdad; pero ha podido hacer que pasara inadvertido, lo que hace necesario ahora subrayarlo. A ello hacía yo relación hace muy poco tiempo en una obra publicada con el título de *La Iglesia y lo social*: "No es cuestión de distinguir materias, sino de crear relaciones, de actuar dependencias, de inspirar espíritu e ideal» (pág. 53)<sup>1</sup>.

Tratemos de aclarar este pensamiento, puesto que de ahí deriva, en gran parte, la existencia de la tensión dialéctica entre el Estado y la Iglesia. Para ello partimos de una constatación elemental: Toda la vida eclesial está, de alguna manera, inserta y asumida en el ordenamiento jurídico del Estado; es éste el que debe garantizar un encuadramiento político-social, sin el cual la vida eclesial no puede desenvolverse normalmente. Pensemos, por ejemplo, en las garantías que el Estado debe ofrecer de mantenimiento del orden público, y la seguridad personal, en el reconocimiento de los derechos de asociación, de manifestación de la propia opinión; pensemos en la política económica del Estado, a la que, en modo alguno podrán escapar los bienes eclesiásticos. Al Estado toca, por propia competencia, crear el marco de bien común dentro del cual la Iglesia o las Iglesias han de desarrollar su propia vida; incluso cuando la intolerancia o el fanatismo pretendieran impedir la pacífica convivencia entre las distintas confesiones, será el Estado quien deberá garantizar el Derecho natural a la libertad de conciencia, individual y social. Al Estado corresponde crear una serie variadísima de servicios públicos cuya existencia es absolutamente necesaria para que la Iglesia pueda vivir y de los que ésta depende, aun cuando sea aquél quien actúe sobre ellos con competencia propia, condicionando notablemente el ejercicio de la vida eclesial.

Pero es también verdadero el otro aspecto de la misma realidad; también toda la vida del Estado está penetrada por el ejercicio de los poderes eclesiales. Toda la vida humana es sagrada en cuanto debe vivirse con mentalidad religiosa y ha de buscarse la plena actualización de la «consecratio mundi», sin la cual el mundo tendería a una autonomía respecto de Dios contraria a la esencial religación con lo divino, de todas las realidades terrestres. Y no cabe minimizar el alcance de esta penetración de lo religioso en la vida profana, incluso en la política y en la acción del Estado. Reducir su importancia alegando que la inspiración cristiana del mundo profano es fruto de una disposición de ánimo puramente interior y que afecta a la conciencia de los ciudadanos, sin inmediatas y patentes repercusiones sociales, es olvidar que la Iglesia es un heraldo que habla en público, enjuicia el comportamiento humano por el anuncio de su doctrina aireada a todos los vientos, vindicando para ello una libertad de acción jurídicamente garantizada. Por otra parte, la actitud doctrinal que la Iglesia adopta ante ciertas situaciones o prácticas repercute notablemente en la vida política de los pueblos, constituyendo su acción un notable condicionamiento para la acción del Estado. La Iglesia

---

<sup>1</sup> "La separación de la competencia del Estado y de la Iglesia no puede determinarse tanto por la separación de materias, cuanto por la discriminación de aspectos o vertientes distintos de las mismas realidades" (p. 44).

que aprueba o la Iglesia que condena el comportamiento político mediante la presentación de los juicios de valor, y ello en razón de una autoridad magisterial que ella presenta como refrendada por la voz de Dios, constituye una fuerza que presiona más o menos sobre la acción del Estado en razón de la importancia sociológica que el fenómeno religioso tenga en una determinada comunidad. Esta consideración recibe su confirmación tanto de los múltiples esfuerzos realizados para limitar la acción eclesial a una acción puramente litúrgico-sacramental, como también en las frecuentes acusaciones levantadas contra ella de entrometerse en esferas de acción reservadas al Estado.

Parecería que la conclusión lógica que habría de seguirse de la estrecha comunicación de las competencias civil y eclesiástica que acabamos de señalar, sería la de una necesaria confusión que echara por tierra uno de los principios básicos en la ordenación de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, que es el principio de la independencia de los dos poderes, basada tanto en la distinción como en la autonomía de los mismos. Precisamente para evitar esa conclusión es para lo que estimamos necesaria la visión de la oposición dialéctica entre ambos y el reconocimiento de las legítimas tensiones.

Comencemos, pues, asentando el principio fundamental de que la penetración de las disposiciones civiles en la vida de la Iglesia o, si se quiere, la expansión del ordenamiento civil al ejercicio de las actividades eclesiales y el condicionamiento jurídico de éstas por aquél, no puede significar en modo alguno la renuncia a la independencia que corresponde a la Iglesia en su condición de ordenamiento jurídico primario u originario. ¿Cómo salvar entonces la independencia de la Iglesia en la sujeción legítima al ordenamiento civil? Ya hemos visto la imperfección de la solución que derivara de la asignación de materias distintas; por otra parte, una discriminación de poderes, de base excesivamente material, pudiera hacer más justificada o comprensible la acusación hecha contra la Iglesia de pretender ser un Estado dentro del Estado.

Por otra parte, del hecho de que toda la vida político-social deba tener una inspiración religiosa derivada de la «consecratio mundi» realizada por la aceptación de unos juicios de valor sanos, no se puede seguir la pérdida de la sana autonomía de lo profano. Ni siquiera la valoración magisterial derivada de la Iglesia puede reducir aquella facultad del Estado, de hacer su propia vida con su propio riesgo, que está implicado en la misma noción de soberanía que al Estado se le atribuye.

#### TENSIONES INTERNAS DE ORDENAMIENTO ESTATAL:

La conciliación de aspectos, al parecer tan opuestos, inherentes, sin embargo, a la misma realidad de la presencia de la Iglesia en el Estado, se nos hará más comprensible si partimos de la consideración de las tensiones y oposiciones dialécticas que se dan dentro del mismo ordenamiento estatal entre éste y los ordenamientos inferiores existentes en él.

En efecto, el ordenamiento jurídico estatal no es un ordenamiento unitario y simple; es más bien el resultado de la coordinación, armónica y jerárquica a la vez, de una multiplicidad de ordenamientos que surgen espontáneamente en torno a intereses vitales que no pueden ser eficazmente logrados más que

por medio de una acción común y ordenada. La pluralidad de sujetos, la acción conjunta y ordenada de los mismos, la permanencia del interés común y la estabilidad correlativa de la colaboración, ofrecen la base sociológica y a la vez la estructuración inherente a todo ordenamiento jurídico. Todo ello no es otra cosa que la manifestación pluralista de la socialidad humana que no puede agotarse, en modo alguno, en la mera relación ciudadano-Estado tal como un liberalismo exacerbado e irreal hubiera pretendido. La socialidad humana no puede agotarse en la mera realización del ciudadano. El sano pluralismo en la realización de la socialidad humana es exigido por la doctrina social de la Iglesia al presentar a la persona humana como un sujeto portador de derechos inalienables, no sólo de índole personal, sino también social o comunitaria, anteriormente a toda intervención estatal que pueda ser considerada como la causa originaria y creadora de tales derechos. Prescindiendo de la cuestión más o menos discutible de si los derechos del hombre pueden considerarse existentes en su perfecta jiridicidad, en lo que ello implica de ejercicio coactivo de ciertas facultades morales, al margen de una sociedad políticamente organizada, es necesario admitir que no es el Estado el creador de los derechos cívicos. Si así fuera carecería de sentido hablar de derechos naturales, normativos y eficaces incluso en relación con la acción estatal.

Decía más arriba que tales derechos no son de índole exclusivamente individual; no sólo el derecho a la vida y a la integridad física, el derecho a la libertad de conciencia agotada en la mera intimidad subjetiva, sino también la comunicación social en el ejercicio de la dimensión de alteridad esencial al hombre, está sostenida por un conjunto de derechos que se traducen en la posibilidad de formar grupos o comunidades de vida más o menos permanentes, que el Estado debe reconocer mediante una sana aplicación del principio de subsidiaridad.

Ahora bien, es equivocada y falsa una interpretación de este principio que lleve a imaginar la vida política como la resultante de una serie de esferas superpuestas en las que las superiores cobijan a las inferiores actuando solamente desde fuera y en el ámbito especial que queda, a manera de residuo, tras haber reservado a las esferas inferiores un campo de acción exclusivo y autónomo. Es ésta una interpretación excesivamente mecanicista o geométrica del principio de subsidiaridad. La realidad jurídica es más compleja y más rica. La acción propia del ordenamiento jurídico primario no se reduce exclusivamente, en relación con los ordenamientos no primarios, a atribuirles la coactividad que dimana positivamente del Estado; su acción es más sutil y alcanza a una modificación real del funcionamiento de los grupos y comunidades inferiores, a fin de que por esa modificación se logre la coordinación necesaria en orden al bien común. Piénsese, por ejemplo, en la acción del Estado sobre la familia; la jurisdicción estatal configura internamente el funcionamiento de este ordenamiento mediante la precisa delimitación de los derechos y obligaciones de los distintos sujetos que la integran.

Y sin embargo, esa acción estatal no puede ser arbitraria; la familia no puede ser privada de toda autonomía ni es el Estado el juez absoluto que define el ámbito de la misma. La penetración jurídica de que es objeto el grupo familiar de parte del Estado tropieza con una exigencia de libertad de acción que no puede ser suprimida sin violencia e injusticia. También aquí tropeza-

mos con una delimitación de competencias que no dimane propiamente de materias, sino de instancias jurídico-sociales que deben atribuirse a sujetos distintos.

Por esto nos parece perfectamente legítimo el afirmar la existencia de una tensión jurídico-social en la relación familia-Estado y, en general, en toda relación entre el ordenamiento primario y los demás ordenamientos cobijados y modificados por aquél. Tensión que se traduce en una exigencia de limitación de la influencia estatal para garantizar la esfera de libertad y autonomía sin la cual la persona humana, como medida última de la vida social, no es suficientemente respetada. La *competencia* estatal no puede así definirse más que en función de la *libertad* que debe reconocer, siendo así la doble exigencia de modificación en función del bien común, y de independencia en función de la sana libertad, los dos vectores constitutivos de la tensión dialéctica de la que surja el equilibrio del orden. Es la delimitación de la propia competencia en función de otro polo contrapuesto, constituido a su vez en centro de irradiación de facultades jurídicas, lo que constituye el rasgo manifestativo de la existencia de una tensión que queda oculta ante una consideración puramente material y estática de las relaciones de competencia.

Y no es difícil descubrir la presencia de los rasgos que dan un carácter dinámico a la relación que hemos estudiado. El margen de legítima influencia del ordenamiento estatal y el ámbito correlativo de la autonomía reconocida no son dimensiones fijas, que puedan ser determinadas de una vez para siempre, ni siquiera partiendo de las exigencias necesarias del Derecho natural. Se da, por el contrario, un margen de legítima elasticidad según las diversas opciones políticas y los imperativos históricos; lo que es lo mismo que afirmar que la intervención y la libertad son dimensiones esencialmente políticas, fruto, por tanto, de las diversas opciones sobre las que han debido actuar las legítimas presiones previas a la elaboración del precepto y conformes a la mecánica política y al ejercicio del poder. Pero la afirmación de este carácter político de la relación estudiada no debe llevar a la aceptación del carácter puramente político de la misma, a favor de una interpretación, puramente voluntarista, de la política y del Derecho.

#### TRANSPOSICIÓN DE LA TENSIÓN A LA RELACIÓN IGLESIA-ESTADO

El análisis que acabamos de hacer en el ámbito interno al funcionamiento del ordenamiento jurídico primario que es el Estado nos será utilísimo para mejor comprender las relaciones Iglesia-Estado, con tal de dejar a salvo las notas características derivadas de la presencia de dos ordenamientos primarios u originarios.

La razón de ser de la tensión existente entre el ordenamiento primario y los demás modificados por él en función del bien común proviene de la interna interferencia de unos y otros y de la necesidad de reconocer la existencia de ciertas autonomías dentro del ámbito del Estado. Ahora bien, la convi-



**uencia mutua de la Iglesia y el Estado presenta características análogas tanto en relación a la interferencia de los ordenamientos cuanto a la exigencia no ya de autonomía, sino de independencia que deriva del carácter primario de ambos. Tratemos de aclararlo.**

**El Estado, y en general el ordenamiento primario, se atribuye a sí mismo lo que se viene denominando «la competencia de las competencias», es decir la facultad de definir por sí mismo el ámbito de expansión de su propio poder en orden a la realización de sus propios fines e intereses. Dentro, al menos, de los límites espaciales, definidos por las fronteras, el Estado debe ser juez de su propia competencia, y en ello se pone uno de los rasgos esenciales de una bien entendida soberanía. Hemos indicado que ello no significa la autorización de un comportamiento arbitrario; con todo, mientras la organización internacional no se estructure de manera más perfecta en orden a la tutela de unas bases de derechos fundamentales reconocidos por todos los Estados y coactivamente vindicados, el Estado definirá por sí mismo el campo de su propia acción así como los márgenes de autonomía que correlativamente autorice.**

**Sin embargo, desde el momento en el que aceptamos la presencia de otros ordenamiento primario allí mismo donde el Estado había de actuar, en principio, con plena independencia, introducimos una exigencia jurídica que elimina la supuesta plena competencia de las competencias. En adelante no puede ser el propio criterio solamente quien defina lo que se haya de disponer en función del bien común; ese criterio debe, por el contrario, confrontarse con un criterio extraño, no ya por meras exigencias doctrinales o ius-naturalistas, sino por exigencias jurídico-positivas que el otro ordenamiento pretende hacer valer, en un nivel de paridad al menos. La competencia estatal deja de ser una dimensión que se define en razón de sí misma y de su propio fin, para constituirse en una dimensión relativa, dialéctica diríamos, en cuanto confirmada, pero también limitada por la afirmación de un centro de poderes jurídicos, extraño a sí mismo.**

**La limitación del poder estatal, a pesar de la autonomía soberana que le es reconocida, encuadra perfectamente con la naturaleza funcional de ese mismo poder. El poder soberano no es otra cosa que una facultad de operar en función de un bien común que define la naturaleza y el alcance de ese poder. Es el reconocimiento de unos fines sociales que escapan a la función estatal lo que obliga al Estado a aceptar una limitación de la competencia de definir su propia competencia en cuanto ello sea condición necesaria para que esa otra función, religiosa o eclesial en nuestro caso, pueda realizarse eficazmente y en el respecto al hombre sobre el cual tanto la Iglesia como el Estado actúen. La duplicidad de fines da origen a la duplicidad de funciones y a las tensiones de los poderes que actúan para su realización.**

**Es muy interesante señalar que la diversificación de competencias proviene de la diversificación de funciones; así se comprende la posibilidad de evitar la confusión de los dos poderes, a pesar de que uno y otro actúen sobre la totalidad de una única vida societaria que es cogida desde perspectivas o**

instancias sociales diversas. La distinción que los tratados de Derecho público establecen entre sociedades materialmente idénticas y formalmente diversas sigue siendo muy luminosa, pero debe ser enriquecida con la consideración de que la identidad material no afecta solamente a la coincidencia de las personas sobre las que los poderes sociales de una y otra sociedad actúan, sino que se extiende el ámbito de la *mismo vida social* o conjunto de relaciones societarias a que, en función de uno y otro fin, esos mismos sujetos dan origen. Y queremos subrayar que esa identidad se da también, aunque de forma inadecuada, en las hipótesis del pluralismo religioso, aun cuando ello suponga separarnos de la forma de hablar tradicional.

Por otra parte, sin negar la positiva aportación que para la elaboración de la doctrina juspublicista ha supuesto la formulación de la diversidad de la Iglesia y el Estado por medio de la afirmación de dos sociedades distintas, con sus diversos fines, autoridades, medios, etc., no cabe duda que la visión de las relaciones de la Iglesia y el Estado a la manera de instancias jurídico-sociales diversas, pero operantes sobre una misma unidad social, cual pudo ser la cristiandad, ponía de manifiesto mejor la identidad de una vida societaria sobre la que actuaban presiones diversas e incluso contrapropuestas a la manera de una auténtica relación de oposición y equilibrio a la vez. A nuestro juicio, y a pesar de la real diversidad existente entre la situación histórica de cristiandad y la que actualmente se vive, especialmente en comunidades religiosamente divididas, aquella perspectiva en la consideración de las relaciones Iglesia-Estado, ofrece unos rasgos luminosos que también hoy son aprovechables.

Por esto nos parece perfectamente aceptable la interpretación que WALTER ULLMANN da en su obra *The Growth of papal Government in the Middle Ages* de las relaciones entre el poder imperial y el papal, a la manera de una dialéctica que no es superada de manera uniforme y constante, sino que se actualiza de forma distinta según que algunos de los polos, por razones ajenas a una visión puramente abstracta y teórica del problema, alcance un poder mayor. Es notable, además, la observación de que la presencia de ambos poderes, íntimamente ligados y relacionados, debió impedir el alcanzar una fija delimitación de las competencias de la Iglesia y del Estado, tal como a los iuspublicistas pudiera agradar en nuestros días.

#### PECULIARIDAD DE LA TENSIÓN IGLESIA-ESTADO

Antes de sacar algunas conclusiones que sirvan para aproximar nuestras reflexiones al campo de las realizaciones prácticas, quisiera insistir en la semejanza y en la diversidad de la tensión entre el ordenamiento originario y los ordenamientos internos a él, y las tensiones entre la Iglesia y el Estado. Ello nos ayudará a comprender una doble realidad, aparentemente paradójica. La primera será la real libertad de que puede gozar la Iglesia en los Estados a pesar de no ser reconocida como ordenamiento soberano y autónomo; la

**segunda, la aproximación de las tensiones existentes en un régimen de cristiandad a los existentes en un aparente régimen de separación e ignorancia mutuas.**

La semejanza proviene fundamentalmente de la renuncia a toda idea voluntarista del poder político. Desde el momento en que se admite un orden de verdad que ha de fundamentar las actividades políticas y se hace inseparable la realización de la justicia, de la incorporación de unos elementos o esferas básicas de libertad, se introduce la idea de la función humana del poder y la correlativa necesidad de determinar el ámbito del poder político en función de unas exigencias de libertad, limitadoras de aquél. El bien común y el bien privado, la ley y la libertad, la necesidad y la autonomía, son los dos polos que equilibran la dialéctica de la vida social. De una forma análoga, la aceptación de una función religiosa que escapa, como función propia y directa, del ámbito del poder civil, introduce también una exigencia de limitación en función de algo exterior, es decir, una tensión de libertad. La diversidad es, sin embargo, manifiesta si nos situamos en la línea de los principios del Derecho público de la Iglesia. Mientras que en el orden interno el Estado resolverá la tensión por sí mismo, en el juego de las legítimas influencias de las que surja la voluntad política, la presencia de un ordenamiento igualmente primario exigirá la renuncia a aquella exclusividad en la ordenación de la tensión. Quizás podría decirse, simplificando, que no es cuestión de tensiones dialécticas diversas, sino de vías distintas de llegar al equilibrio de las mismas.

Se comprende así la libertad real de que puede gozar la Iglesia en aquellos países en los que el Estado no solamente acepta, como inspirador de su política, el principio de subsidiariedad, sino que reconoce como ajena a la función que le es propia, la ordenación de un fenómeno religioso que puede considerar irrelevante en la medida en que no tropiece con la ordenación de los asuntos temporales o profanos. Es cierto que el no reconocimiento de la Iglesia como ordenamiento independiente supone una deficiencia teológica e incluso jurídico-doctrinal, pero en el orden de las realizaciones concretas esta deficiencia puede ser menos importante, según la amplitud del campo de acción que el Estado reserve bien a la iniciativa privada, individual y asociada, bien al fenómeno religioso.

Nos parece, por esto, normal que la acritud de las relaciones Iglesia-Estado, propia de concepciones liberales trasnochadas, se haya suavizado aun cuando la postura del Estado frente a la Iglesia no se haya modificado dogmáticamente. Ello debe atribuirse a una evolución interna al mismo concepto o naturaleza del Estado, en la medida en que éste se hace menos liberal y más «democrático», es decir más respetuoso de los derechos fundamentales de su pueblo. Así como, a la inversa, nos parece extraordinariamente peligrosa la tendencia socializante del Estado moderno, no sólo en los países de minoría católica, sino incluso la de aquéllos en los que el catolicismo sea mayoritario, dado que la progresiva intervención estatal no podrá menos de

introducir necesarias limitaciones a la autonomía eclesial, aun cuando se realicen bajo la mirada benevolente y complaciente de los mismos católicos.

La otra realidad a la que aludimos puede parecer más paradójica; asimilar las tensiones de un régimen de cristiandad a las existentes en un régimen de libertad o de aparente ignorancia puede parecer, a primera vista, carente de sentido. En realidad, no lo es. Ya indicábamos al principio como la ignorancia mutua se traducía en la práctica en la sujeción de la Iglesia al ordenamiento estatal, con una tendencia a la limitación de la libertad de acción eclesiástica; pero no se puede olvidar tampoco la estrecha colaboración o unión de un régimen de cristiandad se realiza mediante un trato de favor concedido a la Iglesia que se traduce en una serie de privilegios mutuamente concedidos, que oscilan entre los claramente favorables y los larvados o pantentemente odiosos. El aparentemente *libre* acuerdo en el ejercicio de ambos poderes se traduce, en la realidad, en un actuar conjunto, en una especie de competencia regalada que, aun cuando doctrinalmente sea fruto de un reconocimiento mutuo, en la práctica significa una limitación de la facultad de disposición autónoma. También aquí desaparece, aunque con un revestimiento jurídico distinto, la competencia de la competencia.

*A manera de conclusión*, intentaremos deducir algunos principios ordenados a la iluminación de la naturaleza de las relaciones Iglesia-Estado, manteniéndonos, claro es, en una perspectiva puramente doctrinal, de la que será fácil, sin embargo, llegar a derivaciones más prácticas.

Ante todo debe hacerse notar que la realización del equilibrio de las tensiones Iglesia-Estado es fundamentalmente una tarea política y en su actualización concreta, una dimensión política. Se trata de un equilibrio de poderes políticos. Ello es evidente, pero debe ayudarnos a renunciar a una pretensión que puede ser vana, es decir, la aspiración a una clara delimitación doctrinal de competencias, a la que se inclinan los textos del Derecho público. Ello no quiere decir que no deban tenerse en cuenta ciertos principios de acción, derivados del estudio de la naturaleza de ambas sociedades y de sus fines propios; pero la concreción habrá de ser necesariamente histórica y política.

La existencia de una tensión dialéctica entre la Iglesia y el Estado, tal como la hemos expuesto y que se traduce en un mayor o menor ámbito de libertad, es inherente a todos las formas concretas en que la relación que estudiamos, llegue a actualizarse. Ignorarlo equivaldría a desconocer uno de los elementos esenciales que definen la convivencia de los ordenamientos soberanos dentro de un mismo ámbito territorial.

La limitación de los poderes estatales en relación con la libertad de la Iglesia, puede realizarse por vías diversas y de eficacia variable según las distintas coyunturas históricas; pero en toda hipótesis es necesario llegar a la influencia sobre el poder público; a través de la cual se garantice el equilibrio entre la intervención y la autonomía.

El reconocimiento de la Iglesia como ordenamiento soberano y la elaboración de acuerdos bilaterales paritarios parece ser el instrumento actual-

mente más apropiado para evitar la asimilación de la Iglesia al rango de otro ordenamiento legítimo cualquiera dentro del ámbito del Estado. Sin embargo, para que dicho reconocimiento sea eficaz es indispensable que la voluntad política enfrentada con la Iglesia, sea fruto de un normal funcionamiento de las estructuras y de la vida política de un Estado.

Finalmente, las tendencias socializantes del Estado moderno así como el fenómeno histórico de la división religiosa, hacen urgente la tarea de garantizar el margen de libertad necesario para el funcionamiento de la Iglesia, a través de una acción sobre la comunidad política ordenada a garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los grupos, así como la tendencia hacia una diversificación funcional de los fines profanos y religiosos, a fin de que la libertad de la Iglesia quede garantizada por el juego político interno al Estado, ordenado a garantizar la autonomía de los ordenamientos internos al mismo.

JOSÉ MARÍA SETIÉN ALBERRO

Profesor Ordinario en la Facultad  
de Derecho canónico de Salamanca