

CARLOS CORRAL SALVADOR, S.J. *

LA ACONFESIONALIDAD, COMO JUSTO EQUILIBRIO ENTRE DOS EXTREMOS

Fecha de recepción: abril 2005.

Fecha de aceptación y versión final: septiembre 2005.

RESUMEN: Como elemento necesario para comprender el sentido y significado del vigente artículo 16.3 de la Constitución española, se evocan, en sus principales notas distintivas, los dos regímenes constitucionales que inmediatamente le preceden IIª República y Régimen del General Franco), a ninguno de los cuales el constituyente de 1978 quiso volver. Se analizan los sistemas vigentes de confesionalidad y aconfesionalidad religiosa del Estado y se califica el sistema español como de aconfesionalidad y cooperación con las Iglesias y confesiones.

PALABRAS CLAVE: Confesionalidad, Libertad Religiosa, Constitución.

The Non-confessional State as the Right Balance between two Extremes

ABSTRACT: Constitutional regimes in Spain at the time of the Second Republic and the era of General Franco are studied in this article. They are necessary background for a correct comprehension of article 16.3 of the current Spanish Constitution, in so far as the 1978 constitution avoids the return to previous ones. After an analysis of several current confessional and non confessional systems, the Spanish system is described as non confessional and cooperative with the Church and other confessions.

KEY WORDS: Confessional state, religious freedom, Spanish Constitution.

* Facultad de Derecho Canónico, Universidad Pontificia Comillas de Madrid; ccorral@res.upcomillas.es

1. DE LA DESCONFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO AL LAICISMO DE LA II REPÚBLICA

Para comprender el porqué de la actual redacción definitiva del artículo 16 de la Constitución de 1978, es muy útil tener ante la vista los dos sistemas constitucionales inmediatamente precedentes, tan extremos como contrapuestos entre sí: el de la II República y el del Régimen del General Franco. En la transición a la democracia y en la Constitución vigente, no se quiso volver a ninguno de los dos¹.

Es un dato conocido, y fácilmente verificable, que la Constitución de la II República Española, en relación con la religión católica, profesada por la gran mayoría de los españoles, rompió con una larga tradición constitucional que venía proclamando la confesionalidad católica del Estado. Esta ruptura aparece ya en el artículo 3.º de la nueva Constitución al establecer que: «El Estado español no tiene religión oficial»².

Pero esta ruptura, que pudo mantenerse en un cierto equilibrio, se radicalizó muy pronto y tiene ya su claro reflejo, y primera consecuencia, en el mismo texto constitucional. Basta leer el artículo 26 que se expresa en los siguientes términos:

«Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los municipios no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará *la total extinción*, en un plazo máximo de dos años, *del presupuesto del Clero*.

Quedan *disueltas* aquellas *Órdenes religiosas* que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial, votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases:

- 1.ª La disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.
- 2.ª Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

¹ Con mayor amplitud histórica en C. CORRAL - M. REVUELTA, *La instauración de la aconfesionalidad en la Constitución de 1978*: Revista digital www.iustel.com, n. 8 REDCDEE (2005).

² Cf. E. TIerno GALVÁN, *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, Madrid 1979, 174.

- 3.^a Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.
- 4.^a Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.
- 5.^a Sumisión a todas las leyes tributarias del país.
- 6.^a Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación»³.

Más aún, lejos de ampliar la libertad pública de cultos, que se reconoce y protege en el *artículo 27*, prácticamente se restringe al ejercicio privado del culto, requiriéndose la previa autorización del gobierno para su ejercicio en público. He aquí el artículo 27 al completo:

«La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública.

Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos por motivos religiosos.

Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos *privadamente*. Las manifestaciones *públicas del culto* *habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno*.

Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas.

La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento de Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros»⁴.

Este radicalismo se fue acentuando con una serie, en cascada, de sucesivas leyes complementarias que desarrollaban los preceptos constitucionales.

Se comienza por los cementerios que se secularizan sometiéndolos a la exclusiva jurisdicción civil y fijando su régimen jurídico (Ley de 30 de enero de 1932); se regula el divorcio (Ley de 2 de marzo de 1932); se fiscaliza la situación de las Confesiones y Congregaciones religiosas (Ley de 2 junio de 1932); se impone el matrimonio civil (Ley de 28 de junio de 1932)⁵.

Nada extraño que Pío XI se quejara públicamente mediante la Encíclica *Dilectissima nobis* de 3 de junio de 1933⁶:

³ Cf. *ib.*, 178. Este artículo demuestra que no eran infundados los temores del Episcopado español ante el nuevo régimen. Cf. J. IRIBARREN, *Documentos Colectivos del Episcopado Español (1870-1974)*, Madrid 1974, 130-133.

⁴ Cf. *ib.*, 178.

⁵ Las leyes pueden verse en E. F. REGATILLO, *Interpretación y Jurisprudencia del Código Canónico, Apéndice 2 (19321-1932)*, Santander 1933, n.68-69, 75, 78, 91 bis y 93.

⁶ AAS 25 (1933) 261-274. La posición del Episcopado español puede verse en la *Declaración colectiva del Episcopado de diciembre de 1931*, en IRIBARREN, o.c., 160-181.

«Mas ahora, no podemos menos de levantar de nuevo nuestra voz contra la ley, recientemente aprobada, referente a las Confesiones y Congregaciones religiosas, ya que éstas constituyen una nueva y más grave ofensa, no sólo a los decantados de libertad civil sobre los cuales declara basarse el nuevo régimen español».

En el, por algunos denominado, bienio moderado (1934-1936) se suspendió la aplicación de las leyes antirreligiosas y hasta se pretendió llegar a un Acuerdo con la Santa Sede. Pero con el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, la política antirreligiosa se recrudeció.

2. DE LA «RECONFESIONALIZACIÓN» DEL MOVIMIENTO NACIONAL A LA CONFESIONALIDAD CATÓLICA DEL ESTADO

El levantamiento militar, que se pensó iba a ser de corta duración, se prolongó en una guerra civil de tres años, dando lugar a las dos zonas de España: la republicana y la nacional (18 de julio de 1936 a 1 de abril de 1939).

En la zona nacional, se inicia la *reconfesionalización* con una serie de leyes derogatorias, contrapuestas a las promulgadas por la II República. Primera, la Ley derogatoria del matrimonio civil (de 12 de marzo de 1938); segunda, la Ley (de 22 de septiembre de 1938) derogatoria de la secularización de cementerios; tercera, la Ley (2 de febrero de 1939) derogatoria de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas; cuarta, la Ley (de 23 de septiembre de 1939) derogatoria del divorcio civil. A ellas sigue una segunda serie de leyes de significado equivalente en cuanto opuestas a otras anteriores como, entre otras, la Ley (de 9 de noviembre de 1939) restableciendo las dotaciones del Clero en los presupuestos del Estado; restablecimiento del cuerpo eclesiástico del Ejército (de 12 de julio de 1939).

Por ellas, se llega a la confesionalidad del Estado tal como queda consagrada en el Fuero de los Españoles, Ley de 17 de julio de 1945, artículo 6.º:

«La profesión y practica de la Religión Católica, que es la del Estado Español, gozará de la protección oficial.

Nadie será molestado por sus creencias religiosas en el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias externas que las de la religión Católica».

No obstante, el sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado, recorrió dos sucesivas etapas: la concordataria de consolidación y la postconciliar de conflictividad.

1.^a) En la etapa *concordataria* —primera— se reafirma la confesionalidad con rango constitucional mediante la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado,

de 26 de julio de 1947, artículo 1.º: «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en reino». Y se rubricará en el Concordato de 1953 (art. 1.º): «La Religión Católica, Apostólica y Romana sigue siendo la única de la Nación española, y gozará de los derechos y prerrogativas que le corresponden en conformidad con Ley divinas y el Derecho Canónico».

La llegada a la regulación concordataria —nótese bien— no fue ni fácil ni corta. Son trece años a contar desde 1941 hasta 1953. Lo que se creyó fácil, en un principio se fue haciendo más difícil progresivamente.

Los problemas principales que se debían resolver eran cuatro: la intervención estatal en los nombramientos de obispos, dotación del clero, la cuestión de la enseñanza, en especial de la religión y matrimonio. Y se fueron resolviendo paulatinamente por convenios sectoriales.

Con el Convenio de 7 de julio de 1941 —el primero— se modificó, atenuándolo, el antiguo privilegio de presentación de obispos: se mantuvo el nombre pero se convirtió a una especie de derecho de veto. Este Convenio fue el clave y contenía, *in nuce*, el núcleo del Concordato y —como observa Marquina⁷— no lo hacía ya necesario, pues en él se mantenían las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851. En concreto, la confesionalidad del Estado (art. 1), la instrucción en las Universidades, colegios, Seminarios, y escuelas públicas o privadas de cualesquiera clase será en todo conforme a la doctrina de la misma Religión católica; respeto y apoyo a los obispos (art. 3) y plena libertad (art. 4).

Con el Convenio de 16 de julio de 1946 sobre provisión de beneficios no consistoriales y el Acuerdo de 8 de diciembre de 1946, sobre seminarios y Universidades se regula, en el fondo, la dotación de la Iglesia; y, por último, con el Acuerdo sobre jurisdicción castrense (de 5 de agosto de 1950), estamos ya ante un nuevo Concordato.

Efectivamente, el 27 de agosto de 1953, se firma el Concordato entre la Santa Sede y el Estado español. Se calificó, según la terminología entonces usual, como un *Concordato de tesis*⁸, incorporando los mencionados convenios anteriores. Pero, en esa época, nació ya desfasado. Desfase que se agravará con la llegada del Concilio Vaticano II (1962-1965).

2.ª) Por incidencia del Concilio, se inicia una segunda etapa —la *conciliar*— que conduce a un cambio sustancial del sistema de confesionalidad. Cambio sustancial, pues había quedado profundamente afectado uno de sus componentes

⁷ A. MARQUINA, *Introducción histórico-jurídica*, en C. CORRAL - L. DE ECHEVERRÍA, *Acuerdos España-Santa Sede*, Madrid 1980, 5-31.

⁸ E. F. REGATILLO, *El concordato de 1953*, Santander 1962; C. CORRAL - J. G. MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Concordatos vigentes*, t.2, Madrid 1981, 13-93.

substanciales tradicionales, a saber, la tolerancia religiosa, al ser abrogada ésta e introducirse la libertad religiosa⁹. Con la Declaración *Dignitatis humanae* (=DH) sobre la libertad religiosa, promulgada el 7 de diciembre de 1965 del Concilio Vaticano II, la Iglesia ha sintetizado su doctrina al tiempo que ha marcado una actitud general de la Iglesia respecto a un problema concreto, el de la libertad religiosa. La concibe y enseña como un derecho natural y como un derecho civil. «La libertad religiosa —según la declaración n. 2— consiste en que todos los hombres deben estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares, como por parte de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en lo religioso, ni se obligue a nadie a actuar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, solo o asociado con otros, dentro de los límites debidos» (DH.2). Se trata de una libertad *jurídica* o en sentido jurídico, es decir, como un derecho que se exige lo mismo ante las personas particulares como ante los grupos sociales, en especial el Estado, y ante cualquier potestad humana (DH 2). El *sujeto* de la LR es —como expresa el subtítulo de la DH— tanto la persona como las comunidades. Asimismo, puesto que la LR compete a las comunidades, necesariamente tiene una dimensión social, que no sólo se afirma hacia sus miembros, personas, autoridades, asociaciones, etc. Es decir, no sólo interna o centrípeta, sino también hacia fuera, externa o centrífuga. Y ésta es la que se subraya por la Declaración dada su novedad y enorme complejidad, en cuanto que no ha de impedirseles la enseñanza y testimonio público de su fe, ni la información de la vida social, ni la constitución de las más variadas asociaciones por motivos religiosos (DH 4). Por ello hubo de ser recibida en el ordenamiento español. Y así se hizo mediante la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, Disposición adicional primera, que modifica el párrafo segundo del artículo 6.º del Fuero de los españoles: «El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público». Y lo es con el mismo rango que tenía el antiguo principio de tolerancia, es decir, como precepto de Ley Fundamental¹⁰.

Para pasar a la aplicación y desarrollo de dicho artículo 6.º se promulga la Ley 44/1967, de 28 de junio, de *regulación del ejercicio de derecho civil a la libertad religiosa*, por la que se establece una amplia regulación completa. Dividida en seis capítulos, consta de 41 artículos, dos disposiciones finales y una disposición

⁹ C. CORRAL, *El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa*: Revista de Estudios Políticos 152 (1968) 77-100p.; P. MARTÍN DE SANTAOLLA, *De la victoria al Concordato de 1953. Las relaciones Iglesia durante el primer franquismo 1939-1953*, Barcelona 2003; Íd., *La Iglesia que se enfrentó a Franco. Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid 2005.

¹⁰ C. CORRAL, *El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa*: Revista de Estudios Políticos 158 (1967) 77-100.

transitoria. En consecuencia, se proclama el derecho a la libertad religiosa en toda su amplitud bajo los límites generales del orden público y de la confesionalidad católica del Estado español (cap. I) y queda reconocido tanto en el plano individual (cap. II) como en el plano social (cap. III). Para su cumplimiento y defensa se fija la competencia administrativa en el Ministerio de Justicia (cap. V) y para la protección de los derechos reconocidos se garantiza la doble vía: la administrativa en el Ministerio de Justicia y la judicial ante los tribunales de Justicia.

En un balance comparativo se puede decir que se ha pasado de un régimen de discrecionalidad (sometido a Órdenes ministeriales) a otro de legalidad, del ejercicio privado al ejercicio público, de la carencia de personalidad a su existencia jurídica. La Ley sucede a las Circulares. Ley que se fue perfeccionando al subsanarse defectos y removerse aristas, tal como se efectuó mediante la Orden del Ministerio de Justicia de 5 de abril de 1968¹¹.

Quedan así señalados, en síntesis, lo precedentes inmediatos del artículo 16 de nuestra vigente Constitución.

3. REFLEXIONES

- 1.^a *La confesionalidad en la España contemporánea ha estado casi siempre acompañada de conflictividad.* No siempre ha sido garantía de paz y libertad para la Iglesia. Los primeros liberales la interpretaron bajo la clave del regalismo. Y, en la segunda mitad del siglo XIX, a medida que la sociedad española se hacía más plural y avanzaba el proceso de secularización, la solemne confesionalidad concordataria suscitó el rechazo y la hostilidad de amplios sectores. La confesionalidad ha sido interpretada con inconsecuencia. La intolerancia religiosa de la Constitución de Cádiz contradice los postulados del liberalismo, aunque se explica por la realidad sociológica del momento. Por su parte, algunos promotores de la libertad de cultos cayeron en contradicciones palmarias al negar determinadas libertades a algunos grupos religiosos. La Iglesia también se mostraba inconsecuente o al menos poco avisada, cuando se aferraba a una confesionalidad que le arrebatava muchas veces la libertad de acción y la vinculaba peligrosamente a un determinado régimen, gobierno o partido.

¹¹ C. CORRAL, *Comentario a las normas complementarias para el ejercicio del Derecho Civil de libertad en materia religiosa*: REDC 24 (1968) 401-408. Según comunicado oficial hecho por el secretario ejecutivo de la Comisión de Defensa evangélica, pastor José Cardona, 150 iglesias protestantes locales y pertenecientes a siete diversas confesiones religiosas no católicas habían solicitado de inmediato su reconocimiento legal.

La confesionalidad no ha librado a la Iglesia de tribulaciones. Unas veces, porque el sistema confesional era utilizado por los políticos reformistas como patente para reformar y suprimir (como sucedió en el trienio liberal o durante la minoría de Isabel II) y, otras, porque excitaba el enojo de los sectores anticlericales (como en determinados momentos de la restauración alfonsina), y otras, en fin, porque hundía a la Iglesia en las persecuciones del régimen caído con el que había estado vinculada (como sucede durante el bienio progresista, el sexenio revolucionario o la II República). El análisis histórico de la confesionalidad parece demostrar que el resultado de ésta ha sido muy dudoso en relación con el beneficio de la Iglesia. Pudo tener sentido en épocas pasadas y sin duda favoreció el desarrollo externo de las instituciones eclesiásticas. Pero a la larga el sistema de la confesionalidad no podía resistir la secularización creciente, el pluralismo social y la aceptación general de los derechos humanos y de las libertades individuales.

- 2.^a A su vez, *la separación de Iglesia y Estado* introducida como reacción y réplica al sistema confesionalidad tampoco produjo la paz en la convivencia de los españoles. La realidad demuestra que declarando el derecho constitucional libertad religiosa y de cultos, se negaba o cercenaba ésta a la Iglesia. La verdad fue que ni el sistema confesional ni el sistema separacionista, tal como se fueron aplicando a lo largo de los años, trajeron del todo la concordia y la paz entre los españoles.

4. LA VÍA INTERMEDIA: EL ESTABLECIMIENTO DE LA ACONFESIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 (art. 16.3)¹²

Mientras el principio de libertad religiosa le vino predeterminado al constituyente español por su pertenencia a Europa occidental, no lo fue así el principio configurador de la actitud del Estado ante el hecho religioso. En efecto, ni el orden internacional imponía un sistema concreto como el único acorde con la libertad religiosa completa, ni el derecho comparado proponía un único modelo, ni siquiera para dentro del marco europeo. De ahí la libertad para el constituyente español de escoger uno u otro sistema de relaciones Iglesia-Estado.

¹² Bibliografía general en VV. AA., *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Salamanca 1978; VV.AA., *El hecho religioso en la nueva constitución española*, Salamanca 1979; VV.AA., *La libertad religiosa*, Madrid 1966; J. G. M. DE CARVAJAL - C. CORRAL, *Relaciones entre la Iglesia y el Estado*, Madrid 1976; C. CORRAL, *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, Madrid 1973.

4.1. DE LOS CONTRAPUESTOS SISTEMAS PRECEDENTES AL SISTEMA DE ACONFESIONALIDAD

En efecto, *el orden internacional*, por un lado, se contentaba —y continúa contentándose— con el cumplimiento del requisito de un presupuesto de libertad religiosa abierto a toda persona y a toda comunidad, en especial la religiosa. Por otro, los pactos internacionales que tratan de desarrollar y desenvolver la «Declaración universal de los derechos del hombre», remiten al derecho interno de cada Estado el sistema que adoptar, con tal que no esté en contradicción con el ámbito de libertad religiosa que en él se configura. Si se miraba, en 1978, al *derecho comparado*, y, más en concreto, al europeo occidental, se advertía una variedad de sistemas de comportamiento estatal ante las comunidades religiosas. Casi podría afirmarse, que entonces mientras una mitad de países mantenía como sistema el de confesionalidad o reconocimiento de una religión, la otra mitad, en cambio, sostenía la separación de Iglesia y Estado. Así, Inglaterra seguía —y sigue— observando la confesionalidad anglicana; los países escandinavos, la evangélico-luterana, sobresaliendo, en la puridad de su mantenimiento, Noruega y Suecia, sobre Dinamarca, Islandia y Finlandia. Grecia observaba —y observa— la confesionalidad greco-ortodoxa. La confesionalidad católica es todavía mantenida en Liechtenstein y Mónaco.

En cambio, la separación como sistema de relaciones de Iglesia y Estado la tenían —y tienen— establecida Austria, la República Federal Alemana, Suiza, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, además de Portugal. A partir de 1974 la han ido adoptando Irlanda, Italia, Malta y, al presente, España¹³.

Por ello, *la Constitución española podía entonces haberse orientado hacia uno u otro sistema*. Sólo que España había vivido dos momentos cumbres y enfrentados, en los que la cuestión religiosa había sido la más debatida y a la que se había tomado como bandera de enganche o para seguirla o para atacarla. Nadie deseaba para el presente y futuro de España ninguna guerra de religión, y se apresuraron a decirlo precisamente los líderes de todo partidos. Tampoco la propia Iglesia, que se adelantó a manifestarlo por boca de sus obispos. Tanto es así, que la Conferencia Episcopal, ya en el año 1973, dejó en manos del Estado la decisión de mantener o no la confesionalidad católica que se establecía en las Leyes Fundamentales y en la Ley Orgánica del Estado. Les había precedido, no se olvide, el concilio Vaticano II, en especial la Declaración sobre la libertad religiosa.

El tratamiento del hecho religioso en la Constitución de la II República y en el Fuero de los Españoles, fue altamente conflictivo y había dejado su impronta

¹³ Como separacionistas deben contarse Turquía, a pesar de la población musulmana, y Chipre, donde la religión y la lengua han sido los determinantes de la división política de la isla.

en el constituyente de 1978. En el primero, se comenzó afirmando la libertad religiosa para todos, pero se acabó negándola para la inmensa mayoría de los españoles católicos bajo el pretexto del principio, asentado a continuación, de que: «La República no reconoce ningún culto». En el segundo —el del régimen del General Franco— se estableció la confesionalidad del Estado español; pero sólo se admitió, primero, una tolerancia y, después, una libertad, si bien no del todo plena, para los demás cultos. Se había pasado de la laicidad radical a la confesionalidad rigurosa. En la II República se había abierto el proceso de la *desconfesionalización* de España, apartándose de una tradición multisecular. En el nuevo Estado se había inaugurado el proceso contrario de *reconfesionalización* en aras del Estado Nacional.

En la nueva Constitución no se quiso apostar por ninguna de las soluciones extremas: ni por una España católica ni tampoco por una España laicista. Se recurrió a una solución intermedia —en realidad, de compromiso— entre las distintas fuerzas representadas en las Cortes. ¿Cuál en concreto?

En la línea, según se mire, de «reforma radical» o de «ruptura pacífica» del anterior régimen en todos sus aspectos, quedaban, en absoluto, abiertos dos caminos: el de una confesionalidad mitigada con la máxima libertad religiosa, al modo de los países anglosajones y escandinavos, o el de una separación, mitigada también, al modo de los países germánicos y del Benelux. El compromiso de los partidos se decidió por la ruptura del régimen de confesionalidad, pero sin la vuelta al laicismo de la IIª República. En consecuencia, *se estableció la aconfesionalidad del Estado*. Pero para evitar la expresión hiriente de la Constitución republicana, se eliminó la formulación negativa que, tal como estaba prevista en la redacción del borrador —«el Estado español no es confesional»— podría presentar un asidero a una interpretación laicista, como si tuviera que tener un sentido contrario al sistema político-religioso inmediatamente anterior. Para evitarlo, se mantiene la expresión negativa de la frase, pero se elimina el adjetivo calificador, y en forma, si no técnica, al menos aséptica, se dirá: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal» (art. 16, n. 3).

Esto supuesto, *¿cómo calificar el sistema español de relaciones Iglesia-Estado?*

Cuando se trata de calificar una tan rica gama de posiciones adoptadas por los Estados para con la religión o con las iglesias, tanto en el pasado como en el presente, los tratadistas se encuentran embarazados ante la dificultad de hacerlo con exactitud y claridad. La razón estriba, por un lado, en esa misma realidad plural y, por otro, en la falta de definición de un adecuado deslinde de conceptos antitéticos: aconfesionalidad, laicidad, confesionalidad; y en conceptos afines: unión, separación.

4.2. LA NO CONFESIONALIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL COMO SISTEMA DE ACONFESIONALIDAD O LAICIDAD ¹⁴

El criterio para esta división es la convicción subyacente al sistema político-religioso de un Estado, y consiste en la existencia o no del reconocimiento especial civil de una(s) religión(es) o Iglesia(s) por parte de aquél. Con todo, una diferencia esencial se abre entre la confesionalidad católica y la acatólica del Estado. En la *confesionalidad católica* del Estado es principio esencial el dualismo: dos sociedades perfectas (autónomas, independientes), dos potestades supremas en su orden, dos órdenes: eclesial y estatal (político, civil); Dios y el César. En la *confesionalidad acatólica* es principio esencial el monismo: única sociedad y única potestad, la política; único orden, el estatal (político, civil); sólo el César. Si tenemos presentes las precisiones, tan influyentes en nuestra transición política, de la declaración del Vaticano II sobre libertad religiosa, en ésta se describe la confesionalidad del Estado en el sentido de que, en atención a las peculiares circunstancias de los pueblos, una comunidad religiosa «es especialmente reconocida en la ordenación jurídica de la sociedad». La confesionalidad, por razón de la existencia o no de la libertad, puede ser abierta o excluyente. Hoy día, para que pueda darse confesionalidad católica se requiere, después del Vaticano II, que sea abierta, es decir, que se armonice con el principio de libertad religiosa.

Por contraposición, la *aconfesionalidad* expresa la posición de un Estado para el que, en su sistema jurídico-político, no hay una religión o religiones —respectivamente, Iglesia o iglesias— especialmente reconocidas por el Estado. En este sentido habría que calificar el sistema español como de aconfesionalidad *positiva con libertad religiosa completa*.

4.3. LA ACONFESIONALIDAD COMO NEUTRALIDAD RELIGIOSA O LAICIDAD

Siendo el criterio calificador mínimo la inexistencia de una(s) religión(es) o Iglesia(s) del Estado, sin embargo, una ulterior definición de la aconfesionalidad exige matizar sus distintas acepciones. Con dos conceptos afines se emparenta ésta: con la laicidad y con la separación. En la laicidad se podrían distinguir cuatro distintas acepciones: laicismo hostil o agnóstico, laicismo neutral e indiferente, laicidad respetuosamente neutral y laicidad simplemente profana.

¹⁴ C. CORRAL, *Análisis político*, en VV.AA., *La libertad Religiosa*, o.c., 391-408; A. MOSTAZA, *Régimen de confesionalidad y laicidad o separación*, en C. CORRAL (Ed.), *La Iglesia en España sin concordato, una hipótesis de trabajo*, Madrid 1977, 69-105; A. DE FUENMAYOR, *Estado y religión*: Revista de Estudios Políticos 152 (1967) 99-120; P. LOMBARDÍA, *La confesionalidad del Estado hoy*: IusCan 1 (1961) 329-350.

Así lo hizo con toda claridad el episcopado francés en su carta pastoral del 12 de noviembre de 1945, con ocasión de la Constitución de la IV República, que se autodefinía como Estado laico¹⁵:

1. *Laicidad como profanidad o autonomía.* «Si con estas palabras se quiere proclamar la autonomía soberana del Estado en sus dominios de orden temporal, su derecho a regir por sí solo toda la organización política, judicial, administrativa, fiscal y militar de la sociedad temporal, y de modo general todo lo que dice respecto a la técnica política y económica, declaramos abiertamente que esta doctrina está plenamente conforme a la doctrina de la Iglesia...».
2. *Laicidad respetuosamente neutral.* «La laicidad del Estado puede ser también entendida en el sentido de que, en un país dividido en cuanto a las creencias, el Estado debe permitir que cada ciudadano practique libremente su religión. Este segundo sentido, si se comprende bien, también está conforme al pensamiento de la Iglesia...».
3. *Laicidad agnóstica u hostil.* «Por el contrario, si la laicidad del Estado es una doctrina filosófica que encierra una perfecta concepción materialista y atea de la vida humana y de la sociedad, si tales palabras definen un sistema de gobierno político que impone esa concepción a los funcionarios hasta en su vida privada, a las escuelas del Estado, a la nación entera, entonces nos erguimos, con todas nuestras fuerzas, contra esa doctrina; la condenamos en nombre de la verdadera misión del Estado y de la misión de la Iglesia...».
4. *Laicismo indiferente:* «Si la laicidad del Estado significa la voluntad del Estado de no someterse a ninguna norma moral superior y de no reconocer sino su interés como regla de acción, nosotros afirmamos que esta tesis es extremadamente peligrosa, retrógrada y falsa».

Por evidente, ni hace falta indicar que la laicidad del sistema español se encuadra dentro de la segunda acepción (respetuosamente neutral). Pero, dando un paso más, al sistema español se le puede definir, igual que al francés, como *sistema de laicidad positiva y abierta*. Positiva, porque se pasa de la neutralidad radicalmente negativa a la colaboración; abierta, porque se descarga del sentido hostil y excluyente de la religión y se abre hacia el valor religioso sin discriminación e incluso hacia su promoción.

¹⁵ *Documentation catholique* 1945, n. 955 col. 6, en T. I. JIMÉNEZ URRESTI, *Estado e Iglesia, laicidad y confesionalidad del Estado y del Derecho*, Vitoria 1958, 185.

4.4. LA ACONFESIONALIDAD COMO SISTEMA DE SEPARACIÓN ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO

Si hacemos ahora equivalente el concepto de aconfesionalidad al de separación, habría que desvanecer un equívoco gravemente pernicioso en el que se incurre con frecuencia, y que consiste en trasponer libremente las afirmaciones y conclusiones del orden político al orden jurídico, confundiendo, respectivamente, los conceptos de y en sentido político y jurídico¹⁶.

En sentido *político*, la separación o neutralidad religiosa del Estado se contraponen a la aconfesionalidad. Tal contraposición hace siempre referencia a una clasificación basada en criterios estrictamente ideológicos o políticos, es decir, de finalidad general. En sentido *jurídico*, la separación consiste en la distinción de Iglesia y Estado de sus autoridades, de su organismo y en la recíproca autonomía de ambas comunidades. En sentido jurídico-político se mueve en la esfera de relaciones que como objetivo político persigue el Estado, y consiste esencialmente en que ninguna religión o iglesia es asumida como la oficial del Estado.

La separación de Iglesia y Estado en sentido jurídico es una exigencia de la misma Revelación: expresa la radical distinción de sociedades aportado por el cristianismo, a diferencia del paganismo y de otras religiones (el Islam). Debe existir en todo sistema de relaciones, sea el separacionista, sea el confesional. La separación en sentido *jurídico-político* (como sistema) no es recomendada por el concilio Vaticano II, sino que simplemente la tiene en cuenta, y parece considerarlo como aquel al cual hoy en día se tiende universalmente. La razón está en que sólo hipotéticamente y por motivos históricos y sociológicos se puede establecer la posibilidad del sistema de reconocimiento oficial de una religión (DH 6,3), bastando para la Iglesia con que se dé régimen de libertad sinceramente llevada a la práctica (DH 12).

Supuesta, en todo caso, la garantía de la libertad religiosa, en *abstracto* podría considerarse como mejor el sistema que más adecuadamente reflejara este respeto a la libertad en su configuración jurídica y constitucional. Con la admisión del principio de libertad religiosa desaparece la diferencia esencial entre el sistema confesional y el separacionista. Éste, con referencia a España, se le podría calificar, de forma equivalente a los sistemas análogos de Europa occidental, en especial de la República Federal Alemana, como de *separación coordinada*, al estar expresamente previsto (Const., art. 16.3) el principio de cooperación con las iglesias y comunidades.

¹⁶ L. PÉREZ MIER, *Iglesia y Estado Nuevo*, Madrid 1940.

5. LA SÍNTESIS FINAL: LA ACONFESIONALIDAD CON COOPERACIÓN CON LA IGLESIA Y LAS CONFESIONES¹⁷

En efecto, la forma negativa de expresar la actitud del Estado para con las iglesias necesitaba un ulterior principio que explicitara el contenido del abandono de la confesionalidad católica de España. No es que hiciera falta absoluta, pues todo sistema de relaciones Iglesia-Estado dentro de la concepción democrática, a la que España por su nueva Constitución se adscribe, tiene, por ello mismo, un contenido esencial ineludible, el de la libertad religiosa a nivel comunitario.

No obstante, siempre que se abandona una posición, ha de quedar bien nítido qué es lo que se deja y qué es lo que se recibe, si se quiere evitar después las ambigüedades y contradicciones en la aplicación y en la interpretación jurisprudencial. Siendo tan claro el compromiso (cesación del anterior sistema de unión y, a la vez, respeto positivo a la Iglesia, no menos que a las demás confesiones), la separación no se la concibe como desconocimiento radical, sino como acentuación de la recíproca independencia en que cada una de ambas comunidades, desde sus respectivas posiciones, se reconocen destinadas al servicio de la persona humana, y, por ende, se ven precisadas a buscar, en favor de ésta, la mutua cooperación.

Ahora bien, al ponerse como fundamento de todo el orden legal de la nueva monarquía la dignidad de la persona humana (art. 10), es una exigencia constitucional la cooperación, como puente de inteligencia entre las dos sociedades, la política y la religiosa.

Por todo ello, se prescribe en la Constitución (art. 16.3), junto a la afirmación de que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones». Con la inclusión del «establecimiento de relaciones *de cooperación*», como consecuencia de tenerse en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, el nuevo sistema religioso-político encaja plenamente dentro de la concepción europea occidental, en que las fronteras entre separación-unión, confesionalidad-laicidad, quedan difuminadas, al acercarse entre sí las matizaciones de ambos sistemas.

¹⁷ J. G. M. DE CARVAJAL - C. CORRAL, *Relaciones*, o.c., caps. 2 y 3; C. CORRAL, *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, o.c., 462-576.