

LAS RELACIONES DE LA IGLESIA Y EL ESTADO EN LOS CANTONES DE LA CONFEDERACION HELVETICA

Introducción y textos constitucionales

I

INTRODUCCION

El Marco confederal

La Iglesia y el Estado, en los Cantones de Suiza, se relacionan de acuerdo con lo establecido en las diversas constituciones cantonales o semicantonales que, en número de 26, forman el variado abanico de sistemas que va desde la más estricta confesionalidad, de acuerdo con la mentalidad reformada (Vaud), a la separación matizada y amigable (Ginebra). Con todo, el variado y abundante articulado cantonal, debe entenderse en el marco de los principios comunes de la Constitución Federal. Fue hace ya casi siglo y medio cuando los cantones aceptaron la vigencia de un mismo marco normativo. Los suizos, hasta nuestros días, en su gran mayoría, se han encontrado cómodos dentro de dicho marco que garantiza el pluralismo dentro de la unidad general. Por ello, no son pocas las constituciones cantonales que se apropian, con más o menos amplitud, el mismo texto de la Constitución de la Confederación. A partir de ahí, tratan otros aspectos más concretos, de acuerdo con las características propias de su personalidad colectiva.

El marco confederal esencial de las relaciones de la Iglesia y el Estado (arts. 49 y 50), debe entenderse de acuerdo con la época en que fue establecido. No olvidemos que la Constitución de 1848 se redactó después de los conflictos religiosos de Argovia y de la guerra del Sonderbund. Y que la reforma de 1874 tuvo lugar tras la escisión de la Iglesia católica-cristiana (viejos católicos) y durante los conflictos del kulturkampf suizo. De acuerdo con ello la Constitución, que reconoce la libertad de conciencia y de creencia (art. 49/1), la inmunidad de coacción (art. 49/2) y la libertad de cultos (art. 50/1), establece en su ejercicio, unos límites bastante restrictivos. Todos ellos son consecuencia del miedo a la ingerencia de la Iglesia en los asuntos del Estado y a las luchas o tensiones de unas confesiones con otras. Deducción práctica de ello es el principio de que «en el territorio suizo no pueden eri-

girse obispados sin la aprobación de la Confederación», lo que ha llevado a la conclusión de diversos Convenios entre el Estado suizo y la Santa Sede¹.

Es cierto que la reforma constitucional de 1973 por la que se suprimieron los artículos 51 y 52 de la Constitución Federal supuso la superación de los límites obsoletos que prohibían en el territorio helvético la orden de los jesuitas y asociaciones afiliadas o la fundación o el restablecimiento de conventos u órdenes religiosas. El referendun popular concluyó con un texto no sólo anacrónico sino también poco adecuado como texto de rango constitucional².

Esta tendencia a la apertura no ha dejado de seguir adelante. En 1977, la *Commission d'experts pour la préparation d'une revision totale de la Constitution Fédérale*, redactó un Proyecto que, aunque no llegó a convertirse en una nueva Constitución, nos indica cuál es la dirección general del momento presente. El art. 11 del Proyecto trata en términos modernos la cuestión de la libertad de conciencia y de creencia³, y los artículos 51 y 55 hacen una rápida referencia, en el marco de las competencias cantonales, a las relaciones de la Iglesia y el Estado.

Otro punto de referencia para conocer la dirección de la voluntad popular, en lo que respecta a las relaciones de la Iglesia y el Estado, fue el intento de modificación de la Constitución, sometido a referendun popular en 1976, en orden a establecer la separación de las Iglesias y el Estado. En dicha ocasión, el pueblo suizo rechazó la innovación que representaba la separación y optó por seguir el marco tradicional de la confesionalidad. Desde el citado año hasta el presente, no parece haberse producido en la citada cuestión, ningún cambio sociológico de radical importancia. Pero tampoco debemos dejar de considerar la opinión de los expertos que confirman que la progresiva tendencia de la sociedad a la secularización impulsará en el futuro un replanteamiento de las relaciones Iglesia-Estado hacia un marco mucho menos confesional que el existente en la actualidad⁴.

De la Confederación a los Cantones

La Constitución actual no afirma expresamente que el contenido de las relaciones Iglesia-Estado sea materia principal de los Cantones, pero la ausencia de una falta de referencia, si quiera somera, a una materia que en todo el ámbito suizo ha tenido siempre excepcional importancia, indica que

1. El texto de los Convenios actualmente vigentes, con Introducción de S. Petschen, pueden verse en: Corral-Giménez Martínez Carvajal, *Concordatos vigentes*, F.U.E. (Madrid 1981) tomo I, pp. 579 y ss.

2. Referéndun popular de 20 de mayo de 1973.

3. Projet de Constitution, 1977. Art. 11: "Todos pueden libremente escoger y profesar su religión o sus convicciones filosóficas. Todos tienen el derecho de adherirse a una comunidad religiosa, de seguir una enseñanza religiosa o de cumplir con un acto religioso y nadie puede obstaculizárselo. Todos tienen la misma libertad para sus convicciones filosóficas".

4. Véase al efecto: E. Isele, *Faut-il séparer l'Eglise de l'Etat?* en *L'Eglise et l'Etat: évolution de leurs rapports* (Zurich 1974) 11 y ss.

cuando se redactó la Constitución de 1848 y la reforma de 1874 no se pensó en modificar la costumbre secular suiza. Esa pauta es la que sigue el Proyecto de Constitución de 1977 que dice en su artículo 51: «Les cantons ont la responsabilité principale dans les domaines suivants: e) les relations entre l'Eglise et l'Etat», que no hace más que explicitar el principio general vigente.

Dicha responsabilidad principal aparece en el articulado de las Constituciones cantonales⁵. Se trata de un articulado muy diverso dado el pluralismo imperante en la Confederación Helvética, pluralismo que responde a la diversidad confesional y al grado de evolución histórica, muy distinto de unos cantones a otros. Pero, dentro de la diversidad, pueden señalarse como objeto del contenido, las siguientes materias:

1. La libertad religiosa. Principio general y límites.
2. La Confesionalidad y el tipo de reconocimiento que se da a las Iglesias.
3. La Autonomía de las Iglesias.
4. La Organización de las Iglesias en comunidades eclesiásticas comunales.
5. La Economía.
6. Cuestiones varias: enseñanza, pertenencia a las Iglesias, templos, conventos, ministros, días festivos..., etc.

1. *La libertad religiosa. Principio general y límites*

La cuestión de libertad religiosa es tratada en las constituciones de numerosos cantones de acuerdo con el texto de la Constitución Federal. Así lo hacen, por ejemplo, Zurich, Glaris, Schaffhouse, Appenzell-Rhodes Exteriores y otros varios. Algunas Constituciones, sin embargo, han buscado una redacción escueta, de corte moderno. Es el caso de Ginebra, el Jura y el Ticino. La Constitución del Cantón de Argovia renovada en el año 1980, encontró, a nuestro modo de ver, una formulación modélica: «Las comunidades religiosas son libres en la configuración de su doctrina, de su organización y de su culto» (art. 12). En varios casos, la formulación de los límites al ejercicio de la libertad religiosa adolece del miedo, ya superado sociológicamente, a la vuelta a las luchas confesionales que tuvieron lugar el siglo pasado. Expresión típica de ello viene a resultar la parte final del art. 56 de la Constitución cantonal de Turgovia, cantón afectado por las luchas entre católicos y cristianos viejos tras el cisma originado por la declaración dogmá-

5. Algunas de las Constituciones explicitan la competencia cantonal en esta materia como afirma, por ejemplo, el art. 13 de la Constitución de Vaud: «La ley regula las relaciones de la Iglesia y el Estado». Otras Constituciones hacen referencia al instrumento del Concordato. Se trata obviamente de cantones católicos como el de Unterwald Superior (art. 7) o el de Friburgo (art. 2), que hacen respectivamente referencia a la cuestión de la adscripción a una diócesis o a los conflictos originados en el tratamiento de materias mixtas.

tica de la infalibilidad pontificia en 1870. Dice así su texto: «Contra decretos y reglamentos eclesiales, así como contra acciones de eclesiásticos individuales que pusieran en peligro el orden público o los derechos de los ciudadanos o la paz entre las confesiones, pueden proceder las autoridades estatales y tomar las medidas adecuadas para impedirlo». Otras limitaciones son las establecidas en diversas Constituciones sobre la autorización previa a la implantación de las corporaciones religiosas. Así, Neuchâtel (art. 72), Ginebra (art. 176), los Grisones y otros. La Constitución de Neuchâtel establece que las funciones eclesiásticas son incompatibles con el mandato de diputado al Gran Consejo.

Muy original resulta, tanto en el fondo como en la forma, la limitación que el artículo 13 de la Constitución de Neuchâtel establece al derecho al ejercicio de los cultos pues la redacción reconoce que los cultos cristianos e israelitas son, «compatibles con el orden público y las buenas costumbres». La afirmación supone un exquisito respeto a dichos cultos con lo que la limitación queda referida exclusivamente al ejercicio de otros cultos no especificados en la Constitución.

2. *La Confesionalidad*

Es el Concilio Vaticano II el que define la confesionalidad como un especial reconocimiento por parte del Estado de una o varias Iglesias. Para la Constitución de Appenzell-Rhodes Interiores, la confesionalidad es el disfrute de una Iglesia «de apreciación y protección por parte del Estado» (art. 3). En Suiza, dicho reconocimiento se concreta de diversas formas, en gradación, según la vinculación que la Iglesia tenga con el Estado. En el caso de los cantones suizos la gradación viene a ser la siguiente:

- a) Iglesia de Estado (características residuales).
- b) Religión oficial del Estado.
- c) Iglesias nacionales.
- d) Iglesias con personalidad de derecho público.
- e) Iglesias reconocidas como asociaciones privadas, de interés público.
- f) Iglesias reconocidas como asociaciones privadas, simplemente.

Hablamos aquí del reconocimiento jurídico que la Iglesia o Iglesias reciben por parte del Estado. Distinta es la consideración que las Iglesias reciben por parte del pueblo. Claro que dicho reconocimiento sociológico, al recogerse también en los textos de diversas Constituciones, viene a ser, de una u otra forma, el fundamento del reconocimiento jurídico. Es el caso de la Constitución de Uri en la que se dice que la mayoría de la población es católica, o en las de Unterwald el Alto y Friburgo en las que aparecen la mayoría católica y la minoría evangélico reformada⁶.

6. Constitución de Uri, art. 2; Constitución de Unterwald Superior, art. 3; Constitución de Friburgo, art. 2.

a) Iglesias de Estado fueron en Suiza las Iglesias protestantes desde la Reforma hasta el siglo XIX. Pero en el siglo pasado, envidiando la independencia que la Iglesia católica tenía con respecto a los poderes temporales, empezaron dichas Iglesias a pensar en una nueva forma de relación con el Estado que no tuviera unas características tan dependientes como hasta entonces. Ello llevó a la sustitución de la Iglesia de Estado por la de Iglesia Nacional. Así ocurrió en numerosos cantones, como por ejemplo, en los de Zurich y Berna. Al pasar a ser nacionales, las Iglesias adquirían personalidad jurídica propia sin perder, de cara al país, su rango máximo de consideración y prestancia. Hay con todo un cantón que mantiene, todavía hoy, algunas características propias de la Iglesia de Estado⁷. Se trata del Cantón de Vaud en donde las Iglesias carecen de personalidad jurídica pública. La Iglesia Católica es, en cuanto a sus parroquias federadas entre sí, una asociación de derecho privado. Y la Iglesia Evangélica Reformada, aunque goza de autonomía en el campo de lo espiritual, depende del Estado en cuanto a su organización externa (Ley sobre la Iglesia Evangélica Reformada del 25 de mayo de 1965). Los ministros de culto están remunerados directamente por el Estado que tiene a su cargo los gastos de la administración de la Iglesia. Al no tener ni la Iglesia Reformada ni sus parroquias personalidad jurídica de derecho público puede ser calificada jurídicamente de establecimiento público no personalizado.

b) Religión oficial del Estado. Desde el punto de vista histórico, la concepción protestante de Iglesia de Estado, tal como se encuentra hoy día en el Cantón de Vaud, ha tenido en los Estados católicos su contrapartida, a partir de la concepción católica de las relaciones Iglesia-Estado. Dicha contrapartida ha sido la consideración de la religión católica como la oficial del Estado. En este marco cabe situar al Cantón del Valais en el que «la religión católica, apostólica y romana es la religión del Estado» (art. 2 de la Constitución cantonal). Ello no ha sido obstáculo para que en 1974 la Iglesia evangélica reformada fuera considerada corporación de derecho público lo que quiere decir que la expresión tradicional «religión oficial del Estado» se ha ido vaciando del contenido excluyente que antaño se le daba. También en dicha fecha se introdujo el impuesto eclesiástico por la Iglesia católica. Hasta entonces eran las comunas políticas las que cubrían, por medio de una subvención, los gastos de la religión oficial.

c) La expresión «Iglesia nacional» es la que más se utiliza en los textos constitucionales. Significa que la Iglesia calificada así tiene rango de institución nacional similar al que puede tener la expresión lengua nacional o Uni-

7. Decimos algunas características porque también la Iglesia de Vaud evolucionó en el siglo XIX principalmente por la ley de 19 de mayo de 1863 que concedió a la Iglesia su propia administración bajo la alta supervisión del Estado y consagró la distinción entre lo espiritual, asunto de la Iglesia, y lo temporal, dominio del Estado. Véase: R. Centlivres et J.-J. Fleury, *De l'Eglise d'Etat à l'Eglise nationale (1839-1863)* (Lausanne 1963).

versidad nacional. Con ello se hace referencia al peso que ha tenido en la historia y en la tradición y a la importancia con que es considerada sociológicamente, vinculada al prestigio y a la dignidad nacional. Debido a ello se hace merecedora de tal titulación. Así, la Iglesia católica es la Iglesia nacional de Unterwald Inferior. En Turgovia son Iglesias nacionales la Evangélica y la Católica. Y en Argovia, la nueva Constitución de 1980 reconoce como Iglesias nacionales a la Evangélica, la Católica y la Cristiano-católica. Tradicionalmente ha sido Iglesia nacional la que ha tenido más importancia en los diversos cantones, desde el punto de vista histórico y sociológico. Pero en los últimos tiempos se ha impuesto la tendencia a establecer en pie de igualdad a las dos confesiones principales del país.

d) Las Iglesias de notable importancia por su tradición y prestigio, sean Iglesias nacionales o no, tienen en numerosos cantones la consideración de Iglesias reconocidas con personalidad de derecho público. Esto acontece en la práctica totalidad de los cantones suizos excepto en el de Vaud, por carta de más como hemos visto, y en los de Neuchâtel y Ginebra, por carta de menos, dado que se consideran no confesionales. En algunos cantones es sólo una Iglesia la que tiene personalidad jurídica de derecho público como es el caso de Schwyz, Appenzell-Rhodes-Interiores y Unterwald Inferior. En los tres casos se trata de la Iglesia católica. En la mayoría de los cantones son dos las Iglesias que tienen dicho reconocimiento que normalmente consta en la Constitución, aunque en la mayoría de los casos basta la ley ordinaria para establecer dicho reconocimiento. En el artículo 64 de la Constitución de Zurich aparecen como Iglesias reconocidas de derecho público la Evangélica Reformada y la Cristiano Católica. La Comunidad católica romana y sus parroquias fueron reconocidas personas morales de derecho público en 1963. Poco después hizo lo mismo el Cantón de Schaffhouse. Hay un semicantón, el de Basilea-ciudad, que reconoce a cuatro comunidades religiosas la personalidad de derecho público, pues a las tres tradicionales cristianas, se suma la comunidad israelita. Al tener las Iglesias por sí mismas, personalidad jurídica, los eclesiásticos no son ya funcionarios del Estado (como acontece en Vaud) sino de la Iglesia.

e) El Cantón de Neuchâtel tiene una Constitución que ha pretendido alejarse de la confesionalidad tradicional. Por ello no reconoce a las Iglesias como entidades de derecho público sino que las mantiene en el marco del derecho privado. Esto ocurre desde la reforma constitucional de 1941 cuando se estableció el régimen de separación de las Iglesias y el Estado. Claro que se trata de una separación que no es completa. La Iglesia Reformada, las parroquias católicas romanas y la Iglesia Católica Cristiana son reconocidas como «instituciones de interés público representando las tradiciones cristianas del país y trabajando en cuanto a su desarrollo religioso» (art. 71). Por esta razón reciben un subsidio anual del Estado y gozan de exenciones fiscales y de facilidades para la enseñanza religiosa.

En Ginebra, la separación de la Iglesia y del Estado data del año 1907.

La personalidad de las Iglesias tiene solamente un reconocimiento de tipo privado. Pero el Estado no las ignora totalmente ni puede hablarse propiamente de una separación total. Por un reglamento del 17 de mayo de 1944, la Iglesia nacional protestante, la Iglesia católica romana y la Iglesia católica cristiana fueron reconocidas «públicas» queriendo decir con ello que el Estado reconoce que las Iglesias cumplen objetivos de utilidad pública⁸.

f) Quedan también sometidas a las normas del derecho privado en todos los cantones, las Iglesias que no han sido reconocidas corporaciones de derecho público. Son muchísimas las que se encuentran en Suiza en dicha situación. Únicamente las «socialmente relevantes» tienen la oportunidad de que algún día sean reconocidas como públicas por el Consejo cantonal, pero hasta el momento todos los cantones se han dejado guiar en ello por el espíritu de la restricción y de la prudencia.

3. *La Autonomía de las Iglesias*

Las Constituciones de los Cantones suizos reconocen la esfera propia de la Iglesia que consiste por una parte, en su vida y actividad interna, de orden espiritual, y por otra, en su organización externa. La vida interna de las Iglesias recibe en la mayoría de los textos constitucionales un reconocimiento de total libertad. Así lo explicita el artículo 36 de la Constitución de Basilea-región: «Las Iglesias son libres en sus asuntos religiosos internos». Y también el artículo 23 de la Constitución de Saint-Gall: «Las Iglesias católica y evangélica son reconocidas en su libre ejercicio tanto católico como evangélico de la creencia y el culto». La Constitución de Vaud que considera a la Iglesia Evangélica Reformada como Iglesia de Estado, no reconoce su libertad interna sino solamente su autonomía: «El estado reconoce su autonomía espiritual» (art. 13).

Es la organización externa de la Iglesia la que goza meramente de autonomía con respecto al Estado en la totalidad de los cantones excepto en el de Vaud cuya Constitución mantiene todavía una concepción que los demás cantones han sobrepasado. En dicho Cantón, la organización y administración de la Iglesia pertenece fundamentalmente al Estado quien reconoce a la Iglesia el derecho a la participación: «La Iglesia (se refiere, evidentemente, a la Reformada), participa en su organización y en su administración a través de sus propias autoridades y consejos» (art. 13). En el resto de los Cantones y con respecto a la Iglesia protestante, las Constituciones establecen las líneas maestras de la organización eclesiástica. Así, por ejemplo, Berna impone que la presidencia de la Iglesia Evangélico Reformada la ostente un Sínodo cantonal organizado sobre bases democráticas y que la Constitución de la Católica Cristiana sea aprobada por el Estado (art. 84). Schaffhouse establece con-

8. A. D. Ainsworth, *The relations between church and state in the city and canton of Geneva* (Atlanta, USA, 1965).

diciones de idoneidad, elección y duración de cargos para los eclesiásticos (art. 51), etc. Por extensión, en lo que se refiere a la Iglesia católica, los cantones se conforman con que el derecho de la Iglesia tangencial con el del Estado, se acomode a la práctica tradicional suiza. Y más que a la Iglesia se reconoce propiamente a la comunidad de habitantes católicos que viene a ser un organismo paraeclesiástico creado por simetría con respecto a la Iglesia Reformada⁹.

4. *La Organización de las Iglesias en «comunidades» eclesiásticas*

El derecho eclesiástico suizo, especialmente el de los cantones de habla alemana, ha organizado tradicionalmente a la Iglesia Reformada de forma paralela a la organización administrativa del Estado: división en comunas eclesiásticas que frecuentemente, aunque no siempre, han coincidido con las civiles. La Iglesia católica, aunque como es lógico, ha mantenido el tipo de organización diocesana y parroquial establecida por el derecho canónico, se ha acomodado en su aspecto más externo y por lo que respecta a sus relaciones con el Estado, a este tipo de organización de comunidades eclesiásticas.

Las Constituciones cantonales determinan algunos aspectos del funcionamiento de dichas comunas especialmente el derecho a voto. El paralelismo con la comuna administrativa aparece con frecuencia en los textos constitucionales. Y en los aspectos no previstos por la legislación «se aplican, por analogía, las disposiciones que rigen las comunas» (Valais: Constit., art. 83). Dichas comunidades eclesiásticas municipales tienen personalidad jurídica propia y son consideradas por el derecho de muchos cantones, corporaciones autónomas de derecho público. A medida que ha avanzado el tiempo, las Constituciones cantonales han reconocido mayor autonomía a las Iglesias para la erección o modificación de sus propias comunidades municipales eclesiásticas. La Constitución de Schwyz (art. 92), afirma que pueden erigirse comunidades eclesiásticas de dichas características de las dos Iglesias: católica y evangélica-reformada y que ella «pueden extenderse sobre una o más comunidades políticas o sobre partes de las mismas». Las limitaciones que la Constitución establece para el decreto de erección son la aprobación por mayoría y el visto bueno del Consejo.

La Iglesia católica ha sabido acomodarse a través de la Historia al derecho suizo y ha gozado de las ventajas que ello llevaba consigo. Para la imposición de tributos, las autoridades suizas no aceptarían las decisiones meramente personales de los obispos o de los párrocos. Se ha hecho necesaria, pues, una organización más amplia y más participativa de los fieles a la hora de tomar decisiones con respecto a los impuestos y otras semejantes. La aceptación por parte del Concilio Vaticano II de la mayor participación laical

9. J. G. Fuchs, 'L'Eglise et l'Etat, partenaires dans un esprit démocratique', en *L'Eglise et l'Etat: évolution de leurs rapports*, o. c., p. 41.