

MARANTONIO SGUERZO, ELSA: *Legislazione ecclesiastica e autonomie locali*, Università degli Studi di Genova. Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche. Serie giuridica. N. 6, Dott. A. Giuffrè editore, Milano, 1983, 108 pp.

Sin duda la Constitución Española de 1978 ha sido punto de partida de ramas del Derecho español que, sin ser absolutamente nuevas (nada en el mundo del Derecho es realmente nuevo), sin embargo, responden a postulados tan diversos de aquellos que las sustentaron en tiempos anteriores que el observador no puede dejar de percibir la novedad esencial de aquellas ramas del ordenamiento. No creo que a nadie se le oculte, que a ese grupo son reconducibles dos conjuntos normativos a través de los cuales la doctrina avanza entre graves sorpresas e incertidumbres: el Derecho que emana de las Comunidades autónomas y el Derecho eclesiástico. Pretender delimitar aquí

en qué consiste el Derecho autonómico –sea cual fuere el nombre que se le prefiera dar– sería una temeraria incursión de quien esto escribe en campo muy ajeno al de sus conocimientos; pretender describir en qué consiste el Derecho eclesiástico español –en el supuesto, y es mucho suponer, que ello fuera posible– sería, sin duda, extendernos en consideraciones que no tienen cabida en un texto de la naturaleza del presente; se me permitirá, sin embargo, que apunte que, cuando menos, tales ramas del ordenamiento son imprecisas y que, y es mucho más importante, de la adecuada solución de los problemas a los que atienden aquellas especialidades jurídicas dependerá, en

gran medida, eso que se ha dado en llamar «la consolidación de la democracia» (sin que uno esté muy seguro que sea deseable el que se consiga en su literalidad tal objetivo, pues uno tiene cierto temor a las petrificaciones, aunque sean de la democracia); se comprenderá que poner en contacto ambas cuestiones es tema arriesgado, y por ello, tal vez, sólo unos pocos autores (Bajet, Martínez Blanco, etc.), se han adentrado en nuestro país por tan complejos vericuetos.

Es frecuentísimo que los eclesiasticistas españoles acudamos a cada paso a la ciencia eclesiasticista italiana; no creo que se trate exclusivamente de una manifestación de nuestra admiración ante tan brillante doctrina, sino que pienso que también responde a una voluntad de —si se me permite la expresión— «escarmentar en cabeza ajena»; el proceso de transformación del sistema de Derecho eclesiástico italiano ha seguido unos pasos tan contados, tan lentos, pero que han supuesto un progreso importante —tan real— que uno desearía que las cosas se hicieran de un modo similar en España (naturalmente uno preferiría que se obtuviesen los mismos resultados en menos tiempo, pero no parece que ello —*rebus sic stantibus*— sea posible). No han sido más veloces los italianos en su proceso de «reforma regional», desde luego aquí no les hemos copiado el ritmo, pero desconozco si nuestros colegas los «autonomistas», han adoptado la misma posición que nosotros los eclesiasticistas en lo que se refiere a la doctrina italiana.

Así las cosas, no creo que esté de más el que desde estas páginas trate de presentar al lector un libro cuyo objeto es claramente señalado por su autora al afirmar: *Il punto nodale del nostro studio consiste... nel vedere quale possa*

*essere la ricezione del Concordato e delle future intese negli ordinamenti regionali italiani* (p. 14).

Tras una nota introductoria en la que se plantean —¡aún otra vez!— las viejas polémicas en torno a la opción Concordato-régimen separatista, y que, en realidad, podría considerarse superflua, a no ser por la muy completa y actual bibliografía sobre el tema recogida por la autora, pasa en su primer capítulo a ocuparse de los *Problemi e osservazioni intorno alla questione ecclesiastica nella Repubblica Federale Tedesca*.

Si no es infrecuente que la eclesiasticista española atienda a la italiana, también esta última fija su atención en la alemana. Un primer repaso de la situación de las confesiones religiosas en los distintos *länder*, y el modo de relacionarse entre las jerarquías locales y las de las distintas confesiones, tal vez permitiría sospechar que ese sería un camino adecuado que debería situarse como punto de referencia hacia el que tendría que dirigirse nuestro sistema de Derecho eclesiástico; sería explicable tal actitud —la brillantez y originalidad de las soluciones, el mayoritario acuerdo acerca de la bondad del sistema, etc., lo hacen aparecer como envidiable—, pero, pienso, no sería real, pues las situaciones son tan diversas que pretender trasladar las soluciones alemanas a nuestro país iría encaminado al fracaso. Baste para probar la veracidad de mi aserto con reproducir cuáles son las *caratteristiche peculiari del sistema*, propuestas por nuestra autora: «1) *La parificazione della Chiesa Cattolica e delle altre Confessioni religiose quali enti di diritto pubblico*; 2) *il carattere del tutto singolare e anomalo dello "status" pubblico delle Chiese per cui esse appaiono trascendere gli enti inzeiti nella compagine statuale con la conse-*

guenza que i Concordati e le intese con le Comunità politiche, vengono per lo più ritenuti contratti di diritto pubblico esterno; 3) la coesistenza di principi separatisti e di principi contrattualistici nella legislazione ecclesiastica sia a livello del Bund sia a livello dei singoli Länder; 4) la valorización delle Chiese locali nei rapporti con le autorità politiche, specialmente dopo il Concilio Vaticano II, con la conseguente integrazione e especificazione a livello locale di più generales e generiche norme concordatarie» (pp. 16-17). No obstante la escasa utilidad práctica para nuestro país de las soluciones expuestas, no deja de ser de sumo interés la lectura de este primer capítulo para aquellos que pretendan comprender que los sistemas de Derecho eclesiástico no son reconducibles a la simplista división: Estado confesional-Estado laico.

El segundo capítulo de este libro, bajo el título *Impegni internazionali e autonomie regionali* atiende, en su mayor parte, a la muy sugestiva temática de las relaciones entre pactos internacionales y regiones. El tema dista mucho de estar resuelto, y digamos que las opiniones doctrinales en lo que se refiere a las competencias regionales en tal materia son muy variadas; para situar la posición adoptada por la autora tal vez baste con reproducir sus palabras: *non si è dunque pervenuti a dar fondamento ad una pretesa competenza statale relativa all'esecuzione di trattati internazionali che riguardino materie di competenza regionale* (p. 46). La parte final de este capítulo trata de reconducir el anterior planteamiento general al específico campo de las relaciones entre confesiones y Estado, concluyendo la autora que *allo stato attuale della legislazione, della giurisprudenza e della prevalente dot-*

*trina, estremamente improbabili degli Accordi diretti tra Regioni e S. Sede, anche per quanto attiene le materie di esclusiva competenza regionale, le quali devono a nostro parere, essere trattate unicamente nell'ambito Organi regionali-Conferenze episcopali, nel rispetto degli impegni assunti dallo Stato con il Concordato. Tali argomenti ci sembrano parimenti estensibili alle Confessioni acattoliche, qualora vengano riguardate sotto il profilo di enti di diritto pubblico esterno in una posizione di fatto e di diritto assai vicina a quella della Chiesa Cattolica* (p. 51) Aunque es alusión constante a lo largo de todo el libro, me gustaría centrar ahora mínimamente mi atención en una afirmación repetida, pero que en este punto tiene especial trascendencia: «[Las] Confessioni acattoliche... [están] in una posizione di fatto e di diritto assai vicina a quella della Chiesa Cattolica.»

Soy plenamente partidario de un trato de igualdad entre la Iglesia católica y las restantes confesiones religiosas; incluso sospecho —sólo sospecho— que para alcanzar tal resultado es menester que todas ellas reciban el mismo tratamiento jurídico, incluso en los aspectos puramente formales; ahora bien, entender que hoy en día, en Italia (y, por supuesto en España), la Iglesia católica y las restantes confesiones están «in una posizione di fatto e di diritto assai vicina», me parece que no pasa de ser una disculpable confusión entre los propios deseos y el análisis objetivo de la realidad, pero me parece que afirmar eso, precisamente en un capítulo en el que se hace referencia a normas de Derecho internacional, cuando es evidente, guste o no guste, que un Concordato en Italia (y, por supuesto, también en España), es, con todas las peculiaridades que se quiera,

un Acuerdo Internacional, mientras que ni por asomo se puede conferir dicho rango a las *intese*, es un desconocimiento de la realidad que no admite disculpa.

Para un jurista no especialista en tales materias —como, ciertamente, es mi caso— le resulta prácticamente imposible el comprender, desde una perspectiva jurídica, la peripecia político-normativa seguida en los últimos años en nuestro país para «construir el estado de las autonomías» (en realidad esa incomprensión no sería grave si no fuera porque no resulta del todo descartable el que sea compartida por aquellos que han «construido el Estado de las autonomías»). Naturalmente, muy superiores son las dificultades para comprender cuál ha sido el *iter* seguido en la República Italiana. Buena parte del capítulo III —*Le leggi cornice, raccordo tra la normativa statale e la normativa regionale di dettaglio delle materie concordatarie*— va destinada, precisamente, a exponer cuál ha sido el camino seguido en Italia.

Sin pretender ahora resumir procesos ni, por supuesto, establecer paralelismos, tal vez no esté de más el transcribir algunas afirmaciones de la autora para intuir cuál ha sido la vía seguida y para comprobar que algunos problemas y soluciones no han sido muy distintos en ambos países. No creo que nadie ponga en duda que de la lectura de la Constitución italiana se puede llegar a la conclusión de que «*la cerniera dei rapporti Stato-Regioni doveva essere costituita dalle leggi cornice destinate ad inquadrarsi nel paradigma tipico delle norme principio*» (p. 54); tampoco parece arriesgado afirmar «*che sarà lo stesso legislatore statuale a determinare la parte della materia in cui la Regione potrà svolge-*

*re competenza legislativa concorrente che debba ritenersi talmente rilevante da essere guidata fondamentale nel rapporto legge cornice-legge regionale divenendo, quindi, oggetto di legislazione di principio*» (p. 55), ahora bien «*la definizione di quanta e quale parte di una determinata materia debba reputarsi fondamentale non è rimessa all'arbitrio del legislatore statale, il quale può ben disporre di un certo margine di discrezionalità in tale valutazione, ma è soggetto al possibile sindacato della Corte Costituzionale*» (p. 56). Y no sorprenderá al jurista español que si bien parecía que el eje del sistema sería el de las leyes *cornice*, sin que ahora entremos en detalle, «*si verificarono due condizioni che riuscirono ad alterare, se non praticamente a snaturare, le leggi cornice*» (p. 57), y, es que, en definitiva, «*risultano perfino sorprendenti le soluzioni presentate dal legislatore improntate a una palese empiricità ed a criteri che si discostano notevolmente dal sistema e che hanno di mira non tanto il rispetto della ripartizione di competenze fra Stato e Regioni quanto il raggiungimento di fini pratici*» (p. 64).

Pasa a continuación la autora a analizar en que modo tiene su reflejo toda aquella situación en el ámbito del Derecho eclesiástico. «*E vero, tuttavia, che per gli argomenti sopra esposti si sarebbe indotti... ad ipotizzare un Concordato e delle Intese 'quadro' e, accanto alle rispettive leggi di esecuzione statuali, delle leggi cornice che siano di raccordo tra esse e la normativa di dettaglio della singola Regione, la quale potrebbe usufruire, a sua volta, degli spazi lasciati liberi dalla legge ed aver la particolarità di essere frutto di Intese tra l'ente regionale stesso e le strutture operative confessionali, risultanti strettamente collegate agli interessi attinen-*

ti alla loro esistenza in qualità di istituzioni e pertanto inserite nelle strutture portanti delle singole Confessioni religiose in qualità di organi decentrati» (p. 66). Tras la lectura de estas afirmaciones –y de todo el resto del capítulo– un eclesiasticista español no puede dejar de recordar aquellos debates de hace una década: Concordato-Acueros (polémica saldada, si se me permite el paréntesis, con la salomónica/vaticana solución de lograr un Concordato repartido en Acuerdos); se recordará que entonces la doctrina se lanzó a ofrecer todo tipo de soluciones, no faltó quien sugiriera que lo más conveniente sería un Concorato marco entre la Santa Sede y el Estado español, que vendría desarrollado a través de una pluralidad de Acuerdos entre Conferencia Episcopal y Gobierno. Algo de aquella sugerencia doctrinal ha sido recogido, pues algunas normas concordadas exigen de un ulterior desarrollo en el que participará la iglesia española; si a todo lo anterior se añade el dato de que el nuevo *Codex Iuris canonici* apunta una tímida descentralización de la iglesia en base a las Conferencias Episcopales, se podría llegar a la conclusión que se han abierto las vías para acuerdos entre un conjunto de iglesias particulares (las diócesis existentes en una Comunidad Autónoma –¿el redescubrimiento de las provincias y regiones eclesiásticas?–) y una determinada Comunidad Autónoma. Tal intuición me parecería desacertada y ello, al menos, por los siguientes motivos: 1.º la hipotética descentralización de la Iglesia pasa por las Conferencias episcopales; 2.º hay una evidente vocación de que las Conferencias episcopales tengan carácter nacional –estatal, si el lector lo prefiere–; 3.º el incremento de la autonomía de las Conferencias episco-

pales no se hará a costa de la Santa Sede sino, me parece, a costa de hacer disminuir la autonomía de la Iglesia particular en sentido propio (tal vez por eso algunos se han pretendido «desmarcar» de la diócesis); 4.º la Iglesia tiene clara experiencia histórica de las consecuencias que produce una relación muy próxima de las Iglesias locales con el poder político local (regalismo, josefinismo, galicanismo, jurisdiccionalismo, etc.; en buena medida: reforma), y 5.º parece hartamente improbable que el poder central permita que los nacionalismos locales –las peculiaridades regionales, si así lo prefiere el lector– puedan capitalizar la muy sensible fibra de lo religioso.

En lo que toca a confesiones religiosas distintas de la católica –y siempre refiriéndome a España–, pienso que si pretenden tener alguna capacidad negociadora ésta solo se derivará de una cierta unidad formal (Federaciones), ya que al ser buena parte de las confesiones (singularmente las protestantes) de carácter local, si optan por relacionarse con el poder político local, descartando negociaciones (*intese*) unitarias con el poder central, no es difícil imaginar que su debilidad numérica tendrá el coste de una posición negociadora más débil.

Pero, en cualquier caso, lo que resulta indiscutible es que el proceso de «regionalización» italiano –y en aún mayor medida la «construcción del Estado de las autonomías» en España– supone, inevitablemente, que llegado a un cierto punto, la competencia en temas tradicionalmente considerados como *res mixtae* pase a las entidades político-administrativas autonómicas –vg. enseñanza, patrimonio artístico, asistencia, etc.–. El último capítulo –*Prospettive e problemi della legislazione ecclesiastica attuale*– del presen-

te volumen tiene como pretensión la de exponer el cuadro normativo actual en Italia sobre tal cuestión. Se comprenderá que este capítulo tiene escasa «eficacia» directa para el estudioso español, pues aun a pesar de las similitudes es obvio que los sistemas normativos italiano y español son diversos; si hay una lección indirecta: aparecen en este capítulo —en la realidad italiana— todos los viejos y nuevos problemas del Derecho eclesiástico y del Derecho autonómico: separatismo, régimen concordatorio, principio de igualdad, Corte constitucional declarando inconstitucionales algunas normas «homogeneizadoras», conflictos Iglesia particular-Iglesia universal, etc.; es difícil imaginar en que modo, pero parece que todo ello necesitará de una evidente vocación de acuerdo —no, necesariamente, de «acuerdos»— si es que se pretende que el sistema subsista, pero, me parece, en este punto todo son dudas —*«Quali possano poi essere le caratteristiche degli Accordi così raggiunti sotto il duplice aspetto sia dei soggetti legittimati a porli, sia della forma e del contenuto, è questione che coinvolge dunque problemi di carattere generale, ma superato da quanto detto e dalle osservazioni successive, appare comunque il dubbio della necessità di una politica ecclesiastica autonoma e della Regione, come afferma il Mirabelli, e dei Comuni e delle Province, anche se, per il solo fatto che essa sia oggetto di indagine, lascia travedere una rete di questioni ancora aperte»* (pp. 83-84)— y, desde luego, habrá que tener siempre muy presente que *«il fallimento di un'iniziativa non è infatti preclusivo di iniziative ulteriori»* (p. 87).

Se cierra este volumen con unas *Osservazioni conclusive* (páginas 97-99), un índice de abreviaturas (páginas 101-102), uno de nombres (páginas 103-105) y uno sumario (pp. 107-108).

Tras la lectura de este volumen el jurista español, muy probablemente, sentirá una cierta preocupación: son tantos y tan graves los problemas que plantea el Derecho eclesiástico autonómico y son tan escasos los medios técnicos —técnica jurídica; doctrina— con los que cuenta España, que el encontrar soluciones adecuadas parece tarea imposible. Pienso que el eclesiasticista patrio deberá obtener una conclusión: la mayoría de la escasa eclesiasticista española proviene del Derecho canónico, a cada paso —¿manifestación de un complejo?— los eclesiasticistas españoles se ven en la necesidad de recordar que el Derecho eclesiástico es una rama del ordenamiento estatal; hasta ese punto conforme, sin embargo, es menester dar un paso adelante, es necesario conocer el Derecho estatal para trabajar sobre él, no se puede seguir construyendo un Derecho eclesiástico de «grandes palabras» (justicia, libertad, igualdad, separatismo, cooperación, etc.), pues para construir Ciencia del Derecho hay que bajar a la técnica jurídica, es pues necesario —llamemos a las cosas por su nombre— que la eclesiasticista patria tenga la modestia de «aprender» Derecho estatal; en el campo del Derecho eclesiástico autonómico la tarea es extensa, pero más valdrá no acometerla si previamente no se cuenta con los instrumentos precisos; en caso contrario, más vale quedarse en el Derecho eclesiástico de las «grandes palabras».

IVÁN C. IBÁN