

# **EL DIALOGO ENTRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS IGLESIAS REGIONALES Y LOCALES**

Por ANTONIO MARTINEZ BLANCO

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS TITULARES DEL DIÁLOGO. SU CAPACIDAD NEGOCIADORA: A) Introducción. B) Las Comunidades Autónomas. Su capacidad negociadora con las iglesias particulares y locales. C) Las iglesias particulares y regionales y su posición frente a las Comunidades Autónomas.—III. EL OBJETO DEL DIÁLOGO: MATERIAS DE INTERÉS COMÚN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS IGLESIAS PARTICULARES Y REGIONALES: A) El hecho social-religioso y la misión de la iglesia en el orden político-social según la concepción eclesiológica del Concilio Vaticano II. B) Su aplicación en la comunidad política y la iglesia. C) El hecho religioso desde la perspectiva del Estado. Tensión iglesia-comunidad política sobre las cosas mixtas. D) Las materias objeto de acuerdo Estado-iglesia. E) Las materias transferidas a las Comunidades Autónomas de interés para las iglesias particulares o «locales».—IV. LOS INSTRUMENTOS FORMALES DEL DIÁLOGO: LOS ACUERDOS IGLESIAS PARTICULARES Y LOCALES CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A) Los Concordatos como fórmula del Derecho interpotestativo eclesiástico. Su ejecución. B) Convenios o acuerdos de las Comunidades Autónomas con las iglesias «locales» o «regionales».—V. CONSECUENCIAS PARA LAS IGLESIAS «REGIONALES» Y «LOCALES» DE LA IMPLANTACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA: A) Repercusiones organizativas. B) Repercusiones pastorales. C) Relaciones con las organizaciones políticas regionales. D) Búsqueda de una identidad propia.

## **I. INTRODUCCION**

La aparición en la realidad política española por obra de la Constitución de 1978, de las que llama «Comunidades Autónomas», como organismos político-administrativos, dotados de competencias exclusivas y otras compartidas con el Estado (arts. 148 y 149), y ello a niveles no sólo de ejecución de la legislación del Estado, sino de facultad legislativa propia, competencias que afectan a materias que pueden resultar de interés para las confesiones religiosas, especialmente la iglesia católica, hace pensar

en la posibilidad de algún tipo de relación y acuerdo entre estas regiones políticas y las correspondientes instancias religiosas que fundamentalmente serían la reunión de obispos a nivel de provincia eclesiástica o «Conferencias Episcopales Regionales».

En un plano más general advertimos que no es casual la coincidencia del predominio de las tendencias descentralizadoras y autonómicas que ha supuesto para la iglesia católica el Concilio Vaticano II, expresado en el reconocimiento del papel del laicado, en la potenciación de las iglesias locales, en el reconocimiento de las Conferencias Episcopales, y la consagración de idénticas ideas descentralizadoras y autonómicas por la Ciencia política y administrativa, que llevan en países centralizados a la aparición de regiones políticas y al reconocimiento de la autonomía local.

Porque la descentralización, es decir, el acercamiento de la resolución de los problemas a las esferas de decisión más inmediatas a los mismos, es exigencia de libertad y democracia, conatural al ser humano en cualquiera de sus manifestaciones sociales, y el hecho religioso se inserta en cuanto tal, en el total entramado social y responde a sus leyes.

Es decir, la descentralización y la autonomía son principios igualmente válidos para la organización estatal y religiosa, en cuanto hechos sociales, si bien en las confesiones religiosas, y en concreto en la iglesia católica, las instituciones en que plasman tales principios de organización encuentran una última explicación y fundamentación en principios ontológicamente superiores, principios del orden teológico o sobrenatural.

Estos principios de descentralización y autonomía, hoy exigencias de libertad y de democracia en la sociedad civil y eclesiástica, tienen teóricamente su contrapunto en los opuestos principios de centralización y de predominio jerárquico, que a través de la historia han inspirado en muchas ocasiones las respectivas organizaciones, de forma que la historia de éstas es un vaivén de tendencias de potenciación del centro o de los órganos periféricos, entre centralización-descentralización.

Y porque hoy predominan en el mundo las exigencias de descentralización y autonomía en todos los aspectos de la vida so-

cial humana, como exigencia (lo hemos indicado) de un más claro conocimiento de los derechos humanos, entre los que están los de «autogobierno», es por lo que han podido venir a coincidir en las constituciones políticas y en los principios de organización eclesiástica propuestos por el Concilio Vaticano II «un sistema de gobierno articulado por niveles horizontales derivado de la Constitución (italiana) y aquella estrategia del pluralismo horizontal propuesto por el Concilio Vaticano II como solución institucional correctiva del centralismo romano a través de la episcopalización de las estructuras» (1).

Y este fenómeno es el que se repite en España a partir de la Constitución de 1978: el encuentro de un nivel horizontal de gobierno político-administrativo representado por las Comunidades Autónomas de ámbito territorial intermedio entre el Estado unitario, por un lado, y las provincias y municipios como entes locales, por otro, y otro nivel también horizontal de la organización eclesiástica española, representado por entes intermedios entre la Conferencia Episcopal Española de ámbito estatal y el nivel local, representado por las iglesias particulares en su sentido inmediato de iglesia diocesana que gira en torno a su obispo capital como su pastor propio.

Nivel intermedio, representado por la reunión de los obispos de la provincia eclesiástica en torno al metropolitano o arzobispo, que tenderá a organizarse en «Conferencias Episcopales Regionales» —de ámbito territorial idéntico a la región política—, debido en parte al reconocimiento de aquéllas por el Concilio Vaticano II, y en parte a la necesidad de abordar con el nivel político regional los problemas derivados del ejercicio por éste de competencias propias sobre materias que afectan al interés religioso regional.

Este nivel intermedio a que aludimos será la regla general, confirmada por la excepcionalidad de unas Comunidades Autónomas uniprovinciales (Baleares, Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia) en que las relaciones lógicamente se darán entre Comunidad Autónoma e iglesia local.

---

(1) MARGIOTTA BROGLIO: «Le confessione religiose tra Stato e Regioni», en *Città et Regione*, junio 1978. «Autonomie regionali e società religiosa», p. 13.

Y aún es posible otro nivel inferior de relación en la medida que se haga realidad la autonomía de los municipios, que también consagra la Constitución española de 1978, y, por otra parte, el pluralismo horizontal del Vaticano II llegue a la parroquia o a las instituciones religiosas sitas en su ámbito.

Este tipo de relaciones a nivel de regiones o países con las Conferencias Episcopales de tipo regional no serían, por lo demás, un hecho totalmente nuevo en el ámbito eclesial. De hecho nos hemos encontrado en Italia con la realidad de unas relaciones de las regiones con las Conferencias Episcopales Regionales, como las de Emilia-Romagna, Toscana y Umbria, Lombardía, Liguria, Piamonte y Sicilia, sobre temas de enseñanza, asistencia social, beneficencia, bienes de arte y lengua litúrgica, con encuentros, declaraciones y aun acuerdos que han concitado el interés de la doctrina italiana, pionera una vez más de los temas de Derecho Eclesiástico del Estado (2).

Y en España, ¿cuáles pueden ser los titulares de este diálogo a nivel de región política? ¿Y qué influencia puede tener la nueva organización política española en la misma organización territorial e institucional de la iglesia española? ¿qué materias e intereses comunes pueden merecer, y aun exigir, la atención conjunta de tales nuevos sujetos de la escena política y religiosa? ¿Cuáles pueden ser los instrumentos más o menos formales y oficiosos de este diálogo? ¿Serían posibles unos acuerdos Comunidades Autónomas-iglesias «regionales» y «locales» o particulares?

## II. LOS TITULARES DEL DIALOGO. SU CAPACIDAD NEGOCIADORA

### A) Introducción

El diálogo iglesia-comunidad política no siempre se realiza al máximo nivel de los titulares supremos de la potestad en la iglesia y del poder en los Estados nacionales —Santa Sede-Gobiernos

---

(2) Puede verse el citado número 6, año 2, junio 1976, de la revista *Città et Regione*, bajo el título monográfico «Autonomie regionali e società religiosa».

estatales—, sino que en ocasiones un ámbito territorial de efectividad de las materias comunes —materias mixtas— más reducido aconsejan y exigen un diálogo directo entre ámbitos de poder infraestatal, por un lado, y de nivel inferior a la Santa Sede —órgano de gobierno universal—, por otro, y aun inferiores a los de gobierno de la iglesia a nivel nacional.

La existencia de un ámbito de incidencia de las Comunidades Autónomas en España sobre los intereses religiosos en su esfera regional de competencia, y supuesta la voluntad política de diálogo, determina para la Comunidad Autónoma que tome la iniciativa, la necesidad de búsqueda del idóneo titular del poder eclesiástico para este diálogo. Con frecuencia será, por el contrario, el competente órgano eclesiástico de este nivel regional o local el que tomará la iniciativa para una armonización de intereses a la vez civiles y eclesiásticos.

Pero la determinación, sobre todo del idóneo sujeto eclesiástico de diálogo, no siempre será fácil, dada la complejidad organizativa de la Iglesia, sus viejas estructuras tal como se describen en el Código de Derecho Canónico de 1917 y las nuevas surgidas del Concilio Vaticano II, que encontrarán su concreción en el nuevo Código.

Se añade a ello que tampoco es homogéneo el ámbito territorial y competencial de todas las Comunidades Autónomas. La regla general es la de la Comunidad Autónoma pluriprovincial, pero también se han constituido entes preautonómicos y Comunidades Autónomas después uniprovinciales. Y la Comunidad Autónoma pluriprovincial, dado el paralelismo provincia civil-diócesis eclesiástica en términos generales, deberá buscar el sujeto de diálogo en un sujeto eclesial superior al de la diócesis.

El esquema, pues, de los posibles sujetos de diálogo será, por un lado, la Comunidad Autónoma surgida de la Constitución de 1978; por extensión podría plantearse el tema de la posible titularidad de estas relaciones con entes eclesiásticos por parte de entes territoriales inferiores a aquéllas, constituidos por la *Provincia* y el *Municipio*, a los que también aquella Constitución dota de autonomía aunque la doctrina haya puesto de manifiesto la deficiente articulación de estos entes territoriales entre sí y

con el Estado, y aun con otros entes públicos territoriales, como las comarcas, y aun con entes públicos institucionales. En cuanto a las Comunidades Autónomas, no todas son de idéntica categoría, pues sólo algunas han logrado el techo máximo de sus competencias, con mayor posibilidad de incidencia en el «interés» religioso; pero a la larga este techo tiende a ser idénticamente amplio para todas ellas.

Por el otro lado, el lado religioso, estarían como sujetos del diálogo la *iglesia particular* o diócesis frente a la Comunidad Autónoma uniprovincial, y en las pluriprovinciales: la *provincia eclesiástica*, con sus órganos de metropolitano o arzobispo, *Concilio Provincial* (hoy de hecho inexistente), *Conferencia Episcopal* (correspondiente a la Provincia Eclesiástica, comprensiva de varias diócesis), y si estuviere constituida, la *Conferencia Episcopal Regional*.

Pero como no siempre coinciden los ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma y los correlativos órganos eclesiales —aunque el gran peso específico de aquéllas servirá de polo de atracción para una organización paralela de los segundos—, en definitiva, y dado el criterio territorial de competencia, tanto en la Iglesia como en el Estado, la única regla general que puede sentarse por el momento es que serán sujetos del diálogo con cada Comunidad Autónoma el correlativo o los correlativos órganos eclesiásticos cuyas competencias territoriales coincidan sobre el territorio concreto de aquélla. Y, en este caso, y por parte eclesial, al intervenir dos o más entes eclesiásticos territoriales, habría razón para alguna intervención del nivel organizativo inmediatamente superior, que es, a nivel nacional, la *Conferencia Episcopal Española*.

## **B) Las Comunidades Autónomas. Su capacidad negociadora con las iglesias particulares y locales**

### **1. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La Constitución española ha reconocido y garantizado el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran

la nación española (art. 2), y en el ejercicio de este derecho las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica pueden acudir a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma (cfr. art. 143). Así, el Estado se organiza territorialmente no sólo en los Municipios y Provincias tradicionales, sino en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses (cfr. art. 137).

El reconocimiento por la Constitución de 1978 de las Comunidades Autónomas ha introducido en España un nuevo tipo de Estado, para el que no sería suficiente la denominación de «Estado regional», sin que llegue a ser propiamente tampoco un «Estado federal». La originalidad de la fórmula española aconseja hablar de «Estado Autonómico», que en esencia significa que la nación española, única en el ejercicio de su soberanía efectúa a través de la Constitución una redistribución de poder mediante el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones. Y, en consecuencia, dice ENTRENA CUESTA, «el Estado no va a conservar el monopolio del poder político ni de la producción legislativa», sino que se va a compartir por las Comunidades Autónomas con carácter originario en la Constitución, pues «se entra en un sistema unitario y coordinado de sujetos de la producción normativa» (3).

Las Comunidades Autónomas, pues, gozan de una autonomía que no sólo tiene un significado administrativo, de Administración Pública, sino un profundo carácter político, y su facultad de autogobierno, tal como se deriva de la Constitución, significa: 1. Competencias propias y exclusivas, no derivadas del Estado, sin perjuicio de otras compartidas o delegadas por el Estado. 2. Función legislativa propia sobre dichas materias. 3. Funciones administrativas y de ejecución, funciones políticas propias en el marco de aquella competencia exclusiva y a veces en desarrollo de las bases legislativas estatales. En el ejercicio de sus facultades propias se someten a los Tribunales, no a la Administración del Estado.

(3) Vid. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, arts. 2 y 143.

Pues bien, la Constitución ha previsto la posibilidad de convenios de las Comunidades Autónomas entre sí, excluidos las que supongan federación de las propias Comunidades Autónomas, admitirlos con cierta intervención de las Cortes Generales, variable según se trate o no de convenios para gestión y prestación de servicios. Basta la comunicación en el primer caso, la autorización en el segundo (cfr. art. 145).

La previsión constitucional se justifica por el eminente carácter político de estos convenios entre Comunidades Autónomas, que pueden suponer un paso hacia el Estado federal, que no es el modelo de Estado propugnado en la Constitución.

## 2. DEBERES Y RELACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS PARA CON LA IGLESIA CATÓLICA Y LAS DEMÁS CONFESIONES RELIGIOSAS EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución española ha tenido en cuenta el hecho religioso desde diversas perspectivas:

1. Respecto a las creencias religiosas: «Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» (art. 16.3).
2. Garantía de la libertad religiosa: «Se garantiza la libertad religiosa y de culto de los individuos y de las *comunidades*», sin más techo que el orden público (art. 16.1).
3. Inmunidad de coacción en la declaración sobre la religión o creencias (art. 16.2).
4. Promoción de la libertad religiosa (cfr. art. 9.2).
5. Estado laico, no confesional (art. 16.3).
6. Relaciones de cooperación: Los *poderes públicos* mantendrán entre sí las consiguientes relaciones de *cooperación con la iglesia católica* y las demás confesiones (art. 16.3).

*En resumen:* Los poderes públicos tienen en cuenta las creencias religiosas, y sin ser confesionales (sino laicos), no sólo respetan la libertad religiosa, sino que se comprometen a promover las condiciones para que esa libertad —de individuos y grupos—



sea efectiva, y para ello se comprometen a mantener relaciones de cooperación.

La importancia de la expresión utilizada para identificar al sujeto civil del diálogo con la iglesia católica (y en aras a la libertad religiosa con las demás confesiones religiosas) salta a la vista. Pues intencionadamente se habla de «poderes públicos» y no sólo del Estado, por el sentido restrictivo en que este término pudiera entenderse, es decir, como sinónimo de poderes centrales, Gobierno o Administración Central.

Así, pues, todos los poderes públicos deben mantener relación de cooperación con la iglesia católica y demás confesiones religiosas.

El término iglesia católica sabemos, por otra parte, que es omnicomprendivo de sus diversos niveles de organización. Iglesia católica es, desde la Santa Sede, vértice de su organización central, hasta las parroquias, unidades básicas territoriales de actuación, pasando por la Conferencia Episcopal nacional, las Provincias Eclesiásticas, las Conferencias Provinciales o Regionales y, por supuesto, las llamadas por antonomasia «iglesias particulares» o diócesis.

### 3. CONCLUSIONES EN CUANTO A LA CAPACIDAD NEGOCIADORA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### a) Por razón de la gestión del interés regional (religioso)

A la vista de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas, tal como se configuran en la Constitución española de 1978, con un ámbito de poder ordinario en la propia Constitución, y por ello no derivado del Estado, y que abarca competencias exclusivas, con facultades legislativas y de ejecución en materias que pueden ser de interés para las iglesias particulares y locales, resulta evidente la capacidad jurídica de tales Comunidades Autónomas para sostener relaciones de diálogo, cooperación y concertación con estas iglesias con jurisdicción sobre idénticos territorios.

La gestión de sus propios intereses exigirá con frecuencia a estas Comunidades Autónomas mantener estos instrumentos de diálogo con entes eclesiásticos titulares a su vez de actividades y derechos en materias de interés común a ambas instituciones: escuelas, hospitales, instituciones de asistencia social, patrimonio artístico o documental, servicios a emigrantes, a enfermos, a militares, días de fiesta, etc.

En definitiva, la gestión del interés propio de la Comunidad Autónoma, en que consiste su misma autonomía reconocida por la Constitución, justifica su capacidad de relación en sus diversas formas con los entes eclesiásticos de su mismo nivel territorial.

b) Por razón del fomento de la libertad religiosa como obligación constitucional de los «poderes públicos»

La Comunidad Autónoma como «poder público» viene obligada constitucionalmente a mantener relaciones de cooperación con la iglesia católica, es decir, de fomento de la libertad religiosa, de ayuda, de acción coordinada con aquélla en la actuación de sus competencias y dentro de su ámbito territorial común.

Si el primer argumento, antes expuesto, el de gestión del interés regional, lo es a favor de la Comunidad Autónoma, este nuevo argumento lo es a favor de la iglesia católica, y supone protección, ayuda y fomento de sus actividades sociales de toda índole en el marco de la legislación estatal y regional.

Y la obligación supone capacidad. Las Comunidades Autónomas están legitimadas, pues, para las relaciones de cooperación con las iglesias locales. Cuestión distinta, y de gran importancia desde el punto de vista jurídico-formal, será el de los instrumentos de esta relación.

### C) Las iglesias particulares y regionales y su posición frente a las Comunidades Autónomas

(Diócesis, Provincia Eclesiástica, Conferencia Episcopal de la Provincia o «regional»)

#### 1. LA IGLESIA PARTICULAR O «LOCAL» (4)

El sujeto de diálogo con la Comunidad Autónoma uniprovincial será, por lo común, en lo que hace a la parte eclesiástica, la iglesia particular o diócesis (caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de Murcia), o algunas de éstas si el territorio de la provincia civil comprende en todo o en parte algunas circunscripciones diocesanas que no llegan a constituirse en una Provincia Eclesiástica (caso de la Comunidad Autónoma de Baleares). El sujeto de diálogo eclesial también lo serán dos o más diócesis integrantes de una Comunidad Autónoma si pertenecen a diversas Provincias Eclesiásticas (caso de las Comunidades Autónomas de Extremadura o del País Vasco).

En este caso no hay por parte del Derecho canónico graves problemas. La diócesis, unidad intermedia básica entre la iglesia parroquial y la Santa Sede o Iglesia Universal, es una organización perfectamente definida teológica, jurídica y pastoralmente, y que ha salido fortalecida del Concilio Vaticano II, aunque poniendo el acento en la relación de los obispos con la Iglesia Universal «como miembros del Colegio Episcopal», que «juntamente con su cabeza, el Romano Pontífice..., es también sujeto de la suprema y plena potestad en toda la Iglesia» (Ch. D., 4).

La diócesis es porción del pueblo de Dios que se confía a un obispo. Iglesia particular que se confía a éste como pastor propio ordinario e inmediato con facultades de enseñar, santificar y, lo que es más importante a nuestros efectos, de regir (Ch. D., 11,

(4) Aunque hay en los documentos conciliares una cierta fluctuación de la terminología, es rastreable la preferencia dada al término *iglesia particular* para indicar a la iglesia de que hace cabeza el obispo, e *iglesia local* para indicar los grupos de iglesias particulares o diocesanas. (TARCISIO BERTONE: «Rapporto tra la chiesa locale e la comunità civile», en *El Diritto nel misterio della Chiesa*, IV, Roma, 1980 p. 450.)

1.º y 2.º). En relación con la autoridad pública (civil), los obispos gozan de plena y perfecta libertad e independencia de cualquier autoridad de esta índole (Ch. D., 19).

En la revisión de las demarcaciones de las diócesis, que es urgente realizar, deben tenerse en cuenta «los límites de las circunscripciones civiles» (Ch. D., 23.1), aunque no han de ser tan extensas que no puedan ser convenientemente atendidas por el obispo (Ch. D., 23.2)

No podemos detenernos en el estudio del contraste de la noción de diócesis en el Código de Derecho Canónico de 1917 y en los Decretos Conciliares. Superando la configuración codicial de la diócesis como organización (PETRONCELLI), como circunscripción territorial (c. 215), o como beneficio episcopal (c. 1495.2), es decir, con ausencia de una regulación de la estructura diocesana y tipificada como circunscripción territorial, el Decreto Ch. D. ha destacado la consideración sacramental y el aspecto comunitario.

Pero el mismo Decreto destaca que los poderes de los obispos de santificar, enseñar y *gobernar* en sus respectivas diócesis los ejercen como sucesores de los Apóstoles, con toda la potestad ordinaria, propia e inmediata que se requiere para el ejercicio de su cargo, salva siempre la potestad del Romano Pontífice para reservarse para sí o para otra autoridad las causas (Ch. D., 8). Este gobierno comprende las facultades de legislar, juzgar y administrar que han de ejercerse en conformidad con los sagrados cánones (c. 335.1). Y existe en favor del obispo una presunción de que goza de todos los poderes en su iglesia particular, teniendo carácter excepcional la reserva de causas por el Romano Pontífice. Así, el obispo no es un delegado del Romano Pontífice, como quería el Concilio de Trento, y sus poderes no derivan de una concesión de aquél, sino que le pertenecen como derecho propio por ordenación divina como sucesor de los Apóstoles (5).

Estas ideas sobre la naturaleza de los poderes o potestades de los obispos, puesta de manifiesto por MORSBORG, hay que completarlas con la de que el obispo está inserto en una jerarquía que se propaga hacia arriba y hacia abajo; hacia arriba está

---

(5) Ver *Lumen Gentium* núm. 23, 1.º; y 27, 1.º y 2.º

vinculado al Derecho superior de la Iglesia Universal y de la agrupación de las iglesias particulares, y se reconoce la autoridad de los patriarcas y otras autoridades jerárquicas (Ch. D., 11.2); hacia abajo, su poder no debe degenerar en arbitrio, y para este control, el nuevo Código prevé el recurso contencioso-administrativo para un control judicial de la Administración Eclesiástica (6).

Hay en la iglesia diocesana otros oficios «que *participan*» de la función episcopal, individuales (obispos auxiliares, obispos coadjutores, provisor, vicario general) y colegiados (Sínodo Diocesano, Cabildo Catedral, Consejo de Pastoral, Consejo Presbiteral, Consultores Diocesanos, Tribunal Diocesano). Pero todos ellos están más o menos configurados como colaboradores del obispo, en quien reside, con los límites expuestos, la plenitud de los poderes de gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, en el término de su diócesis, sin reconocimiento alguno del principio, fundamental para la constitución de la sociedad política, de la división de poderes.

Aun en el Sínodo Diocesano —que podría suponer la máxima asamblea de la porción del pueblo de Dios en que consiste la diócesis— el obispo es el único legislador en el Sínodo, no teniendo los restantes miembros más que voto consultivo (c. 362), porque la iglesia es por su institución una sociedad jerárquica y no democrática en cuanto el poder no viene de su pueblo, sino de arriba, lo cual no excluye la sumisión al Derecho divino y positivo, es decir, a un orden social justo, con exclusión de toda arbitrariedad, desigualdad radical e injusticia, y aun la participación en ciertos aspectos del apostolado, de la pastoral y aun jurídicos de los laicos, miembros de ese pueblo que tienen unos derechos constitucionales dentro de la iglesia (7).

En cuanto a los concordatos o «pactos celebrados por la Sede Apostólica con diversas naciones» (c. 3), el Codex se refiere a ellos para excluirlos de su ámbito. Por su naturaleza pertenece

(6) MORSORF: «L'autonomia dela Chiesa Locale», en *La Chiesa dopo il Concilio*, Milano, 1972, I, pp. 173-174.

(7) MARTÍNEZ BLANCO: *Derechos humanos y derechos de los fieles en el ordenamiento canónico*, Actas del III Congreso Internacional de Derecho Canónico, Pamplona, 1976.

la competencia para su celebración a los órganos centrales de la iglesia (8), aunque la praxis ha llevado a la celebración de acuerdos con los episcopados de un Estado con los supremos poderes civiles del mismo.

Desde el punto de vista eclesial, y como detentador de toda la potestad necesaria para el gobierno de la diócesis o iglesia particular nada obsta para que el obispo, respetando el Derecho común de la iglesia, los pactos de la Santa Sede y con los asesores que exija el Derecho, celebre pactos o acuerdos, que afecten a intereses religiosos de su circunscripción territorial, con la autoridad de la región política con jurisdicción sobre el mismo territorio y que afecten a materias de su común competencia.

Que los obispos pueden estipular convenios con las autoridades civiles—tratándose, claro, del propio territorio—no está en contradicción ni con el Derecho ni con la praxis, afirma CARLOS CORRAL. Y cita los convenios concluidos por los patriarcas orientales con las autoridades civiles de cada época; la praxis misional; a lo largo de la historia han sido numerosos los convenios concluidos por los obispos con sus respectivos reyes; y en la actualidad los obispos alemanes han concluido varios convenios con los «Länder» respectivos. Y esta normativa y conducta se potencia con el Vaticano II por el proceso de descentralización que supone corrigiendo el proceso centralizador del Vaticano I (9).

(8) Según el c. 255 del Codex, incumbe a la Congregación de Negocios Eclesiásticos Extraordinarios principalmente aquellos asuntos que de alguna manera se relacionan con las leyes civiles y con los convenios o concordatos estipulados con las diversas naciones.

Asimismo, la Constitución «Regimini Ecclesiae Universae», sobre la reforma de la Curia romana, de 15 de agosto de 1967, regula como competencia de la Secretaría de Estado o Papal las relaciones con los gobiernos civiles y sus representantes (número 21); y del Sagrado Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia «todo lo relativo a los poderes—gobiernos—civiles..., fomentar las relaciones diplomáticas con las naciones» (núm. 28).

(9) CORRAL SALVADOR, Carlos: «Conferencias episcopales, ordenamiento civil y comunidad política», en *Las conferencias episcopales hoy*, Salamanca, 1976, pp. 146-50.

Hasta el Concilio Vaticano II era principio indiscutido el de la exclusiva pertenencia a la Sede Apostólica de las relaciones jurídico formales con el Estado. Pero no han faltado acuerdos de los Episcopados con Estados precisamente en el período de la codificación benedictina, de máxima centralización, para evitar los peligros del juridiccionismo confesional. Y hasta ha evolucionado el Derecho canónico respecto a los principios del CIC, pues el MP «Cleri Sanctitatis» autoriza a los patriarcas orientales a concertar acuerdos con la autoridad civil. Se ha pasado de los concordatos a los acuerdos de carácter local. En este sentido, puede interpretarse el número 19 Ch. D. como apertura de facultad de los obispos para promover relaciones

Ciertamente que a estos convenios no se les ha podido calificar, según WAGNON, de tratados diplomáticos porque el poder de los obispos no podría ser calificado de soberano. No se da analogía suficiente entre su autoridad propia y el poder de los Estados confederados o miembros de un Estado federal (10). A no ser que se concluyan por delegación expresa de la Santa Sede o con su confirmación. Su naturaleza sería de Derecho administrativo-canónico diocesano convenido con una región. Una manifestación del Derecho canónico particular (11).

## 2. LA PROVINCIA ECLESIASTICA Y LAS CONFERENCIAS EPISCOPALES PROVINCIALES Y REGIONALES

### a) Ideas generales.

La integración de las diócesis en la unidad de la Iglesia Universal por regla general no sucede de modo inmediato, sino a través de circunscripciones o agrupaciones eclesíásticas particulares más amplias. El Concilio Vaticano II, superando la situación anterior de debilitamiento de las circunscripciones eclesíásticas particulares con autonomía propia, ha seguido la orientación de fortalecer la vida propia de las iglesias particulares reunidas en circunscripciones más amplias; ha revalorizado el oficio de metropolitano y de modo particular las Conferencias Episcopales como instancias jerárquicas de un régimen eclesíástico (12).

Surgen así en la iglesia desde la era Constantiniana (Elvira,

---

con la autoridad civil. (BERTONE, *Ob. cit.*, pp. 460-83. DALLA TORRE: *Chiesa locale e nuove prospettive del Diritto Pubblico Ecclesiastico*, Módena, 1979, pp. 92-93.)

En el mismo sentido, ver EMILIO COLAGIOVANNI: «I Congressi dell'Associazione canonistica nel quadro dell'aggiornamento del Diritto», en *La Chiesa e la Comunità politica*, Roma, 1978, pp. 5-10.

Ver DE BERNARDIS: «Influenza della nuove forme d'intesa tra autorità ecclesiastica e autorità civile sulla teoria giuridica dei concordati», en *La Chiesa e la Comunità politica*, cit., pp. 68 y ss.

(10) WAGNON, H.: *Concordats et Droit international*, Gembloux, 1934, p. 115.

(11) CORRAL SALVADOR, *ob. cit.*, p. 152.

(12) MORSORF, *ob. cit.*, p. 179. «Desde los primeros siglos de la iglesia, los obispos, puestos al frente de las iglesias particulares, unidos por la comunión de la caridad fraterna y por amor a la misión universal conferida a los apóstoles, coanaron sus fuerzas y voluntades para procurar el bien común y de las iglesias particulares» (*Lumen Gentium*, 36). Se refiere a los sínodos o concilios provinciales y a los concilios plenarios.

en torno al 300) los Concilios Provinciales, plenarios y nacionales, que por su dificultad de reunión, dados sus numerosos componentes, resultaron un instrumento poco ágil para atender a los problemas cada vez de más urgencia en la necesidad de su solución. Y este vacío vino a llenarse en época relativamente reciente, en el siglo XIX, en que surgen las Conferencias de Obispos o Conferencias Episcopales en Alemania como instituciones permanentes y estables.

El Código de Derecho canónico de 1917 no podría menos de referirse a esta nueva realidad y lo hace de un modo tímido e insuficiente bajo la denominación de «Conventus» (c. 292) o «Conferencias de Obispos» (c. 250,4), para ordenar la reunión de los ordinarios del lugar con el metropolitano cada cinco años (13).

¿Cuáles son las circunstancias que condicionan la aparición y ulterior desarrollo de las Conferencias Episcopales? El historiador GARCÍA Y GARCÍA ha señalado: 1. La falta de funcionamiento del Concilio Provincial, cuya suerte va unida a la del metropolitano, debilitado por arriba por Roma y las instancias nacionales, y desde abajo por la diócesis y los Sínodos Diocesanos; 2. Desde la Baja Edad Media, las monarquías no eran muy partidarias de estas reuniones de obispos, a menos que fueran bien controlados por los emisarios del monarca; 3. La desconfianza de Roma que en las asambleas nacionales veía el peligro de nacional-catolicismo (14).

---

(13) Canon 292: 1. «Si la Sede Apostólica no hubiera determinado otra cosa para algunos lugares, el metropolitano y, en su defecto, el más antiguo de los sufragáneos, según la norma del canon 284, procure que, al menos, cada cinco años se reúnan en la fecha señalada los ordinarios de lugar con el metropolitano u otro obispo comprovincial para deliberar en común y ver qué medidas conviene adoptar para promover el bien de la religión en sus diócesis y preparar los asuntos que hayan de ventilarse en el futuro concilio provincial.»

2. También deben ser convocados, y asistir juntamente con los restantes ordinarios, los obispos y demás que se indican en el canon 285.

3. Estos mismos ordinarios congregados designarán el lugar donde haya de celebrarse la próxima conferencia («proximi conventus» dice el texto latino). El comentario de la traducción de la BAC (*Código de Derecho canónico*, de MIGUÉLEZ, ALONSO y CABREROS, Madrid, 1957) dice: «Estas conferencias sirven para suplir en algún modo los concilios provinciales, cuya celebración, con ser muy provechosa para el bien espiritual de las respectivas diócesis, resultaría bastante difícil si hubiera de ser muy frecuente.»

(14) GARCÍA Y GARCÍA, A.: «Las conferencias a la luz de la historia», en *Las conferencias episcopales hoy*, cit., pp. 240-41. En resumen, dice este autor, sería ingenuo pretender que en la Baja Edad Media se dieron ya las conferencias episcopales del siglo XIX-XX. Pero resultaría no menos ingenuo creer que antes del siglo XX los



El Concilio Vaticano II presta ya gran atención a las Conferencias Episcopales, sin olvidarse de los tradicionales Sínodos y Concilios, así como de las correlativas circunscripciones eclesiásticas tradicionales, diócesis y provincias eclesiásticas, y de una nueva circunscripción, la región eclesiástica.

Así pues, en la organización de la iglesia se puede hablar de diversos niveles: 1. El universal que supone la Santa Sede, que bajo la Suprema Potestad del Obispo de Roma y Sumo Pontífice, que concentra en sí todos los poderes, comprende órganos de corte administrativo-ejecutivo, como las Congregaciones, otros de tipo judicial supremo, como la Sagrada Rota Romana y el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica. 2. El internacional, por la existencia de organismos de esta índole, especialmente las Conferencias o Consejos de Obispos que afectan a múltiples naciones, o las grandes Ordenes y Congregaciones religiosas y las relaciones diplomáticas con Estados y organismos internacionales, los Concordatos o Acuerdos con los Estados, o la suscripción de convenios internacionales. 3. El nacional representado fundamentalmente por las Conferencias Episcopales nacionales. 4. El particular o diocesano, por la existencia de las iglesias particulares o diocesanas, en que está y se realiza la iglesia única y universal, e integrada a su vez en parroquias.

Pero hay otro nivel poco estudiado, que sería el nivel intermedio entre el particular y el nacional, el nivel «provincial» en términos eclesiásticos o «regional» en términos de Derecho político.

---

obispos no se reunieron extraconciliarmente para tratar de asuntos que ellos consideraban importantes (*ob. cit.*, p. 250).

Sobre el origen de las conferencias episcopales (1830-1903) y su desarrollo (1903-1962), ver FELICIANI, G., *Le Conferenze Episcopali*, Bologna, 1974. Entre las funciones, en el primer periodo, de las conferencias episcopales de base nacional o regional destaca el de las relaciones con la autoridad civil. Pues las relaciones con los poderes públicos, señala FELICIANI, es un típico problema que se ofrece a todo obispo en el ejercicio de su ministerio pastoral y, al mismo tiempo, es una cuestión común a todas las diócesis pertenecientes al mismo Estado, que cada uno no puede afrontar y resolver adecuadamente. Hasta el punto, dice, que se ha querido sostener que sea precisamente la pertenencia de las respectivas diócesis al mismo Estado que pone problemas comunes a los obispos, lo que ha hecho surgir la necesidad de reunión en asambleas unitarias (*ob. cit.*, p. 61).

En nuestro caso, es la pertenencia de diversas diócesis a una misma Comunidad Autónoma, lo que determina la necesidad de una acción unitaria en sus relaciones con ésta.

Aunque la terminología eclesiástica y civil para las mismas realidades o circunscripciones territoriales no coinciden, ni por supuesto los límites territoriales a que tal terminología aún homologada, obedece. Así, por ejemplo, y dada la universalidad de la iglesia, no es extraño que también se puede hablar de región para circunscripciones territoriales que abarquen diversas naciones.

Sin embargo, es evidente la tendencia eclesial a adaptar sus circunscripciones territoriales a las correspondientes civiles; para facilitar sus relaciones con los poderes de esta naturaleza.

Y precisamente con los órganos de este nivel intermedio «provincial» de la organización eclesiástica es con el que se van a encontrar en España las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que son las más numerosas y la regla general en la organización política derivada de la Constitución Española de 1978; Comunidades Autónomas que son, como ya vimos, el resultado del ejercicio de su derecho a la autonomía de las «nacionalidades» o «regiones» que integran la «nación» española. Es decir, que en definitiva están llamados a encontrarse y dialogar los dos niveles regionales o intermedios de ambas organizaciones, del Estado y de la iglesia nacional.

Pero precisamente este nivel intermedio organizativo eclesial presenta una gran complejidad, con órganos tradicionales y periclitados que se conservan con el vigente Código y en el Proyecto del nuevo, como los Concilios plenarios o provinciales, o el metropolitano, y otros que irrumpen ahora con fuerza, como precisamente las Confesiones Episcopales Provinciales e incluso Regionales, y que parecen ser las llamadas a este nuevo diálogo con los nuevos poderes regionales civiles.

Se une a estas dificultades organizativas eclesiales, que por otro lado tampoco faltan en las nacientes «Autonomías» políticas en trance de autoorganización, la situación actual de transitoriedad del Derecho de la iglesia en trance de pasar desde el viejo Código de 1917, que presta escasa atención a este nivel por su sentido centralizador, fruto de la larga trayectoria centralista de la iglesia desde los tiempos de su época de mayor esplendor en el siglo XII, hasta un Código en trance de publicación que ya

presta atención especial a esta organización intermedia, así como a la iglesia particular, siguiendo las nuevas directrices de un Concilio Vaticano II que ha corregido aquel exacerbado centralismo hacia metas de mayor autonomía de las iglesias locales.

Ello se plasma fundamentalmente en su Decreto «Christus Dominus», «sobre el ministerio pastoral de los obispos».

El viejo Código de 1917 se ocupa del tema bajo un aspecto personalista e hierarcológico en su libro tercero, «De las personas», y bajo el epígrafe «De los clérigos en particular», y más en concreto bajo el de «De los Patriarcas, Primados y Metropolitanos» (cc. 271 a 280) y el de «De los Concilios plenarios y provinciales» (cc. 281 a 292).

El Decreto «Ch. D.», citado, dando gran relieve al tema local, provincial y «regional», fruto de su revalorización de las iglesias locales, o diocesanas, y bajo la idea general de la «cooperación episcopal al bien común de las iglesias» (capítulo III), distingue en su regulación los Sínodos, Concilios y, en especial, las Conferencias Episcopales (su importancia, noción, estructura y cooperación de las Conferencias) (números 37-38), de las «Circunscripciones de las Provincias Eclesiásticas y erección de las Regiones Eclesiásticas» (números 39 a 41). Y el Proyecto de Código en una sección dedicada a las iglesias particulares y sus reuniones, y bajo el título de las iglesias particulares, regula: 1. Las Provincias Eclesiásticas y las Regiones Eclesiásticas (cc. 306 a 309); 2. Los Metropolitanos (cc. 310 a 313); 3. Los Concilios particulares (cc. 314 a 321), y 4. Las Conferencias de Obispos (cc. 322 a 334).

b) El nivel organizativo «provincial» o intermedio en la iglesia.

En concreto, las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se van a encontrar, en su diálogo con la iglesia española, con este nivel organizativo eclesial «provincial» aunque no coincidan totalmente sus respectivas circunscripciones territoriales, según veremos.

En un resumen de esta organización de tal nivel organizativo «provincial» o intermedio en la iglesia, encontramos:

## 2.1 *La provincia eclesiástica y sus órganos.*

Fundamentalmente, la organización eclesial en cierto modo paralela a la región política (Comunidades Autónomas en que se organizan las «nacionalidades» o «regiones») en España según el «mapa de las Autonomías» es la «provincia eclesiástica» o arzobispado, «integrada por las iglesias particulares vecinas y circunscritas a un territorio» (c. 306,1 del proyecto de Código). La autoridad en la provincia eclesiástica pertenece al Concilio provincial y al metropolitano (c. 306, Pr. de C.), y goza de personalidad jurídica (c. 307, Pr. de C.).

Pero la autoridad del *metropolitano* o arzobispo con respecto a las diócesis llamadas sufragáneas—las que integran su provincia—es de simple vigilancia y suplencia (cfr. c. 312, Pr. de C.).

El *Concilio provincial*, al que pertenecen las diversas iglesias particulares de la misma provincia eclesiástica (c. 315 Pr. de C.) es convocado por el metropolitano (c. 317, Pr. de C.) y asisten al mismo con voto deliberativo los obispos diocesanos, obispos coadjutores y auxiliares y otros obispos con cargo en el territorio (c. 318, 1 y 2, Pr. de C.) y otros con voto consultivo (c. 318,3, 4 y 5, Pr. de C.) e invitados (c. 318,6 Pr. de C.) y tiene *potestad de régimen, especialmente legislativa* (c. 320, Pr. de C.), aunque sus decretos no deben promulgarse hasta después de reconocidos por la Sede Apostólica.

## 2.2 *La región eclesiástica y sus órganos.*

La región eclesiástica resulta de la agrupación de provincias eclesiásticas (c. 306, Pr. de C.). El Decreto «Ch. D.» aconseja su erección para facilitar la comunicación de los obispos entre sí, con los metropolitanos y «con los obispos de la misma nación» e «*incluso con las autoridades civiles*» (números 39, 40,3 y 41).

La autoridad en la región eclesiástica compete al Concilio regional y a la *Conferencia de la Región*; ésta puede erigirse en persona jurídica (v. c. 308, Pr. de C.).

El *Concilio regional* está integrado por las iglesias particulares de la misma Conferencia de Obispos (c. 314, Pr. de C.), es

convocado por dicha Conferencia, que elige el lugar de su celebración, su presidente y orden del día (c. 318, Pr. de C.); asisten al mismo las mismas personas que al Concilio provincial, aunque con referencia a las diversas provincias (c. 318, Pr. de C.), y tiene idénticas facultades en su territorio que el Concilio provincial (c. 320, Pr. de C.). En realidad, los asistentes y alcance jurídico de los acuerdos de los Concilios provincial y regional son regulados conjuntamente por el Proyecto de Código bajo el epígrafe de «Concilios particulares» (cc. 314 a 321).

### *2.3 Las Conferencias de obispos de la provincia y de la región.*

La Conferencia Episcopal es una institución permanente, en que los obispos de alguna nación o territorio ejercen unidos su cargo pastoral («Ch. D.» núm. 38; c. 322, Pr. de C.). Por regla general comprende a los obispos («Praesules») de todas las iglesias particulares de la misma nación (c. 323, Pr. de C.), pero a juicio de la Santa Sede puede erigirse para un territorio de mayor o menor amplitud, es decir, para los obispos de algunas iglesias particulares en un cierto territorio o para los obispos de iglesias particulares de diversas naciones (c. 323, Pr. de C.).

Pertenecen a ella todos los obispos diocesanos del territorio, los obispos coadjutores y auxiliares y los demás obispos titulares que desempeñan cargo por designación de la Sede Apostólica o de las Conferencias Episcopales (c. 325, Pr. de C.), pero sólo tienen voto deliberativo los obispos diocesanos y los obispos coadjutores (c. 329, Pr. de C.).

Los Decretos de las Conferencias de Obispos sólo tienen fuerza de obligar en las causas en que lo prescriba el Derecho común o lo mandare la Santa Sede por su iniciativa, o a petición de la misma Conferencia, y se promulgarán por ésta. Los acuerdos del Pleno de la Conferencia se adoptan por los dos tercios de votos de los obispos con voto deliberativo (c. 320, Pr. de C.).

## 2.4 Resumen:

Caidos en desuso los Concilios provinciales y regionales, en gran parte por la dificultad y lentitud de su convocatoria y celebración, y no existiendo en España «regiones» eclesiásticas propiamente dichas, es decir, agrupaciones de provincias eclesiásticas, el órgano de la organización eclesiástica intermedia o «provincial» de diálogo con las Comunidades Autónomas pluriprovinciales será por lo común la Conferencia Episcopal «provincial». A veces dos de ellas.

## 3. EL NIVEL ORGANIZATIVO PROVINCIAL DE LA IGLESIA EN ESPAÑA Y SU CORRELACIÓN CON EL MAPA DE LAS AUTONOMÍAS

El Derecho canónico como derecho universal para la iglesia extendida por todo el mundo, tiene entre sus caracteres la flexibilidad para su necesaria adaptación a las peculiares circunstancias de lugar y tiempo. Así como existe un Derecho particular o propio de las iglesias diocesanas y sus agrupaciones.

Así, la provincia eclesiástica podrá coincidir con el territorio de una nación (y se le aplicarían a su Concilio provincial las normas dadas para el Concilio regional según el c. 314,2, Pr. de C.). Toda diócesis, desde luego, debe pertenecer a una provincia eclesiástica (c. 306,2, Pr. de C.). Las Conferencias Episcopales, si por regla general coinciden con el territorio de una nación, a juicio de la Santa Sede puede erigirse, según lo exijan las circunstancias, para territorios mayor o menor de una nación, de forma que pueda comprender a los obispos de diversas naciones (cfr. c. 323, Proyecto de Código).

La región eclesiástica surge cuando sea de utilidad (c. 306, Proyecto de Código). La Conferencia Episcopal de ámbito nacional parece ser la regla general (cfr. c. 323,1, Pr. de C.).

En realidad, como institución obligatoria estrictamente, sólo queda la constitución de la provincia eclesiástica con prohibición de diócesis exentas; con sus órganos de Concilio provincial y metropolitano; aquél se celebra cuantas veces lo estimen con-

veniente la mayor parte de los obispos (c. 315). Pero ya hemos mencionado su desuso y escaso porvenir.

En todo caso, pertenece a la Santa Sede constituir, suprimir o modificar las provincias y regiones eclesiásticas (c. 309, Pr. de Código), así como toda clase de Conferencias Episcopales (c. 324, Proyecto de Código).

En España, el Concordato de 1953 trató de conseguir la coincidencia de las circunscripciones eclesiásticas con las provincias civiles. En su artículo IX se refería a: 1. La coincidencia de los límites eclesiásticos y nacionales. 2. A la coincidencia de las diócesis con los límites de las respectivas provincias civiles, operación hoy no concluida, aunque a veces el territorio de una provincia civil comprenda varias diócesis. También se ha intentado que la capital de la diócesis y de provincia coincidan. 3. Eliminación de enclaves eclesiásticos, aunque restan todavía enclaves civiles que constituyen otros tantos enclaves eclesiásticos. Para eliminar los enclaves perteneciente a las diversas órdenes militares se creó en su lugar el Priorato Nullius de Ciudad Real, que hoy es diócesis sufragánea de la Provincia Eclesiástica de Toledo. 4. También se preveía el acuerdo entre la Santa Sede y el Gobierno español para la revisión territorial.

Careciendo la región geográfica tradicional de toda proyección política, aunque a efectos de la actuación periférica de diversos ministerios se dividiera el territorio nacional en regiones con arreglo a criterios diversos, nada podía preverse ni era necesario sobre la equiparación provincia eclesiástica a región civil.

Sin embargo, si comparamos la división provincial eclesiástica de España (15) con su división en regiones políticas, según el mapa de las Autonomías pactado por el Gobierno con el PSOE en los Acuerdos Autonómicos de 1981 (16), y que en gran parte es ya una realidad, no deja de advertirse una cierta correlación entre las circunscripciones territoriales de la provincia eclesiástica y de la Comunidad Autónoma.

---

(15) Anuario Pontificio, 1982, Città del Vaticano, 1982, p. 93. *Atlas Hierarchicus*, Austria, 1968.

(16) Presidencia del Gobierno, *Acuerdos autonómicos*, Madrid, 1981.

3.1 *Tenemos provincias eclesiásticas que coinciden apreciablemente con Comunidades Autónomas. Así:*

- *Comunidad Autónoma de Madrid*, uniprovincial, coincide con el *Arzobispado de Madrid-Alcalá*, equivalente a provincia eclesiástica.
- *Comunidad Autónoma de Galicia*, comprensiva de las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, se corresponde con la *Provincia Eclesiástica de Santiago de Compostela*, que comprende el Arzobispado de Santiago de Compostela (Provincia de La Coruña) y las diócesis sufragáneas de Mondoñedo (provincia de Lugo)-Ferrol (provincia de La Coruña), Orense y Tuy-Vigo (provincia de Pontevedra). La Diócesis de Astorga (León) aparece con un enclave en esta Comunidad Autónoma. No coincide la división provincial con la diocesana.
- *Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, comprensiva de las provincias de Toledo, Cuenca, Guadalajara, Ciudad Real y Albacete. Se corresponde con la *Provincia Eclesiástica de Toledo*, que con el Arzobispado de Toledo, comprende las diócesis sufragáneas de Cuenca, Sigüenza-Guadalajara, Ciudad Real, pero también las de Coria-Cáceres y de Plasencia (provincia de Cáceres), que pertenecen a la Comunidad Autónoma de Extremadura; mientras la Diócesis de Albacete es un enclave de la Provincia Eclesiástica de Valencia en esta Comunidad Autónoma.
- *Comunidad Autónoma de Aragón*, comprensiva de las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel, se corresponde con la *Provincia Eclesiástica de Zaragoza*, comprensiva del Arzobispado de Zaragoza y las diócesis sufragáneas de Huesca, Teruel y Albarracín, Barbastro (provincia de Huesca) y Tarazona (provincia de Zaragoza). La Diócesis de Lérida (Comunidad Autónoma de Cataluña) aparece con un enclave en esta Comunidad Autónoma. La Diócesis de Jaca (provincia de Huesca), de la Comunidad Autónoma de Aragón, pertenece a la Provincia Eclesiástica de Pamplona.



3.2 *Hay Comunidades Autónomas que comprenden dos provincias eclesiásticas:*

- *Comunidad Autónoma de Cataluña*, integrada por las provincias de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona, se corresponde con el *Arzobispado de Barcelona* y con la *Provincia Eclesiástica de Tarragona*, comprensiva ésta del Arzobispado de Tarragona y las diócesis sufragáneas de Lérida, Gerona, Vich (provincia eclesiástica de Barcelona), Seo de Urgel (provincia de Lérida), Solsona (provincia de Lérida) y Tortosa (provincia de Tarragona). Tiene, según hemos dicho, un enclave en Aragón y otro en la Comunidad Autónoma del País Valenciano, en la provincia de Castellón.
- *Comunidad Autónoma de Andalucía*, integrada por las provincias de Granada, Almería, Málaga, Jaén, Sevilla, Córdoba, Huelva y Cádiz; guarda estrecha relación con dos provincias eclesiásticas: la *Provincia Eclesiástica de Granada*, integrada por el Arzobispado de Granada, y las diócesis sufragáneas de Almería, Málaga, Jaén, Guadix (provincia de Granada) y de Cartagena-Murcia, que se corresponde exactamente con los límites de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que abarca solamente la provincia de Murcia. Así la Provincia Eclesiástica de Granada afecta a dos Comunidades Autónomas: a la de Andalucía y a la de la Región de Murcia.

«También se corresponde la Comunidad Autónoma de Andalucía con la *Provincia Eclesiástica de Sevilla*, comprensiva del Arzobispado de Sevilla, con las sufragáneas de Córdoba, Huelva, Cádiz y Ceuta (Ceuta podría convertirse en Comunidad Autónoma), Jerez de la Frontera (provincia de Cádiz), todas ellas en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pero comprende también las diócesis sufragáneas de islas Canarias y San Cristóbal de la Laguna-Tenerife, que se corresponden con la Comunidad Autónoma de Canarias, comprensiva de las provincias de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife; y también abarca la sufragánea de Badajoz, que constituye un en-

clave en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Así, pues, la Provincia Eclesiástica de Sevilla afecta a tres Comunidades Autónomas.

- *Comunidad Autónoma de Castilla-León*, integrada por las provincias de León, Zamora, Salamanca, Valladolid, Avila, Segovia, Burgos, Soria y Palencia, se corresponde con las dos Provincias Eclesiásticas de Valladolid y de Burgos. La *Provincia Eclesiástica de Valladolid*, con el Arzobispado de Valladolid, tiene como sufragáneas las diócesis de Zamora, Salamanca, Ciudad-Rodrigo (provincia de Salamanca), Avila y Segovia; sin embargo, la Diócesis de León constituye enclave en la Provincia Eclesiástica de Oviedo (Comunidad Autónoma de Asturias). La otra *Provincia Eclesiástica*, la *de Burgos*, con el Arzobispado de Burgos, se integra por las diócesis sufragáneas de Osma-Soria, Palencia y dos más, que pertenecen a la Comunidad Autónoma del País Vasco, las Diócesis de Vitoria y de Bilbao. Así, la Provincia Eclesiástica de Burgos afecta a dos Comunidades Autónomas, la de Castilla-León y la del País Vasco.

3.3 *Por el contrario, hay provincias eclesiásticas comprensivas de dos Comunidades Autónomas íntegras. Son las de Valencia, Oviedo y Pamplona.*

- *Comunidad Autónoma del País Valenciano*, integrada por las provincias de Valencia, Castellón y Alicante, que se corresponde, aunque no exclusivamente, con la *Provincia Eclesiástica de Valencia*, que con el Arzobispado de Valencia, comprende las diócesis sufragáneas de Segorbe-Castellón de la Plana y Orihuela-Alicante; pues comprende también como sufragánea la diócesis de Albacete, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como las diócesis de Mallorca, Menorca e Ibiza, que se corresponden íntegramente con la Comunidad Autónoma de Baleares, con la provincia única de Baleares.
- *Comunidad Autónoma de Asturias*, con una provincia, Oviedo.

- *Comunidad Autónoma de Cantabria*, con una provincia, Santander.

Ambas se integran completamente en la *Provincia Eclesiástica de Oviedo*, comprensiva del Arzobispado de Oviedo, con las sufragáneas no sólo de Santander, sino de las de León y Astorga (provincia de León), que pertenecen a la Comunidad Autónoma de Castilla-León.

- *Comunidad Autónoma de Navarra*, uniprovincial con la provincia de Pamplona.
- *Comunidad Autónoma de La Rioja*, comprensiva de una sola provincia, Logroño.

Ambas se integran en la *Provincia Eclesiástica de Pamplona*, que comprende el Arzobispado de Pamplona, con la sufragánea de Calahorra y la Calzada-Logroño, amén de otras dos diócesis de dos Comunidades Autónomas distintas, cuales son Jaca-Huesca, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, y San Sebastián, perteneciente a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.4 *De lo expuesto se deduce que hay dos Comunidades Autónomas totalmente desmembradas entres dos provincias eclesiásticas, son las del País Vasco y Extremadura.*

- *Comunidad Autónoma del País Vasco*, integrada por las provincias de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, de las que dos, Alava y Vizcaya, que se corresponden con las diócesis que toman el nombre de sus capitales, Vitoria y Bilbao, pertenecen a la *Provincia Eclesiástica de Burgos*, y la otra, Guipúzcoa, que se corresponde con la diócesis que tomó el nombre de su capital, San Sebastián, pertenece a la *Provincia Eclesiástica de Pamplona*. Se da así la paradoja de que una de las Comunidades Autónomas de más acusada personalidad histórica y política no se corresponde con una provincia eclesiástica.

— *Comunidad Autónoma de Extremadura*, con las provincias de Cáceres y Badajoz, correspondientes a las diócesis de Coria-Cáceres y Plasencia (provincia de Cáceres), que pertenecen a la *Provincia Eclesiástica de Toledo*; y a la Diócesis de Badajoz, que pertenece a la *Provincia Eclesiástica de Sevilla*.

3.5 Y, por último, se deduce que también existen dos *Comunidades Autónomas que constituyen enclaves en provincias eclesiolásticas ajenas. Son las de la Región de Murcia y Comunidad Autónoma de Canarias.*

La primera, uniprovincial, se inserta en la *Provincia Eclesiolástica de Granada*. La Comunidad Autónoma de Canarias, biprovincial, se inserta en otra *provincia eclesiolástica ajena, cual la de Sevilla*.

#### 4. CONCLUSIONES SOBRE LA CAPACIDAD NEGOCIADORA DE DIÓCESIS Y CONFERENCIAS EPISCOPALES «PROVINCIALES» CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

##### 4.1 *En el Derecho canónico:*

Dada la complejidad de los mapas de provincias eclesiolásticas y diócesis, y el de las Comunidades Autónomas, serán múltiples las posibilidades de los sujetos del diálogo por una y otra parte: una sola diócesis, una o dos provincias eclesiolásticas más alguna o algunas diócesis pertenecientes a distintas provincias eclesiolásticas. O, por el contrario, una misma provincia eclesiolástica dialogará con dos o tres Comunidades Autónomas.

En cuanto a la iglesia particular o «local», no cabe la menor duda de la capacidad del Sínodo Diocesano con el obispo, o de éste por sí, para dialogar y convenir con las autoridades políticas que ejercen poder sobre su mismo territorio diocesano, en aquello que afecte al interés de su diócesis, a salvo el Derecho común y los acuerdos vinculantes de la Conferencia Episcopal Nacional o Concordatos celebrados por la Santa Sede con el Estado, y quizá

en su desarrollo, dada la plenitud de su poder de gobernar y legislar por sí dentro de los límites del derecho de la iglesia.

Tampoco ofrece dificultad la capacidad dialogante de la conferencia episcopal provincial en nombre de las diócesis que la integran. Alguna dificultad puede ofrecer la fuerza vinculante de sus acuerdos, pues es necesario en todo caso un refuerzo especial, la aprobación del acuerdo por la Santa Sede, a iniciativa de ésta o a petición de la propia Conferencia, como hemos visto. Pero en cambio esa fuerza vinculante puede dársele cada obispo en su propia diócesis.

Es decir, que si en la Iglesia Universal son dos los sujetos de la potestad suprema, el Papa y el Colegio Episcopal con el Papa, su cabeza, en la iglesia local, la última y definitiva autoridad es hoy la del obispo en comunión con la Cabeza de la Iglesia y con sujeción al Derecho universal y Concordado por la Santa Sede. Las Conferencias episcopales provinciales serán utilísimos instrumentos de diálogo conjunto con el poder civil, instituto permanente a través del cual «ejercen los obispos en común su cargo pastoral». Una de las razones fundamentales de este nivel organizativo intermedio ha sido el diálogo con la autoridad civil. Pero su autoridad resulta hoy jurídicamente limitada, pues «si tienen verdadera potestad legislativa —y esto es una innovación respecto de la disciplina anterior—, aquella potestad resulta en gran medida limitada» (16 bis).

Los caminos, pues, de una eficacia «provincial» eclesiástica será, pues, doble: 1. El de la unanimidad del voto deliberativo de los obispos diocesanos que la integran, para que por su actuación se hagan valer los acuerdos en sus respectivas diócesis. 2. De no lograrse esta unanimidad de obispos titulares, pero sí los dos tercios de los obispos con voto deliberativo, obtener la confirmación y publicación por la Santa Sede del acuerdo.

El afecto colegial, la preocupación de los obispos por el bien de toda la iglesia, especialmente por la iglesia de su nación, y su misma inserción jurídica en la Conferencia Episcopal Nacional hará que su actuación sea concorde en todo con el espíritu y

---

(16 bis) Cfr. TARSICIO BERTONE, *ob. cit.*, p. 454.

directrices, o acuerdos vinculantes o por cada uno votado en el seno de dicha Conferencia, que es la llamada en primer término a desarrollar el contenido de los acuerdos de la Santa Sede con el Estado. Pero nuestro caso es el de las materias que son de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, legislativa, de desarrollo normativo y ejecutivo; o, al menos, de desarrollo normativo y de ejecución.

Y, por otra parte, la actuación de las diversas Comunidades Autónomas, aun en el marco competencial de la Constitución, además de que no todas tienen de momento el mismo nivel competencial, puede ser muy diversa en función de su peculiar orientación política. Si la política es opción entre diversas soluciones prácticas dentro del marco legal, nuestra Constitución y sus leyes orgánicas que la desarrollan son lo suficientemente flexibles y, a veces ambiguas, para permitir muy diversas interpretaciones y actuaciones, que exijan peculiares respuestas por la iglesia local o conferencia provincial correspondiente.

De hecho, los obispos de diócesis con territorio coincidente con algunas Comunidades Autónomas han tomado iniciativas pastorales de gran trascendencia y repercusión, a veces, sin estar integrados en la misma Conferencia Episcopal o en una sola de ellas. Podríamos citar las declaraciones o pastorales de los obispos del País Vasco, de Cataluña o de Andalucía con motivo de acontecimientos políticos con incidencia en el campo de la religión o de los derechos humanos.

#### 4.2 *En el Derecho Eclesiástico español:*

Quedaría por definir la personalidad de los elementos de la organización territorial eclesial católica en el Derecho español. La iglesia católica en su globalidad tiene en el Derecho español, y en base al Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, la triple consideración de «ordenamiento jurídico», de persona jurídica de derecho interno y de sujeto de derecho interpotestativo.

Nos interesa aquí especialmente la personalidad jurídica de derecho interno de la iglesia católica en Derecho español, y más

en concreto de las entidades en que se desglosa la organización oficial de la iglesia o entes orgánicos, especialmente las iglesias particulares o diócesis y las Conferencias Episcopales provinciales o regionales.

Como *ordenamiento jurídico*, la iglesia católica puede organizarse en España libremente; el Estado le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias, y en especial las de *jurisdicción*, con las de culto y magisterio (artículo I, 1 y 2 AJ). Según esto la iglesia católica tiene en España una personalidad jurídica «perfecta» en el sentido de soberanía independiente en el ámbito de sus peculiares competencias. Es un «ordenamiento jurídico primario», según las fórmulas de la teoría general de Derecho.

La iglesia católica tiene también en su globalidad *personalidad jurídica interna*. Se deduce claramente del derecho a ejercer su misión y de la garantía del libre y público ejercicio de sus actividades de jurisdicción (cfr. art. I,1, AJ). Como ha señalado Prieto Prieto, esta personalidad interna al ordenamiento español reúne los caracteres de: 1. Pública, es decir, tiene un tratamiento similar a las personas que comunmente son calificadas como públicas en el Derecho español. 2. Trasciende a lo asociativo y lo fundacional, cuyos sustratos son, respectivamente, un conjunto de personas o de cosas, pues posee elementos comunes a ambas clases de personas (17).

Pero no sólo eso. El Estado español también tiene reconocidos a una serie de entes que forman parte de la consideración unitaria de la iglesia. Y especialmente entidades en que se desglosa su organización oficial. Y así, reconoce expresamente la personalidad jurídica civil de las *diócesis*, parroquias y *otras circunscripciones eclesiásticas* (en que pueden encuadrarse cabalmente las Conferencias Episcopales provinciales o regionales), siempre

---

(17) PRIETO PRIETO: «La personalidad jurídica de la Iglesia», en *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, Salamanca, 1979, pp. 101-04.

La personalidad civil de la iglesia trasciende el mero valor privado, sin llegar a encuadrarse en la organización estatal. Su personalidad pública se deriva de la Constitución, artículo 16.3, y porque, en concreto, se le reconocen competencias que tienen efectos públicos (FORNÉS: *El nuevo sistema concordatario español*—los acuerdos de 1976 y 1979—, Pamplona, 1980, pp. 50 y ss.).

con dos presupuestos: que tales entes tengan personalidad jurídica canónica y que sea notificada a los competentes órganos del Estado (art. 1,2 AJ).

Hay un reconocimiento especial de la Conferencia Episcopal Española (1,3 AJ).

Se trata de una personalidad jurídica de derecho interno al Estado, a diferencia de la personalidad reconocida a otros entes eclesiásticos que no forman parte de tal organización oficial de la iglesia (18).

En conclusión, pues, y conforme al Acuerdo Jurídico del Estado español con la iglesia católica, la diócesis o iglesia particular y las Conferencias Episcopales provinciales o regionales en cuanto forman parte de la organización eclesiástica y tienen personalidad jurídica canónica notificada a la competente autoridad civil, tienen personalidad jurídica civil, plena capacidad de obrar en el ordenamiento español, cuya personalidad hay que calificar doctrinalmente de Derecho público interno.

---

(18) También el acuerdo jurídico de 3 de enero de 1979 reconoce la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar a los *Institutos de vida consagrada* (Ordenes, congregaciones religiosas y sus provincias y sus casas), así como a las *asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas* (art. 1.4), con especial referencia a las *entidades benéficas y asistenciales* (art. VI), con la diferencia de que los Institutos de vida consagrada se someten a la legislación canónica a los efectos de determinar la extensión y límites de su capacidad y, de ese modo, la legislación canónica actúa como «derecho estatutario», mientras las asociaciones y demás entes y fundaciones se someten totalmente al Derecho del Estado.

En cuanto tales entes eclesiásticos pueden entrar en diálogo con la Comunidad Autónoma con organizaciones territoriales estatales inferiores, es muy importante tener en cuenta su capacidad jurídica en el Derecho español.



### III. EL OBJETO DEL DIALOGO: MATERIAS DE INTERES COMUN A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y A LAS IGLESIAS PARTICULARES Y REGIONALES

#### A) El hecho social-religioso y la misión de la iglesia en el orden político-social según la concepción eclesiológica del Concilio Vaticano II

El fenómeno religioso es una realidad innegable. En sí y por sí sólo da lugar a relaciones intrasubjetivas individuales internas de conciencia o relaciones individuales con la Divinidad. Pero este fenómeno tiene también manifestaciones y realizaciones exteriores, por lo que asume caracteres eminentemente sociales en el sentido de que se exterioriza como necesidad colectiva a satisfacer y determina extensas e importantes agrupaciones sociales, ordenadas a la realización de exigencias y finalidades religiosas. Y de esta forma el hecho religioso en su vestimenta social deviene un hecho jurídico.

Las expresivas ideas que anteceden, debidas a la clarividente pluma de D'AVACK (19) para justificar la existencia de un Derecho religioso (confesional, como producto de los grupos religiosos, o civil o estatal, como puesto por el Estado, como lo tiene toda sociedad), nos sirven como punto de partida para justificar el *interés de la iglesia por todo lo humano*. La iglesia está íntimamente unida con la familia humana universal. «Nada hay verdaderamente humano que no encuentre eco en su corazón», y por ello «la iglesia se siente íntima y realmente solidaria del género humano y su historia» (20) *al servicio de la persona humana*. El Concilio no puede dar mayor prueba de solidaridad, respeto y amor a toda la familia humana que la de *dialogar* con ella acerca de todos sus problemas, aclarándoselos a la luz del

---

(19) D'AVACK: *Corso di Diritto Canonico*, I, Milano, 1956, pp. 3 y 4.

(20) El Concilio Vaticano II lo ha dicho con palabras llenas de humanidad: «los gozos y las esperanzas, las tristezas y las angustias de los hombres de nuestro tiempo, sobre todo de los pobres y de cuantos sufren, son a la vez gozos y esperanzas, tristezas y angustias de los discípulos de Cristo» (GS, 1).

Evangelio (21). La iglesia, como «entidad social visible y comunidad espiritual», avanza juntamente con toda la humanidad, experimenta la suerte del mundo, y su razón de ser es actuar como alma y fermento de la sociedad (22).

Por todo ello, si la misión de la iglesia no es de orden político o social, sino de orden religioso, precisamente de esta misión derivan tareas, luces y energías que pueden servir para establecer y consolidar la comunidad humana según la ley divina. Y más aún, donde sea necesario, según las circunstancias de tiempo y lugar, la misión de la iglesia puede crear, mejor dicho, debe crear, *obras al servicio de todos*, particularmente de los necesitados, como son, por ejemplo, las obras de misericordia u otras semejantes (23).

Por ello, como las *realidades temporales* y las realidades sobrenaturales están estrechamente unidas entre sí, la misma iglesia se sirve de *medios temporales* en cuanto su propia misión lo exige, si bien no pone sus esperanzas en privilegios dados por el poder civil. Y es de justicia que en todo momento y en todas partes la iglesia pueda, con auténtica libertad, enseñar su doctrina sobre la sociedad y dar su juicio moral, incluso sobre materias referentes al orden político cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona (24).

Estos *principios de diálogo iglesia-mundo*, tan claramente enunciados por el Concilio, pueden encontrar en la práctica di-

---

(21) Porque es la persona del hombre, el hombre todo entero, cuerpo y alma, el que hay que salvar. Es la sociedad humana la que hay que renovar. (Cfr. GS, 3.)

(22) GS, 40. En la mente del Concilio Vaticano II, la iglesia, que ahora es ante todo «pueblo de Dios», quiere *ser para el mundo*—entendido ahora como el universo creado en cuyo seno vive toda la familia humana—. Así, la iglesia no *está frente al mundo* juzgándole desde el exterior, sino que se siente solidaria con él... (A. MARTÍNEZ BLANCO: *La misión de la Iglesia en el mundo*, Ecclesia, núms. 1.648 y 1.649, junio y julio de 1973.)

(23) GS, 42. Ver *Mater et Magistra*, de PABLO VI, núms. 3 y 4. Los asuntos temporales no son del todo ajenos a la vida religiosa (cfr. GS, 43, 1). En este mismo sentido, la Declaración de la Conferencia Episcopal Española «Sobre la Iglesia y la comunidad política» (23 de enero de 1973) explicita: «De los condicionamientos sociales, económicos y políticos depende en gran parte las actitudes de unos hombres para con otros, las disposiciones internas con que usan los poderes económicos, sociales, estructurales y autoritarios. A través de los complejos mecanismos de la sociedad se puede ofender a Dios, y herir al prójimo o servir a Dios y a los hermanos...» (núm. 16). Puede verse en *Documentos colectivos del Episcopado Español, 1870-1974*, BAC, Madrid, 1974.

(24) GS, 76.

ficultades incluso por parte de los mismos cristianos en su realización. Por ello, como ha señalado la Declaración de la Conferencia del Episcopado español «Sobre la iglesia y la comunidad política», esta visión completa de la misión de la iglesia debe llevar a evitar simultáneamente todo espiritualismo desencarnado y todo temporalismo (25).

En *resumen y conclusión*, desde el punto de vista de la doctrina de la iglesia: 1. Hay un hecho social religioso porque la iglesia es al mismo tiempo que comunidad espiritual, sociedad visible. 2. A esta sociedad, llamada iglesia, no es indiferente nada de lo humano, especialmente lo que afecta a los más débiles o a los derechos del hombre. 3. La iglesia quiere *dialogar* con la sociedad humana acerca de todos sus problemas. 4. La iglesia debe crear obras al servicio de todos donde sea necesario, empleando *medios temporales*, pero sin esperar privilegios. 5. Especialmente tiene un derecho de magisterio que abarca su doctrina sobre la sociedad civil y un derecho de denuncia profética de toda injusticia, incluso en el orden político y social, aunque su misión no sea de este orden.

## B) Su aplicación a la comunidad política y la iglesia

De la sociedad civil pasamos a la comunidad política y sus relaciones con la iglesia.

(25) CEE: «Sobre la Iglesia y la comunidad política», etc., núm. 16.

Comentando esta afirmación de la CEE, A. OSUNA, y bajo el epígrafe *Presupuestos teológicos de la acción y misión de la Iglesia en el orden político-social*, dice que cuando las instituciones sociales, culturales o humanitarias sólo podían vivir cobijadas bajo el manto de lo sagrado, nadie contestaba un influjo absorbente del mundo clerical en lo profano...; pero al emanciparse el orden temporal de la tutoría de lo sagrado, la iglesia se ha visto obligada a reflexionar sobre el sentido de su actividad en el mundo. Y lo singular de la nueva ubicación de la iglesia en el mundo ha hecho que los cristianos, sin acertar con la postura justa, se desbandaran hacia posturas de inhibición frente a la realidad del mundo y sus tareas, que se amparaban en una teología de lo sobrenatural como superestructura, o a posturas de inserción en lo humano que relegaban al olvido lo original del mensaje cristiano.

El Concilio Vaticano II, al profundizar en la dimensión misteriosa de la iglesia, ha dado la solución: la inserción de la iglesia en el mundo respecto la autonomía de ésta, pero el ámbito de la fe no es ajeno a las tareas del hombre en el mundo, superando una interpretación monofisística y otra nestoriana. (A. OSUNA, «Presupuestos teológicos de la acción y misión de la Iglesia en el orden político y social», en *La Iglesia y la comunidad política*, Salamanca, 1974, pp. 87-93.)

Pero la «comunidad política» no incluye sólo a la institución —las relaciones iglesia-Estado—, sino a hombres concretos reagrupados en una entidad común. Y el mismo sentido de desplazamiento se observa en la iglesia, desde la relación institucional, hacia la relación con el entero pueblo de Dios. Es decir, «comunidad política» es no sólo el Estado, sino la Comunidad Autónoma, la provincia, el municipio o las instituciones civiles.

Las comunidades políticas son necesarias: la comunidad política y la autoridad pública se fundan en la naturaleza humana (26). Pueden plantearse conflictos entre las comunidades políticas y los derechos de la persona (27).

Especial atención presta el Concilio Vaticano II al tema de las relaciones de la iglesia con la comunidad política, sentando principios claros superadores de viejas fórmulas. Después de distinguir entre la acción del cristiano como ciudadano y la acción que se realiza en nombre de la iglesia en comunión con los pastores sienta los siguientes principios:

1. La iglesia es *distinta* de la comunidad política por razón de su fin y competencias.
2. La iglesia *no está ligada* a sistema político alguno, sino que es signo y salvaguardia del carácter trascendental de la persona humana.
3. *Mutua independencia y autonomía*, «cada una en su propio terreno».
4. Pero *coinciden* en que ambas están al servicio, aunque por títulos diversos, de la vocación personal y social del hombre.

---

(26) Los hombres, las familias y los diversos grupos que constituyen la sociedad civil son conscientes de su insuficiencia para lograr una vida plenamente humana y perciben la necesidad de una comunidad más amplia. Esa comunidad política nace para buscar el bien común y, por ello, el ejercicio de la autoridad política en ella debe realizarse dentro del orden moral (cfr. GS, 74).

(27) Pues si a causa de la complejidad de nuestra época, los poderes públicos se ven obligados a intervenir con más frecuencia en materia social, económica y cultural, y según las diversas regiones y la evolución de cada pueblo, pueden entenderse de diversos modos las relaciones entre la socialización y la autonomía y el desarrollo de la persona, allí donde por razones de bien común se restrinja temporalmente el ejercicio de los derechos, debe restablecerse la libertad cuanto antes, y de todas formas son inhumanas las formas dictatoriales o totalitarias (GS, 75).

5. Este servicio lo realiza con tanta mayor eficacia para bien de todos cuanto más sana y mejor sea la *cooperación* entre ellos, habida cuenta de las circunstancias de lugar y de tiempo (28).
6. Principio fundamental de estas relaciones es la *libertad de la iglesia*, que ésta reclama para sí como sociedad religiosa, es decir, como aplicación a la iglesia de la libertad religiosa, de la libertad civil en materia religiosa, e inmunidad de coacción de la persona y de los grupos en materia religiosa, que debe ser reconocida en el ordenamiento jurídico de la sociedad. Donde rige la libertad religiosa la iglesia logra la necesaria independencia (cfr. D. H., 2, 4 y 13).

Se supera así, ha puesto de relieve CARVAJAL, las viejas fórmulas de «unión» (fórmula ideal de tesis del Derecho público eclesiástico) y la «separación» (no bien vista por la doctrina iuspublicista), con un planteamiento distinto, que parte de las nuevas realidades y obedece a presupuestos doctrinales, políticos y eclesiológicos distintos (29).

En *resumen*, la fórmula doctrinal de relación iglesia-pueblo de Dios con la comunidad política-Estado está en la misma línea de diálogo iglesia-mundo: es decir, en la línea de *diálogo y cooperación* de la iglesia institución con el Estado, de las iglesias particulares, «provinciales» o regionales con las entidades políti-

---

(28) GS, 76.

(29) Las fórmulas de «unión» o de «separación» eran excesivamente simplistas y se movían en otro contexto social y político. Pero esta clarificación que ha aportado el Concilio Vaticano II no supone una reducción cuantitativa de las materias que interesan a ambas instituciones, pues el Estado interviene cada vez más en la vida de los ciudadanos, sin excluir el campo religioso, pero debe establecer las garantías para que las personas, individualmente o asociadas en comunidades religiosas, puedan desarrollar libremente sus actividades. A la iglesia le siguen interesando todos los problemas, aun los temporales, del hombre y de la sociedad, pero desaparece su intervención directa en la vida política.

Se produce así un doble proceso paralelo y complementario de desacralización del Estado, respetando a la iglesia y a la libertad religiosa y que no siempre supone desentenderse u obstaculizar el hecho religioso; y de destemporalización o despolitización de la iglesia, que no supone su aislamiento o su despreocupación de los problemas políticos, sociales y económicos, sino que se ocupa de ellos de modo no político (cfr. GIMÉNEZ Y FERNÁNDEZ DE CARVAJAL, «Principios doctrinales de las relaciones Iglesia-Estado», en *La Iglesia y la comunidad política*, cit., pp. 130 y ss.

cas y administrativas intermedias, en nuestro caso la región política; de la iglesia parroquial con el municipio; de las instituciones o asociaciones eclesiales con las civiles de idéntico nivel, etcétera. Colaboración no para fortalecerse mutuamente, a base, por ejemplo, de mutuos privilegios, sino para beneficiar al mismo hombre y a la sociedad.

**C) El hecho religioso desde la perspectiva del Estado.  
Tensión iglesia-comunidad política sobre las cosas mixtas**

Pero el hecho religioso se manifiesta y actúa en el ámbito de la soberanía del Estado como un factor social más y, por lo tanto, debe someterse a las normas del ordenamiento jurídico civil.

El hecho religioso es considerado por la Constitución Española de 1978, aunque no, como hasta entonces, desde la perspectiva confesional de una determinada religión, la católica, sino desde la de un Estado con origen en la soberanía popular, y que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.2). Ello se traduce en unos principios inspiradores del hecho religioso desde la perspectiva del Estado, del Derecho eclesiástico del Estado: de libertad religiosa, de laicidad, de igualdad religiosa ante la ley y de cooperación de los poderes públicos con las Confesiones religiosas. Principios que, como ha señalado VILADRICH, cumplen una triple función de integración del ordenamiento, de interpretación del mismo y de superación de las tensiones entre política y religión (30).

Por esta misma consideración de laicidad del hecho religioso, los sujetos, los individuos, implicados en tales hechos, son consi-

---

(30) VILADRICH, a quien hemos tenido presente en estas consideraciones, señala que si hay en la Constitución española cierta semejanza de su dualismo con el dualismo cristiano—independencia, autonomía, respeto, colaboración recíproca—, esto reside en los efectos prácticos (mejor podría decirse en los efectos enunciativos), pero responden a muy diversos fundamentos: en la iglesia ese fundamento es de carácter dogmático y religioso: voluntad divina; en el Estado tiene su fuente y fundamento en la soberanía popular («Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona, 1980, páginas 213-34 y 248-51).

derados no en cuanto creyentes, sino como ciudadanos y, por lo tanto, con independencia de su opción religiosa.

Aunque sean distintas las perspectivas sobre el hecho religioso y sus sujetos, propias de la iglesia y la comunidad política, ambos, sin embargo, tienen los mismos súbditos y se extienden por el mismo territorio (aunque sólo en parte por lo que hace a la iglesia universal), y, por último, se interesan por las mismas materias tradicionalmente denominadas en la terminología eclesial «cosas mixtas». Por eso ha escrito MALDONADO que son posibles los conflictos entre el Derecho del Estado y el Derecho de la iglesia. Y piensa que es indispensable que los sujetos implicados en esas relaciones jurídicas y obligados al cumplimiento de dos normas distintas no queden abandonados a la dramática situación de no tener resuelto cuál es la norma que haya de prevalecer y de arrostrar los perjuicios que el incumplimiento de una de ellas pueda acarrearle. El derecho del hombre a la seguridad jurídica exige solución. Y esa solución ha de ser la vía del acuerdo (31).

Porque entre otras cosas, esos principios de relación iglesia-comunidad política, constitucionales o confesionales, entre los que por cierto hay gran analogía, son susceptibles de muy diversas interpretaciones, especialmente cuando la Constitución es fruto de un «consenso», que presta base a soluciones alternativas en temas esenciales, lo que, por otro lado, no puede estimarse totalmente negativo porque posibilita el juego político de fuerzas muy distintas (32).

La historia confirma esta realidad de tensiones entre la iglesia y la comunidad política, hasta el punto de haberse afirmado que la historia es siempre historia de las relaciones iglesia-Estado (L. VON RANKEN), o que donde la iglesia se afirma como existente, se constituye como problema respecto de toda otra forma social, como resulta del análisis de estos veinte años de historia (33).

---

(31) MALDONADO: *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles*, Madrid, páginas 147-75.

(32) MARTÍNEZ BLANCO: *La interpretación de la Constitución en materia de enseñanza y problemas del Estatuto de Centros Escolares*, Murcia, 1982.

(33) BERTONE: *Il rapporto iuridico tra Chiesa e Comunità politica*. *Il Diritto nel misterio della Chiesa*, IV, cit., p. 297.

Y es que la iglesia y el Estado, aunque cada uno en su propio orden, con origen, medios y fines muy distintos, se afirman con afán globalizante y totalizador sobre todos los problemas y necesidades que afectan al hombre, al mismo hombre. Y detrás de cada uno de estos poderes u organizaciones hay una concepción global y absorbente del mundo y de la vida, concepciones, a veces, irreductibles.

#### D) Las materias objeto de acuerdo Estado-iglesia

Los acuerdos vigentes del Estado español con la Santa Sede pueden ejercer influencia decisiva en las relaciones de las Comunidades Autónomas con las iglesias particulares, «provinciales» o «regionales» en el triple sentido de: 1) límite para la actuación de este nivel intermedio; 2) punto de partida para su desarrollo; 3) principio inspirador de su actividad de diálogo.

Las competencias de tales Comunidades Autónomas sobre las materias de interés para la iglesia vienen determinadas, como todas las que se les transfieren, por la Constitución de 1978, sus respectivos Estatutos de Autonomía y la legislación de transferencias.

Las materias abordadas por el acuerdo de 28 de julio de 1976 sobre privilegio del Fuero y derecho de presentación, y los acuerdos de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos, asuntos económicos, asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, y enseñanza y asuntos culturales, nos proporcionan en su conjunto un índice de materias de común interés no sólo para el nivel concordado, sino para este intermedio de la organización política y eclesiástica.

El cuadro de temas abordados es el siguiente:

##### a) Iglesia católica ante el Estado

1. Reconocimiento de la jurisdicción de la iglesia (art. I, 1, AJ).
2. Libre organización: creación de diócesis, parroquias y otras circunscripciones eclesiásticas, que gozan de personalidad jurídica civil (art. I, 2, AJ).



3. Reconocimiento de la Conferencia Episcopal Española, que goza de personalidad jurídica civil (art. I, 3, AJ).
4. Libre provisión de oficios eclesiásticos: arzobispados y obispados. Régimen especial para la provisión del vicariato general castrense (art. I, 4, A. de 1976).
5. Libre promulgación publicación de disposiciones (art. I, 6, AJ).
6. Inviolabilidad de archivos, registros y documentos (art. I, 6, AJ).

**b) Entidades confesionales (art. 4, AJ).**

Libertad para erigir, aprobar y suprimir:

1. Institutos de vida consagrada: Ordenes, congregaciones y otros institutos de vida consagrada, sus provincias y sus casas, que gozan de personalidad jurídica civil, y a los efectos de determinar la extensión y los límites de su capacidad de obrar se someten a la legislación canónica, que actúa como derecho estatutario.
2. Entidades asociativas y las fundaciones religiosas. Gozan de personalidad jurídica, con sujeción a la legislación del Estado.
3. Entidades benéficas asistenciales. Puede organizarlas la iglesia. Gozan de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia-privada. Se prevé una adecuada *cooperación* entre iglesia y Estado.

**c) Ministros de culto católico**

1. Renuncia a los privilegios de fuero.
2. Régimen de la demanda criminal de clérigos y religiosas.
3. Secreto profesional.
4. Reconocimiento de los tribunales de la iglesia en materia penal canónica (art. II, A. de 1976).
5. Servicio militar de clérigos y religiosos (acuerdo de 3 de enero de 1979).

d) El patrimonio eclesiástico y régimen económico-financiero

1. Lugares de culto: inviolabilidad, demolición y expropiación (art. I, 5, AJ).
2. Libertad impositiva de la iglesia.
3. Subvenciones estatales.
4. Exenciones tributarias (A. sobre A. E.).

e) El matrimonio (art. VI, AJ).

1. Efectos civiles del matrimonio canónico.
2. La jurisdicción matrimonial canónica.

f) La enseñanza y la cultura (A. de 3 de enero de 1979)

1. Creación de centros para la formación de sus ministros y de centros docentes de cualquier nivel; estos últimos se acomodan a la legislación general.
2. Convalidación de estudios eclesiásticos y reconocimiento de efectos civiles a los estudios y títulos en centros de la iglesia.
3. Enseñanza de la religión católica:
  - derecho de los padres a la educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar;
  - asignatura de religión católica, y
  - profesorado de religión.
4. Medios de comunicación social; respeto a los sentimientos de católicos. Se prevén *acuerdos* (art. XIV, A, sobre A. Culturales).
5. Patrimonio artístico e histórico. *Concierto* con el Estado (art. XV, A. Culturales).

g) Tutela de intereses religiosos

1. Días de fiesta (art. III, AJ).
2. Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas (A. de 3 de enero de 1979).
3. Asistencia religiosa a personas internadas en centros penitenciarios y asistenciales (art. IV, AJ).

### E) Las materias transferidas a las Comunidades Autónomas de interés para las iglesias particulares o «locales»

El confuso y complejo sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas adoptado por la Constitución de 1978, aunque aparentemente se inscribe entre los diversos posibles modelos, en un sistema de dos listas de competencias, una para las Comunidades Autónomas y otra para el Estado; prácticamente se inscribe en el sistema de lista única de «competencias exclusivas del Estado» (art. 149,1), pero que en realidad es de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, aunque hay materias que por naturaleza están reservadas al primero (*a sensu contrario*, art. 150,2, CE).

Surge así una lista residual de competencias no enumeradas en el artículo 149 y que pueden ser atribuidas por sus Estatutos a las Comunidades Autónomas, es decir, todo lo no previsto en el artículo 149,1 pueden hacerlo las Comunidades Autónomas.

Todavía hay que distinguir entre Comunidades de primer grado, porque acceden a la autonomía a través de la vía del artículo 143; o las que lo hacen por la vía del artículo 151, a más de las que enumera la disposición transitoria segunda: Cataluña, País Vasco y Galicia. Todo lo dicho hasta ahora se refiere a las de primer grado. Su techo máximo de autonomía viene regulado por el artículo 149.

Las de segundo grado, y sin perjuicio de que transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos puedan ampliar «sucesivamente» sus competencias dentro del marco establecido para las anteriores, tienen fijado su techo máximo de autonomía en el artículo 148; cuyo listado es sólo un ofrecimiento máximo de posibilidades que podrán o no asumir en sus respectivos Estatutos.

Y aún cabe transferir o delegar facultades relativas a materias de titularidad estatal, reservadas en principio por el artículo 149 al Estado siempre que ello sea posible por su naturaleza (art. 150,2); o atribuir a las Comunidades Autónomas facultades legislativas sobre materias de competencia estatal en el marco

de una ley estatal (art. 150,1). En todo caso pueden dictarse por el Estado leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (art. 150,3).

En definitiva, cada Estatuto fija el ámbito concreto de competencias de cada Comunidad Autónoma, con posibles diferencias teóricas de tiempo e intensidad, pero que de hecho se han orientado hacia dos modelos bastante unificados. Los de Cataluña, País Vasco y Galicia, y el resto de Comunidades Autónomas, como alguien ha señalado.

En resumen, podemos decir, que el sistema de reparto de competencias en la Constitución se articula en la siguiente forma:

a) Materias de la competencia exclusiva del Estado, artículo 149, con las salvedades expuestas.

b) Materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y que pueden venir por estas tres vías: 1. Un primer grupo de materias reguladas por el artículo 148,1 y que son de atribución potestativa por las Comunidades Autónomas. 2. La ampliación estatutaria de dichas competencias mediante el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151, en cuyo caso ya puede nacer un Estatuto con otras competencias sacadas del marco del artículo 149; además, la ampliación estatutaria puede venir en virtud del párrafo 3 del artículo 149, de cláusula residual, pues toda función que en el marco del artículo 149,1, no quede referida estrictamente al Estado, constituye posible objeto de transferencia a favor de la Comunidad Autónoma. 3. Ampliación de las competencias de la Comunidad Autónoma no por vía estatutaria sino por una ley *ad hoc*, en virtud del artículo 150,1 y 2.

Si atendemos ahora al sistema de competencias adoptado por los Estatutos Catalán, Vasco y Gallego, nos encontramos con: a) Materias de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, exclusividad que en la Constitución no venía referida a estas Comunidades sino sólo al Estado. b) Materias compartidas por la Comunidad Autónoma con el Estado; y aun dentro de éstas cabe distinguir aquellas en que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución, y aquellas

otras en que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación estatal (34).

De entre las materias transferidas a las Comunidades Autónomas numerosas son de interés también para las iglesias particulares y locales. Nos vamos a limitar a las más destacadas, que nos sirvan de ejemplificación: la enseñanza, los medios de comunicación social, el patrimonio histórico-artístico, los museos, bibliotecas y archivos y la asistencia social y benéfica. Y todo ello limitado a los Estatutos Catalán, Vasco y Gallego, por ser de los llamados de primer grado, y que han llevado por ahora al máximo las transferencias posibles.

#### a) Enseñanza (35).

La enseñanza no aparece en el texto constitucional como materia que puedan asumir las Comunidades Autónomas (art. 148); entre las competencias exclusivas del Estado (art. 149,1) hay una limitada referencia a la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

En cambio, en los Estatutos Catalán, Vasco y Gallego hay una plena atribución de competencias en esta materia, al amparo del artículo 149,3 de la Constitución, por tratarse de materia no atribuida expresamente al Estado por la Constitución. Y así lo expresa la misma redacción del artículo 15 del Estatuto Catalán, artículo especial y distinto de los destinados a la enumeración de competencias exclusivas, a las de desarrollo legislativo y de ejecución, y a las de sólo ejecución:

«Es de la competencia plena de la Generalidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles

(34) Puede verse: MARTÍNEZ ESTERUELAS Y OTROS: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco*, Madrid, 1980; COSCULLUELA MONTANER: «La determinación constitucional de las competencias de las CC. AA.», *RAP*, núm. 89, 1979, p. 7; T. R. FERNÁNDEZ: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA.», *REVL*, núm. 200. VANDELLI: *L'ordinamento Regionale Spagnolo*, Milano, 1980.

(35) Sobre Derecho eclesiástico de enseñanza, ver mis trabajos: «Principios doctrinales y concordatarios sobre eficacia civil de la actividad docente de la Iglesia», *REDC*, enero-marzo, 1973; «La conexión de los ordenamientos canónico y estatal español en materia de enseñanza», *REDC*, enero-abril, 1972; «La actividad docente de la Iglesia y su eficacia jurídica civil», *Anales Universidad de Murcia*, curso 1971-72.

y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía» (36).

En términos similares se expresan los artículos 16 del Estatuto Vasco y 31 del Estatuto Gallego.

En suma, pues, la enseñanza es una materia esencialmente autonómica, con las limitaciones, por lo demás genéricas, que se derivan del texto enunciado. Competencia, no exclusiva, sino de desarrollo legislativo y de ejecución, fundada en el artículo 149,3 de la Constitución.

#### b) Medios de comunicación social.

En principio los medios de comunicación social aparecen como una competencia «exclusiva del Estado» en cuanto a las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social», pero abre al propio tiempo el camino a la competencia compartida de las Comunidades Autónomas sobre la materia mediante la cláusula «sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas» (cfr. art. 149,27).

(36) El Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, sobre traspaso del servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza («BOE» de 31 de diciembre de 1980 y 8 de enero de 1981), traspasa a la Comunidad Autónoma «la tramitación y resolución de las solicitudes para la apertura y funcionamiento de los centros privados» (Ap. B, 9); «la creación, transformación, ampliación, clasificación y supresión de centros docentes no universitarios» (Ap. B, 6); «la propuesta de declaración de interés social y de interés social preferente de las obras de construcción, transformación o ampliación de centros escolares privados de nivel no universitario» (Ap. B, 8). El Real Decreto 1966/1982, de 30 de julio, traspasa servicios del Estado a la Comunidad de Cataluña en materia de fundaciones docentes (DOGC núm. 256, de 3 de septiembre).

Ver el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza («BOE» de 31 de diciembre de 1980), y Real Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre, por el que se completa el traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza («BOE» de 15 de abril de 1981), especialmente Ap. B, g) y h) de este último.

Ver Real Decreto 178/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación [Ap. B, d) y e)].

Y en este sentido, el artículo 19 del Estatuto Vasco establece que «corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución» (art. 19,1), artículo que se refiere a la libertad de expresión, que hubiera sido de aplicación aun sin haberse citado.

En materia de ejecución «en las materias a que se refiere el párrafo anterior» tiene la particularidad que «se coordinará con la del Estado respecto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal» (art. 19,1 del Estatuto Vasco).

Hay amplias facultades de creación y organización de sus propios medios de comunicación social, incluida la televisión, con los límites del artículo 20 de la Constitución y el marco de las leyes básicas del Estado (art. 19,3 del Estatuto Vasco).

En términos similares se expresan los artículos 16 del Estatuto Catalán y 34 del Estatuto Gallego.

Facultades amplias de desarrollo legislativo y ejecución (37) con los límites de las normas básicas fijadas por el Estado en materia de medios de comunicación social; y facultad de organizar sus propios medios de comunicación social, aunque con el límite de la libertad de expresión y el *control parlamentario* de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público para garantizar el *acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos*, respetando el pluralismo de la sociedad (art. 20,3 CE).

### c) Patrimonio histórico-artístico (38).

«El patrimonio monumental de *interés* de la Comunidad Autónoma» figura entre las competencias que pueden asumir las

(37) El Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Departamento de Cultura del País Vasco, regula la concesión de emisoras de radiodifusión (institucionales y privadas) en ondas métricas con frecuencia modulada («B. O.» del País Vasco núm. 112, de 28 de diciembre de 1981).

(38) Sobre Derecho eclesiástico en materia de patrimonio histórico-artístico, ver mis trabajos: «Estatuto civil y concordado del patrimonio artístico y documental de la Iglesia», *Anales de la Universidad de Murcia*, curso 1971/72; «El patrimonio artístico y documental eclesiástico como parte del patrimonio nacional en España», *Anales de la Universidad de Murcia*, curso 1972/73; «La conservación del patrimonio artístico eclesiástico», *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre 1974.

Comunidades Autónomas, aun las de primer grado (art. 148,1,15); el Estado, por su parte, sólo se reserva como competencia exclusiva, la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español, contra la exportación y la expoliación» (art. 149,1,28).

Con mayor amplitud el Estatuto de Cataluña considera competencias exclusivas de la Generalidad «el patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico» sin hacer referencia al límite del «interés de la Comunidad Autónoma», aunque con el límite del número 28, artículo 149,1 de la Constitución, es decir, de lo relativo a la defensa contra la exportación y expoliación.

Y el Estatuto del País Vasco asume también como competencia exclusiva «el patrimonio histórico, artístico, manumental, arqueológico y científico», sin hacer referencia a límite alguno, aunque, desde luego, es de aplicación el número 28 del artículo 149,1 mencionado. Pero añade algo más que es el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, es decir, se asume la ejecución de las normas del Estado en esta concreta materia (art. 10,19.º del Estatuto Vasco).

El Estatuto Gallego, en su artículo 27,18, considera competencia exclusiva idéntico patrimonio, aunque con el doble límite constitucional mencionado de «interés de la Comunidad Autónoma», y artículo 149,1,28 de la Constitución española. Ahora bien, el Real Decreto 2434/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de cultura («BOE» de 1 de octubre de 1982) «considera que forma parte de dicho patrimonio de interés de Galicia los bienes muebles e inmuebles de valor histórico arquitectónico, artístico, arqueológico o paleontológico y los bienes muebles de valor literario o científico que se encuentren en territorio de Galicia» [anexo I, B,1,a)].

Es decir, la extensión del patrimonio artístico-histórico que pasa a competencia de las tres Comunidades Autónomas es idéntico y de gran amplitud: todo lo situado en sus respectivos territorios. En definitiva, el único límite y criterio de atribución de competencia, es el territorial.



En cuanto a la defensa de este patrimonio histórico-artístico frente a la exportación es asumida por las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco en virtud de los Decretos de transferencias respectivos sobre la materia, estableciéndose un régimen de colaboración con el Estado (39).

En resumen, puede decirse que como la enseñanza, el patrimonio histórico-cultural es una materia netamente autonómica, con alguna intervención supletoria del Estado en el aspecto de la exportación de tales bienes.

d) Museos, bibliotecas y archivos.

Los «museos, bibliotecas y conservatorios de música de *interés* para la Comunidad Autónoma», pueden ser competencia de la Comunidad Autónoma según el artículo 148,1,15 que hay que poner en relación con el artículo 149,1,28, que atribuye a la competencia exclusiva del Estado «los museos, bibliotecas, archivos de *titularidad estatal*, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

En consecuencia, los Estatutos del País Vasco y de Cataluña asumen como competencias exclusivas de la Comunidad los archivos, bibliotecas y museos «que no sean de titularidad estatal» (Estatuto Vasco, art. 10, 2.º; Estatuto Catalán, art. 9, 6.º) (40). El Estatuto Gallego añade el requisito del «interés» para la Comunidad Autónoma (art. 27,18). El Estatuto Catalán también asume la ejecución de la legislación del Estado en materia de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado (art. 11,7).

(39) Ver Real Decreto 3069/1980, de 28 de septiembre («BOE» de 5 de febrero de 1981), sobre traspaso en materia de Fundaciones y Asociaciones Culturales, Libros y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Socio-cultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes (Ap. B, 10); y Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero («BOE» de 1 de junio de 1981) sobre traspaso de servicios y funciones del Ministerio de Cultura a la Generalidad de Cataluña, B, 4).

(40) La Generalidad ha dictado una Ley de Bibliotecas, 3/1981, de 28 de abril, en cuyo ámbito entran las bibliotecas públicas salvo las del Estado, y las de interés público, creadas por personas físicas privadas y que prestan servicio público (art. 2, 2) («B. O. de la Generalidad de Cataluña» de 29 de abril de 1981). Contra dicha Ley se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno («BOE» de 10 de agosto de 1981), habiendo recaído sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1981 («BOE» de 14 de enero de 1982).

En virtud de los Decretos de transferencia a las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, también asumen la defensa del patrimonio documental y bibliográfico en territorio de la Comunidad Autónoma con la colaboración supletoria del Estado (Real Decreto 3069/1980, B,2, y Real Decreto 1010/1981, B,5).

La competencia, pues, de las Comunidades Autónomas en materia de museos, bibliotecas y archivos puede, sin duda, calificarse, si no totalmente exclusiva, sí de plena.

e) Asistencia social y fundaciones benéfico-asistenciales.

La «asistencia social» figura entre las competencias de las Comunidades Autónomas en el artículo 148,20 de la Constitución.

Los Estatutos Catalán, Vasco y Gallego asumen la competencia exclusiva en materia de asistencia social (Estatuto Catalán, artículo 9,25; Estatuto Vasco, art. 10,12; Estatuto Gallego, artículo 27,23), así como en materia de fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma (art. 9,25 del Estatuto Catalán; art. 10,13 del Estatuto Vasco; art. 27,26 del Estatuto Gallego) (41).

*Días de fiesta*

En la ejecución de la legislación laboral del Estado (artículo 149,1,7), pueden corresponder a las Comunidades Autónomas la determinación de las fiestas laborales de ámbito local y sus-

---

(41) Ver el Real Decreto 1948/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Sanidad y Servicios de Asistencia Social («BOE» de 1 de octubre de 1980); el Real Decreto 3526, de 29 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Asociaciones («BOE» de 24 de febrero de 1982) y Ley 1/1982, de 3 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, de Fundaciones privadas («B. O. de la Generalidad de Cataluña» de 10 de marzo de 1982).

Ver el Real Decreto 2411/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Servicios y Asistencia Sociales («BOE» de 28 de septiembre de 1982). «Se transfiere a la Comunidad Autónoma las funciones que en la actualidad ostenta el Estado en relación con las fundaciones y asociaciones de carácter benéfico y asistencial de interés gallego» (B, f).

Ver Ley 6/1982, del Parlamento Vasco, de 20 de mayo, sobre «servicios sociales».

titución de fiestas a que se refiere el artículo 1,3 del Real Decreto 2819/1982, de 27 de noviembre (Real Decreto 2412/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de trabajo, B,1,11) («BOE» de 28 de septiembre de 1982) (42).

#### IV. LOS INSTRUMENTOS FORMALES DEL DIALOGO: LOS ACUERDOS IGLESIAS PARTICULARES Y LOCALES CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El diálogo iglesias-Comunidades Autónomas puede ser útil y aun necesario para ambas partes sobre materias de común interés, pero, ¿bajo qué fórmulas o instrumentos jurídicos?

Cuando se trata de la relación iglesia-comunidad política surge inmediatamente la idea del Concordato como instrumento de las mismas. Pero aunque este instrumento de Derecho internacional no sea aplicable a estas relaciones a un nivel inferior, el regional, entre Comunidad Autónoma e iglesia particular o regional, es imprescindible una referencia a los mismos porque de alguna manera sí que afectan tanto a la Comunidad Autónoma como a dichas iglesias y condicionan sus directas relaciones.

##### A) Los Concordatos como fórmula del Derecho interpotestativo eclesiástico. Su ejecución

En línea con la nueva situación democrática española y los aires de renovación traídos por el Concilio Vaticano II en materia de relaciones de la iglesia con la comunidad política, basadas en la libertad religiosa y en la cooperación, el Estado español tiene firmados con la Santa Sede diversos Acuerdos, el de 28 de

(42) El Decreto 17/1982, de 28 de enero, Departamento de Trabajo de la Generalidad, modifica el calendario de fiestas para 1982; se apoya en el artículo 11,2 del Estatuto de Autonomía (ejecución de la legislación del Estado en materia laboral) y lo hace «atendiendo los Acuerdos con la Conferencia Episcopal, en cumplimiento del artículo 3 del Acuerdo del Estado con la Santa Sede de 3 de enero de 1979» («Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» de 3 de febrero de 1982).

julio de 1976, sobre renuncia a los privilegios del fuero y de presentación de obispos, y los de 3 de enero de 1979, sobre «asuntos jurídicos», «asuntos económicos», «asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas», «servicio militar de clérigos y religiosos» y «enseñanza y asuntos culturales».

Acuerdos que han venido a derogar y sustituir al Concordato de 27 de agosto de 1953, que respondía a todas las exigencias eclesiales del llamado Derecho público eclesiástico, por un lado, y que consagraba, por otro, un Estado confesional en línea con los principios del nuevo Estado surgido de la guerra civil de 1936-39. Su contenido abarcaba un amplio elenco de materias mixtas de interés para la iglesia y un Estado confesional.

Estos Acuerdos del Estado con la Santa Sede constituyen Tratados Internacionales, que con arreglo a la Constitución española «forman parte del ordenamiento interno» y sus disposiciones no pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas (art. 96 CE).

Las «relaciones internacionales» constituyen, con arreglo a la Constitución, competencia exclusiva del Estado (art. 149,1,3.º). La Constitución, por otra parte, mira con recelo las relaciones externas de las Comunidades Autónomas, como hemos visto a propósito de convenios de las mismas entre sí. Pero todo ello no excluye alguna intervención de las mismas Comunidades Autónomas en relación con los Concordatos Estado-Santa Sede, que pueden resultar de notable importancia.

Por una parte, en su elaboración, cuando la celebración del Tratado internacional afecte al interés específico de una Comunidad Autónoma ésta tiene el derecho de ser informada por el Gobierno previamente (cfr. art. 20,5, Estatuto Vasco, y art. 27,5, Estatuto Catalán). Es lógico pensar que esta información propia abra la posibilidad a una exposición de los puntos de vista de la Comunidad Autónoma sobre el tema ante el Estado.

Por otra parte, la ejecución de los Tratados internacionales, y este es el caso de los Acuerdos con la Santa Sede, pertenece a las Comunidades Autónomas «en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia» (Estatuto Vasco, art. 20,3, y Estatuto Catalán, art. 27,3), porque de un análisis sistemático de la Constitución, «la ejecución interna de los tratados y convenios

internacionales se rige en nuestro Derecho por el principio de competencia, según el cual aquélla incumbirá bien al Estado, bien a los Estatutos de Autonomía (43).

Así pues, por la vía de la ejecución de los Acuerdos con la Santa Sede se ve facilitado un campo de diálogo de la Comunidad Autónoma y las iglesias locales o regionales en la medida en que aquéllos incidan en las competencias propias de cada Comunidad Autónoma.

De esta forma, la existencia de unas relaciones internacionales en la cúspide iglesia-Estado, no dificultan, antes promueven y exigen unas relaciones no «internacionales», pero sí de diálogo y colaboración a niveles inferiores como del Gobierno-Conferencia Episcopal Española y Comunidades Autónomas-iglesias particulares o regionales, provincia civil-iglesia diocesana, ayuntamientos-parroquias o casas o entes religiosos, etc.

Acuerdos del Gobierno con la Conferencia Episcopal Española están expresamente previstos por el Acuerdo sobre Asuntos Culturales en materia de medios de comunicación social (art. XIX); o sobre situación económica de los profesores de religión (artículo VII) e, implícitamente, en materia de contenidos de la enseñanza y formación religiosa y su vigilancia (art. VI), y sobre patrimonio histórico, artístico y documental (art. XV). Desde el lado eclesial hemos visto que los Concordatos pertenecen al ámbito competencial de los órganos de la suprema potestad en la iglesia: la Santa Sede.

En resumen: el diálogo y posibles acuerdos Comunidades Autónomas-iglesias «locales» o «regionales» habrán de enmarcarse, pues, en la ejecución y desarrollo de los acuerdos del Estado con la Santa Sede. Y pueden existir otras materias de diálogo no concordadas a tan alto nivel. La fuerte presencia social de la iglesia local o regional a través de instituciones docentes, sanitarias, benéficas, asistenciales, culturales y patrimoniales, actividades todas que también son materia de interés para la Comunidad Autónoma, aconsejarán este diálogo.

---

(43) ESCRIBANO COLLADO: «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», en *Comunidades Autonómicas*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, páginas 271-72.

Por otra parte, aquí hablamos de relaciones de diálogo para abarcar toda suerte de relaciones, privadas o públicas, formales o no, escritas u orales, que pueden llegar a cristalizar en compromisos más o menos formales o implícitos, a través incluso de una correspondencia epistolar o dar lugar a verdaderos Acuerdos o Convenios, aunque no de naturaleza internacional.

### B) Convenios o acuerdos de las Comunidades Autónomas con las iglesias «locales» o «regionales»

El convenio o acuerdo, en sentido muy amplio, es la coincidencia de consentimientos sobre un objeto entre partes distintas como medio humano de relación social, y que va en su formulación desde la simple situación convencional de hecho, al contrato privado, a la relación interpotestativa pública o de coordinación o subordinación, y al Tratado internacional entre entes soberanos.

a) En principio hemos descartado toda fórmula de Concordato en sentido estricto en cuanto éste pertenezca a la órbita del Derecho internacional. Las partes competentes son el Estado y la Santa Sede.

Con una denominación y naturaleza de contenido más amplio que el Derecho concordatario, el llamado «Derecho interpotestativo eclesiástico» como conjunto de normas de naturaleza «externa» sobre materias eclesiásticas puede abarcar (44):

1. Los Convenios o Acuerdos entre diversas confesiones religiosas («Derecho interconfesional»).
2. Concordatos, Acuerdos, «Modus Vivendi» de la iglesia católica con los diversos Estados, que pertenecen, según la común doctrina, al Derecho propiamente internacional.
3. Convenios de las iglesias protestantes con los Gobiernos de diversos Estados en Alemania, Prusia, Baviera-Baden y Sajonia, que son de Derecho público interno.

---

(44) MARTÍNEZ BLANCO, A.: «Derecho Interpotestativo Eclesiástico (Naturaleza de las normas de fuente externa sobre materia eclesiástica)», *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1973, pp. 252 y ss. (separata de la *Revista de Estudios Políticos*).

4. Los Tratados episcopales o católicos o acuerdos de naturaleza jurídico-administrativa entre un Estado y una diócesis o grupo de diócesis, frecuente en Alemania, Austria y países del Este.

A nivel de teoría cabrían, dentro de un Derecho interpotestativo eclesiástico, obligaciones o normas asumidas o puestas por potestades de diversa naturaleza sobre materia eclesiástica, aunque no participaran de tales facultades de soberanía.

Serían pensables así, verdaderos Concordatos entre el Estado y una Conferencia Episcopal nacional, en cuanto órganos de la iglesia universal para un territorio determinado, si así lo regulara en general o para cada caso el Derecho de la iglesia.

Pero a nivel de región política de un Estado regional, como en Italia, o de Comunidades Autónomas, como en España, en todo caso no federal, no es pensable un tipo de relación acordada que salga del estricto Derecho interno (45). En Italia, a propósito de un cambio de notas entre los obispos de la región de Emilia-Romagna y el presidente de la región y las declaraciones de este último, se habló de «Concordato impropio».

b) Si, pues, los Convenios o Acuerdos formales entre Comunidades Autónomas e iglesias «locales» o «regionales» pertenecen, desde el punto de vista del Derecho estatal, a la esfera del Derecho interno del Estado, ¿qué calificación merecerán las relaciones pacticias entre aquellas partes?

La respuesta va a depender de la calificación jurídica que merezca al Estado la confesión religiosa en general o la iglesia católica en particular y sus organizaciones. Prescindimos de los posibles convenios con otras confesiones religiosas, aunque desde luego son igualmente posibles en virtud de los principios de libertad religiosa, de no confesionalidad y de no discriminación por motivos religiosos.

Antes de contestar a la pregunta planteada hay que advertir, aun prejuizando la cuestión, de la carencia de una regulación

---

(45) Si bien no se ha descartado la posibilidad de actividad de las Comunidades Autónomas con relevancia internacional y aun de acuerdos con autorización del Gobierno en materia de la competencia de aquélla, pero fuera propiamente de la órbita del Derecho Internacional (cfr. ESCRIBANO COLLADO: *Las Comunidades Autónomas...*, citado, pp. 273-274).

general sobre convenios interadministrativos, es decir, entre Entes públicos —a cuyo ámbito vamos a asimilar las relaciones Comunidades Autónomas-iglesias «locales»—, y no por falta de necesidad, sino por la alergia, la resistencia a admitir el asociacionismo interadministrativo (46).

Relaciones interadministrativas que pueden ser de coordinación o de subordinación. Las primeras se dan entre dos o más entidades, actuando ambas como titulares del poder público. Quedan fuera del ámbito de la Ley de Contratos del Estado (artículo 2,4). Por ejemplo, convenios interprovinciales o intermunicipales. En las segundas, una sola de las partes actúa como titular del poder público, mientras la otra se limita a colaborar en la realización de funciones propias de la primera en posición análoga a la de un particular. Ejemplo serían la concesión o autorización del Estado a un Ayuntamiento. Podrían añadirse los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público, que también quedan fuera de la Ley de Contratos del Estado (artículo 2,7) y se les aplican supletoriamente las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos (art. 2, núm. último); son contratos administrativos (47).

Si las iglesias locales y regionales merecieran en el Derecho español la calificación de Entes de Derecho público, la naturaleza de los convenios de las Comunidades Autónomas con aquéllas sería la expresión de una realización interadministrativa de coordinación, con la importante consecuencia práctica de su exclusión de la legislación de contratos administrativos. Para el Derecho canónico la naturaleza de tales pactos serían la expresión de un Derecho particular diocesano o provincial, según los casos, y su naturaleza sería también la de Derecho público interno ecle-

---

(46) Cfr. PÉREZ MORENO: «Solidaridad y convenios entre CC. AA.», en *Comunidades Autónomas*, Instituto García Oviedo, cit., p. 76. Ver: RIVERO YSERN: «Las relaciones interadministrativas», *RAP*, núm. 80, p. 39. La Ley de Contratos del Estado dejó fuera de su ámbito los convenios de cooperación de la Administración con las Corporaciones Locales u otros entes de Derecho Público (art. 2, 4.º).

(47) MELÉNDEZ REXACH, A.: *Los convenios entre CC. AA.*, Madrid, 1982,



sial dentro del Concordato o Acuerdo «marco» de la iglesia con el Estado. La competencia para la celebración de tales convenios correspondería al órgano que establece sus normas de organización, a su órgano legislativo. A él correspondería la ratificación de los convenios con las iglesias «locales» o «regionales» concluidos o firmados por el órgano ejecutivo regional.

Por la parte eclesiástica lo sería el obispo diocesano en la Comunidad Autónoma uniprovincial; y las Conferencias «provinciales» o regionales en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales a través de sus órganos colegiados de máxima representación.

#### V. CONSECUENCIAS PARA LAS IGLESIAS «REGIONALES» Y «LOCALES» DE LA IMPLANTACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN ESPAÑA

En el plano político, el advenimiento de la España de las Autonomías ha supuesto un acontecimiento histórico de extraordinaria transcendencia, al corregir el modelo de Estado centralizado vigente durante muchos siglos, por lo que supone de proceso de desconcentración del poder y paralela potenciación de los centros regionales y locales de decisión que en la Constitución de 1978 aparecen dotados de autonomía.

Este hecho no puede menos de tener un eco en la iglesia, a la que nada de lo humano le es extraño, especialmente cuando afecta a los problemas y esperanzas de los hombres.

La aparición de las autonomías va a tener, está teniendo, consecuencias en el plano organizativo de las iglesias «regionales», en la orientación de su pastoral, en la posibilidad de relaciones con un nuevo tipo de poder político, e incluso en la búsqueda de la identidad propia de cada una de aquellas iglesias.

### A) Repercusiones organizativas

La división en circunscripciones territoriales para la actuación de la iglesia siempre ha estado influida por la división territorial de la organización civil (48).

Hoy, y por diversos caminos, la organización civil y la eclesial a nivel estatal o nacional, han llegado a la conclusión en España, como antes lo fueran en Italia, de la necesidad de abordar por regiones o «nacionalidades», gran parte de los temas del total Estado o de la entera iglesia «nacional».

De hecho habían surgido en España las provincias eclesiásticas en cumplimiento del Derecho universal de la iglesia, y de un modo más espontáneo las Conferencias Episcopales «regionales», que en alguna medida habían tenido en cuenta razones geográficas de regiones naturales, y que no han resultado coincidentes con las nuevas regiones políticas surgidas de la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas, en gran parte porque éstas tampoco han seguido en su formación criterios claros de racionalidad.

No resulta aventurado avanzar que esta nueva división política del territorio del total Estado español va a repercutir grandemente en esa división territorial intermedia de la provincia eclesiástica y aun en la misma división diocesana, dado el desajuste todavía existente entre límites diocesanos —de una o más

---

(48) Abonan este hecho diversas razones: las divisiones territoriales civiles parten en general de infraestructuras socioeconómicas y geográficas reales que determinan relaciones de toda índole de unas poblaciones con otras dentro de un marco geográfico e histórico. Es lógico que las divisiones territoriales eclesiales aprovechen ese mismo entramado de relaciones, pues ello facilita su labor pastoral. Por otra parte, unas divisiones territoriales civiles y eclesiásticas paralelas facilitan relaciones de cooperación entre las diversas administraciones. Es decir, el factor religioso es uno más de los que juegan en el total entramado social de los pueblos y no tiene por qué seguir una orientación distinta en la división territorial.

En la organización territorial particular y local se ha producido, por una parte, el fenómeno de la insuficiencia de las grandes diócesis para atender las necesidades pastorales de modo inmediato en la iglesia particular, lo que parece abocar a una división de éstas en otras de dimensiones más reducidas, aunque enmarcadas en el territorio de una misma provincia civil. Y por otra parte también se ha producido el fenómeno de la regionalización política, que va a llevar insensiblemente a una intensificación de la actividad y la organización eclesiásticas «regionales» ya existentes (la provincia eclesiástica) y a un acercamiento de los límites territoriales de ésta a los de las regiones políticas.

diócesis— y la provincia civil, y sobre todo entre región política y región (provincia) eclesiástica. En este segundo caso influirán grandemente las amplias competencias que asumirán las Comunidades Autónomas con gran autonomía, que incluyen facultades incluso legislativas, sobre materias de gran interés para la iglesia particular o local. Por otra parte, la región política abarcará provincias civiles completas, una o varias. Y como quiera que esas diversas Comunidades Autónomas, aunque dentro del mismo marco constitucional y a la larga con competencias estatutarias parecidas, desarrollarán políticas diferentes y peculiares, según su composición política, ello exigirá una actuación coherente y también específica por parte de la respectiva provincia eclesiástica.

Y estos problemas han comenzado a aflorar ya. Basta referirnos a las aspiraciones existentes para configurar las provincias eclesiásticas de Extremadura (49) o de Baleares (50), la actuación conjunta de los obispos vascos (51) o los conflictos surgidos entre las provincias eclesiásticas de Tarragona y Zaragoza a propósito de los límites territoriales de las diócesis de Lérida y Barbastro (52).

(49) Sobre la creación de la Provincia Eclesiástica Extremeña. Ha Comisión extremeña lamenta el «dilata» de la Santa Sede. La CEEX se reafirma en seguir «laborando por la Extremadura viva y unida, en la que debe tener un papel importante una iglesia comprometida y arriesgada» (*Ecclesia*, núm. 2.059, 26 de diciembre de 1981, p. 1627).

(50) El obispo de Menorca ha manifestado la conveniencia de crear una Conferencia Episcopal Balear, desvinculada del Arzobispado de Valencia, que agruparía las diócesis de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera (*Ecclesia*, núm. 2.080, 5 de junio de 1982, p. 725).

(51) Son frecuentes las pastorales de los obispos vascos (diócesis de Vitoria, Bilbao y San Sebastián) sobre los problemas del país, especialmente sobre el terrorismo. Ver pastoral colectiva de abril de 1981, «Salvar la libertad para salvar la paz» (*Ecclesia*, núm. 2.028, 11 de abril de 1981, pp. 474-75), que ha levantado fuerte polémica. Ver GONZÁLEZ CÁRDENAS: «Los obispos vascos y la LOAPA» (*Ecclesia*, número 2.089, 7-14 de agosto de 1982, p. 1028). Un grupo de personas del País Vasco ha solicitado al Papa la creación de una *Conferencia Episcopal Vasca*, que podría convertirse en interlocutor válido ante el gobierno de Euskadi para todas aquellas cuestiones estrictamente pastorales (*Ecclesia*, núm. 2.003, 25 de octubre de 1980, página 1335).

(52) Ver *Comunicado de los obispos aragoneses sobre límites eclesiásticos de Aragón y Cataluña* de 10 de diciembre de 1981 (*Ecclesia*, núm. 2.059, 26 de diciembre de 1981, p. 1633).

Ver *Asamblea del clero aragonés para reflexionar sobre los límites de Aragón. Comunicado oficial de la I Asamblea del clero aragonés*. «Ofrecen su plena adhesión al dictamen de la Conferencia Episcopal Española que aprobó la integración en Aragón de todos los territorios aragoneses que pertenecen actualmente a la diócesis de Lérida» (*Ecclesia*, núm. 2.062, 23 enero 1982, pp. 116-117).

## B) Repercusiones pastorales

La identidad de problemas sociales y eclesiales que afectan a las diversas iglesias particulares de la misma provincia eclesiástica, en parte coincidentes con los límites territoriales de las Comunidades Autónomas, hace necesario una actuación pastoral conjunta. Por ello cada día son más frecuentes, a nivel de iglesia provincial o de región política, los contactos de tipo pastoral, de vicarios de pastoral, de teólogos, de religiosos, de arciprestes, de comunidades de base o de fieles (53).

Precisamente la Conferencia Episcopal, en este caso a nivel regional político, tiene una de sus razones de ser en el ejercicio común de su misión pastoral por parte de los obispos diocesanos, y son hoy ya frecuentes sus declaraciones sobre los temas sociales más angustiosos del momento actual de sus diversos pueblos (54).

---

Ver *En materia de límites diocesanos, el clero aragonés replantea sus reivindicaciones*. Existen en la integración en Aragón de los territorios aragoneses pertenecientes a la diócesis de Lérida e integración en la provincia aragonesa de la diócesis de Jaca, «una de las más venerables diócesis aragonesas» y que hoy pertenece a la Provincia Eclesiástica de Pamplona (*Ecclesia* núm. 2.086, 17 de julio de 1982, p. 916).

(53) «En Andalucía los Vicarios de Pastoral intercambian experiencias» (*Ecclesia* número 2.086, 20 de febrero de 1982, p. 249); «Hacia una Iglesia castellana renovada y renovadora (II Jornadas de Iglesia en Castilla)» (*Ecclesia* núm. 2.068, 6 de marzo de 1982, p. 309), organizadas por la Universidad de Salamanca y las diócesis de la Región del Duero. En Zaragoza se ha celebrado el III Encuentro de Cristianos de Aragón bajo el lema «Futuro y esperanza de los cristianos en Aragón» (*Ecclesia* número 2.026, de 11 de abril de 1981, p. 477); en Andalucía hay un amplio movimiento de «Comunidades cristianas populares de Andalucía». Ver: «Andalucía. Encuentro de comunidades cristianas populares» (*Ecclesia* núm. 2.041, 15 de agosto de 1981, p. 1005), *VI Convivencia Sacerdotal del Sur de España*, para los sacerdotes de sus dos provincias (*Ecclesia* núm. 2.044, 5 de septiembre de 1981, p. 1098). «Manresa. Reunión de los secretariados catalanes de pastoral familiar» (*Ecclesia* núm. 2.038, 11 de julio de 1981, p. 877). «Galicia: los obispos y religiosos de Galicia se reúnen en Asamblea»; se constituyó la «Conferencia gallega» (*Ecclesia* núm. 2.049, 10 de octubre de 1981, página 275). «Cataluña: Jornada de teólogos catalanes» (*Ecclesia* núm. 2.014, 17 de enero de 1981, p. 89). «I Semana Andaluza de Vida Religiosa», organizada por la Unión Regional de Provinciales de Andalucía (27 al 30 de diciembre de 1981). Sus objetivos: afrontar y dar respuesta a los retos que la situación humana y religiosa de Andalucía presenta a los religiosos (*Vida Nueva*, 1982, p. 278). «Asamblea de la HOAC andaluza» (*Ecclesia* núm. 2.833, 26 de junio de 1982, p. 825). «Más de doscientos sacerdotes catalanes han asistido a las XVII Jornadas de Cuestiones Pastorales» (*Ecclesia* núm. 2.070, 20 de marzo de 1982, p. 379).

(54) Ver: «Carta pastoral colectiva del Episcopado de Andalucía Oriental sobre la realidad del campo andaluz» (*Ecclesia*, 1982, p. 834).

— Provincia Eclesiástica de Aragón. «Conclusiones sobre el patrimonio cultural de la Iglesia» (*Ecclesia*, 1982, p. 375).

### C) Relaciones con las organizaciones políticas regionales

Una de las razones externas del nacimiento y éxito de las Conferencias Episcopales ha sido y sigue siendo el diálogo ágil y menor formal que el de Concilios y Sinodos con los poderes civiles. La aparición de un importante centro de autonomía de poder regional requiere un sujeto eclesiástico que dialogue con él. Sobre la posibilidad y necesidad de este diálogo entre Comunidades Autónomas e iglesias regionales y locales, sus titulares y su capacidad negociadora y sobre los posibles objetos e instrumentos formales de este diálogo nos hemos ocupado en este trabajo.

Y la realidad viene confirmando estas previsiones. Los obispos de diversas provincias eclesiásticas o pertenecientes al ámbito territorial de la misma Comunidad Autónoma se han manifestado con declaraciones unilaterales en torno al advenimiento de las respectivas Comunidades Autónomas, generalmente con la doble finalidad de invitar al ejercicio del derecho civil del voto con la plena libertad y responsabilidad necesarias, también para ofrecer un diálogo a los nuevos entes territoriales (55).

- 
- Exhortación pastoral colectiva de los obispos extremeños (Badajoz, Plasencia, Coria-Cáceres), «La Iglesia extremeña ante la Semana Social sobre el paro» (*Ecclesia* núm. 2.069, 13 de marzo de 1982, p. 343).
  - «Documento colectivo de los obispos de la provincia eclesiástica de Granada sobre nuestra moralidad pública» (*Ecclesia* núm. 2.074, 24 de abril de 1982, p. 508).
  - Pastoral de los obispos catalanes (3 de noviembre de 1982). «El paro, escándalo y desafío de nuestro tiempo» (*Ecclesia* núm. 2.009, 6 de diciembre de 1980, p. 1511).

(55) Asturias. «Carta del arzobispo de Oviedo, DÍAZ MENCHÁN, al presidente de la Comunidad Autónoma. «Es mi propósito desde la misión de la Iglesia y respetando con rigor nuestra mutua independencia, establecer cauces de diálogo y colaborar con las autoridades locales en todo lo que pueda favorecer el progreso de nuestra región» (*Vida Nueva*, 1982, p. 274).

- Cantabria. «Carta Pastoral del obispo DEL VAL sobre el Estatuto de Autonomía» (1 de febrero de 1982) (*Vida Nueva*, 1982, p. 275).
- Cataluña. «Nota de los obispos catalanes sobre las elecciones al Parlamento» (*Ecclesia* núm. 1.974, 15 de marzo de 1980, p. 205).
- Andalucía. Obispos del Sur de España, «Ante el proceso autonómico de Andalucía» (febrero de 1980) (*Ecclesia* núm. 1.970, 16 de febrero de 1980, p. 205). Obispos del Sur de España, «Documento sobre las elecciones al Parlamento andaluz» (*Ecclesia* núm. 2.074, 24 de abril de 1982, p. 516). El obispo de Córdoba, «La etapa autonómica debe tener una dimensión social» (*Ecclesia* núm. 2.049, 10 de octubre de 1981, p. 1272).
- Galicia. «Declaraciones de monseñor SUQUÍA al *Ideal Gallego* de La Coruña» (*Ecclesia* núm. 1.998, 20 de septiembre de 1980, p. 1138). «Nota de los obispos

Y aún tenemos el testimonio —que conozcamos— de un primer acuerdo de iglesia particular con Comunidad Autónoma, en el contrato celebrado por el obispo de Solsona, el consejero de Cultura de la Generalidad y el alcalde de Solsona para crear un Museo Diocesano y Comarcal de Solsona (56).

#### D) Búsqueda de una identidad propia

Las Comunidades Autónomas pueden contribuir a la búsqueda y afirmación de una entidad propia de las iglesias «regionales», hasta ahora bastante desdibujada: la iglesia catalana, castellana, andaluza, aragonesa, extremeña o vasca, gallega, valenciana, balear o canaria, etc. (57). Porque aquellas Comu-

---

de Galicia ante el referéndum autonómico.» (*Ecclesia* núm. 2.010, 13 de diciembre de 1980, p. 1554).

— *La Rioja. La iglesia diocesana* (de Calahorra, La Calzada y Logroño) dispuesta al diálogo con la autonomía riojana: «La iglesia diocesana no sólo comprende, respeta la autonomía riojana, sino que, desde su propia misión y con mutua independencia, entra en diálogo con ella, para lo que estará pronta a establecer los oportunos cauces de colaboración en la medida de sus posibilidades» (*Ecclesia* número 2.080, 21 de agosto de 1982, p. 1077). Hay que recordar que esta Diócesis pertenece a la provincia eclesiástica de Pamplona.

— *Aragón*. Los obispos y vicarios de las diócesis aragonesas, reunidos en Zaragoza a primeros de septiembre, expresaron su satisfacción por lo que significa la promulgación del Estatuto de Autonomía de Aragón, como afirmación de la unidad e identidad histórica aragonesa dentro de la más profunda solidaridad con las demás regiones españolas. Manifestaron su confianza en que prevalecerá la mutua colaboración con sentido de bien común con los responsables de la gestión pública (*Ecclesia* núm. 2.085, 2 de octubre de 1982, p. 1240).

(56) *Ecclesia* núm. 2.066, 20 de febrero de 1982, p. 249.

(57) Los obispos gallegos han hecho referencia a «hacer iglesia en Galicia», encontrar un rostro de Cristo que tenga fisonomía gallega («Carta pastoral colectiva de los obispos gallegos sobre el VIII centenario de San Francisco de Asís», *Ecclesia* núm. 2.068, 20 de febrero de 1982, p. 247).

«El pleno paso hacia una unidad de convivencia más amplia que la de cada una de las ocho provincias puede contribuir, sin duda, al redescubrimiento de nuestra identidad y de nuestros valores como pueblo y a superar la inercia, el aislamiento y la desesperanza que, junto a otros factores externos, han hecho de nuestra tierra una zona subdesarrollada» («Hacia la construcción solidaria de una Andalucía de todos», documento de los obispos del sur de España «Ante el proceso autonómico de Andalucía», *Ecclesia* núm. 1.970, 16 de febrero de 1980, p. 205).

Sin embargo, la coordinadora de las «Comunidades cristianas populares», de Sevilla, ha puesto de manifiesto la resistencia de la iglesia-organización al reconocimiento del «hecho» andaluz, en contraste con la decisiva contribución de la iglesia popular andaluza al proceso autonómico («La autonomía andaluza. Papel de la Iglesia» en *Autonomías e iglesia local*, número monográfico de «Misión Abierta», junio de 1981, pp. 342-354). Algo parecido puede decirse de la iglesia gallega («Proceso autonómico de la Iglesia en Galiza», en *Autonomías e iglesia local*, pp. 422-30). Ver: «La Iglesia y el proceso auto-

nidades van a poner de inmediato de relieve los problemas sociales peculiares de cada pueblo, de tanta repercusión en la pastoral, y a los que cada iglesia no puede ser indiferente. La búsqueda de esta identidad tiene un aire renovador que abre nuevas perspectivas a la teología y a la acción institucional de la iglesia.

Por otra parte, al buscar las raíces de la propia cultura e identidad política, se descubrirá su profunda relación con los valores religiosos: las costumbres peculiares de estos pueblos están transidas de signo religioso católico.

En conclusión, las llamadas Autonomías, la división territorial del Estado español en Comunidades Autónomas por obra de la Constitución de 1978, no sólo no va a perjudicar a la iglesia, «porque ésta posee una gran tradición zonal» (DÍAZ MENCHÁN), sino que debe ser un motivo de redescubrimiento de su identidad, de sus problemas sociales peculiares, tan ligados al hecho social religioso, y una ocasión de vitalización de las iglesias particulares y locales, especialmente de las Conferencias Episcopales provinciales o «regionales», llamadas a sostener un diálogo de colaboración desde su mutua independencia, con los nuevos poderes autonómicos.

---

nómico en Catalunya», en *Autonomías e iglesia local*, pp. 363-74, y «La Iglesia vasca presente en las reivindicaciones nacionales de Euskal Herria», en *Autonomías e iglesia local*, pp. 384-99.

«En términos generales, la atención a las iglesias particulares (constituidas de tal o cual porción de humanidad concreta, que hablan tal lengua, son tributarias de una herencia cultural, de una visión del mundo, de un pasado histórico, de un sustrato humano determinado) responde a las expresiones más profundas de los pueblos y de las comunidades humanas de hallar cada vez más su propia fisonomía» (PABLO VI: *Evangelii Nuntiandi*, núm. 62 a 64).

Ver también: JOSÉ MARÍA DE LOS SANTOS: «Cristianos por la autonomía», en *Comunidades Cristianas de Andalucía* núm. 17, enero-febrero de 1982, pp. 2-3, y JOSÉ MARÍA CASTILLO: «Por una Teología andaluza», en *Comunidades Cristianas de Andalucía* número 19, abril-mayo de 1982, pp. 3-5.

