

## EL NUEVO EJE DE LA PROBLEMATICA POLITICO-RELIGIOSA

### 1. INTRODUCCION

El tema de las relaciones Iglesia-Estado y más genéricamente la problemática político-religiosa, han interesado siempre por su trascendencia teórica y por su actualidad práctica, como nos enseña la Historia. Interesan también hoy bajo ambos aspectos, primero a nivel mundial como se puso de manifiesto a través de las discusiones conciliares a propósito de la libertad religiosa, también a nivel nacional como lo prueban los frecuentes conflictos entre jerarquías eclesiásticas y políticas, y, en especial, las ya interminables discusiones en torno al Concordato.

Creemos, sin embargo, que lo más trascendental y actual, no son estas relaciones entendidas en el plano de conclusiones y acuerdos, sino los mismos presupuestos, principios o fundamentos en que se deben cimentar tales acuerdos o conclusiones, sobre todo el problema de si después del Vaticano II han cambiado radicalmente esos presupuestos o principios. Pues, si nos encontramos ante un cambio revolucionario, necesariamente se hará sentir en sus consecuencias. Por tanto, sólo resolviendo, previamente esta cuestión estaremos en condiciones de acertar en la solución de la problemática político-religiosa hoy.

Aquí centramos, pues, nuestra investigación: ¿Cuál es la relación jurídica en que se encarna hoy la citada problemática? ¿Cuál es su eje derecho-deber, cuáles sus sujetos, su fundamento y contenido? ¿Cuáles sus consecuencias?

Y, contrastando la concepción ayer vigente en los tratadistas, al menos oficiales, de Derecho público eclesiástico, con la que, creemos, se impone hoy después de la *Dignitatis Humanae*, continuamos preguntando: ¿Sigue teniendo valor la concepción tradicional o hay que sustituirla por otra nueva triunfante en el último Concilio?

Planteado el problema con esta generalidad, la respuesta es unánime: El derecho exclusivo de la Iglesia propugnado ayer, debe dar paso al derecho universal de toda persona a la libertad religiosa, afirmado hoy claramente en los textos conciliares.

*N. de la R.*—Publicamos este artículo dejando al juicio del lector la valoración de las premisas y de la consecuencia que ha llevado al autor a negar la legitimidad de los concordatos y acuerdos entre la Santa Sede y los Estados y a repudiar también las representaciones diplomáticas de la Santa Sede. Recordamos a nuestros lectores que la Revista no se solidariza con las opiniones formuladas por los colaboradores que nos envían sus artículos para ser publicados.

Creemos, sin embargo, que ni se ha desentrañado plenamente el nuevo fundamento de las relaciones político-religiosas ni se sacan todas las consecuencias que necesariamente deben brotar de principio tan trascendental. La prueba está en que los mismos que lo proclaman, siguen hoy hablando de Iglesia y Estado como únicos interlocutores válidos para la problemática político-religiosa. Y, como si no fuese suficiente la Santa Sede para representar a la Iglesia en ese diálogo, no faltan hoy los que pretenden incorporar al mismo a las Conferencias Episcopales. Es decir, se suele seguir considerando a la Iglesia —y en general a cualquier institución religiosa—, y al Estado como los únicos sujetos de una relación jurídica, rebajada así, puesto que ya se reconoce que el poder jurisdiccional y exclusivo de la Iglesia queda reducido a un simple derecho igual al de las demás confesiones religiosas, pero no totalmente distinta, ya que todavía se sigue pensando que la Iglesia o cualquier institución religiosa, en cuanto tales, puede no ser sujetos de la citada relación jurídica.

Creemos ver la explicación de esta incongruencia, en el descuido de un aspecto importante del Vaticano II y, en especial, de la *Dignitatis Humanae*. Hay que distinguir en estos documentos, dos aspectos o vertientes. La que mira a la libertad religiosa como nueva base de las relaciones de la Iglesia con las otras confesiones religiosas, dentro de la órbita estatal, y la que se enfrenta con el citado derecho como un nuevo eje, de donde brotan unos nuevos sujetos y unas nuevas consecuencias, de la problemática político-religiosa.

Por exigencias prácticas de política internacional y nacional, la *Dignitatis Humanae* fue estudiada a fondo y aplicada consecuentemente en la práctica, bajo el primer aspecto. Pero se descuidó, creemos, la parte más trascendental del documento y más fecunda en consecuencias prácticas en el campo de la problemática político-religiosa, pues, en él, a nuestro entender, se configura un nuevo eje, unos nuevos sujetos y contenido, unas nuevas consecuencias que afectan a toda la problemática político-religiosa. Hacia esta meta así concretada dirigimos nuestra investigación.

Claro está que aquí nos limitamos a analizar el Magisterio Eclesiástico expresado en el Vaticano II, a reflexionar sobre él, y a examinar las consecuencias que del mismo necesariamente se deduzcan. Y aunque es verdad que los principios de este Magisterio exigirán que sean llevados cuanto antes sea posible a la práctica, también es cierto que el problema de su aplicación, es decir, el tiempo y modo de la misma, es una cuestión de oportunidad política que como tal corresponde a las autoridades competentes, y tratándose de la Iglesia, a las jerarquías eclesiológicas.

Sólo nos resta explicitar el plan de nuestro estudio. Analizaremos primero el nuevo eje o relación de libertad religiosa, pues, sólo a partir del mismo, por su carácter de principio clave y fundamental, estaremos en condiciones de establecer las bases de nuestra investigación. Simultáneamente estudiaremos su contenido. Pasaremos después a buscar los apoyos sobre los cuales ha

de girar el citado eje, es decir, los nuevos sujetos de la nueva relación de libertad religiosa. Por último intentaremos deducir las consecuencias prácticas que se sigan de esta nueva concepción de la relación político-religiosa. Y, pues, nos encontramos ante un cambio revolucionario, haremos nuestro estudio en continuo contraste con la concepción antigua. Así, al mismo tiempo que descubrimos un nuevo camino, destacaremos también sus diferencias con el anterior.

Esperamos que nuestra reflexión nos lleva a afirmar las conclusiones antes insinuadas con carácter teórico absoluto. Pensamos, que, al menos habrá que aceptar la solución apuntada como una exigencia del Vaticano II en cuanto encarnada en el mundo de hoy.

## 2. EL NUEVO EJE O RELACION JURIDICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

### 2.1. ANÁLISIS COMPARATIVO.

Empecemos, pues, estudiando el mismo eje o derecho deber de libertad, según la *Dignitatis Humanae*<sup>1</sup>. Su oponente, con el cual estableceremos el contraste, es el derecho-deber a la libertad religiosa de la Iglesia según la opinión tradicional<sup>2</sup>.

La confrontación se puede iniciar analizando la cualificación jurídica que ambas concepciones tienen de la libertad religiosa.

<sup>1</sup> A. F. CARRILLO DE ALBORNOZ: *La libertad religiosa y el Concilio Vaticano II* (Madrid 1966); J. LECLER, A. GRILBERT, P. PAVAN, L. VISCHER, N. EDELBY, J. VROEMEN, J. MASSON, T. JIMÉNEZ URRESTI, en "Concilium" 18 (1966), número dedicado al tema de la libertad religiosa; A. BORRÁS, E. COLOMER, J. M. DALMAU, E. G. DE ENTERRÍA, R. MUÑOZ PALACIOS, P. SUÑER, en "Unitas" 4 (1965), número dedicado a la libertad religiosa; T. JIMÉNEZ URRESTI: *La libertad religiosa* (Madrid 1965); IDEM: *De natura iuridica iuris "ad libertatem religiosam"*, en "Rev. Esp. de Teología" (1966) 349-376; A. MILLÁN PUELLES, J. J. LÓPEZ IBOR, C. FABRO, L. RECASÉNS SICHES, A. FONTÁN, G. THILS, A. FUENMAYOR, R. GABAS, A. DE COSSÍO, A. BASAVE, en "Atlántida" 24 (1966), número dedicado a la libertad religiosa; J. M. SETIÉN: *Contenido doctrinal de la Declaración del Vaticano II "Dignitatis Humanae"*, en "Iglesia Viva" (1966) 43-73; M. ZALBA y J. M. DÍEZ ALEGRÍA: *Declaratio Concilii Vaticani II "Dignitatis Humanae"*, en "Periodica" (1966) 170-192; J. FUCHS: *De libertate religiosa et de libertate religionis Christi*, en "Gregorianum" (1966) 41-52; J. MURRAY: *La Declaration sur la liberté religieuse*, en "Nouv. Rev. Th." 88 (1966) 41-64; CORRAL, D. ALEGRÍA, FONDEVILA, MATÍAS GARCÍA, LÓPEZ DE PRADO, L. VELA: *Vaticano II. La libertad religiosa* (Madrid 1966); R. COSTA: *Théologie de la liberté religieuse* (Gembloux 1969); F. P. VERA URBANO: *La libertad religiosa como derecho de la persona* (Madrid 1971); J. ROCHE: *Iglesia y libertad religiosa* (Barcelona 1969); J. PÉREZ-LLANTADA: *La libertad religiosa en España y el Vaticano II* (Madrid 1974).

<sup>2</sup> LEÓN XIII: *Immortale Dei, Libertas praestantissima, Milieu des sollicitudines*, en "Doctrina Pontificia. Documentos políticos" (BAC), págs. 193-243; IDEM: *Longinqua oceani*, en "Doctrina Pontificia. Documentos sociales" (BAC), pág. 390; SAN PÍO X: *Vehementer nos*, en "Doctrina Pontificia. Documentos políticos" (BAC), pág. 384; PÍO XII: *Alla vostra filiale*, 23-III-1958, en AAS (1958) 220; F. CAVAGNIS: *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*; F. X. WERNZ: *Ius Decretalium*, I; F. M. CAPPELLO: *Summa Iuris Publici Ecclesiastici*; P. SOTILLO: *Compendium Iuris Publici Ecclesiastici*; E. F. REGATILLO: *El Concordato Español de 1953*.

Frente a la *Dignitatis Humanae* que concibe la libertad religiosa como un derecho personal subjetivo en sentido estricto; el pensamiento tradicional, refiriéndose a la libertad de la Iglesia, no la concibe como un simple derecho subjetivo, al menos entre cristianos, sino como un poder jurisdiccional y exclusivo de la Iglesia, quien actúa sobre el Estado a través de la potestad indirecta, lo instrumentaliza como brazo secular suyo ante oposiciones extra o intraeclesiales, y, en definitiva, al integrar, en el bien común estatal, lo católico como su núcleo primario, subordina y somete jurídicamente el bien común estatal a los supremos intereses eclesiales.

La confrontación nos ofrece también diferencias en cuanto al sujeto portador de las citadas potestades.

El de la libertad religiosa, tal como la ha proclamado el Vaticano II, es el hombre en toda su universalidad y sólo por el hecho de ser persona; por consiguiente, no sólo el católico o el cristiano o el de buena fe o el que adopta una postura positivamente religiosa, sino también el que no es católico ni cristiano, el que procede de mala fe y aun el que adopta una postura negativa u opuesta ante el problema religioso.

Frente a esta concepción universal o extensiva del sujeto portador del derecho a la libertad religiosa, el pensamiento tradicional se cierra en el más absoluto particularismo al reconocer sólo a la Iglesia católica —y en su tanto a los católicos—, como sujeto único y exclusivo no ya de un poder autoritario pero aún de un simple derecho subjetivo a la libertad religiosa; por tanto, todos los demás, personas o instituciones religiosas, no son de suyo sujetos de la citada libertad; sólo por exigencias de un bien común que comprende lo católico como su núcleo primario, podrán ser de hecho tolerados, podrá el ordenamiento positivo otorgarles un derecho precario de libertad, es decir, condicionado sólo por las conveniencias del bien común tanto en su concesión como en su supresión.

Las diferencias se mantienen si preguntamos ante quién se pueden invocar tales derechos.

El derecho a la libertad religiosa, lo pueden invocar sus titulares, es decir, toda persona humana, ante los demás hombres, ante la sociedad, ante el Estado, y como una estricta exigencia de justicia.

En el mundo cristiano, la Iglesia, según la opinión tradicional, podría invocar ante los mismos, no un simple derecho subjetivo sino una imposición jurisdiccional; mientras que las demás personas e instituciones no católicas, al no ser de suyo sujetos activos de libertad religiosa alguna, tampoco podrán invocarlo ante nadie; sólo mientras duren las exigencias del bien común en virtud de las cuales se les concediera un derecho precario a la libertad podrán invocarlo ante los demás hombres y ante el Estado.

Las diferencias entre ambos derechos se extienden al campo del ejercicio de los mismos.

El campo dentro del que se puede invocar el derecho personal es el de lo religioso en toda su amplitud. Esto supone un concepto de religión reducido

a su mínima comprensión y abierto a la máxima extensión, es decir, a todas las religiones. Más, dentro de este campo de lo religioso, se mueven, no sólo los que aceptan algún estilo de vida religiosa, sino también aquellos que la desconocen o niegan, como los agnósticos o ateos.

El campo del derecho eclesial es más limitado, pues queda reducido a la actividad positiva cristiano-católica. Es decir, a aquella misión magisterial, santificadora y rectora encomendada a los Pastores, y a la correspondiente vida cristiana del Pueblo de Dios. No se extiende, por tanto, ni a otra actividad religiosa, ni mucho menos a una actividad extrareligiosa. Por supuesto que, según esta concepción, no se reconoce a las confesiones no católicas campo alguno de legítima actividad que brote de un derecho natural.

Las diferencias se acentúan si nos fijamos en los contenidos de ambos derechos.

El derecho de la persona a la libertad religiosa se configura: positivamente, como una autonomía, una soberanía, una independencia del hombre y de las comunidades en su vida religiosa frente a toda clase de ingerencia humana; y, negativamente, como la exclusión de toda coacción, sea moral, física o mixta, que pueda atentar contra el espontáneo desarrollo de la citada vida. El objeto, pues, de este derecho es única y exclusivamente el garantizar una órbita de autonomía o inmunidad en cuanto tal, con precisión del signo y categoría de la actividad religiosa que se protagonice dentro del mismo. Autonomía religiosa que brota exclusivamente de la dignidad de la persona.

En este aspecto la diferencia con el derecho eclesial es manifiesta. Cuando afirmamos este derecho, ante todo ponemos el acento en el signo y categoría de la actividad cristiana en cuanto tal, es decir, en el ejercicio de la misión salvadora impuesta por Cristo a la Iglesia; y sólo, como necesaria consecuencia de esta misión, proclamamos el derecho a la autonomía o inmunidad de coacción circunscripta a la misión encomendada por Cristo. Por tanto, el objeto de este derecho es proteger ante los hombres y poderes humanos el cumplimiento de la suprema misión encomendada por Dios a su Iglesia, como exigencia, no de la dignidad de la persona, sino de la misma misión. El derecho garantiza positivamente, no sólo la órbita, sino también la actividad religiosa que dentro de la misma se ejercita. No hay que decir, que, según la opinión tradicional, toda actividad no católica es incapaz de ser objeto de un derecho, no sólo en sí misma sino también como mera órbita de autonomía o inmunidad.

Examinemos los planos en que ambos derechos se desarrollan.

El derecho de la persona a la libertad religiosa se extiende a todos los planos de la actividad humana: en el plano individual interno-externo, núcleo y eje sobre el cual giran todos los demás; también en el plano familiar; después en el plano social centrípeto con la autonomía, ya de las comunidades religiosas a organizarse, regularse y gobernarse, ya de sus jerarquías, en especial en cuanto a su formación, nombramiento y traslado; por último en el plano social centrífugo o de expansión bajo los tres aspectos de propaganda, de influencia social y de penetración a través de diversas asociaciones.

La concepción tradicional, no se limita a reconocer y garantizar la extensión de la Iglesia y de los cristianos en todos esos planes, sino que se impone jurisdiccionalmente al Estado católico en virtud de la potestad indirecta para que defienda y facilite la actividad eclesial en todos esos planos como al núcleo principal del bien común. Y para que la proteja incluso poniendo la fuerza coactiva estatal al servicio de la autoridad de la Iglesia entre sus súbditos, es decir, todos los que han sido bautizados. Más, el Estado debe ser también instrumento de la Iglesia para eliminar toda actividad externa tanto individual como social de otras confesiones religiosas no católicas, a las cuales no se les reconoce derecho alguno en estos planos. El único derecho que siempre reconoció el pensamiento tradicional a los no bautizados, ante la Iglesia y consiguiente Estado católico, fue el de oír o no la predicación del Evangelio, el aceptar o rechazar la fe, el de bautizarse o no bautizarse. Pero, según este mismo pensamiento, la misión evangelizadora de la Iglesia como su consiguiente misión salvadora debe ser reconocida y no impedida por los no bautizados y sus respectivos Estados; de manera que, si atentaran contra este derecho de la Iglesia, podría ésta reivindicarlo a través del Estado católico. Esta es la doctrina que se hizo vida en la evangelización de América.

Comparemos ahora las normas moderadoras que señalan los límites de ambos derechos. Se podría pensar que formalmente son idénticas, ya que las citadas normas, en modo alguno negadoras del derecho a la libertad religiosa tal como ha sido legítimamente tipificada, sino fijadores de su órbita exacta de actuación, se limitan a impedir los abusos que bajo pretexto de libertad religiosa se pudieran cometer, y a hacer compatible el ejercicio de este derecho con los derechos de los demás. Pero, a pesar de esta identidad formal, son grandes, como a continuación veremos, las diferencias materiales o de contenido de las normas moderadoras, diferencia que tiene su raíz en la distinta naturaleza, fundamento y extensión de cada derecho.

Al ser el derecho personal a la libertad religiosa un derecho en sentido pleno, exactamente tipificado, idéntico e igual para todos los hombres, natural y por tanto intocable, radicado en la dignidad de la persona humana y tan inderogable como la misma, propugnador de la máxima libertad y de la misma limitación, tan universal como el hombre mismo, y núcleo primordial, no sólo del bien común sino aun del mismo orden público; es lógico que sus normas moderadoras sean las mínimas, es decir, sólo las exigencias fundamentales del orden público a juicio del Estado, normas que, lejos de negar o restringir el derecho personal y universal a la libertad, deben garantizar ese derecho en toda su amplitud, y que sólo se limitan a combatir sus abusos y a establecer una regulación que haga posible el ejercicio del derecho de todos en su vida religiosa. Por tanto, la órbita de actuación del derecho personal a la libertad religiosa es máxima, y las exigencias de las normas moderadoras, mínimo. El Estado es el moderador de un derecho igual para todos.

Muy distinta es la situación tratándose del pensamiento tradicional. Según éste, en primer lugar, al reconocer como único derecho pleno de libertad religiosa el fundado en la sumisión salvadora encomendada por Jesucristo a su

Iglesia, y al situar como núcleo primario del Estado católico ese valor, los límites de este derecho sólo podrían estar, mirando a la vida católica, en el abuso del mismo a juicio en último término de la Iglesia en virtud de las facultades que la potestad indirecta le confiere. Mirando a la actividad religiosa no católica el cerco limitativo es mucho más cerrado, ya que el Estado católico, salvando el derecho que toda persona tiene a aceptar o no aceptar la fe, y el derecho precario que por exigencias del bien común se concedería a los acatólicos, podría y aún debería estrechar el cerco hasta aniquilar toda vida religiosa no católica, fundado en que el derecho de la Iglesia así lo impone y en que los no católicos no tienen derecho personal a la libertad religiosa; consiguientemente toda actividad confesional no católica, lejos de ser el ejercicio de un derecho, es un abuso del mismo y por tanto reprimible. Es claro que, según esta concepción, la órbita de actuación del derecho a la libertad religiosa es mínimo, y las exigencias de sus normas limitadoras, máximo. El Estado es, pues, el garantizador-moderador del único derecho de la Iglesia.

Las diferencias entre ambos derechos se manifiestan de una manera radical, si nos fijamos en el fundamento de los mismos.

Al hablar del derecho personal, y universal a la libertad religiosa, la *Dignitatis Humanae*, excluye expresamente una fundamentación que tenga su base en la autonomía absoluta del hombre ante Dios, o en la disposición subjetiva de la persona; y sitúa el fundamento en la dignidad misma de la persona humana, tal como lo podemos conocer por la razón, fundamento que extiende a todos los planos de la libertad religiosa.

Por el contrario, el penamiento tradicional, fundamenta inmediatamente el derecho cristiano a la libertad religiosa y en especial el poder jurisdiccional de la Iglesia al mismo, no en la naturaleza humana, sino en la revelación sobrenatural, en la palabra de Dios; y trata de buscar una justificación racional de la primacía eclesial sobre el Estado, en la teoría de la jerarquización que debe regir entre dos sociedades desiguales, una de las cuales es superior a la otra en sus fines.

Consecuentemente también será distinta la valoración de ambos derechos.

La Declaración califica el derecho personal a la libertad religiosa como un derecho natural, ya en general, ya en sus varios planos, ya en sus límites.

La autoridad de la Iglesia y el derecho del cristiano, en la concepción tradicional, son concebidos como un derecho sobrenatural, un derecho divino positivo tanto en su origen como en el objeto último de su misión protectora, la vida cristiana de los fieles.

Por último, la meta o fin que persiguen los derechos que venimos comparando son diferentes.

El fin inmediato del derecho personal a la libertad religiosa es garantizar a todo hombre una órbita de autonomía dentro de la cual pueda desarrollar su vida religiosa con precisión de la calidad verdadera o falsa de la misma y de su signo positivo o negativo. El fin último del citado derecho hay que situarlo en que toda persona alcance de manera humana, es decir, inteligente

y libremente, la plenitud de la verdad religiosa, plenitud que hoy está encarnada en la Iglesia católica; con otras palabras: para que el hombre camine libremente hacia la Iglesia, hacia Cristo, hacia Dios; pues la razón última de todo derecho, hay que situarla en la mente y voluntad divina en cuanto exigen que respondamos de modo acorde con nuestra dignidad personal a su llamamiento, a su vocación.

En la concepción ayer vigente, la finalidad de los derechos de la Iglesia era garantizar a la misma, con carácter exclusivo, el ejercicio de su misión salvadora, es decir, su función de magisterio, de santificación y de gobierno, con la correspondiente respuesta de los fieles. De ahí que la protección jurídica, no se extendía a cualquier actividad religiosa, sino sólo a la católica, de ahí que tal protección suponía también la eliminación, al menos pública, de toda otra actividad religiosa no católica, que, al no ser salvadora sino corruptora del auténtico mensaje evangélico, lejos de disfrutar de derecho alguno, debía ser reprimida.

## 2.2. CONCLUSIÓN DE ESTE ANÁLISIS.

Después de este estudio comparativo, es fácil concluir, que, nos encontramos, no sólo ante dos derechos distintos, sino también incompatibles si los enfrentamos en su totalidad.

De un lado está la Iglesia protegida por un derecho autoritativo, exclusivo, válido sólo para actividad cristiano-católica, garantizador, no sólo de una órbita de autonomía, sino aun de la actividad salvadora que dentro de la misma se ejercita, extensivo a todos los planos de la vida humana, moderado por normas que eliminan toda actividad religiosa no católica, fundado en la Revelación, valorado como un derecho divino positivo y con la finalidad de proteger sólo la misión salvadora de la Iglesia católica.

De otro está la persona protegida por un simple derecho subjetivo, universal, válido para toda religión, configurado como una simple órbita de autonomía ante los hombres y el Estado, exigible en todos los planos, moderado por unas normas iguales para todos garantizadoras de la máxima libertad y sólo eliminadoras del abuso, fundado en la dignidad natural y con la finalidad inmediata de proteger la autonomía de la persona en su vida religiosa.

Es indiscutible que entre un derecho autoritativo y exclusivo de la Iglesia y un derecho universal e igual para todos los hombres, no hay composición posible. Sólo cabe la eliminación de uno por el otro en los aspectos en que la incompatibilidad es manifiesta.

La doctrina de ayer sacrificó, sin duda por desconocimiento, el derecho personal universal, al derecho exclusivo de la Iglesia. Hoy las cosas han cambiado. El movimiento ideológico que triunfó en el Vaticano II, en especial al afirmar la independencia de Iglesia y Estado, la autonomía de lo temporal, y, en especial al exponer su concepción de la libertad religiosa, dejó fuera de combate la concepción tradicional y estableció como inconcuso el derecho universal e igual de la persona en su vida religiosa. Cayeron, por consiguiente