

NORMATIVA EN EL DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO

IVAN C. IBAN

Universidad Complutense de Madrid

Si he comprendido bien la pretensión del organizador de este Foro * se trataría de que a lo largo de estas jornadas se reflexionase a propósito de lo hecho en sede doctrinal en el campo del Derecho Eclesiástico, y ello teniendo en cuenta los distintos manuales de la asignatura. Amablemente se me invita a participar, supongo que porque algunos centenares de páginas he escrito a propósito de nuestra disciplina, y creo que el primer deber al aceptar esa invitación no debe ser otro que el de tratar de comprender qué es exactamente lo que se pide de mí; ningún dato para ello tengo al margen de un título —que mantengo, pero que he de reconocer que no acabo de comprender—, un brevísimo esquema —alguno de cuyos epígrafes, para mí, carecen de significado—, y dos cartas (de 15 de octubre y de 1 de diciembre de 1992) del convocante, con estos datos trataré de describir qué es lo que he entendido que se me pide.

En la segunda carta de las anteriormente citadas se afirma que «este año (se ha cumplido) la primera década del reconocimiento de esta asignatura en las Facultades de Derecho». Si nos referimos estrictamente al concepto de asignatura no creo que las cosas sean exactamente así; desde esa limitada perspectiva dos fechas serían claves: 1967 y 1989. La primera de ellas porque con la creación de la asignatura «Relaciones entre la Iglesia y el Estado y Derecho Eclesiástico» en la Facultad de Sevilla¹, por vez primera la expresión Derecho Eclesiástico aparece en los planes de estudio de nuestra Universidad; y la segunda porque por primera vez encontramos la denominación estricta «Derecho Eclesiástico del Estado», en este caso en la Universidad de Carlos III².

* Foro sobre Derecho Eclesiástico del Estado, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate. Oñate, 26-28 de mayo de 1993.

¹ *Vid.* Resolución de 16 de octubre de 1967, de la Dirección General de Enseñanza Universitaria, por la que se aprueban los cursos cuarto y quinto del plan de estudios de la Licenciatura de Derecho en la Universidad de Sevilla (*B.O.E.* de 17 de noviembre).

² *Vid.* Resolución de 28 de septiembre de 1989, de la Comisión Gestora de la Universidad de Carlos III de Madrid, por la que se da publicidad al plan de estudios de la Licenciatura de Derecho (*B.O.E.* de 3 de noviembre).

Naturalmente alguna importancia tiene en ese contexto el año 1984, ya que en él se crea el área de conocimiento de Derecho Eclesiástico³, o, si se prefiere —y yo lo prefiero— se «inventan» los docentes de Derecho Eclesiástico. Por lo demás, me parece que ello es detenerse en datos casi burocráticos, y que de una decisión administrativa no puede deducirse el inicio de una ciencia. Ya desde 1980 contamos con un manual —y sobre él volveré—, y eso me parece un dato importante, pero hay cosas, y muy importantes, aun antes de eso. En resumen, no admitiría yo pacíficamente otra afirmación de la misiva mencionada: «la labor realizada por la plantilla de profesores, partiendo de casi nada en España, hay que subrayar que ha sido impresionante», y no porque, según parece, mi capacidad de impresionarme está mucho más disminuida que la del amigo Goti, sino porque me parece radicalmente injusto considerar que hace diez años, en el plano científico, se partió de «casi nada». Sin remontarnos al siglo pasado —en el que intuyo, pero la cuestión está absolutamente inexplorada, algo debió haber reconducible sin violencia al campo del Derecho Eclesiástico—, no creo que pueda considerarse como «casi nada» una serie de trabajos, del estilo de los de PÉREZ MIER, en torno al Concordato de 1953, o la sección de legislación en la *Revista Española de Derecho Canónico* iniciada por MALDONADO y continuada por BERNARDEZ, los «apuntes» de este último, en sus ediciones privadas o en la más pública de las Unidades Didácticas de la U.N.E.D. dirigidas por DE LA HERA, o algunos trabajos de DE ECHEVERRÍA y, por supuesto —y admito que se me pueda tachar de no objetivo en este punto, pero uno tiene derecho a unas ciertas dosis de subjetividad—, mucho de lo hecho por LOMBARDÍA. Muchos colegas, pienso, adoptan la actitud de que es nuestra generación la que ha inventado el Derecho Eclesiástico; quede claro: no se me cuente entre ellos; hubo cosas importantes antes, y ello sin necesidad de «matar» las enseñanzas de Derecho Canónico en las Facultades de Derecho públicas, cosa distinta es que muchos autoproclamados eclesiasticistas lo desconozcan.

Pero se me ha pedido que me refiera a los tiempos recientes, y a ello me atenderé, pero no porque antes fuera el vacío.

También se nos aporta en la carta aludida otro punto de referencia metodológico: «se han llevado a cabo más de siete manuales, que han venido a sistematizar el material que comprende esta disciplina». Parece pues que se nos invita a que nuestro objeto de estudio sean los manuales; la propuesta me parece perfectamente adecuada y a ella procuraré atenerme. También estoy plenamente de acuerdo en proponer a los mismos como piedra de toque para analizar «sistemáticas», pues en realidad es en el único caso en que el autor debe intentar poner orden en todo el contenido de una materia. Habilísimo me parece el empleo del término «más de siete manuales», y es que, en realidad, algunos no son manuales, otros no lo son de Derecho Eclesiástico y, pro-

³ Vid. Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas en los cuerpos docentes universitarios.

bablemente —pero eso es tema que eventualmente deberán dirimir los tribunales de justicia— algunos no tienen el porcentaje suficiente de «originalidad» como para no ser considerados plagios. Sin hacer juicios de valor, mis cuentas me llevan a catorce, contando las diversas ediciones, aun con mínimas diferencias, y no las reimpresiones, y sólo aquellos que según su título pretenden serlo exclusivamente de Derecho Eclesiástico. Como quiera que ésa será mi principal fuente en estas líneas, convendrá incluir el elenco completo, lo haré por orden cronológico de su aparición —para ser más precisos: del momento en que yo tengo noticias de su existencia—, son los siguientes:

- J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, P. LOMBARDÍA, M. LÓPEZ ALARCÓN, R. NAVARRO VALLS, P. J. VILADRICH: *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona, 1980⁴.
- J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, P. LOMBARDÍA, M. LÓPEZ ALARCÓN, R. NAVARRO VALLS, P. J. VILADRICH: *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, segunda edición, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona, 1983⁵.
- V. REINA, A. REINA: *Lecciones de Derecho Eclesiástico Español*, P.P.U., Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1983⁶.
- I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS: *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Tecnos, Madrid, 1985⁷.
- J. J. RUBIO RODRÍGUEZ: *Derecho Eclesiástico del Estado*, Manuel Pérez de la Concha, editor. Librería Jurídica Andaluza, Córdoba, 1987⁸.
- I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS: *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Segunda edición, Tecnos, Madrid, 1987⁹.
- J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE: *Derecho Eclesiástico Español*, Madrid, 1989¹⁰.
- D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ: *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Servicio Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989¹¹.
- F. DE P. VERA URBANO, con la colaboración de M. LÓPEZ ARANDA: *Derecho Eclesiástico. I. Cuestiones fundamentales de Derecho Canónico, Relaciones Iglesia-Estado y Derecho Eclesiástico del Estado*, Tecnos, Madrid, 1990¹².

⁴ A partir de ahora: E.U.N.S.A.-I.

⁵ A partir de ahora: E.U.N.S.A.-II.

⁶ A partir de ahora: REINA.

⁷ A partir de ahora: IBÁN-I.

⁸ A partir de ahora: RUBIO.

⁹ A partir de ahora: IBÁN-II.

¹⁰ A partir de ahora: DEL VALLE-I.

¹¹ A partir de ahora: LLAMAZARES-I. Hay un apéndice: D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Acuerdos del Estado con las Confesiones Religiosas (F.E.R.E.D.E. y F.C.I.). Addenda a la 1.ª edición de Derecho Eclesiástico del Estado*, Servicio Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, s.d.

¹² A partir de ahora: VERA.

- J. GOTI ORDEÑANA: *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado. Parte General*, Donostia, 1991¹³.
Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado. Parte Especial, Donostia, 1992.
- J. GONZÁLEZ DEL VALLE: *Derecho Eclesiástico Español*, Segunda edición, Madrid, 1991¹⁴.
- I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS, A. MONTILLA: *Curso de Derecho Eclesiástico*, Universidad Complutense. Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, Madrid, 1991¹⁵.
- D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ: *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de libertad de conciencia*, Segunda edición revisada, Servicio Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991¹⁶.
- J. A. SOUTO PAZ: *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de ideas y creencias*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1992¹⁷.

Este sería pues, si he comprendido bien la propuesta del convocante, uno de los pilares en los que debería apoyarse mi reflexión. Pero junto a los manuales, el título propuesto para mi intervención (normativa en el Derecho Eclesiástico), así como el esquema sugerido¹⁸, permiten deducir que he de referirme al ordenamiento jurídico, pues supongo que eso es la «normativa». Así que tal sería la segunda base de mi intervención. Concluyo ya con esta búsqueda del objeto de mi trabajo dejando claramente expresados los temas a los que me referiré, pretendiendo con ello responder al amable ruego del organizador de estas jornadas. En primer término me referiré a la presencia, y al tratamiento, del sistema normativo en los manuales españoles de Derecho Eclesiástico. En segundo lugar, pretenderé dar mi opinión acerca de si en los tiempos recientes la actividad normadora en materia de Derecho Eclesiástico responde a alguna metodología precisa que yo pueda descubrir.

* * *

¹³ A partir de ahora: GOTI.

¹⁴ A partir de ahora: DEL VALLE-II.

¹⁵ A partir de ahora: IBÁN-III.

¹⁶ A partir de ahora: LLAMAZARES-II.

¹⁷ A partir de ahora: SOUTO.

¹⁸ Es el siguiente:

1. El sistema normativo y el Derecho Eclesiástico del Estado.
2. Técnicas de regulación.
3. Niveles de regulación.
4. Problemática
 - Desarrollo de la Constitución.
 - Normas acordadas y desarrollo.
 - Erosión de los reglamentos (*sic.*).
5. La interpretación.

Hay ocasiones en las que el legislador decide cuáles son las ramas del ordenamiento, tal sería el caso de aquellas que son objeto de estudio por lo que los italianos llaman disciplina de Código. El proceso es claro, el legislador decide promulgar un Código civil, automáticamente aparece una rama del ordenamiento que se llama Derecho civil, que es objeto de estudio por una ciencia llamada Derecho Civil, y que tiene su presencia en las aulas universitarias a través de una asignatura que se denomina Derecho Civil. La inversa también debe ser cierta si el país es serio: la desaparición del Código de comercio (y su subsunción en el Código civil) en los Países Bajos, ha llevado a la desaparición de la asignatura Derecho Mercantil. Pero en otros casos no es el legislador quien crea una rama del ordenamiento, sino que es la doctrina quien opta por construir esa rama¹⁹; me parece evidente que tal es el caso del Derecho Eclesiástico.

Si fuera cierto lo anterior, tal vez un buen procedimiento para detectar cuál es el contenido exacto de esa rama del ordenamiento que hemos dado en llamar Derecho eclesiástico, será el comprobar cuáles son las normas habitualmente estudiadas por la eclesiasticística, deduciéndose así, de modo automático, aquel contenido. Limitadísimamente eso es lo que pretendo hacer seguidamente.

Mi experimento, cuyos resultados daré seguidamente, ha sido el siguiente: Tomemos cada uno de los manuales de la disciplina, comencemos su lectura y anotemos cuáles sean los tres textos contenedores de mandatos normativos — para que se entienda: denominaciones de leyes²⁰ en sentido amplio— que se menciona en primer lugar, así podremos obtener una lista relativamente²¹ precisa de qué es lo que entiende la manualística como contenido de nuestra disciplina. Estos son los resultados de este test.

Dos son las más citadas con clara diferencia, se trata de dos leyes con más de dieciséis siglos de diferencia en su fecha de promulgación, en ambos casos son mencionadas en ocho ocasiones, se trata de la vigente Constitución Española²² y del Edicto de Milán²³. Tres menciones merecen los vigentes acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español²⁴. Dos veces encontramos citados el

¹⁹ Tras esa opción pueden existir todo tipo de razones. No creo —ya lo dije— que el Derecho Eclesiástico español haya nacido en los tiempos recientes, pero en todo caso hay que admitir que un impulso sí ha aportado la creación del «área de conocimiento». Dudo mucho —la verdad es que no tengo ninguna duda en ese punto— que las razones que impulsaron a la creación de tal área fueran de carácter científico.

²⁰ No aparece jurisprudencia entre los tres primeros textos normativos citados en ningún caso.

²¹ Naturalmente la precisión iría aumentando en la medida en que el número de citas fueran ampliándose. Y, naturalmente, admito que he podido incurrir en alguna omisión que, entiendo, no hace cambiar de modo significativo la posible utilidad del experimento.

²² E.U.N.S.A.-I: pág. 18; E.U.N.S.A.-II: pág. 20; IBÁN-I: pág. 20; IBÁN-II: pág. 23; LLAMAZARES-I: pág. 21; VERA: pág. 17; GOTI: pág. 27; LLAMAZARES-II: pág. 29.

²³ REINA: pág. 19; IBÁN-I: pág. 19; RUBIO: pág. 18; DEL VALLE-I: pág. 24; VERA: pág. 28; GOTI: pág. 48; DEL VALLE-II: pág. 30; LLAMAZARES-II: pág. 77.

²⁴ E.U.N.S.A.-I: pág. 18; E.U.N.S.A.-II: pág. 20; SOUTO: pág. 4.

Código civil²⁵ y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa²⁶; y también dos veces, aunque es menos significativo pues ambas citas son del mismo autor en sucesivas ediciones de su obra, aparece citado el Concordato de 1953²⁷, los Pactos de Letrán²⁸ y una Constitución de Constantino de 23 de junio del 318²⁹. Una sola cita la merecen los más variados textos: la L.O.D.E.³⁰, el Real Decreto mediante el que se establecen las normas para el nuevo «plan de estudios» de Facultades de Derecho³¹, el *Codex Iuris canonici*³², el *Corpus Iuris canonici*³³, el Pacto del Mayflower³⁴, la Constitución de la República Italiana³⁵, las Leyes de Toro³⁶, las Partidas³⁷, la Ley de Principios del Movimiento Nacional³⁸, el Edicto de tolerancia del 311³⁹, el Edicto de Trajano a Plinio el Joven⁴⁰, la *Bula Clericis laicos*⁴¹ y la *Constitución Cunctos Populos*⁴².

Parece que nuestra disciplina se mueve entre la Constitución y la Historia. Lo primero podría dar la razón a aquéllos que consideran que, en realidad, todo lo que es analizado en el seno del Derecho Eclesiástico debería serlo en el ámbito de la disciplina Derecho Constitucional. No creo que deba llegarse necesariamente a esa conclusión, tal vez tras la reiterada mención de nuestra Constitución lo que tenemos es una manifestación más de la mitificación de dicho texto legal: la simple mención de la Constitución es aval suficiente para obtener el prestigio necesario para la subsistencia; me parece en exceso peligrosa esa opción, pues cuando el proceso *iusnaturalizador* de la Constitución se invierta —generaciones posteriores menos sensibilizadas con el pasado supongo/espero que lo logren—, se habrá perdido la coartada justificadora de nuestra existencia⁴³. Por lo que toca al Edicto de Milán, tal vez pruebe que el

²⁵ LLAMAZARES-I: pág. 29; GOTI: pág. 63.

²⁶ DEL VALLE: pág. 12; SOUTO: pág. 4.

²⁷ E.U.N.S.A.-I: pág. 18; E.U.N.S.A.-II: pág. 20.

²⁸ IBÁN-II: pág. 20; IBÁN-III: pág. 11.

²⁹ DEL VALLE-I: pág. 26; DEL VALLE-II: pág.33.

³⁰ IBÁN-II: pág. 11.

³¹ IBÁN-III: pág. 6.

³² VERA: pág. 17.

³³ IBÁN-I: pág. 15.

³⁴ SOUTO: pág. 10.

³⁵ IBÁN-III: pág. 11.

³⁶ RUBIO: pág. 19.

³⁷ RUBIO: pág. 19.

³⁸ LLAMAZARES-I: pág. 61.

³⁹ REINA: pág. 17.

⁴⁰ REINA: pág. 16.

⁴¹ DEL VALLE-II: pág. 14.

⁴² LLAMAZARES-II: pág. 77.

⁴³ Sería algo así como lo ocurrido con el Derecho Canónico y el Derecho matrimonial. Se pretendió «salvar» el Canónico transformándolo en Derecho Matrimonial Canónico, pero ocurrió —no podía ser de otro modo— que llegó el momento en que el ordenamiento español empezó a decir que el matrimonio era disoluble, que los impotentes se podían casar, etcétera, y, sobre todo, empezaron a llegar a las aulas hijos de divorciados, impotentes, etcétera, a los cuales no se les podía seguir contando unas elaboradísimas teorías pero que, en el fondo, era un insulto para ellos

Derecho Eclesiástico español no haya dado el paso —grandísimo paso— que separe las relaciones Iglesia-Estado del Derecho Eclesiástico. He planteado ya los dos que entiendo principales problemas de nuestra disciplina por lo que toca a delimitar sus perfiles: su especificidad con respecto a otras ramas de la ciencia jurídica y su separación de la Historia. Tendremos una auténtica ciencia del Derecho Eclesiástico en España, cuando el objeto de nuestra disciplina sea el Derecho Eclesiástico vigente: ¿Es eso así?, ¿es esa la impresión que logramos dar?

Si alguien leyese con alguna atención, como yo he intentado hacer, las primeras páginas de los manuales de la disciplina, sería difícil que obtuviese la impresión de que, en los términos propuestos, tenemos una auténtica ciencia del Derecho Eclesiástico en España. Del casi medio centenar de referencias tomadas, nos encontramos con que sólo cinco van referidas a textos específicos de Derecho eclesiástico español vigente: dos menciones de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y tres de los Acuerdos con la Santa Sede.

Sería muy difícil convencer al hipotético lector de esas primeras páginas de esos manuales que se encuentra ante una disciplina nítidamente separada del Derecho Constitucional y de la Historia de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y que no es Derecho Concordatario.

Pero hasta ahora me he limitado a las referencias genéricas a leyes, el sistema no es, ciertamente, el más correcto para comprender el contenido de una disciplina, probablemente sea más adecuado el atender a las referencias a mandatos normativos específicos (artículos de leyes mencionados por su número, transcripciones literales de tales mandatos, etc.). Siguiendo el mismo sistema que antes —los tres primeros mencionados en cada manual— también he intentado realizar esa tarea, obteniéndose los siguientes resultados.

También en este caso la Constitución aparece como clave del sistema ya que son dieciséis las referencias que encontramos; en concreto: una vez al artículo 1.1 (valores superiores)⁴⁴, una vez al artículo 10 (dignidad de la persona e internacionalización de los derechos fundamentales)⁴⁵, una vez al artículo 10.2 (internacionalización de los derechos fundamentales)⁴⁶, cuatro veces al artículo 16⁴⁷, dos al artículo 16.1 (libertad religiosa)⁴⁸, una vez al artículo 16.2 (no declaración de creencias)⁴⁹, una al artículo 16.3 (confesiones)⁵⁰, dos al ar-

—bueno, ni eso, se limitaban a oír sin escuchar—, y hubo que inventar todo este tinglado del Eclesiástico para subsistir. Convendría no repetir la experiencia, pues no se yo que tinglado habría inventar entonces; si seguimos diciendo que Franco perseguía a los no católicos y que eso lo arregla la Constitución, que es la suma de todas las perfecciones, estamos repitiendo el proceso.

⁴⁴ GOTI: pág. 53.

⁴⁵ GOTI: pág. 49.

⁴⁶ E.U.N.S.A.-II: pág. 40.

⁴⁷ E.U.N.S.A.-I: pág. 18; E.U.N.S.A.-II: pág. 21; GOTI: pág. 57; SOUTO: pág. 3.

⁴⁸ LLAMAZARES-I: pág. 21; LLAMAZARES-II: pág. 15.

⁴⁹ IBÁN-II: pág. 32.

⁵⁰ VERA: pág. 28.

título 20 (libertad de expresión)⁵¹ y tres al artículo 27 (libertad de enseñanza)⁵².

Relativamente numerosas son las referencias a declaraciones internacionales de derechos fundamentales, y digo que son relativamente numerosas porque, aunque a pesar que las menciones son seis, hay que tener en cuenta que tres de ellas aparecen en sucesivas ediciones de un mismo libro, y las otras tres corresponden a un autor que en ese punto se limita prácticamente a transcribir dicho libro⁵³; en concreto tres son las referencias al artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (no discriminación)⁵⁴, dos al artículo 18 de la misma Declaración (libertad religiosa)⁵⁵ y una al artículo 9 del Convenio de Roma de 1950 (libertad religiosa)⁵⁶.

Cuatro referencias encontramos a la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (*establishment clause*)⁵⁷ y una a la sección 16 de la Declaración de Virginia (*free exercise clause*)⁵⁸; sin salirnos del ámbito del Derecho constitucional extranjero, también encontramos una referencia al artículo 3 de la Constitución Italiana (no discriminación y función promocional)⁵⁹ y, en cierta medida, Derecho extranjero se encuentra también tras la referencia al número 76 de la *Gaudium et Spes* (independencia y colaboración Iglesia-Estado)⁶⁰. Así pues, hasta ahora, referencias a la Constitución española, a extranjeras y a declaraciones internacionales de derechos.

Otro bloque vendría constituido por cuatro referencias a cuestiones relativas a la implantación de la asignatura de Derecho Eclesiástico en nuestro país, tres de ellas corresponden a un mismo autor; en concreto las referencias son al Real Decreto de 26 de septiembre de 1984 (áreas de conocimiento)⁶¹, a una Resolución de 16 de octubre de 1967 (Plan de estudios de Sevilla)⁶², a una Orden de 13 de agosto de 1965 (Plan de estudios de Sevilla y Valencia)⁶³ y una Resolución de 28 de septiembre de 1989 (Plan de estudios de la Carlos III)⁶⁴.

El último bloque sería el relativo a las referencias a normas históricas ya no vigentes. Las menciones a este punto son de lo más variadas: una carta de Trajano a Plinio el Joven del año 113 (ilicitud del cristianismo) y una cierta

⁵¹ LLAMAZARES-I: pág. 21; LLAMAZARES-II: pág. 23.

⁵² LLAMAZARES-I: pág. 21; IBÁN-II: pág. 11 (en el texto, por error, se indica el art. 32, pero la referencia debe ser el art. 27); LLAMAZARES-II: pág. 23.

⁵³ Es esa una práctica relativamente frecuente en los manuales analizados: limitarse, en algunas partes, a reproducir textos ajenos. No por frecuente, la práctica resulta menos «sorprendente».

⁵⁴ E.U.N.S.A.-I: pág. 36; E.U.N.S.A.-II: pág. 40; RUBIO: pág. 22.

⁵⁵ E.U.N.S.A.-I: pág. 36; RUBIO: pág. 22.

⁵⁶ RUBIO: pág. 22.

⁵⁷ IBÁN-I: pág. 26; DEL VALLE-I: pág. 38; DEL VALLE-II: pág. 45; SOUTO: pág. 10.

⁵⁸ SOUTO: pág. 10.

⁵⁹ IBÁN-II: pág. 53.

⁶⁰ VERA: pág. 28.

⁶¹ VERA: pág. 17.

⁶² IBÁN-III: pág. 2.

⁶³ IBÁN-III: pág. 2.

⁶⁴ IBÁN-II: pág. 2.

tolerancia)⁶⁵; el Edicto *Inter cetera* (tolerancia)⁶⁶; el Edicto *Cunctos populos* (el cristianismo religión oficial del Imperio)⁶⁷; el canon 28 del Concilio de Calcedonia (Constantinopla como sede suprapatriarcal)⁶⁸; la Bula de Gregorio VII del año 1076 de excomunión de Enrique IV⁶⁹; la Ley V, del Título I, de la Partida II (el Monarca como Vicario de Dios)⁷⁰ y el artículo 12 de la Constitución española de 1812 (el catolicismo como religión oficial y prohibición de cualquier otro culto)⁷¹.

Situémonos de nuevo en la posición de ese hipotético sujeto que, queriendo descubrir cuál sea el contenido de la ciencia del Derecho Eclesiástico, optase por retirar de una biblioteca todos los manuales de nuestra asignatura y leyese con una cierta atención las primeras páginas de cada uno de ellos. Sin duda llegaría a la conclusión de que nuestra disciplina tiene una directísima relación con la religión, ya que casi todos los textos normativos hacen referencia a ella —en buena medida, en la práctica, tal es el contenido del artículo 27 de la Constitución—. Probablemente pensaría que tras las teorizaciones de los eclesiasticistas existe un cierto complejo acerca de la real necesidad de la existencia de dicha ciencia, ya que no son infrecuentes las referencias a normas en las que se invocan los planes de estudio de nuestras facultades jurídicas como argumento de autoridad para la existencia de tal ciencia⁷². Probablemente tendría muy claro que, aun a pesar del nombre de la disciplina, estamos ante una rama del Derecho del Estado, ya que únicamente encontramos tres textos de origen eclesial. Si antes habíamos afirmado que podría llegarse a la conclusión que la disciplina se sustentaba sobre dos pilares (la Constitución y la Historia de las relaciones Iglesia-Estado), ahora se añadirían dos nuevos sustentos: las declaraciones internacionales de derechos y el Derecho constitucional extranjero. Fuera de eso, y respetando las «reglas del juego» propuestas, no encontraría nada más.

Si ese imaginario lector tuviera una cierta formación jurídica, probablemente se sorprendería ante la ausencia de referencias a textos normativos vigentes no constitucionales y es que, en efecto, al margen de las alusiones a los planes de estudio, nada de eso ha aparecido en nuestro experimento. No creo que se sorprendiera ante la ausencia de referencias jurisprudenciales porque, según pienso, eso es algo común a toda la doctrina jurídica española. Si esa eventual formación jurídica fuera específicamente de eclesiasticista, tal vez se sorprendiera de la no mención de ninguna norma concordada, y ello porque —y es argumento sobre el que se volverá más adelante— el Derecho concordado resulta ser elemento básico de nuestro sistema de Derecho Eclesiástico.

⁶⁵ DEL VALLE: pág. 25; DEL VALLE-II: pág. 32.

⁶⁶ REINA: pág. 18.

⁶⁷ REINA: págs. 37-38.

⁶⁸ DEL VALLE-I: pág. 29; DEL VALLE-II: pág. 35.

⁶⁹ REINA: pág. 66.

⁷⁰ IBÁN-I: pág. 41.

⁷¹ IBÁN-II: pág. 47.

⁷² Lo digo de un modo tan crudo pues buena parte de las referencias en ese sentido son mías.

Señalaba antes tal vez como consecuencia de las escasas referencias a textos específicos de Derecho Eclesiástico español vigentes (sólo se mencionaban genéricamente la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en dos ocasiones y en tres los Acuerdos con la Santa Sede), tal vez podría llegarse a la conclusión de que no era propiamente necesaria una ciencia de Derecho Eclesiástico. Pues bien, cuando aterrizamos del abstracto mundo de las referencias nominales a leyes, al más concreto de los mandatos normativos específicos, tal posible argumentación se ve reforzada por el hecho de que aquí ya no se encuentre ninguna referencia de este tipo.

Es decir, y en resumen, atendiendo al tipo de mandatos normativos citados por la doctrina española en las primeras páginas de los manuales, parece que el Derecho Eclesiástico resulta ser una ciencia que tiene por objeto el estudio de dos realidades: de una parte, las soluciones ofrecidas en la historia, fundamentalmente en tiempos remotos, a través de textos normativos, a los conflictos Iglesia-Estado; en segundo término, las proclamaciones genéricas relativas al derecho fundamental de libertad religiosa en el plano constitucional y en el de las declaraciones internacionales de derechos; todo ello con una cierta preocupación subyacente a propósito de la autonomía de la disciplina y sin entrar en el análisis de temas concretos.

Naturalmente, podría decirse que las conclusiones anteriores son radicalmente inexactas, como consecuencia de que la propuesta experimental está viciada en la base. El argumento sería, aproximadamente, el siguiente: es tradicional que los manuales comienzan con una introducción de carácter general y con una breve exposición histórica, como quiera que sólo se ha tenido en cuenta las primeras páginas de los manuales, resulta de todo punto lógico que ese sea el resultado que se obtiene. Mi contraargumento a tal eventual crítica sería un nuevo experimento: arránquese de los manuales todas las páginas correspondientes a la parte histórica y a todas las referencias introductorias generales (principios, sistema de fuentes, etc.), ¿qué queda? No teman, no realizaré un nuevo experimento, dejo a quien esté interesado el practicarlo, la respuesta, les puedo asegurar, es que quedará muy poco.

* * *

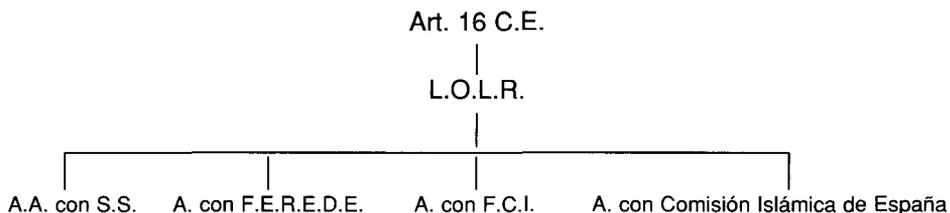
Indicaba anteriormente que junto a la presencia de normas en los manuales, pretendía referirme también a la eventual existencia de un sistema normativo claro, si se prefiere, a la existencia de una política eclesial precisa por parte del «poder», será a tal cuestión a la que me referiré seguidamente. ¿Existe una política eclesial precisa en los últimos lustros de la historia de España?; para intentar responder a esa pregunta debemos resolver una cuestión previa: ¿por parte de quién?, ciertamente del «poder», pero, ¿de cuál poder? Entiendo que no se puede hablar, en general, de una política jurisprudencial, por el sencillo motivo que eso exigiría un volumen suficiente de jurisprudencia en el nivel en que tal proceso unificador cabe —el Tribunal Su-

premo— que, ciertamente, no se da. Por lo que toca a la Administración Pública, si existe, yo no he podido captarla, daré un ejemplo: un órgano administrativo con vocación de ser núcleo emanador de tal política sería la Dirección General de Asuntos Religiosos y, cabe suponer, que de quien sea su titular debería depender la orientación dada; si tomamos en cuenta quienes han sido titulares de dicha Dirección General, podríamos tratar de obtener el «perfil» buscado y, consecuentemente, la política deseada, para que la observación tenga alguna utilidad creo que deberíamos ceñir nuestro análisis a aquel período en que la política general ha estado en unas mismas manos, es decir, los Gobiernos con apoyo parlamentario del Partido Socialista Obrero Español⁷³. Pues bien, analizando quiénes han desempeñado tan alto cargo, a mí al menos, resulta imposible encontrar un «patrón» identificador del modelo buscado, ya que los sucesivos titulares responden a perfiles muy diversos⁷⁴.

Teniendo en cuenta mi confesada incapacidad para encontrar una política eclesiástica por parte de la jurisprudencia, o de las actuaciones administrativas, y no olvidando que se me ha facilitado un esquema que, en principio, parece referirse a la actividad legislativa en sentido amplio, trataré, pues, de centrar mis reflexiones en la posibilidad de descubrir una política legislativa en campo eclesiástico.

Probablemente a todos nos gustaría, en todo caso confieso que a mí me gustaría, que fuera cierto lo siguiente: el esquema legislativo es nítido. Veremos cuál es ese esquema.

La Constitución proclama el derecho fundamental de libertad religiosa, el ejercicio de tal derecho viene regulado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, su concreción para cada manifestación con entidad suficiente (confesión religiosa), se encuentra en una serie de acuerdos. El esquema es claro, sencillo, elemental, es el siguiente:



⁷³ Tomar un período más amplio no sería correcto, pues un cambio de la mayoría parlamentaria debe implicar un cambio de la orientación política general y, consecuentemente, de la específica política eclesiástica.

⁷⁴ Basta con analizar sus procedencias y sus ulteriores destinos. Algunos son teóricos de procedencia universitaria, otros son diplomáticos, con experiencia anterior en materia de relaciones Iglesia-Estado, o sin ella; en otros casos, la única vinculación precedente con la temática objeto de la Dirección General, es el hecho de haber sido ordenados *in sacris*. Algunos, al cesar, vuelven a la actividad privada, otros desempeñan altos cargos en la Administración sin ninguna relación con el anterior, otros ocupan Embajadas, que en un caso resulta ser ante la Santa Sede, lo cual tiene una lógica, y en otro en Kingston, lo cual, parece, tiene poco que ver con la experiencia previa, etc.

Todas las ventajas, y muchas otras, tiene el esquema descrito; sólo tiene un defecto: es falso.

Ni el artículo 16 de la Constitución agota la problemática relativa a la libertad religiosa, ni la Ley Orgánica es consecuencia del artículo 16 de la Constitución, ni los Acuerdos con la Santa Sede son desarrollo de la Ley Orgánica ni tan siquiera de la Constitución, ni el resto de los Acuerdos son acuerdos. Trataré de explicitar mínimamente tan radicales afirmaciones; lo haré de modo casi telegráfico.

Entiendo que la fundamentación de la necesidad de protección de la libertad religiosa trae su origen en nuestro ordenamiento de la proclamación en el artículo 1.1. de la Constitución de la libertad como valor superior del ordenamiento. La libertad religiosa es una parte de esa indivisible libertad, lo único que ocurre es que, por puras razones prácticas, se articula un derecho fundamental de libertad religiosa en el artículo 16, pero este derecho subjetivo no agota aquella libertad, del mismo modo que la libertad política no agota su contenido en la posibilidad de militar en un partido⁷⁵.

Lo dije más extensamente en otra sede⁷⁶ y lo repito ahora en síntesis. Pienso que no se puede argumentar seriamente que el impulso originario que se sitúa tras la Ley Orgánica sea el cumplimiento del mandato constitucional de desarrollo mediante tal tipo de ley de lo establecido en el artículo 16. Pienso que la Ley de 1980 existe, más sencillamente, porque existía la Ley de 1967 y que, en realidad, la vigente Ley es la reforma de aquella —o aquella reformada, como tal vez sea más exacto— y no el desarrollo de un precepto constitucional.

Hay numerosas vías para probarlo, pero ¿para qué buscar otras cuando hay una evidentiísima?: los Acuerdos con la Santa Sede no son desarrollo de la Ley Orgánica por el obvio motivo de que ésta es posterior a aquellos en el tiempo. Del mismo modo que son pura razones cronológicas las que se impulsan a afirmar que esos mismos Acuerdos no pueden ser desarrollo de la Constitución por la sencilla razón que el tiempo transcurrido, unos pocos días, entre la promulgación de la Constitución y la firma de los Acuerdos hace que fuera materialmente imposible que aquella se tuviera en cuenta para la elaboración de éstos.

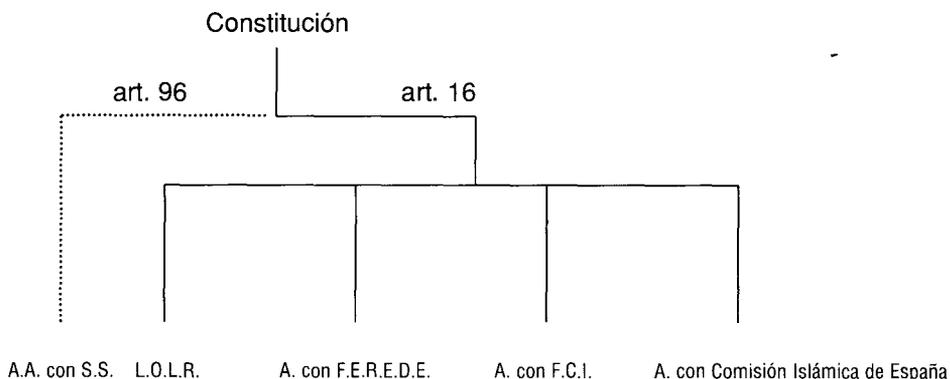
Razones también estrictamente materiales se encuentran tras mi afirmación de que los Acuerdos con otras confesiones no son realmente acuerdos. Formalmente, desde la perspectiva de fuentes del Derecho, no son acuerdos, ya que cumpliendo las prescripciones del artículo 7 de la Ley Orgánica de Liber-

⁷⁵ Puede verse mi posición al respecto más ampliamente, entre otros sitios, en: *La libertad religiosa como derecho fundamental*, «Anuario de Derechos Humanos», 3, 1985, págs. 163 y sigs.; *El contenido de la libertad religiosa*, «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», I, 1985, págs. 353 y sigs.; *Concreciones y protección de la libertad religiosa*, «Cuadernos de la Facultad de Derecho [de Palma de Mallorca]», 14, 1986, págs. 69 y sigs.

⁷⁶ Vid. mi *Dos regulaciones de la libertad religiosa en España (la Ley de Libertad Religiosa de 1967 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980)*, «Persona y Derecho», 18, 1988, págs. 99 y sigs.

tad Religiosa adoptan la forma de ley⁷⁷. Pero, y es mucho más importante, tampoco substancialmente lo son, aunque sólo sea porque resulta inimaginable que tres procesos negociadores diversos, con interlocutores distintos, lleguen a la conclusión de tres textos articulados prácticamente idénticos. Estaremos ante una carta otorgada, o ante un contrato de adhesión, pero no, ciertamente, ante una serie de acuerdos.

Por tanto, me parece que el esquema real es muy otro del que algunos tal vez imaginen. Por lo demás no se trata de un esquema novedoso, tiene siglos de existencia, fue el que estudiamos nosotros cuando éramos alumnos de una Facultad de Derecho —Canónico o Civil—, es sencillo y claro. La posición de la Iglesia —¿es necesario añadir católica?— viene determinada por vía de normas concordadas, la posición de las restantes confesiones, o si se prefiere, la regulación de la libertad religiosa de todos aquellos que no son católicos, viene establecida mediante normas unilaterales. Estaría dispuesto a admitir un correctivo en mi propuesta: la eventual superioridad de la Constitución sobre los Acuerdos de la Santa Sede, lo único que ocurre es que ese principio sólo estará vigente en la teoría, pues su eficacia práctica sólo quedaría demostrada mediante una eventual tacha de inconstitucionalidad de una norma concordada mediante la correspondiente resolución del Tribunal Constitucional y no parece que, por el momento, tal eventualidad resulte posible. El esquema de fuentes sería, pues, más bien el siguiente:



Si ese, como yo pienso, fuera el real esquema de fuentes de nuestro Derecho eclesiástico en el plano legislativo, me parecería excesivo imaginar que el mismo corresponda a un diseño de política eclesiástica por parte de los titula-

⁷⁷ El que la fórmula adoptada sea la de ley de artículo único es puramente anecdótico. Sólo ha servido para dejar paladinamente expuesto lo que por lo demás era ya evidente: en una situación de clara mayoría parlamentaria de un partido, el Parlamento se limita a ser un instrumento más del ejercicio del poder del Gobierno: normalmente no se admiten enmiendas a los proyectos de ley, aquí ni siquiera se deja que se enmiende.

res del poder político en los últimos lustros. Ese esquema, ya lo dije, es el fiel reflejo del que, por ejemplo, encontramos en todo el constitucionalismo español: libertad para la Iglesia y tolerancia para el resto, o si se prefiere: privilegios para la Iglesia y libertad para el resto, pero no será yo quien les haga perder un minuto de su tiempo en vacuas discusiones nominalistas.

Pero en este punto convendrá que intente responder a las propuestas que figuran en el esquema que se me ha facilitado. Lo haré brevemente en todos sus apartados.

1. *El sistema normativo y el Derecho Eclesiástico del Estado*: En ocasiones conviene consultar el diccionario para comprender una expresión, esta sería la «traducción» que se ofrece de la propuesta del organizador: El «conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí»⁷⁸ «que sirve de norma (“regla que se debe seguir”⁷⁹)»⁸⁰; o lo que es lo mismo: «conjunto de reglas que sirven de regla»; con lo cual parece que la palabra clave es regla, que no es otra cosa que «aquello que ha de cumplirse por estar así convenido por una colectividad»⁸¹, con lo cual parece que lo que se me propone es referirme exactamente a lo siguiente: Derecho y Derecho Eclesiástico del Estado, de lo cual deduzco que lo que se pretende es ver la relación entre el Derecho eclesiástico y la eclesiasticística, y a eso ya aludí en la primera parte, por lo que se hace innecesario volver sobre ello.

2. *Técnicas de regulación*: Las técnicas no serían otras que las que se derivan del esquema de fuentes que yo creo está siendo aplicado y sobre el cual se hace innecesario volver.

3. *Niveles de regulación*: Supongo que la respuesta vendría dada en mi referencia a la existencia de dos sistemas paralelos: legislación concordada-legislación unilateral.

4. *Problemática*:

— Desarrollo de la Constitución: Si consideramos que el artículo clave en la materia resulta ser el 16, me limitaré a recordar que, en mi opinión, la causa de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa no se encuentra en aquel, sino en la Ley de 1967.

— Normas acordadas y desarrollo: En realidad, ya lo dije, las únicas normas acordadas que presenta nuestro Derecho eclesiástico son los Acuerdos con la Santa Sede. No parece que sea detectable una especial premura para que las actuaciones de desarrollo previstas en los propios Acuerdos tengan una materialización real; con dos ejemplos bastará para demostrarlo: el «impuesto religioso» previsto en el artículo II del Acuerdo sobre Asuntos Económicos tarda una década en ponerse

⁷⁸ Voz *Sistema*, primera acepción, D.R.A.E., 21.ª edición, Madrid, 1991.

⁷⁹ Voz *Norma*, segunda acepción, D.R.A.E.

⁸⁰ Voz *Normativo*, D.R.A.E.

⁸¹ Voz *Regla*, segunda acepción, D.R.A.E.

en funcionamiento⁸² y transcurrido casi tres lustros, ni siquiera se tiene noticia de que se haya comenzado a hablar de cumplir el mandato del artículo XIV del acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales⁸³.

- Erosión de los Reglamentos: Admito que no entiendo el significado de esta expresión, intentaré intuir su significado. Tal vez lo que se pretende decir es que las previsiones legislativas quedan vaciadas de contenido al pasar por el tamiz —ilegal— de la Administración; sería el fenómeno tan certera y amenamente descrito por Alejandro Nieto en su *La organización del desgobierno*⁸⁴. Creo que eso se da con carácter general y, naturalmente, en el específico campo del Derecho eclesiástico; piénsese en el incumplimiento de las normas en materia de publicidad del registro específico, o en el hecho de que previstas las confesiones como partes negociadoras de un convenio, se las obligue a federarse, o en la restrictiva política de admisión de inscripciones.

5. *Interpretación*: En el mundo del Derecho dos tipos de interpretación nos deben interesar: la *praxis* administrativa y la jurisprudencia. Acabo de referirme a la primera, y no volveré sobre ella; por lo que toca a la jurisprudencia, ya señalé antes como pienso que resulta imposible pretender intuir tendencias por la escasez de material en presencia.

* * *

Y todo lo que se me ocurre decir —aportar sería una calificación excesiva— en respuesta de la amable invitación a participar en este Foro; tal vez, suponiéndoseme unas virtudes de las que carezco se esperase algo más de mí: un canto a la tarea constructiva de la doctrina y del «poder». Se suele decir que un pesimista no es cosa diversa que un optimista bien informado; no se trata de eso. No se trata de optimismo, pesimismo o informaciones. Ciertamente carezco de información —no tengo otra que la que se deriva de la lectura de las publicaciones ajenas, que procuro sea exhaustiva, lo cual, que tampoco resulta ser un esfuerzo agotador— y no sé si soy optimista o pesimista.

⁸² Vid. Disposición Adicional 5.^a de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre.

⁸³ «Salvaguardando los principios de libertad religiosa y de expresión, el Estado velará para que sean respetados en sus medios de comunicación social los sentimientos de los católicos y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia Episcopal Española».

⁸⁴ *Passim*, pero, p.e.: «Se llega a una situación aparentemente paradójica o de la pirámide invertida. Como es sabido, las normas se articulan formalmente en forma de pirámide cuya cúspide es la Constitución y cuya amplia base está formada por las circulares; de tal manera que primero se aplica la ley y, en lo que no la contradicen, el decreto, la orden ministerial, y las circulares. Pues bien, sociológicamente puede constatarse que el principio que rige es exactamente el contrario: en el caos existente, el funcionario aplica lo más concreto, lo que le da pautas precisas de actuación, es decir, la circular, y en lo no previsto, va remontándose hacia lo general, pasando por la orden ministerial, el decreto y la ley». A. NIETO, *La organización del desgobierno*, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1984, págs. 147-148.

Lo que si sé, es que mi espíritu no me conduce por los caminos de la auto-complacencia personal o corporativa. No creo que resulte imaginable, a corto plazo, el diseño en sede política de una posible política eclesiástica precisa y que suponga una innovación histórica significativa; demasiados temores e inseguridades lo impiden. No creo, tampoco, que aun a pesar de esfuerzos estimables, podemos llegar a la conclusión de que la ciencia del Derecho Eclesiástico haya obtenido un lugar sólido en el frondoso árbol de la ciencia del Derecho español. Se ha publicado bastante —tampoco mucho, si tenemos en cuenta los centenares de millones de pesetas que el Estado emplea anualmente en remunerar a la eclesiasticística patria por su condición de tal—, pero lo realmente valioso e innovador se pierde, en ocasiones, en una maraña de escritos vagos e imprecisos. La tarea que resta por hacer es enorme, pero estoy convencido que puede ser hecha; ahora bien, si en un medio plazo relativamente breve, no logramos demostrar que tras la denominación Derecho Eclesiástico hay algo más que una mera coartada para preservar situaciones personales, el coste que se pagará será elevado y, tal vez, irreparable. Si eso no se demuestra, tal vez se pierda una oportunidad para que entre todos se construya un sistema protector preciso y claro —y la claridad y la precisión son algo básico en materia de protección de libertades— de una de las principales libertades de las que debe disfrutar el individuo. Si eso no se demuestra, y aunque a mi ya me afecte poco en el plano material del *status* jurídico personal, habremos cercenado, por décadas, la posibilidad de la presencia en las aulas universitarias de una disciplina específica para «nosotros»; hace poco tiempo, y gracias a muy concretas intervenciones personales que están en la mente de todos y que nada tiene que ver con la ciencia, logramos «salvarnos», pero arrojando —destruyendo— un lastre valiosísimo acumulado a lo largo de siglos: el Derecho Canónico; si no logramos responder el reto que ahora tenemos planteado, no habrá más carnaza que ofrecer. No nos conformemos con colocar a nuestros «hijos» académicos, pensemos que los «nietos» están ya llamando a la puerta y si transpuesto el umbral no hay otra cosa que la palabrería vacía, les estaremos enviando directamente a la inmolación inútil y gratuita. Esta reflexión final no pretende ser otra cosa que una llamada a la única cosa que yo me permitiría rogar a mis compañeros: rigor en los sistemas de formación de sus discípulos y, por supuesto, daré por bienvenida cualquier llamada de atención que reciba en el sentido de que no actúo yo de conformidad con lo que ahora propongo, y ello aunque me moleste (diciembre 1992).