

# HACIA UN DERECHO ECLESIASTICO AUTONOMICO

ANTONIO MARTINEZ BLANCO  
Universidad de Murcia

## SUMARIO

- I. *Derecho autonómico y hecho regional.*—II. *Estado actual de las relaciones Iglesia-Comunidades Autónomas.*—  
III. *Sentido y posibilidad de un Derecho Eclesiástico Autonómico.*

### I. DERECHO AUTÓNOMICO Y HECHO REGIONAL

Cuando alguna parte especial de determinada rama del Derecho adquiere relevancia práctica ante el desarrollo de las necesidades sociales, la doctrina y la praxis tienden a bautizarla con nombre propio. Esa «nueva» rama del Derecho puede llegar a tener sustantividad docente o expositiva, aunque no siempre llegue a tenerla científica, cual rama independiente del Derecho.

Recuérdese, a estos efectos, el proceso de desgajamiento de disciplinas jurídicas autónomas respecto del Derecho Civil o «Común»: el Derecho Mercantil, el Derecho Hipotecario, el Derecho Notarial, el Derecho Agrario, etc. Y en nuestros días piénsese en el proceso de independencia del llamado Derecho Urbanístico, del Derecho Local —del que se ha pedido la incorporación a la Universidad—, del Derecho Espacial, del Derecho del Medio Ambiente, del Derecho de la Telecomunicación, del Derecho Médico o del Derecho Industrial, respecto del Derecho Administrativo; o del Derecho Marítimo, respecto del Derecho Mercantil.

Con frecuencia las nuevas denominaciones no hacen sino resaltar la importancia de la parte, o aspecto, de una consagrada disciplina o rama del Derecho.

Este fenómeno no es ajeno al campo del Derecho Eclesiástico del Estado, en el que son usuales las denominaciones de «Derecho Eclesiástico Internacional», «Derecho Interpotestativo» y «Derecho Interconfesional»<sup>1</sup>.

Cuando aquí se habla de Derecho Eclesiástico Autónomo, sólo se quiere aludir a la importancia del conjunto de normas y relaciones con origen en el hecho político regional, en su significación religiosa.

Pues hemos asistido en nuestros días al hecho histórico —no suficientemente valorado— del quiebre de una línea de continuidad, en sentido centralista, de la organización de la convivencia política española, que arranca de la época de los Austrias en el siglo XVIII. Centralización política y administrativa, que —hoy lo advertimos— cometió el error de no tener en cuenta el insoslayable hecho regional, mejor dicho, el debido respeto a las manifestaciones de identidad de los diversos reinos peninsulares integrados, con lo que se dio pie al nacimiento del problema «regional».

A partir de la Constitución de 1978 el sentido de la organización política española, sin dejar de ser unitaria, inicia otra línea muy distinta y de descentralización, no sólo administrativa, sino política, que tiene escasos precedentes históricos.

Pues con la Constitución de 1978 aparece como pieza clave de la organización política, y junto a los Entes locales tradicionales de Municipio y Provincia, tras una larga etapa de rígido centralismo político, el fenómeno de las impropriadamente llamadas «Comunidades Autónomas», como centros de decisión administrativa y política, dotadas de facultades legislativas, y ello da lugar a la aparición de un Derecho Regional propio de cada una de estas Comunidades Autónomas, que tenía el precedente de los «Derechos forales» en algunas provincias españolas; y en términos de mayor generalidad, a la aparición de un Derecho Autónomo, con fuente en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, comprensivo del total montante de normas y relaciones jurídicas en torno al hecho «regional».

Estas CC.AA. van a compartir con el Estado Central competencias sobre las más diversas materias, según distribución constitucional (arts. 148 y 149), articulada luego en sus respectivos Estatutos, y hecha efectiva a través de los Decretos de transferencias. Compartición que va a afectar no sólo al plano de la ejecución, sino al de desarrollo legislativo y al legislativo.

Paralelamente se va a reconocer la autonomía de los Entes Locales, singularmente del Municipio, que vuelve a recuperar, en parte, sus facultades de autonormación originaria. El fenómeno «autonómico» no afecta sólo a las CC.AA., sino a estos Entes territoriales los más inmediatos al quehacer

---

<sup>1</sup> Puede verse sobre este tema mi colaboración: «Derecho interpotestativo eclesiástico (Naturaleza de las normas de fuente externa sobre materia eclesiástica)», en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid 1973), 227.

En Italia se ha hablado de «Derecho Eclesiástico regional» (DE BERNARDIS), y en España se ha comenzado a hablar, por ejemplo, de «Derecho Eclesiástico de la Comunidad Autónoma de Cataluña» (BAJET).

vecinal, pero por antonomasia ha venido en denominarse «autonómico», a partir de la Constitución de 1978, a lo relativo a las así denominadas «Comunidades Autónomas».

Estos hechos políticos y sociales van a tener honda repercusión en el hecho religioso católico, y aun confesional en general; en el Derecho del Estado (o «Derecho Eclesiástico del Estado») y en el Derecho Canónico. Aquella parte del Derecho Canónico, que dice relación al hecho regional, se integrará, sin dificultad, en el llamado Derecho Canónico particular, hasta ahora limitado al ámbito diocesano o al de las Conferencias Episcopales. La parte del Derecho Eclesiástico del Estado en torno al hecho regional podría recibir la denominación de Derecho Eclesiástico Autonómico, y puede considerarse integrado, simultáneamente, en el Derecho Autonómico o Derecho relativo a las CC.AA.<sup>2</sup>

No estamos, quizá, en condiciones de valorar lo que la aparición del hecho regional va a suponer para la vida política, administrativa y social en general, religiosa en particular, del Estado español. Carecemos para ello de la necesaria perspectiva. Pero si se avanza, como parece inevitable, a pesar de las dificultades que para este proceso se derivan del «nacionalismo vasco», en dirección a un «federalismo», puede llegar un día en que el «Derecho Autonómico», con este u otro nombre, venga a igualar o superar en importancia al que hoy llamamos Derecho del Estado español.

El fenómeno regional, por otra parte, no es nuevo en la Europa comunitaria, a la que España se ha incorporado; Italia nos ha precedido con un modelo «regional» de corte parecido al español. Alemania, Austria, Suiza o la U.R.S.S. se configuran como federación de Estados, «landers» o países, y en todos ellos, especialmente en Italia y Alemania, ha surgido la realidad de unas relaciones con la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas, y de unas normas pacticias que las regulan, de las que se ha ocupado la doctrina.

Para desmenuzar esta idea de la relación del Derecho Autonómico con el hecho religioso sería necesario referirse a los epígrafes del hecho regional en España, sus antecedentes y su configuración constitucional actual; al fenómeno religioso en la Constitución de 1978, pues esta es la fuente que presta su punto de partida a todo el Derecho Eclesiástico español; al estado actual de las relaciones Iglesia-comunidad política a nivel regional; hacer una referencia al Derecho comparado, representado por la experiencia regional de un país tan cercano al nuestro por tantos motivos como es Italia, para concluir interrogándonos por el sentido de un «Derecho Eclesiástico Autonómico», y su temática como principal hito identificador, así como por sus posibilidades, ventajas y peligros.

---

<sup>2</sup> MARTÍN MATEO e IGNACIO DE OTTO Y PARDO, por ejemplo, han hablado de «Derecho autonómico», y MUÑOZ MACHADO, de «Derecho público de las Comunidades Autónomas».

Pero sólo nos vamos a referir en esta ocasión al estado actual de las relaciones Iglesia-Comunidad Autónoma y al sentido y posibilidad de un Derecho Eclesiástico Autonomo<sup>3</sup>.

## II. ESTADO ACTUAL DE LAS RELACIONES IGLESIA-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Responder adecuadamente a esta cuestión exigiría disponer de un estudio de campo sobre el tema, del que carecemos. Sabido es que uno de los fallos de nuestra investigación jurídica es carecer de estudios sociológicos relativos a la realidad de las instituciones y materias que estudiamos.

Pero del examen de las recensiones de legislación de las Comunidades Autónomas del Estado español aparecidas en el *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, de los años 1985 y 1986<sup>4</sup>, de la propia experiencia relativa a una de estas Comunidades Autónomas, así como de las informaciones que traduce la prensa diaria, podríamos reseñar algunas líneas generales con valor de mera aproximación al tema.

El laicismo inherente al partido socialista, que gobierna la mayor parte de estas Comunidades Autónomas, no se está traduciendo en posturas abiertamente hostiles respecto de las Iglesias regionales y locales.

En su conjunto, pues, el clima de las relaciones Iglesia-Comunidades Autónomas es moderadamente bueno<sup>5</sup>.

Las relaciones jurídicas formales entre Comunidades Autónomas-Iglesia ha tenido un apreciable desarrollo a través de Convenios sobre creación de Comisiones para la protección del patrimonio histórico-artístico y documen-

---

<sup>3</sup> El resto de cuestiones se abordan por el autor en el trabajo *Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Iglesia* (Murcia 1987).

<sup>4</sup> VARIOS, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1 (Madrid 1985), 487; 2 (Madrid 1986), 533.

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, según una información de *Ecclesia* sobre creación de una Comisión mixta Iglesia-Junta de Andalucía para la defensa del patrimonio (núm. 2.309, de 7 de marzo de 1987), «el Obispo de Córdoba se siente satisfecho de la creación de esta Comisión mixta Junta-Iglesia, porque, sin duda, es el cauce más idóneo para el entendimiento, la comprensión, el diálogo y la buena voluntad. Refleja, en buena parte, el sentido de responsabilidad de las autoridades civiles y eclesiásticas en defensa de un patrimonio que, después de tantos años, es uno de los valores más importantes que, como Iglesia, podemos ofrecer a nuestro pueblo» [*loc. cit.*, 16 (320)].

Con relación a la postura anticlerical del P.S.O.E., pueden leerse las siguientes afirmaciones en *El P.S.O.E. y el hecho cristiano*: «Socialismo y cristianismo, en tanto que religión de amor al prójimo, son absolutamente conciliables (Declaración sobre religión aprobada por el Congreso del P.S.O.E. en 1967). El socialismo nace como un proyecto de emancipación de los oprimidos y como solución armoniosa entre el hombre y la naturaleza. En este sentido, el concepto de progreso se ha revelado como un mal. El socialismo no puede perder de vista el costo social del progreso, es decir, los derechos de los débiles, y de los oprimidos, y no puede limitar el objetivo del bienestar al concepto de progreso. La laicidad del partido consiste precisamente en el reconocimiento de la pluralidad de culturas» [C. DÁVILA, A. SANTESMASES y R. MATE, «El P.S.O.E. y el hecho cristiano», en *Misión abierta* (II Congreso de Teología y Pobreza), 75.4-5 (1985), 641 (161)].

tal de la Iglesia, y en menor medida, para la asistencia religiosa en centros hospitalarios.

En su conjunto, puede decirse que las Comunidades Autónomas han sido respetuosas con la titularidad eclesiástica de tan importante patrimonio cultural regional en manos de la Iglesia y con el preferente uso cultural del mismo.

La legislación unilateral autonómica sobre el hecho religioso no es muy abundante, aunque diversificada en unos cuantos temas, y, desde luego, no ha hecho al fenómeno religioso objeto de una regulación específica, sino que ha utilizado, en todo caso, la vía del Derecho común, aunque con referencia explícita, a veces, a aquel hecho. Y, por supuesto, que ha considerado al factor religioso como hecho social, histórico o cultural, prescindiendo de todo aspecto confesional, como corresponde a un Estado laico.

El elenco que sigue no puede engañarnos, pues ha bastado a veces una referencia en un discurso parlamentario de una Comunidad Autónoma para que lo anotemos. En todo caso, se ha seguido el criterio de la necesidad de una referencia expresa al motivo religioso.

La temática del Derecho Eclesiástico Autonómico ha sido, a grandes rasgos, la siguiente:

### 1. *Organización de la Comunidad Autónoma. Principios. Identidad regional*

- Principios de no discriminación por motivos religiosos o por las creencias. Respeto al pluralismo religioso.
- Presencia de representantes, o de Asociaciones de la Iglesia, en organismos de la Comunidad Autónoma, para actividades sociales, como las juveniles o las de atención a drogadictos, o en instituciones culturales.
- Regulación de instituciones locales, civiles y canónicas a un tiempo, como la Parroquia rural.
- Identidad de la Comunidad Autónoma: Inclusión de motivos religiosos en los signos de identidad regional o local, como en los escudos de la Comunidad Autónoma, o de su Universidad, o de los Ayuntamientos de la región.

### 2. *Patrimonio eclesiástico*

- Patrimonio cultural de la Iglesia: Convenios Comunidades Autónomas-Iglesia para su protección. Declaraciones como monumentos histórico-artísticos de bienes de propiedad eclesiástica.
- Regulación de cementerios, con especial mención de los católicos, y sus capellanes.

- Regulación del régimen fiscal de bienes de la Iglesia y sus entes.
- Reparación de edificios eclesiásticos.
- Planes de Ordenación Urbana y bienes eclesiásticos.
- Subvenciones a Archivos eclesiásticos.
- Utilización de espacios eclesiásticos para actividades culturales.

3. *Enseñanza y cultura. Medios de Comunicación.*  
*Turismo*

- *Enseñanza*: regulación de programas de enseñanza religiosa con motivo de convocatoria de oposiciones a plazas docentes o con motivo de reglamentación interna de centros docentes. Regulación del material didáctico para la enseñanza de la religión.
- Titulación de Teología.
- Enseñanza de la religión en centros docentes.
- Retribuciones de los profesores de religión.
- *Cultura*: temática religiosa en los programas de cultura. Impulso del estudio de la historia de la Iglesia en la región o de cátedras o departamentos de esta disciplina. Cursos de iniciación a la lengua regional para sacerdotes.

4. *Magisterio y valores morales de la Religión Católica*

- Referencias a la «ideología», doctrina o valores morales de la Iglesia Católica, especialmente en las discusiones parlamentarias regionales.
- Valores morales: referencia a temas como el aborto o la libertad de enseñanza, anticonceptivos, planificación familiar, trasplante de órganos, familia, etc.

5. *Protección del interés religioso*

- Declaraciones de días de fiesta con origen y motivación religiosa, que se reconoce, y, a veces, previa consulta a los «señores obispos» de la Comunidad Autónoma.
- Ataques a la Iglesia Católica.
- Derecho de manifestación y asociación religiosa.
- Ofensa de los sentimientos religiosos de la mayoría de la población de la región.

6. *Actividades sociales de la Iglesia*

- Regulación de la asistencia religiosa en centros hospitalarios. Convenios sobre el tema.

- Subvenciones a entidades juveniles católicas. Aportaciones de organismos eclesiásticos a programas sociales.
- Revisión de convenios de prestación de servicios sociales con entes eclesiásticos.
- Estatuto del personal religioso o que presta servicios en la región.
- Exenciones fiscales.
- Presencia de la Iglesia en organismos o programas de servicios sociales.

El diálogo se ha mantenido por las Comunidades Autónomas con el Obispo (Comunidades Autónomas uniprovinciales) o con los Obispos con jurisdicción sobre el territorio coincidente con el de la Comunidad Autónoma, pues es sabido que no coinciden los respectivos ámbitos territoriales de competencia.

Pero este diálogo ha potenciado, en general, el papel de las actuales Provincias eclesiásticas y ha fomentado la futura erección de las correspondientes Conferencias Episcopales de este ámbito (cfr. cc. 447 y 448 del C.I.C.), que sólo funcionan de hecho <sup>6</sup>.

Por otra parte, creo que, a la vista de la experiencia positiva de los acuerdos celebrados, nadie dude ya de que el sujeto adecuado para este diálogo con la Región o Comunidad Autónoma, no es el Nuncio, ni la Conferencia Episcopal Española. Y aun tengo la impresión de que la Conferencia Episcopal Española ha superado el recelo inicial con que, parece ser, acogió el hecho autonómico en relación con la organización eclesiástica.

De entre los temas abordados por este Derecho Eclesiástico Autonomico, destacamos tres: en primer lugar, el del patrimonio cultural; en segundo lugar, el de la enseñanza; en tercer lugar, el de la asistencia religiosa en centros hospitalarios. No ha faltado en ninguna Comunidad, por exigencia del cumplimiento de sus competencias en materia de días festivos, la regulación de éstos, con inclusión de los de origen religioso, que son los más numerosos e importantes.

Las relaciones informales entre Comunidades Autónomas-Iglesia creo que han discurrido por similares cauces de entendimiento aparente, aunque defendiendo cada una de las partes sus respectivas posturas. En general, las Comunidades Autónomas han adoptado una postura de distanciamiento respetuoso sin tratar de fomentar o favorecer al hecho religioso, mencionándolo expresamente cuando ha sido absolutamente imprescindible, pero no rehuendo su colaboración cuando ha sido necesario.

---

<sup>6</sup> Sobre el papel de la reunión de Obispos de diversas Diócesis sin estar erigidos en provincia eclesiástica, ver MARTÍNEZ SISTACH, «Las Conferencias Episcopales Provinciales y Regionales», en *Las Conferencias Episcopales, hoy* (Salamanca 1977), 315.

Así, por ejemplo, en las convocatorias de toda clase de ayudas o subvenciones para actividades sociales, en las que tiene participación notable la Iglesia o sus organizaciones apostólicas o entes, mientras se menciona a los Ayuntamientos y otras entidades u organizaciones, las de tipo eclesiástico quedan englobadas implícitamente en la genérica denominación de «entidades sin fin de lucro».

Como causas que han influido en esta parca regulación autonómica del hecho religioso, según he señalado en otro lugar, están algunas de tipo sustantivo, como son las siguientes: 1) las relaciones jurídicas entre el ordenamiento jurídico español y la Iglesia tienen lugar preferentemente a nivel estatal, al menos en sus aspectos normativo y concordatario, ya que en su desarrollo puede ser mayor la intervención de las Comunidades Autónomas, como titulares de competencias de desarrollo de los Tratados Internacionales o Acuerdos del Estado con la Santa Sede; 2) la inspiración aconfesional de libertad e igualdad religiosa de la Constitución española de 1978, que necesariamente debe inspirar toda la actividad de los diversos niveles políticos de la organización territorial del Estado; 3) las tendencias laicísticas o agnósticas de los partidos de izquierda, poco amigos de otorgar relevancia específica al factor religioso, aun considerado como hecho social.

En la actualidad el fenómeno de las relaciones Comunidad Autónoma-Iglesia parece tener un sentido ascendente en su aspecto normativo, al menos hasta que se establezca el cuadro normativo «acordado» de esta relación. Y lograda esta meta, la relación a nivel de ejecución y de actividad conjunta, es de prever, sea cada vez más intensa, si persiste, como es de suponer, la actual política de atención a la acción social.

Pues nada más que beneficios se derivan de su mutua colaboración para ambos poderes. Las Comunidades Autónomas tienen dificultades para conectar con los sectores de marginación, entre los que la Iglesia, o cierto sector de ella, que ha asumido la «causa de los podres», se siente como pez en el agua. La Iglesia tiene dificultades económicas y, desde luego, carece de los recursos necesarios para hacer frente a la ingente actividad social que momentos de crisis como el presente demandan.

Los beneficiados son los ciudadanos a quienes, por esta fecunda colaboración, no exenta de fricciones o reticencias, puede llegar la ayuda o la actuación asistencial benéfica, sanitaria, docente, promocional, etc., de la Iglesia, de la Comunidad Autónoma o de ambas conjuntamente.

La nueva Constitución de 1978 ha tenido la virtualidad de poner fin a la llamada «cuestión religiosa» y, con ello, a la confrontación entre las dos Españas por motivos religiosos. Indudablemente ha contribuido a la solución de esta cuestión el desarrollo económico de la sociedad española y la aparición de una fuerte clase media. Como han contribuido decisivamente las posturas de «apostar por el hombre», por todo hombre, que realizó el Concilio; su «apostar por la verdad», donde quiera que se encuen-



tre; su «apostar por la libertad religiosa», como principio básico de las relaciones Iglesia-Comunidad política; su «apostar por la causa de los pobres», causa en la que deberían coincidir la Iglesia Católica y el Estado «social de derecho».

Así, pues, que en parte hoy las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales hablan un lenguaje común, aunque estén a años luz en sus puntos de partida y en sus metas de arribada. Y también en los procedimientos. Pero tienen un campo de coincidencia en la «acción social» que, por una parte, ha venido a ser reivindicada por las nuevas corrientes políticas y, por otra, es maestra en ella, desde siglos, la Iglesia.

Digamos que Iglesia y Comunidades Autónomas, a estos diversos niveles de elaboración legislativa y de desarrollo legislativo, pero, sobre todo, de ejecución y de prestación de servicios, están «condenados» a entenderse.

Y, precisamente, si el Derecho es vida real objetivada, si el Derecho existe en cuanto se realiza, si el ordenamiento canónico no sólo es conjunto de normas, sino entramado de relaciones jurídicas, destaquemos la importancia del Derecho Eclesiástico Autonomo, en cuyo ámbito se han comenzado a desarrollar (y se va a intensificar este proceso) la mayor parte de las situaciones reales, la mayor parte de la actividad eclesial y autonómica de tipo social.

En cuanto a la doctrina española cabe citar, en primer lugar, los que creo precedentes de un Derecho Eclesiástico Autonomo: DE LA HERA, que ve sometida a tensión la tradicional teoría concordataria<sup>7</sup>; CORRAL, que aboga por el paso del sistema concordatario al régimen convencional de regulación en materia religiosa<sup>8</sup>; ECHEVERRÍA, que se ocupa del tema del territorio en relación a las divisiones civiles y, en especial, con relación a las nuevas Comunidades Autónomas<sup>9</sup>; los trabajos del Simposio de Salamanca de 1977, sobre Conferencias Episcopales (JULIO MANZANARES<sup>10</sup> y MARTÍNEZ SISTACH), y el volumen *Iglesia y la Comunidad Política* (OSUNA Y FERNÁNDEZ DE CARVAJAL)<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> A. DE LA HERA, «Pluralismo y el futuro del sistema concordatario», en *Dir. Eccl.*, 81.1-2 (1970), 3.

<sup>8</sup> C. CORRAL, *La libertad religiosa en la Comunidad Europea* (Madrid 1973); IDEM, «Del sistema concordatario al régimen convencional de regulación en materia religiosa», en *Estudios Eclesiásticos* (1974), 401; IDEM, «Introducción histórica y panorama actual de los Concordatos vigentes», en *Concordatos vigentes*, por C. CORRAL y J. G. DE CARVAJAL, I (Madrid 1981), 41; IDEM, «La vía española de los convenios específicos», en *Problemas de la Iglesia y el Estado* (Madrid 1978), 187, y en *Estudios Eclesiásticos*, 52.201 (1977), 165.

<sup>9</sup> L. ECHEVERRÍA, «La Iglesia busca su mapa», en *Vida Nueva*, núm. 1.404 (26 de noviembre de 1983), 2335-2347; «Régimen concordatario y división territorial», en *La Iglesia en España sin concordato. Una hipótesis de trabajo* (Madrid 1976), 257.

<sup>10</sup> VARIOS, «Las Conferencias Episcopales, hoy», cit.

<sup>11</sup> VARIOS, *La Iglesia y la Comunidad política* (Salamanca 1974).

Del tema de los convenios de las Comunidades Autónomas se ha ocupado directamente BAJET en 1983 en su sugestivo trabajo sobre los Acuerdos de la Iglesia catalana con la Generalidad de Cataluña, prometiendo otro sobre «Derecho Eclesiástico de la Generalidad de Cataluña»<sup>12</sup>.

A las competencias de las Comunidades Autónomas como titulares del diálogo con la Iglesia en materia de patrimonio cultural se han referido, como no podía ser menos, los escasos autores que se han ocupado en España de dicho patrimonio después de la Constitución de 1978, como ALDANONDO<sup>13</sup> y MARTÍ BONET<sup>14</sup>.

Una visión de conjunto del tema de la relación de las Iglesias regionales y locales con las Comunidades Autónomas se encuentra en mi colaboración en el volumen *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico*, en 1973, en honor de MALDONADO. Allí se examinan, creo que por vez primera de un modo sistemático y expreso, los elementos de esta relación, los sujetos, el objeto y las formas (convenios y relaciones informales), así como las consecuencias que se derivan de este plano de relaciones tanto para las Iglesias regionales y locales como para la identidad de las mismas regiones o «nacionalidades», utilizando los citados precedentes españoles y las aportaciones italianas en la materia<sup>15</sup>.

### III. SENTIDO Y POSIBILIDAD DE UN DERECHO ECLESIAÍSTICO AUTONÓMICO

1. El conjunto de normas y relaciones Iglesia-Confesiones Religiosas con la comunidad política, en torno al hecho regional, como parte integrante del Derecho Eclesiástico del Estado o de la comunidad política, puede ser denominado «Derecho Eclesiástico Autonomómico» para resaltar su importancia creciente cuantitativa y cualitativamente.

---

<sup>12</sup> E. BAJET, «Acuerdo entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales», en *Jus Canonicum*, 23.46 (1983), 825.

<sup>13</sup> I. ALDANONDO, «Las Comunidades Autónomas, el Estado y los bienes culturales», en *Jus Canonicum*, 24.47 (1984), 295. Con Apéndice sobre la organización territorial de la Iglesia en España y su relación con la división civil, incluyendo a las Comunidades Autónomas. Ver también C. CORRAL, «Bienes culturales e intereses religiosos: su recíproca garantía y regulación», en *Patrimonio Cultural*, n. 2 (mayo 1984), 8.

<sup>14</sup> J. MARTÍ BONET, «El patrimonio cultural de la Iglesia española y los Estatutos de Autonomía», en *Boletín de la Comisión Episcopal para el patrimonio cultural*, n. 1 (mayo 1983), 13.

<sup>15</sup> A. MARTÍNEZ BLANCO, «El diálogo entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales», en *Estudios de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico*, homenaje al Prof. MALDONADO (Madrid 1983), 389. En mi comunicación a la XIX Semana Española de Derecho Canónico, «*Patrimonio cultural de la Iglesia y Comunidades Autónomas*», me ocupé del «Derecho Eclesiástico estatal» y «Derecho Eclesiástico autonomómico» sobre patrimonio cultural [*El Derecho patrimonial canónico en España* (XIX Semana de Derecho Canónico), (Salamanca 1985), 23].

Importancia cuantitativa porque la actividad legislativa, pero sobre todo la actividad prestacional de servicios, se han desplazado desde el vértice del Estado hacia las Regiones, y ello va a repercutir en la cuantía de sus relaciones con la Iglesia a este nivel regional.

2. La importancia cualitativa de este nuevo nivel de relación deriva de sus valores. El primero de ellos es el del acercamiento de las fuentes reguladoras de la actividad social, y de las actividades materiales de prestación, a los ciudadanos o fieles, con posibilidad de una mayor participación de éstos. Y la participación es hoy un valor universalmente reconocido en orden al desarrollo y promoción del hombre y de sus grupos.

Además, este nuevo nivel de relación es más de tipo social que jurídico, más prestacional que normativo, más real y vivido que teórico, y por ello va a ser el plano donde se ventilen los reales problemas cotidianos que afectan a la vida de los hombres: la escuela, la asistencia hospitalaria, el patrimonio cultural, la posición de la Iglesia en la vida social, el compromiso socio-político del cristiano, la participación del laico en la vida y actividad de la Iglesia...

Esta relación Iglesia-región servirá para realizar eficazmente la descentralización en la Iglesia y en la comunidad política, para afirmar el peso de la Iglesia local y la presencia del Colegio Apostólico a niveles intermedios, así como para, por otro lado, afirmar la identidad de las regiones o Comunidades Autónomas que, por definición, ya suponen una descentralización administrativa y política.

Este nivel regional de relación servirá para desposeer al Estado de su papel todopoderoso e intervencionista hasta niveles agobiantes y anuladores de la personalidad de los entes inferiores, de los entes intermedios y de los mismos ciudadanos. Y para amortiguar en la Iglesia Católica su fuerte centralismo romano. Servirá para que se manifieste más viva la opinión pública y la participación y el pluralismo en la Iglesia y en la comunidad política.

Servirá, por tanto, para fomentar los grupos sociales intermedios de que tan necesitada está la comunidad política y la misma Iglesia. En la primera, para frenar el poder. En la segunda, como expresión de comunión, de radical igualdad de todos los fieles, y de sus derechos de asociación y de iniciativa apostólica, haciendo, así, efectivo el nuevo papel que el Concilio Vaticano II ha asignado al fiel en la actividad de la Iglesia.

También, a partir del hecho regional, las relaciones Iglesia-comunidad política serán no sólo formales, sino informales, haciendo realidad la afirmación teórica de que el Derecho no es sólo norma, sino relación o entramado de relaciones jurídicas. Las relaciones Iglesia-comunidad política serán más vivas, más adaptables y adaptadas a la realidad, más eficaces. Y el De-

recho estará más cercano a la vida, el Derecho será la misma «vida social objetivada».

A este nivel la Iglesia se hace presente en la sociedad civil, más que por declaraciones magistrales o por normas jurídicas unilaterales o concordadas, por su actividad social. Y de esta colaboración Iglesia-comunidad política saldrá potenciada la causa de los marginados en su más amplio sentido, que es el campo común y más fructífero de actuación de ambas instituciones.

En conclusión, y por todo lo dicho, parece evidente que por este camino de relación Iglesia «regional»-región política, se sirve mejor la causa del hombre, de todo hombre, que, desde el Concilio Vaticano II, es también la causa de la Iglesia. Y al servicio de la causa de la Iglesia debe estar su Derecho, que es el Derecho Canónico. Y a este mismo servicio parece que debiera estar el Derecho del Estado que mira al fenómeno religioso y social, a un tiempo, es decir, el Derecho Eclesiástico del Estado.

3. Quedaría por hacer una referencia a la especificidad de este «Derecho Eclesiástico Autonomico» y a su temática.

El problema de su especificidad es el mismo del Derecho Eclesiástico en general, matizado por cuantos valores y principios quedan expuestos.

No podemos detenernos en el detalle de las últimas posturas doctrinales sobre la especificidad del Derecho Eclesiástico del Estado (IBÁN, FORNÉS, MOLANO, LOMBARDÍA)<sup>16</sup>.

¿Normas especiales, principios informadores, voluntad de relación con los ordenamientos confesionales?

El tema me parece que se ha planteado en términos demasiado formales. Hay normas directamente eclesiásticas, relativas al hecho religioso con exclusividad o a la materia social, pero con especial mención a los entes eclesiásticos. Y hay normas indirectamente eclesiásticas, en cuanto, si relativas a materias del Derecho común, afectan a importantes intereses de la Iglesia y al derecho de libertad religiosa, a veces con intencionalidad manifiesta a favor o en contra de aquélla<sup>17</sup>. ¿Dónde empieza la especificidad del Derecho Eclesiástico del Estado?

Depende del punto de enfoque. Hay un Derecho y una Ciencia del Derecho Eclesiástico del Estado. El Derecho Eclesiástico existe formalmente cuando hay unas normas directamente relacionadas con el hecho religioso, aunque sea por mera denominación y en el marco más amplio de normas de Derecho común.

---

<sup>16</sup> Ver, por todos, sobre el tema de la especificidad del Derecho Eclesiástico del Estado: P. LOMBARDÍA, «El concepto actual del Derecho Eclesiástico y su marco constitucional», en *Anales de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1 (Madrid 1985), 637.

<sup>17</sup> A esta distinción de normas en relación con el hecho religioso se han referido MARIO CONDORELLI y SILVESTRO PETTINATO en «Legislazione ecclesiastica de la Regione di Sicilia», en *Città e Regione*, 2.6 (1976), 148.

Pero donde quiera que se dé el hecho religioso habrá un problema de relación con la comunidad política, un problema de defensa de la libertad civil en materia religiosa y será posible y necesaria una Ciencia del Derecho Eclesiástico para su estudio y formulación jurídica, aunque fuese de *iure condendo*.

Pero ¿es posible una Ciencia del Derecho sin Derecho? Sin normas, sí; sin entramado de relaciones jurídicas, no.

La existencia de estas relaciones en materia religiosa, aunque sea de persecución o agnosticismo, violadoras al menos del derecho a la identidad del grupo confesional, hace necesario el estudio del fenómeno y la formulación de principios y normas que serán el germen suficiente de una Ciencia del Derecho Eclesiástico del país de que se trate. Sin caer en el vicio de hacer del Derecho un arma apologética de la ideología religiosa, sino tan sólo cauce para un orden social justo en la esfera religiosa.

Las dudas, por otra parte, de la doctrina española en torno a la especificidad del Derecho Eclesiástico del Estado y del Derecho Eclesiástico de las Comunidades Autónomas, se han hecho patentes con motivo de la elaboración de la crónica legislativa del Derecho regional dentro del *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado* (vols. I y II). Me remito a las colaboraciones de ALVAREZ CORTINA-CAMACHO SUÁREZ (vol. I, pág. 516), BAJET Y ROJO (vol. I, pág. 531), GOTI ORDEÑANA-GONZÁLEZ ARMENDIA (vol. I, página 536), PANIZO ROMO DE ARCE (vol. II, pág. 562), GONZÁLEZ-ARMENDIA (vol. II, pág. 578) y MARTÍNEZ BLANCO (vol. II, pág. 606).

4. *La temática propia del Derecho Eclesiástico Autonomico* es la propia de toda relación Iglesia-comunidad política. Es la propia de toda relación jurídica. Su definición, significado, sujeto, objeto, elementos formales o instrumentos jurídicos de relación <sup>18</sup>:

1) *Naturaleza y significado del Derecho Eclesiástico Autonomico*. Su especificidad en relación con la del Derecho Eclesiástico del Estado. *Sus presupuestos*: el hecho regional en su consideración histórica, sociológica, política y jurídica; Comunidades Autónomas: configuración constitucional, sus competencias y organización; la Iglesia local: significado, competencias y organización; las provincias eclesásticas y las Conferencias Episcopales «provinciales».

2) *Los titulares del diálogo*. Las Iglesias regionales o locales y su capacidad pacticia. Papel de las Conferencias Episcopales «provinciales»

---

<sup>18</sup> Un esbozo de esta temática en mi colaboración «El diálogo entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales», cit., 418, y en «Patrimonio cultural de la Iglesia y Comunidades Autónomas», cit., 258. Ver BAJET, «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales», cit., 843 (materias susceptibles de generar tensión entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Iglesia).

erigidas o no. Papel de Nuncio y de la Conferencia Episcopal Española. La capacidad pacticia de las Comunidades Autónomas: su naturaleza y formalidades. El papel de las agrupaciones intermedias. Las políticas regionales en relación con la actividad social de la Iglesia.

3) *Las materias «mixtas» de relación.* Campos de actuación conjunta de Iglesia y Comunidad Autónoma: enseñanza y cultura; medios de comunicación; acción benéfica y social en el campo de la marginación; asistencia religiosa en centros hospitalarios; centros sanitarios de la Iglesia; patrimonio artístico e histórico; fundaciones benéfico-docentes; protección del interés religioso; valores morales de la Religión católica.

4) *Los instrumentos de relación.* Relaciones informales. Acuerdos Iglesia-Comunidades Autónomas: posibilidad, justificación, naturaleza y jerarquía normativa. Ejecución por las Comunidades Autónomas de los Acuerdos con la Santa Sede o con la Conferencia Episcopal española. Nuevo significado del Concordato como «norma marco». Dificultades y peligros de estas nuevas «fórmulas» de relación: el papel de la Santa Sede.

5) *Las consecuencias* de esta relación Iglesia-Comunidades Autónomas en los planos organizativo y territorial, de identidad de la Iglesia local y de la Comunidad Autónoma.

5. Cuanto antecede descansa sobre la base de la *posibilidad de estas relaciones y de convenios* entre las Iglesias regionales o locales y las regiones políticas, «nacionalidades» o Comunidades Autónomas.

Por una parte, el *cuadro de relaciones posibles*, deseables e inevitables, entre Iglesia y Comunidad Autónoma es mucho más amplio que el de las formalmente convenidas. Se trata, en gran parte, de relaciones de hecho e informales, por encima y con independencia de que plasmasen en convenios. Y, sobre todo, son unilaterales y normativas por parte de la Comunidad Autónoma con incidencia en la actividad de la Iglesia y sus entes. Y no es pensable reclamar para la Santa Sede esta actividad inmediata de relación fáctica con cada Comunidad Autónoma o con toda región política. Precisamente una razón importante de la aparición de las Conferencias Episcopales nacionales y regionales fue el tratamiento conjunto y adecuado de los temas relacionados con la autoridad civil correspondiente.

Son los hechos los que van por delante de la doctrina. Es la incidencia de la legislación de las Comunidades Autónomas sobre las materias de vital interés para la Iglesia local la que reclama un tratamiento doctrinal y jurídico de esta relación y de aquella regulación unilateral que es parte del total Derecho Eclesiástico del Estado o de la comunidad política.

Por su parte, el Concilio Vaticano II, al destacar el papel de la Iglesia local y sus agrupaciones en torno al eje del Obispo diocesano, ha puesto

las bases teológicas necesarias y suficientes para una mayor participación de aquéllas en las relaciones de la Iglesia con los niveles organizativos políticos de tipo intermedio y paralelo.

En cuanto al tema concreto de la *posibilidad de unos convenios* entre las Iglesias regionales o locales y Comunidades Autónomas, *no hay dificultad jurídica*, ni por parte de unas, ni de otras. No hay dificultad para las CC.AA., porque, aunque no se mencione en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, su competencia de relación con las Confesiones religiosas va ínsita en sus facultades legislativas y administrativas en relación con las diversas materias transferidas, sobre la que incide la actividad social y temporal de aquellas Confesiones y sus entes. Por otra parte, tienen facultades de ejecución de los Tratados Internacionales, como son los Acuerdos del Estado con la Santa Sede.

Por su parte, las Iglesias regionales o locales no invaden las causas mayores reservadas a la Santa Sede, como son las relaciones con los Estados, al celebrar convenios con las Comunidades Autónomas, que lo son solo de desarrollo de las previsiones de los Acuerdos de la Santa Sede con el Estado, los que a veces se remiten a convenios futuros con la autoridad civil.

Asimismo, son superables las antiguas *dificultades de tipo político*: por parte del Estado o de la Iglesia. Por parte del primero, no existe hoy la susceptibilidad de evitar todo potenciamiento de la región política, como cuando se seguía una política centralista no sólo en lo administrativo, sino, también y sobre todo, en lo político. La aparición de las regiones en Italia, o de las Comunidades Autónomas en España, dentro de un nuevo tipo de Estado, el «Estado regional» o «Estado de las Autonomías», ha supuesto la desaparición de esta reserva del poder central. Naturalmente que el Estado seguirá defendiendo sus propias competencias exclusivas en materia internacional, pero hasta la fecha no ha hecho objeción alguna a los Convenios que se viene celebrando.

Por parte de la Iglesia no existe hoy un peligro de jurisdiccionalismo, ni la Santa Sede puede pretender un gobierno directo e inmediato de las Diócesis, lo que iría en contra de la doctrina del Concilio sobre la Iglesia local. Ni se resquebraja el Derecho Eclesiástico del Estado, ni el Derecho Canónico, antes, al contrario, se adaptan ambos a las realidades de cada región, potenciándose el «Derecho Canónico particular» y acentuándose una parte del Derecho Eclesiástico del Estado, la relativa a las relaciones con las Autonomías (regionales o locales).

La postura a nivel del Estado o la coordinación de la política de las Iglesias regionales, provinciales o locales ante las Comunidades Autónomas, es competencia de la Conferencia Episcopal nacional, en la que se integran los Obispos de la nación, asegurando una coordinación, por esta vía, de una postura unitaria frente a cada región y ante el Estado. Cada división

territorial eclesiástica, *in conspectu regionis*, tiene unos problemas específicos y peculiares, que debe afrontar con soluciones adecuadas a cada caso.

Por el contrario, y como ya señalamos, la actuación regional de la Iglesia fomenta la tan necesaria presencia social de los grupos intermedios, disminuyendo la omnimoda presencia del Estado en la vida social y política. Esta actuación está, por otra parte, más cerca del fiel y del ciudadano y supone en definitiva una actividad de descentralización política y eclesial que fomenta la participación y la democracia en el ámbito de ambas sociedades.

6. Estas nuevas fórmulas de relación Iglesia-comunidad política apuntan a una superación teórica y un abandono práctico de los añejos esquemas «formalistas y concordatarios», de relaciones «al vértice», tan sólo de la Iglesia y Estado, considerados como poderes de igual a igual. Aunque no supone rechazo del Concordato en su totalidad, pues postula, más bien, un enfoque nuevo del mismo, en el sentido de ser el «cuadro» de común referencia para su posterior desarrollo mediante convenios entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales o locales.

Ciertamente que queda así disminuido el poder del Estado y la influencia de la Santa Sede. Con relación al papel de ésta en función con la Iglesia Universal, se advierte por la mejor doctrina que las nuevas orientaciones tienen también sus *peligros*, por lo que es necesario poner límites a los contenidos de los acuerdos mismos a nivel regional y a las modalidades de su estipulación.

En esta nueva dimensión jurídica de las relaciones entre Iglesia y comunidad política, la *Santa Sede* debe siempre conservar una función preeminente en el cumplimiento de su servicio propio a favor de todas las Iglesias particulares, en el doble sentido —señala DALLA TORRE— de emanación de disposiciones canónicas acerca del ámbito y los límites del poder episcopal en sus relaciones con la comunidad política, y en el sentido del supremo poder de orientación, de iniciativa en todos los sectores y a todos los niveles, que se derivan para la Santa Sede, por divina constitución, para el gobierno de la Iglesia Universal<sup>19</sup>.

7. Pero salvados aquellos peligros y enmarcados en sus límites propios, estas nuevas «fórmulas de relación Iglesia-comunidad política son las que estas sociedades necesitan (cfr. DE LA HERA), y, por otra parte, no es la línea de poder, sino la del mejor servicio al hombre, la que ha marcado el Concilio en su redefinición de la Iglesia.

---

<sup>19</sup> L. SPINELLI-G. DALLA TORRE, *Il Diritto Pubblico Ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II, Lezioni di Diritto Canonico* (Milano 1985), 135. Sobre los peligros y dificultades de los Acuerdos Iglesia local con las Regiones políticas, ver DE BERNARDIS, «Sulla opportunità di una disciplina uniforme del fenomeno religioso e sui mezzi giuridici atti a garantirla», en *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, Atti del II Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico* (Siena, noviembre 1980) (Milano 1983), 389.



Así que no cabe la menor duda de que tras un «Derecho Eclesiástico Autónomo» o regional hay una Teología y una Filosofía. Teología, creo, en línea con el Concilio Vaticano II. Filosofía política, creo, en línea con las modernas corrientes descentralizadoras y regionalistas de la comunidad política.

Y en su conjunto, salvados los inevitables fallos de toda obra humana, la construcción de un Derecho Eclesiástico Autónomo sobre estas nuevas líneas teológicas y filosóficas se orientan a un servicio a la causa del hombre, que deberá ser ahora el centro tanto del ordenamiento canónico como del civil.