

LA CONFESIONALIDAD DEL ESTADO, HOY*

LA confesionalidad del Estado es en la actualidad un tema incómodo. Basta asomarse a los artículos polémicos que se escriben en todo el mundo sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado, para observar que incluso los autores que intelectualmente la aceptan, procuran orillar las afirmaciones más rotundas cuando se dirigen a un gran público, sobre el que pretenden influir de manera efectiva. Parece que la afirmación de que el Estado debe ser confesional sólo la tolera la mentalidad contemporánea escondida entre las tesis —redactadas en latín— de un tratado de *Ius Publicum Ecclesiasticum* o en las páginas de monografías científicas, aptas sólo para especialistas; pero en el terreno de la literatura que influye directamente sobre la opinión pública o en el campo de los programas de acción política concreta aparece como una afirmación extraña, si no contradictoria con el signo de los tiempos, sólo concebible en la curiosa mentalidad de los españoles. Y aún entre nosotros, aunque las posiciones sean de signo inverso, algunos de los hombres que pretenden estar al día y quieren dar bríos juveniles a la convivencia y a las empresas nacionales, muestran claramente —al menos con su silencio— poca simpatía por la idea.

Estando así las cosas, vamos a tratar de acercarnos serenamente a la cuestión, planteándola de manera clara y rotunda. Para ello habrá que procurar estudiarla en función de los problemas y necesidades de la vida contemporánea. Vivimos en un Estado confesional. Así las cosas, conviene preguntarnos, ¿es esto un vano esfuerzo por conservar instituciones y planteamientos doctrinales del pasado? ¿Es, por el contrario, una actitud renovadora y vital, capaz de ofrecerse como una novedad digna

* Este trabajo constituye el texto de una conferencia pronunciada en el Colegio Mayor Monterols de Barcelona el 16 de mayo de 1960. Se trata de un ensayo dirigido a universitarios de diversas Facultades.

de ser tenida en cuenta para realizaciones de otros en el futuro? ¿Tiene matices peculiares una confesionalidad del Estado adecuada al tiempo que nos ha tocado vivir? ¿Responde realmente a estos matices peculiares la confesionalidad del Estado español? A tratar de resolver estas cuestiones tienden las consideraciones que siguen. Antes de proceder a contestarlas directamente conviene, sin embargo, estudiar algunos extremos de carácter más general. Para responder a estas preguntas hemos de plantear la cuestión, en primer lugar, desde un punto de vista histórico y cara a los problemas de Europa.

UNA TRAVESURA INOPORTUNA.

Cuando el Estado español proclamó en el tan comentado art. 6.º del Fuero de los españoles su propia confesionalidad, su actitud sólo podía ser considerada por muchos hombres responsables de otros países como una travesura inoportuna. En 1940 la maravilla de arte jurídico del Concordato de Portugal parecía haber canonizado definitivamente «un orden eclesiástico nuevo» en el que la técnica de los juristas, la tolerancia de los católicos y la falta de agresividad de las instituciones forjadas por el liberalismo para con la Iglesia y sus realizaciones, parecían haber arrinconado definitivamente las viejas polémicas del XIX en las que los términos «confesionalidad» y «laicidad», «clericalismo» y «anticlericalismo» tenían verdadera vigencia.

Antes de hablar del audaz atentado que turbó la paz de las conciencias, tratemos de examinar brevemente el proceso que sentó las bases de la paz religiosa de la Europa del siglo XX. América del Norte es cuestión aparte porque su paz religiosa tiene características distintas. En cuanto a España... la guerra no terminó hasta 1939 y la paz la había impuesto un vencedor que defendía unas posiciones análogas a las de los derrotados en los demás países europeos en pleno siglo XIX.

BASES POLÍTICAS DEL NUEVO ORDEN ECLESIASTICO.

Para comprender plenamente el planteamiento político de las cuestiones religiosas de Europa —y ello es especialmente importante para distinguirlo de la situación española— es necesario partir de esta afirmación: la Revolución consiguió una victoria absoluta. Se pasó de la situación en que la Religión de Estado era un hecho en todos los paí-

ses de Europa —fueran estos católicos o protestantes— al triunfo pleno de la concepción del Estado laico, al mismo tiempo que las monarquías absolutas eran sustituidas por las nuevas democracias, fueran éstas monarquías o repúblicas. Es cierto que en las Cartas de bastantes de las primeras experiencias constitucionales aparecían afirmaciones de confesionalidad, pero esto en nada desvirtúa la afirmación anterior. En las mismas raíces del ideal del liberalismo estaban las libertades de pensamiento y de imprenta a las que alude León XIII en la Encíclica «Immortale Dei» para cuya coherente protección jurídica era necesario el agnosticismo del Estado, que más tarde o más temprano triunfaría en todas partes de hecho o de Derecho. Así se llegaría al punto de arranque de un interesante proceso al que hemos de referirnos a continuación: el Estado, árbitro agnóstico de las diversas posiciones ideológicas y tutelador del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, no podía menos de considerar a las diversas confesiones como asociaciones legales, si no atentaban contra los principios inspiradores del orden público y sometidas al régimen jurídico que establecía el ordenamiento secular.

Este planteamiento —con muchas incoherencias doctrinales conservadas en la práctica como residuos del antiguo régimen (intervención de la autoridad estatal en el nombramiento de obispos, defensa de privilegios litúrgicos para dignatarios estatales, especialmente en territorios coloniales, etc.) —estaba tan lejos del ideal de la tradición católica como de las desviaciones cesaropapistas; la religión quedaba relegada a un asunto de conciencia que no tenía porqué tener repercusiones en la vida pública.

A partir de esta situación, la Iglesia habría de reconstruir las bases de su acción apostólica, para la que eran evidentemente angostas las que le había asignado el planteamiento liberal de la política religiosa. El proceso de reconstrucción será lento pero a lo largo de una centuria habría de lograr notables avances. Hizo falta toda la ductilidad romana de la diplomacia pontificia para defender el reconocimiento de la personalidad internacional de la S. Sede durante el período 1870-1929. Este reconocimiento habría de jugar un papel de importancia decisiva. La Iglesia en cada país no es para el Estado liberal más que una asociación a la que los ciudadanos podían adherirse libremente, sometida a las normas del Derecho común; pero el Romano Pontífice, jefe de los católicos de todo el mundo, tenía una personalidad en el campo de las relaciones internacionales, representantes diplomáticos en casi todos los países y una posición que le permitía el diálogo con la autoridad

estatal. De este modo se pudo impedir que los postulados de la doctrina liberal llegaran en la práctica a sus últimas consecuencias. Es difícil realmente conciliar la afirmación de que la Iglesia Católica es una mera asociación sometida al Derecho estatal con el hecho de unas representaciones diplomáticas y la posibilidad de diálogo, de soberano a soberano, de las autoridades del Estado con un supremo jefe de la Iglesia, independiente de cualquier autoridad humana, aunque fuera con una independencia tan precaria como la que le reconocía la «legge delle guarentiglie», en el período que va desde la brecha de Puerta Pía a los Pactos de Letrán.

A medida que con la consolidación de las instituciones del liberalismo se iba apagando la fiebre antieclesiástica que acompañó al movimiento en sus comienzos, los católicos se iban incorporando al nuevo orden, aceptando, incluso con entusiasmo, muchas de sus realizaciones. La situación religiosa de Europa iba a cambiar de signo, para pasar de un proceso de regreso a un brillante despliegue de organizaciones y a una vigorosa renovación de los espíritus. La aceptación por muchos intelectuales católicos de esquemas fundamentales de la convivencia colectiva y la utilización por muchos fieles a la autoridad de Roma de las vías de acción política que los estados democráticos ofrecían, unida a la actitud constante de los Romanos Pontífices de defensa de los principios fundamentales de la tradición cristiana con independencia de los aspectos puramente políticos y sociales del antiguo régimen liquidado que se consideran accidentales para la visión católica de la vida pública, va a facilitar el paso a un orden eclesiástico nuevo. Los católicos de muchos países de Europa logran con su influencia reducir el bagaje liberal de la vida pública, en notable proporción, al aceptar la estructura constitucional del Estado democrático e influir poderosamente sobre muchas de las actitudes que se adoptan desde el poder. La distinción entre liberalismo y democracia se hace cada vez más nítida y clara; los católicos —pese a las claras condenaciones de aquél por los documentos del Magisterio ordinario— aceptan los cauces jurídicos de ésta, esforzándose incluso para mostrar la raíz cristiana de las libertades democráticas. La aparición y notable desarrollo de las fuerzas políticas del proletariado, atacando simultáneamente a la ideología liberal y a la doctrina de la Iglesia, facilita mucho el camino a los católicos para tomar posiciones en las nuevas democracias.

Los juristas van a desempeñar en este proceso un papel de notable importancia. En Alemania la gran escuela de eclesiasticistas y canonistas de fines del siglo pasado sienta las bases de la doctrina de la corpo-

ración de Derecho público, que dejando a salvo el principio del agnosticismo estatal, facilita, sin embargo, a las confesiones religiosas una base jurídica para su acción apostólica, más amplia que la primitiva concepción liberal de la asociación sometida al Derecho común. Los concordatos, por otra parte, son un poderoso instrumento en manos de la Santa Sede para reducir al mínimo los aspectos negativos para la Iglesia del nuevo orden europeo y para lograr la desaparición de las instituciones que la vinculaban en exceso a los acontecimientos políticos del antiguo régimen.

LOS CONCORDATOS DESDE 1918.

El fenómeno llega a su período de madurez en los años 1918 a 1940. En la historia de los acontecimientos políticos europeos este período está situado entre las dos guerras mundiales; en la historia de la Iglesia, entre la entrada en vigor del *Codex Iuris Canonici* y la firma del Concordato de Portugal. Benedicto XV y Pío XI son los dos Pontífices cuyos nombres quedarán unidos para siempre a este interesante período de la historia concordataria. El pontificado de Pío XII nos aparece, en cambio, como un período de transición a este respecto que aún no tenemos datos para considerar definitivamente cerrado, porque si bien es cierto que recién exaltado el llorado Papa al Solio Pontificio se firma el Concordato de Portugal, culminación del proceso a que vamos a referirnos, también tendrán lugar durante su fecundo reinado acontecimientos concordatarios de carácter distinto: la serie de convenios que culminarán en el Concordato español de 1953 (cuyos principios inspiradores pueden ya verse de manera embrionaria, pero extraordinariamente significativa en el «modus» de 1941) y el Concordato con la República Dominicana de 1954.

Analicemos brevemente la significación de los concordatos de este período en relación con el proceso a que nos venimos refiriendo. Su característica más acusada es, sin duda, la utilización de la técnica jurídica para reducir por medio de ella, sin afrontarlas directamente, las diferencias ideológicas. La Iglesia dialoga en estos concordatos con Estados cuyas constituciones dependen de una manera más o menos mediata del liberalismo. En los Estados democráticos esta herencia es tan clara que no es necesario insistir sobre ella; pero no lo es menos en aquellos países en los que se han establecido regímenes antidemocráticos, pero cuya oposición a los ideales liberales no supone la restauración del

principio fundamental del enfoque cristiano de la política y del Derecho: la aceptación de un Derecho divino a cuyas normas deben someterse los órganos del poder estatal (Italia, Alemania, Portugal).

Esta situación hace ideológicamente imposible un total entendimiento entre la Iglesia y el Estado.

La Iglesia parte de un planteamiento general de la autoridad y del Derecho que no sólo afecta a su propia organización interna, sino que necesariamente repercute sobre la amplitud que debe atribuirse al poder estatal. En efecto, cuando la Iglesia afirma que el gobierno de los hombres está atribuido por Dios a dos autoridades que se especifican en razón de sus fines, está sentando un principio radicalmente contrario a los más básicos fundamentos del estado laico que se había consolidado definitivamente en las modernas democracias. El agnosticismo estatal no podía aceptar como límite del poder político una ley divina revelada, cuya interpretación auténtica corresponde al Magisterio de la Iglesia.

Y, sin embargo, los concordatos fueron posibles. Estos acuerdos, evitando las afirmaciones de principio, aseguraban a la Iglesia un estatuto jurídico en el ámbito de los ordenamientos estatales que dejaba a salvo su independencia y facilitaba la realización de las actividades apostólicas. Puede afirmarse que estos concordatos realizaban, gracias a la agilidad de la técnica jurídica, el milagro de permitir el entendimiento de dos partes que hablaban lenguajes distintos. Se llegaba a conclusiones aceptables para ambas partes, pero los principios ideológicos de los que se partía para llegar a ellas eran diametralmente opuestos. Para la Iglesia se trataba de concretar en un acuerdo, útil a fines prácticos, los límites de la competencia entre la Iglesia y el Estado que están establecidos *a priori* (doctrinalmente, los concordatos no son necesarios) por la ley divina. Cuando en algún caso el texto concordado establecía soluciones distintas a los principios del *Ius Publicum Ecclesiasticum*, los canonistas tenían sobrados recursos técnicos para explicarlas dejando a salvo los principios del ordenamiento de la Iglesia. Desde el punto de vista del Estado, en cambio, los concordatos se consideraban como tratados internacionales en los que la soberanía estatal hacía un acto de autolimitación, refrendado por las Cámaras, al dirigir en un determinado sentido sus posibilidades de resolver el problema religioso según su propio arbitrio; es decir, según se orientara el juego de las opiniones reflejado en las asambleas legislativas. De este modo, los acuerdos concordatarios, adquirirían frente al Derecho interno secular la firmeza de los tratados internacionales, siendo a su vez posibles por ha-

berse ajustado su conclusión a lo establecido en las leyes fundamentales.

He aquí la extraordinaria fecundidad del reconocimiento de la personalidad internacional de la Santa Sede, única explicación posible desde el punto de vista del Estado laico para que las cuestiones eclesiásticas se regulen por normas de rango internacional y no estén totalmente supeditadas al cambiante flujo y reflujo de los acontecimientos políticos, que necesariamente influyen sobre el estatuto jurídico de la Iglesia, cuando una cuestión de matiz tan marcadamente «político» como ésta, está regulada por normas de Derecho puramente interno.

EL ESTADO LAICO Y EL ORDENAMIENTO DE LA IGLESIA.

En los concordatos de este período es frecuente encontrar artículos en los que se afirma que determinadas cuestiones —que generalmente afectan al orden interno de la sociedad eclesiástica— se regularán según las normas del Código de Derecho Canónico. Un observador poco atento atribuiría a este hecho escasa significación. Sin embargo, en relación con el proceso a que nos venimos refiriendo tiene extraordinaria importancia. Supone, en efecto, el reconocimiento por parte del Estado —generalmente aconfesional y agnóstico en materias religiosas— de que la Iglesia tiene un sistema de normas jurídicas que regulan la organización de la jerarquía, las relaciones de ésta con los fieles y de los fieles entre sí, en aquellas materias que están relacionadas con el fin sobrenatural que la sociedad eclesiástica persigue. Este hecho, sobre todo si se trata de cuestiones, en las que ni siquiera cabe pensar según la mentalidad contemporánea, que sean de la competencia estatal, es perfectamente compatible con la concepción del Estado laico y aún cuando puede pensarse que supone una limitación de la posibilidad de colocar cualquier materia bajo la regulación de las normas estatales que postula la doctrina positivista de la plenitud de los ordenamientos jurídicos, puede sin embargo explicarse correctamente dentro de los esquemas mentales del positivismo jurídico como una autolimitación procedente de un pacto internacional que el Estado ha aceptado voluntariamente.

No es, sin embargo, aventurado afirmar que estos artículos concordados en los que se acepta y reconoce la existencia del Derecho canónico y se remite a él para la regulación de determinadas materias, suponen un paso decisivo para llegar a la mayor conquista lograda por la ciencia jurídica contemporánea en orden a garantizar la soberanía

de la Iglesia, de manera coherente con los esquemas políticos del Estado laico y con los dogmas del positivismo jurídico. No debemos olvidar que, mientras en el campo de las negociaciones concordatarias se logra este reconocimiento, la ciencia jurídica asiste a una apasionante polémica en la que el Derecho canónico obtiene su más importante victoria de los tiempos posteriores a la revolución de 1789. Algunos juristas italianos y alemanes del siglo pasado —y aquí parece imprescindible recordar los nombres de Romagnosi y Sohm— habían negado que el sistema de normas que tradicionalmente se ha venido denominando Derecho canónico, fuese un verdadero ordenamiento jurídico. Esta afirmación era una consecuencia natural de dos posturas doctrinales: la idea protestante de la incompatibilidad entre la Iglesia y el Derecho y la convicción de los juristas del positivismo de que el Estado es la única fuente del Derecho. Ambas posturas se complementan entre sí, aún cuando respondan a planteamientos distintos, con respecto a la conclusión que aquí nos interesa. Puede afirmarse en líneas generales que la primera influye más sobre los autores alemanes y la segunda aparece de modo predominante en los italianos. El planteamiento teológico de la cuestión, es decir el problema de si se da o no incompatibilidad entre Iglesia y Derecho no deja de ser un episodio más de la actitud herética que quiere contraponer una Iglesia carismática a una Iglesia jurídica. Es una actitud vieja, que aparece ya en los escritos montanistas de Tertuliano y rebrota con frecuencia a lo largo de la historia de las doctrinas teológicas. Aquí nos interesa más el segundo aspecto: es decir, la relación entre la concepción positivista del ordenamiento jurídico y la significación del Derecho de la Iglesia. Como es sabido, en la ciencia jurídica europea se va produciendo una corriente de opinión que afirma el carácter jurídico del ordenamiento de la Iglesia, utilizándose como argumentos en favor de la afirmación, no ya los que tradicionalmente habían esgrimido la Eclesiología y el *Ius Publicum Ecclesiasticum* contra el Protestantismo, sino otros basados en los hallazgos de la moderna Ciencia del Derecho secular. Se considerará, pues, que el problema de si el Derecho Canónico es o no un ordenamiento jurídico no es una cuestión teológica sino de teoría general del Derecho. Desde este punto de vista se resuelve afirmativamente.

Ahora serán los argumentos de la técnica jurídica moderna los que colaboren en este proceso de reconstrucción de las bases políticas de la acción de la Iglesia, dentro del marco del Estado forjado por el liberalismo y de su estatuto jurídico en los ordenamientos seculares de ins-

piración positivista. En la primavera de 1947 se llegará al punto máximo de esta evolución a que nos hemos venido refiriendo, al aprobarse en una Cámara democrática el art. 7 de la Constitución italiana: «El Estado y la Iglesia católica son cada uno en su propio orden independientes y soberanos. Sus relaciones están reguladas en los Pactos lateranenses. Cualquier modificación de los Pactos aceptada bilateralmente no necesita del procedimiento de revisión constitucional». Esta proclamación se hará en medio de profesiones de fe liberal y negándose que implique la confesionalidad del Estado. El Prof. Dossetti, desde uno de los escaños de la mayoría demócratacristiana pronunciará un memorable discurso defendiendo el citado artículo en el que los conceptos elaborados por los juristas italianos en las monografías técnicas y en los cursos universitarios se abren a la amplia resonancia de las discusiones parlamentarias. El brillante canonista afirmará ante la Cámara constituyente que la Iglesia católica, diferenciándose en esto de las demás confesiones religiosas, da vida a un ordenamiento jurídico primario que puede calificarse de soberano y que, por tanto, las relaciones entre la Iglesia y el Estado sólo pueden venir reguladas por acuerdos. Esta afirmación la hace mientras que con frases irónicas considera superado el viejo dilema laicismo-confesionalidad.

La Constitución italiana de 1947 significa, sin duda, el punto terminal de un proceso extraordinariamente interesante de la historia jurídica y política de Europa que comienza con el triunfo pleno de la ideología liberal a mediados del siglo anterior. Un proceso en el que se han ido forjando, con paso lento pero seguro, los fundamentos técnicos de un orden eclesiástico nuevo que hace mirar a los católicos de todo el mundo con ojos llenos de esperanza el panorama de la vida pública. Es cierto que el edificio del Estado democrático tiene sus cimientos más profundos en los remotos antecedentes liberales; no es menos cierto que ese gran instrumento técnico del orden de los pueblos y del respeto de las libertades que es el Derecho, lleva en sus entrañas la impronta profunda que ha dejado en él el positivismo jurídico...; pero ¿por qué lamentarse del carácter agnóstico y laico de la osatura formal, si ella misma sirve de soporte seguro a las empresas de los católicos, con la ventaja de no despertar recelos entre los grupos disidentes? Basta asomarse al panorama de la vida pública de la Europa occidental para comprender que no es posible levantar la voz en una asamblea legislativa sin prestar un respetuoso homenaje, aunque sólo sea formal, a las libertades democráticas. Hay que admitir, por tanto, que este ideal de la Europa contemporánea ha resistido los do-

lores de dos guerras mundiales y la curiosa aventura de los Estados totalitarios... El ideal democrático, defensor de la igualdad de los hombres y de la libertad de las conciencias, parece resistir también la crisis de los Estados nacionales y presta su contenido ideológico a todas las empresas europeístas. Se diría que es un hecho consolidado por la historia del que es imposible volver atrás. Y en fin de cuentas, ¿no es decisiva la presencia de los católicos en la mayoría de las Cámaras?; ¿no son católicos muchos de los hombres más calificados de los gobiernos nacionales?; ¿no son precisamente los jefes de los grandes partidos demócratacristianos los más destacados paladines de la empresa futura de una Europa unida?

Es cierto que a propósito de las cuestiones escolares de Bélgica o de Francia se renuevan de vez en cuando los viejos prejuicios anticlericales; pero no lo es menos que puede prudentemente afirmarse que en esas ocasiones asistimos a los últimos episodios de una virulencia de antaño que en pocos lustros de acción apostólica puede quedar definitivamente superada.

Los católicos europeos pueden mirar con optimismo el porvenir: aparecen en una mirada superficial como un grupo minoritario y puede producir descorazonamiento el espectáculo de grandes masas des cristianizadas; pero si analizamos la situación con más profundidad no podemos menos de advertir numerosos síntomas de un esperanzador renacer. Las minorías católicas son apostólicamente activas. Por todas partes se publican y se leen libros que hablan de caminos de oración, de santificación de las realidades profanas, de ascética del matrimonio, de participación efectiva en la liturgia. Los estudios teológicos reciben cada día nuevos y más vigorosos impulsos. La formación del clero mejora constantemente, tanto desde el punto de vista intelectual como ascético. Aumenta el prestigio del papado. La jerarquía se muestra más responsable que en cualquier otro período histórico de la grandeza de su misión. ¿Quién no puede llenar su corazón de esperanza ante estas innegables realidades? Minoría entre la multitud, fermento entre la masa, son notas que dan a nuestro tiempo el aire viejo y nuevo de primera cristiandad.

Ante estos hechos —un siglo de victorias con las armas del liberalismo, unas instituciones políticas consolidadas y bastante desvinculadas de sus originarios principios inspiradores, y el dato innegable de una efectiva división de las conciencias— ¿quién podía pensar en el retorno al Estado confesional?

Y para quien afirmara que no basta una Iglesia de catacumbas, que

es imprescindible un estatuto para la Iglesia, sociedad externa por voluntad de Cristo, en relación con el ordenamiento del Estado, siempre podrá responderse que esto es posible también dentro de un planteamiento coherente con el ideal del Estado laico. ¿No se ha reconocido a la Iglesia su carácter de sociedad soberana en bastantes concordatos de países no confesionales? ¿No se ha logrado el reconocimiento de los efectos civiles y la indisolubilidad del matrimonio canónico, incluso en países como Portugal en los que el matrimonio civil puede disolverse? ¿No se han logrado las innegables ventajas para la Iglesia de colocar en trance de desaparición los privilegios de presentación del antiguo régimen y las trabas que el regalismo ponía al ejercicio libre del poder espiritual? Es cierto que estas situaciones no son una realidad de las circunstancias sociales y políticas de todos los países, pero en todo caso constituyen unas fórmulas consolidadas por la jurisprudencia sentada por los Concordatos de la nueva era, por las victorias conseguidas en el campo de la Ciencia del Derecho.

Es especialmente significativo un hecho sobre el que parece conveniente llamar la atención. En 1956 publicaba Pietro Agostino D'Avack el primer volumen de su «Corso di diritto canonico». En él se desarrollaba ampliamente la idea de que el Derecho canónico es un ordenamiento jurídico primario, siguiendo para ello las huellas de la doctrina de los grandes yuspublicistas italianos, especialmente Santi Romano. Nada de argumentos teológicos sino atenta observación de la realidad jurídica. La tesis está expuesta en un lenguaje coherente con la ciencia jurídica de nuestro tiempo, que podría aceptarla íntegramente sin reparos ideológicos. Al mismo tiempo el ilustre maestro del «Studium Urbis» hacía notar que los resultados de esta adaptación de los modernos conceptos al tema de la soberanía de la Iglesia, eran sustancialmente los mismos que los logrados por los tradicionales cultivadores del *Ius Publicum Ecclesiasticum* a través de sus demostraciones de sabor apologetico y su teoría de la «societas perfecta». Si esta observación fuese exacta —el hecho de que pueda hacerse sin que a nadie parezca peregrina es en todo caso muy significativo— habría sido completa la victoria de la Iglesia en esta evolución secular de sus posiciones, dentro del marco del Estado laico y de la ciencia jurídica de inspiración positivista.

Así las cosas no es extraño que muchos católicos de todo el mundo no consigan explicarse el curioso caso de España, en la que de 1936 a 1939 se habla de una guerra de religión y en el «modus vivendi» de 1941 se restaura la confesionalidad del Estado y el privilegio de presentación

de Obispos, para seguir después un camino legislativo y de prácticas realizaciones que culmina en el Concordato de 1953 y en la ley de los Principios fundamentales del Movimiento. Frente al que parece ser el signo de los tiempos, entre nosotros se ha restaurado la confesionalidad del Estado. Bueno es preguntarnos ahora —éste es el objeto de la segunda parte de esta conferencia— qué significa con respecto al proceso que hasta ahora hemos examinado el ideal del Estado confesional.

LA DOCTRINA DE LA CONFESIONALIDAD DEL ESTADO.

Si pretendiéramos explicar en breves y claras pinceladas las ideas fundamentales de la doctrina de la confesionalidad del Estado podríamos decir que ésta consiste en una concepción de la vida pública basada en el dato de que Dios existe y ha revelado a los hombres un conjunto de verdades. Dado este supuesto, son bastantes las consecuencias que de él pueden derivarse.

El Estado confesional, en el sentido que atribuye a esta expresión la doctrina tradicional católica, es lo opuesto a Estado agnóstico que sería la manera más exacta de denominar lo que se viene llamando Estado laico. El agnosticismo estatal parte de la variabilidad de las opiniones de los hombres en materia religiosa y se coloca en la postura de árbitro neutral ante ellas; el confesionalismo parte de que Dios existe y que el mensaje revelado es verdadero. El agnosticismo estatal encuentra su más sólido apoyo en un planteamiento fenomenológico; el confesionalismo, en cambio, en una postura metafísico-teológica.

Si tratamos de resumir las fundamentales consecuencias de la confesionalidad, podríamos esquemáticamente señalar estas dos:

En primer lugar, la misma existencia de Dios reclama del hombre-criatura un deber de rendirle culto y, dada la condición social del hombre, este culto no puede ser solamente individual, sino que ha de rendirlo también en cuanto organizado políticamente; de aquí que su misma organización política tenga que adoptar una actitud cultural. En este sentido, de manera análoga a como se habla de hombre católico, se habla también de Estado católico; de manera análoga a como se habla de religión del hombre individual, se habla también de religión del Estado.

En segundo lugar, la filosofía tradicional cristiana afirma que Dios es el ordenador del Universo. El orden pensado y querido por Dios

(«lex aeterna») incluye una organización de la sociedad y una distribución de la autoridad que ha de ejercerse para regirla. La «ratio vel voluntas Dei», la razón o voluntad de Dios, se manifiesta a los hombres en la Ley divina, promulgada en las fuentes de la Revelación (Ley divina positiva) o en la misma naturaleza de los hombres que de la Ley eterna participan (Ley natural). El Derecho divino —conjunto de normas divinas que se refieren a aquellos aspectos de la conducta del hombre que tienen relevancia intersubjetiva— debe ser al mismo tiempo fuente y límite de los elementos humanos de todo orden jurídico. De este modo es necesario llegar a la conclusión de que un Estado confesional es aquel que reconoce que su propia autoridad está al mismo tiempo fundamentada y tiene fijado su ámbito por la ley de Dios, de tal manera que es ésta la que señala las líneas fundamentales de su esfera de competencia, tanto en relación con las prerrogativas de otras sociedades soberanas (la Iglesia, los demás Estados), como con respecto a los derechos naturales de la sociedad civil sobre la que ejerce su acción jurídica ordenadora. Situada así la cuestión, fácilmente se advierte que una afirmación de confesionalidad supone una toma de posición ante el problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado que presenta dos fundamentales facetas que deben considerarse separadamente para evitar peligrosas confusiones: ante todo la confesionalidad implica una aceptación por parte del Estado de los criterios sobre las cuestiones fundamentales del orden jurídico que el Magisterio de la Iglesia propone, al cumplir la misión que le fue encomendada por Cristo de custodiar e interpretar la ley divina; en consecuencia —y ésta es la segunda de las facetas de la cuestión— el Estado confesional sabe que con respecto a sus súbditos bautizados no tiene una soberanía que abarque el gobierno de todas las facetas de la vida, ya que existe al mismo tiempo otra sociedad soberana —la Iglesia— a la que la ley divina atribuye, no sólo una misión magisterial (de interpretación y enseñanza), sino auténticamente jurisdiccional, en cuanto al régimen de aquellos aspectos de la vida de los hombres que tienen relación con el fin supremo de la salvación de las almas. De estas dos fundamentales consecuencias de la confesionalidad: el deber del Estado de hacer profesión religiosa y de rendir culto a Dios y la necesidad de realizar de acuerdo con la Ley divina su intervención en el proceso de formulación y aplicación del Derecho, aquí fijaremos la atención preferentemente en el segundo de ellos. Y lo haremos así, en primer lugar, porque se trata de enfocar la cuestión desde

un punto de vista jurídico; además, parecen aconsejar este enfoque las circunstancias del tiempo que nos ha tocado vivir.

En efecto, se ha insistido mucho sobre la necesidad de que el Estado haga profesión de fe y en torno a este punto se han centrado la mayor parte de los escritos polémicos en los que se trata del tema; sin embargo, estamos persuadidos de que el aspecto de la confesionalidad que es necesario recalcar es cabalmente el segundo. Si afirmamos que el Estado debe ser confesional, enseguida admitimos como lógica consecuencia que debe proclamarse católico y el efecto se consigue, simplemente, insertando un texto más o menos brillante en las leyes fundamentales y acompañando con fórmulas o ceremonias religiosas determinados acontecimientos de la vida pública. Estas fórmulas o ceremonias pueden ser sinceras expresiones de fe y adoración, pero pueden constituir también, si la fe no es viva y no se traduce en obras, expresiones de un desagradable fariseísmo. En cambio, la aceptación por parte del Estado de la existencia de la Ley divina, lleva implícita la exigencia de informar en ella su legislación y su actividad de aplicación del Derecho, lo cual es una empresa ardua por sus dificultades técnicas, constante puesto que exige una continua búsqueda de criterios para las más diversas cuestiones, y que se concreta a la postre en el fruto de una solución justa de los problemas que plantea la convivencia social. Por esto, no dudamos en afirmar que la piedra de toque de la autenticidad de una confesionalidad estatal es la efectiva presencia y operatividad de la Ley de Dios en el ordenamiento jurídico. La Historia nos ofrece ejemplos harto elocuentes de la exactitud de esta afirmación: las monarquías absolutas, cuando inspiraron su actuación en los principios del Regalismo, jamás escatimaron profesiones de fe: sin embargo, prescindiendo en muchos casos de las exigencias de la Ley de Dios pusieron al servicio del poder omnipotente del Rey, fuentes de potestad que no le correspondían, convirtiendo a veces en instrumentos de opresión lo que debían ser garantías de libertad. Un Estado confesional se siente firme y seguro porque cree en el origen divino del poder; pero, al mismo tiempo, por saber que la sociedad y la persona tienen unos derechos fundamentales inalienables, no debe tener tampoco miedo a la libertad.

CONFESIONALIDAD DEL ESTADO Y ORDENAMIENTO SECULAR.

Fácilmente se advierte de cuanto acabamos de decir que la reper-

cusión jurídica del principio de la confesionalidad no se reduce a una determinada solución del problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, sino que tiene unas consecuencias mucho más amplias que repercuten en todos los aspectos del orden jurídico secular.

Analizar todas estas consecuencias nos llevaría demasiado lejos, ya que nos exigiría una exposición completa y detallada de los fundamentos del orden jurídico cristiano. Por ello nos detendremos solamente —y, sin duda, es esto suficiente para nuestro propósito— en algunas consideraciones sobre la percepción de los principios de la Ley divina y en las relaciones entre la soberanía estatal con otros poderes soberanos y con los derechos de la sociedad y de la persona humana.

Hemos recordado ya que a la Iglesia ha sido confiada por Dios la misión de custodiar e interpretar auténticamente la Ley divina, positiva y natural. Decíamos también que esta misión la cumple la Iglesia mediante el ejercicio de su potestad de Magisterio; por tanto, un Estado confesional ha de tener en cuenta las declaraciones magisteriales de la Iglesia para encontrar las líneas maestras de su propio ordenamiento jurídico, ya que en ellas se encuentra declarado el contenido de la Ley de Dios. Es ésta precisamente la fundamental diferencia entre un Estado confesional y otro que no lo es y su más firme garantía de seguridad y acierto. No podemos olvidar que también el hombre que no ha recibido la luz de la fe puede conocer la Ley de Dios a través de los preceptos de la Ley natural. Sin embargo, como aclara Santo Tomás en un texto luminoso, la naturaleza caída del hombre impide a éste tener una absoluta seguridad en su conocimiento de la Ley natural; por el contrario, sus interpretaciones están constantemente sujetas a la posibilidad de errar. En cambio, el hombre que conoce la verdad revelada y con ella los preceptos de la Ley divina positiva, donde las normas fundamentales del orden natural, integradas por las del orden sobrenatural, se contienen de una manera plena, está a salvo de la posibilidad de errar, ya que la Ley de Dios se le muestra de una manera clara y precisa en los textos de la Sagrada Escritura y en los testimonios de la Tradición, cuya custodia e interpretación ha sido confiada a la Iglesia, maestra segura de todas sus declaraciones doctrinales y dotada de infalibilidad en los actos de Magisterio extraordinario.

Estas ideas no pueden, sin embargo, hacernos pensar que el aspecto jurídico de la confesionalidad del Estado se reduce a una remisión genérica a las interpretaciones de la Ley divina que hace el Magisterio

eclesiástico. Esta conclusión, sería demasiado simple y en el orden de las realidades jurídicas tendría muy poca eficacia. Los problemas técnicos que la convivencia colectiva de una comunidad política plantea en cada momento histórico no están todos resueltos en las declaraciones del Sto. Oficio sobre costumbres o en las Encíclicas de los Papas. En este tipo de fuentes es posible encontrar unos principios fundamentales inspiradores para la solución positiva de los problemas o la exclusión de determinadas posturas que se rechazan como erróneas, pero la compleja tarea de edificar todo un sistema de normas jurídicas y dar solución a los múltiples problemas prácticos está reservada al Estado, sobre quien pesa la grandeza y la responsabilidad de la «potestas», y a los juristas que han de aportar a ésta el seguro soporte de la «auctoritas». De aquí que cualquier afirmación de confesionalidad, lejos de constituir una dejación de prerrogativas y responsabilidades mediante el cómodo expediente de escamotear los problemas entre afirmaciones de sabor clerical, supone un solemne compromiso de poner en juego todos los recursos de la técnica jurídica al servicio de un ideal de Justicia. La confesionalidad es, en el campo del Derecho, un camino al mismo tiempo seguro y difícil. Seguro, porque al estar fundamentado en sus cimientos por la solidez del Magisterio eclesiástico lleva a soluciones justas; es decir, a soluciones de inspiración divina. Difícil, porque al exigir al mismo tiempo fidelidad total a los principios y perfecta adecuación a las circunstancias concretas de la vida, está tan lejos de un utópico idealismo como de un mero sociologismo fenomenológico.

CONFESIONALIDAD Y LIBERTAD.

En el estadio de la evolución histórica que atravesamos nos encontramos con el dato de una pluralidad de Estados; por otra parte, el Estado confesional sabe que Cristo —rompiendo el monismo característico del mundo antiguo— distribuyó el gobierno de los hombres bautizados entre dos Sociedades soberanas (la Iglesia y el Estado), atribuyendo a una el régimen de aquellos aspectos de la vida del hombre que se relacionan con su fin sobrenatural y a la otra el de aquellas cuestiones que miran directamente al bien común temporal. La confesionalidad nos lleva, por tanto, de acuerdo con los principios del Derecho divino, a un respeto por parte del Estado, tanto a la soberanía de los demás Estados, contribuyendo a la constitución de un justo orden

internacional, como a la soberanía de la Iglesia en las cuestiones que a ella corresponden. Aquí encuentra su adecuado planteamiento el problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en sentido estricto; es decir, el problema de las relaciones entre jurisdicción eclesiástica y jurisdicción secular. Es éste un importante aspecto de la confesionalidad, pero sería un grave error considerarlo el único. Evidentemente el Estado tiene el deber de reconocer a la Iglesia los derechos y prerrogativas que en orden al cumplimiento de su misión le corresponden, de acuerdo con la Ley de Dios. Para evitar conflictos entre ambas potestades, procedentes de la dificultad práctica que en muchos casos puede presentar la tarea de deslindar ambas esferas, es necesario un diálogo amigable, de soberano a soberano, entre ambas Sociedades. Puede presentarse como una buena solución —no como una absoluta necesidad— la existencia de un concordato que concrete una serie de puntos de mayor dificultad práctica y sienta unas bases fundamentales para las concretas relaciones entre ambas Sociedades. Lo importante es que el Estado actúe en esta materia con respeto a la soberanía eclesiástica. Con fidelidad a la Ley de Dios, fundamento y límite de todo poder.

Junto a estos aspectos de la confesionalidad del Estado —sobre los que con más frecuencia se insiste— es necesario señalar aquí que este principio nos lleva también a un determinado planteamiento de las relaciones entre Estado y Sociedad. En efecto, la confesionalidad no exige sólo que el Estado respete el ámbito de acción de la jurisdicción eclesiástica, sino también —y esto desde el punto de vista del Derecho secular tiene particular importancia— que en las cuestiones que corresponden a su propio ámbito se ajuste a los principios del Derecho divino. Este, por lo que al orden natural afecta, exige que en la acción normativa no se desfigure la propia naturaleza de las cosas tal como han sido pensadas y queridas por el Dios Creador. Esta idea —expuesta con absoluto rigor por Santo Tomás y expresada con belleza incomparable en unos inspirados versos del Dante—, es extraordinariamente fecunda para enfocar rectamente la solución del problema de la libertad. Dios es creador tanto del hombre como de la sociedad y ha dado a aquél y a ésta unos rasgos fundamentales que el Estado no puede desconocer. El Derecho debe fomentar el progreso de la convivencia social y el bienestar humano y para ello debe realizar una acción planificadora y ejecutora en el orden jurídico; pero esta planificación, impulso a un desarrollo creciente de bienestar, de orden y de justicia, debe hacerse de acuerdo con la naturaleza que a todo lo crea-

do, y por tanto también a los hombres y a su convivencia social, ha impreso la mente del Creador. De aquí que la confesionalidad lleve necesariamente implícita una proclamación de derechos fundamentales del hombre y de la sociedad. Derechos fundados en la Ley divina, con respecto a los cuales el Estado confesional no se encuentra solamente como ante un límite infranqueable que debe respetar, sino también con el deber claro y concreto de poner a su servicio la técnica del Derecho y de la política, para que su actualización sea cada vez más eficaz y completa.

Confesionalidad y libertad. Libertad del hombre y de la sociedad ante la posible opresión del poder estatal, protegida por la Ley divina. Libertad en un orden —que no fija arbitrariamente el poder político— sino el Creador mismo del hombre y de la sociedad.

CONFESIONALIDAD Y TOLERANCIA.

Al hablar del planteamiento de los problemas de la Sociedad, el Estado y el Derecho al que lleva la doctrina de la confesionalidad, sale al paso una dificultad que necesariamente surge en la mente de quien está habituado a enfrentarse con el Derecho en la hora presente. En la actualidad, cuando cada día se tiende de una manera más clara a la utilización de la técnica y al preciso conocimiento de lo que realmente ocurre en la sociedad para la solución de los conflictos, y se mira con desconfianza cualquier postura de carácter preferentemente doctrinal —cualquiera que fuere su signo— puede parecer una actitud retrógrada insistir tanto sobre principios fundamentales, sobre textos del Magisterio eclesiástico, sobre un Derecho divino natural y positivo. Porque esta objeción responde a una actitud cuyo realismo sería ingenuo desconocer, quisiera dedicar unos minutos de esta conferencia al tema de las relaciones entre los principios del Derecho divino y las circunstancias concretas de un determinado momento histórico. No podemos olvidar que cuando se habla de informar con los principios de la Ley divina un determinado ordenamiento jurídico no se pretende defender una justicia abstracta y fría, de corte kantiano, prescindiendo de la realidad de la vida; por el contrario la filosofía cristiana enseña que es la virtud de la prudencia la que tiene que adecuar las exigencias de la justicia a las circunstancias concretas. De aquí la extraordinaria importancia que tiene la tolerancia en un sistema confesional.

Es importante perfilar —aunque sea muy brevemente— la precisa significación de este término. Se ha venido afirmando —y el aserto tiene sus raíces en la doctrina de los Santos Padres— que sólo tiene sentido hablar de tolerancia con respecto al mal; por tanto, la tolerancia, como concepto jurídico, encierra un doble significado: por una parte supone dar estado jurídico —legalidad— a una determinada situación; por otra, implica también una tacha de imperfección con respecto al comportamiento tolerado. De aquí que la tolerancia tenga siempre un carácter de provisionalidad; debe estar supeditada a la persistencia de las circunstancias que obliguen a ella.

Si contemplamos las amplias perspectivas que se abren desde la sencilla formulación de estos conceptos, fácilmente comprendemos la grandeza de sus consecuencias. La legislación debe ser planificadora y optimista, abierta a una continua superación en pos de los más altos ideales; pero, al mismo tiempo, ha de ser respetuosa con la realidad a la que hoy y ahora se aplica, evitando forzar las situaciones y alejándose de cualquier tentación de fanatismo e intransigencia. La recta aplicación del principio de tolerancia exige un auténtico esfuerzo técnico por parte del legislador, del que los juristas no pueden desentenderse, por conocer lo que realmente ocurre en la sociedad, por la exacta suerte de los destinatarios de sus normas. Aquí encuentran su cabal función —la grandeza de una misión de servicio— las técnicas de la moderna sociología.

Se ha hablado de una tolerancia de cultos y está bien; pero esto no es más que un aspecto parcial de la cuestión. La tolerancia debe aplicarse en cuantas materias lo exija la realidad de la vida, contemplada en función de la doctrina tomista de las relaciones entre la justicia y la prudencia. A medida que las circunstancias evolucionen por un progresivo perfeccionamiento de la sociedad civil en orden al bien común temporal, que el legislador debe fomentar, la tolerancia ha de ir cediendo paulatinamente.

Confesionalidad y tolerancia, justicia y prudencia, exactitud y flexibilidad deben ser siempre términos a conjugar en un ordenamiento presidido por esa Ley divina que tiene presente la dureza de los corazones de los hombres.

LA CONFESIONALIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL.

Una vez planteada en sus más salientes rasgos la doctrina de la

confesionalidad del Estado, parece conveniente volver a fijar la atención en el terreno de los acontecimientos concretos, volviendo al hilo de la primera parte de esta conferencia.

Veíamos que frente al «nuevo orden eclesiástico», a la paz religiosa que trabajosamente se trata de lograr en Europa, dentro de los principios políticos del Estado laico y los esquemas jurídicos del positivismo, surgía como piedra de escándalo la confesionalidad española.

En efecto, para referirnos sólo a los textos más importantes, en 1941, con ocasión del «modus vivendi» con la Santa Sede de aquel año, se restauraba en nuestro ordenamiento jurídico de manera provisional —hasta la conclusión del nuevo Concordato— la vigencia del artículo 1 del Concordato de 1851 en el que se afirmaba que la Religión Católica continúa siendo la única de la nación española, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la Ley de Dios y lo dispuesto en los sagrados cánones. Se trata de una confesionalidad —dudosa en algunas de sus expresiones— y referida sólo a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Más tarde vendría el art. 6.º del Fuero de los Españoles a hacer una profesión de fe por parte del Estado, con un sabor preferentemente polémico —en contraposición a la postura del Estado laico—, pero que tampoco toca el aspecto estrictamente jurídico de la cuestión. El art. 1.º del Concordato de 1953 —sobre todo si se tiene en cuenta la aclaración que con respecto a él se hace en el Protocolo final— nos ofrece otra afirmación de confesionalidad de sabor claramente jurídico, pero que sólo toca el aspecto de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, en consonancia con el carácter del documento en que se contiene. Más importancia tiene, en relación con el planteamiento general del significado jurídico de la confesionalidad que acabamos de exponer, un texto de Protocolo final del Concordato vigente (en relación con el art. 23) en el que se afirma que «en la reglamentación jurídica del matrimonio para los no bautizados, no se establecerán impedimentos opuestos a la Ley natural». En este texto se hace referencia ya a una cuestión de estricta competencia del Estado y, sin embargo, se afirma la necesidad de que éste —al menos en una materia concreta— debe tener en cuenta el Derecho natural.

Sin embargo, el texto fundamental de la confesionalidad del Estado español, de acuerdo con todo lo que llevamos dicho, es la ley de los Principios fundamentales del Movimiento, en la que expresamente se afirma que el Estado inspirará su legislación en la Ley divina, de

acuerdo con la interpretación que de ésta hace el Magisterio de la Iglesia.

Si centramos la atención sobre este texto, fácilmente podremos advertir que no es lógico contraponer el que hemos llamado «orden eclesiástico nuevo» y la confesionalidad española, como dos caminos, uno de técnica jurídica discreta en el clima del Estado laico y otro de ruidosas profesiones de fe capaces de despertar recelos de los disidentes, para lograr unos resultados bastante parecidos, por la sencilla razón de que los resultados de ambas posturas pueden ser diametralmente distintos.

Aun cuando fuere exacta la observación de D'Avack —no es ahora el momento de discutirlo— de que a través de la teoría del ordenamiento jurídico se llega a unos resultados con respecto a la soberanía de la Iglesia, idénticos a los obtenidos por los cultivadores del Derecho público eclesiástico con su teoría de la sociedad perfecta, el problema de la confesionalidad seguiría en pie. No podemos olvidar que un planteamiento positivista de la teoría del ordenamiento jurídico lleva a afirmar —y así lo ha hecho notar también D'Avack— la plenitud del ordenamiento secular; es decir, la posibilidad por parte del Estado de someter cualquier cuestión al imperio de sus normas jurídicas y darle la solución que en cada caso estime conveniente.

Es muy importante señalar este aspecto de la cuestión que en manera alguna resuelve «el orden eclesiástico nuevo» dentro de los esquemas del Estado laico que —al no poder aceptar la obligatoriedad de la Ley divina— lleva necesariamente a una moral de Estado, soporte del ordenamiento jurídico. Quisiera que quede claro —y ésta es la fundamental afirmación de esta conferencia— que los que defendemos la confesionalidad del Estado, no adoptamos sólo una postura ante el problema de las relaciones de éste con la Iglesia, sino una actitud clara y tajante ante las relaciones entre Estado y Sociedad, para defender los derechos que a la persona humana, individual y socialmente considerada, atribuye la Ley de Dios, frente al riesgo de cualquier tipo de totalitarismos.

¿Está resuelto este problema en el ordenamiento jurídico español?

La parte dispositiva de la ley de los Principios fundamentales del Movimiento afirma que serán nulas las leyes contrarias a los principios en ella proclamados. Lo que aún no está determinado es el modo técnico concreto de hacer efectiva esta nulidad.

Este es un gran tema de nuestro Derecho Constitucional, cara al inmediato futuro, en cuyo estudio merece la pena esforzarse con esperanza.

PEDRO LOMBARDIA