

CASIRAGHI, ANNALUISA (a cura di), *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, Vita e Pensiero, Milano, 1993.

Aunque este volumen se ha publicado en 1993, concretamente en el mes de noviembre, en él, como se recoge en unas palabras de advertencia del Prof. Giorgio Feliciani, se contienen las actas del *convegno* celebrado entre el 5 y 7 de octubre de 1989 en la Universidad de Sassari.

Tras su lectura, se puede afirmar que su no publicación hubiera supuesto la pérdida de un material de estudio muy valioso.

Normalmente, la importación de los logros doctrinales de la eclesiasticística italiana por la española, pienso que se efectúa en el ámbito de los principios y también en el del sistema de fuentes. Sin embargo, un estudio de otras materias más concretas, como puede ser ésta del régimen de los entes eclesiásticos, estimo que, a la postre, puede resultar más útil.

Por de pronto creo que no me equivoco al afirmar que en la disciplina italiana de las entidades religiosas se puede encontrar la pista para la solución de algunos problemas —como el de la finalidad religiosa de los entes— que plantea la regulación española. No obstante, estimo que más que unas consideraciones de tipo general sobre el objeto de estudio de la reunión científica que dio lugar al libro que se recensiona, procede que realice una sumaria exposición de sus colaboraciones.

El orden de inclusión de dichas colaboraciones, sigue el soporte cronológico de las sesiones del *convegno*. Por este motivo se recoge en primer lugar el Discurso de Apertura que pronunció el Prof. Enrico G. Vitali, de la Universidad de Milán (páginas 3-12), que, en una brillante síntesis, ofrece las características fundamentales de las fases de la política legislativa italiana en la materia. En la primera de esas fases, la del Estado liberal, la legislación, por una parte, suprimió aquellos entes que el poder político consideraba que no satisfacían las exigencias religiosas de la población, mientras que, por otra, aquellos que le suscitaban la consideración contraria los calificaba como entes públicos, «nel senso che i loro fini erano considerati almeno virtualmente fini dello Stato» (pág. 4).

La segunda fase, la de «il legislatore de 1929», se caracteriza por un abandono de todos los obstáculos anteriores para los entes católicos y por una estima hacia la utilidad pública de los entes de la Iglesia Católica, que obtenían el reconocimiento estatal con base en un juicio de carácter técnico, no político, y que pasaban a regirse por sus propias normas. Contrariamente, para los entes de los cultos no católicos, el Decreto de reconocimiento se basaba en un juicio de oportunidad política y, además, el Estado podría dotarles de normas especiales para su régimen.

Con la legislación de los años 1984-1987, en una tercera fase, el sistema se inspira en tres principios: laicidad del Estado; autonomía de las confesiones y protección a terceros. La laicidad del Estado en la materia, se traduce en la no asunción del criterio confesional a la hora de calificar la eclesiasticidad de un ente determinado. La autonomía de las confesiones se refleja en que se reserva a las autoridades confesionales la legitimación de la solicitud, mientras que la protección a terceros se concreta en el reforzamiento de la publicidad de las normas de funcionamiento y representación del ente.

El segundo de los estudios incluidos en la obra tiene por autor al Prof. Berlingò, de la Universidad de Mesina y por título *Le basi del nuovo regime* (págs. 13-41). Berlingò pone en conexión los cambios operados tanto en el ámbito político-social como en el eclesial, como claves de interpretación del nuevo sistema, en el cual el artículo 20 de la Constitución resulta «esplicitamente assunto quale pietra angolare dell'opera di riforma» (pág. 17), por lo que la calificación estatal de una finalidad como de religión o de culto —que no supone una quiebra del principio de laicidad— se rige como la cuestión más importante, hasta el punto que la categoría de

«entes con fines de religión o de culto», a juicio de Berlingò, ha superado la tradicional de «eclesiasticidad». No obstante esa superación, sucede que, respecto a los entes «ufficiali» —las entidades que la doctrina española suele denominar orgánicas—, esa finalidad —y la consiguiente categorización— se viene a dar por supuesta, del mismo modo que se presumía la eclesiasticidad. Es en relación con los que Berlingò denomina «entes confesionales en sentido lato», cuando la valoración discrecional de la finalidad de religión o culto por parte de la Administración se despliega de forma plena.

Tras unas interesantes consideraciones sobre las actividades distintas a las de religión o culto de los entes que denomina pura y simplemente religiosos y sobre el control de su gestión económica, Berlingò se detiene en las consecuencias del mandato de respeto a la estructura, la autonomía y finalidad de los entes confesionales (donde, a primera vista, se puede detectar un paralelismo claro con las cláusulas de salvaguardia de la identidad y del carácter propio de nuestra L.O.R.L.), para sostener que esa obligación de respeto debe graduarse «in relazione al diverso tipo di ente con fine di religione o di culto e anche al diverso genere di attività svolta» (página 29).

Tras apuntar las nuevas directrices del sistema en materia de financiación de los entes (págs. 33-35), y algunas dudas y perplejidades que dicho sistema ofrece (en especial la destinación del ocho por mil del I.R.P.F., que relaciona con el sistema español de asignación tributaria) y que aconsejan la flexibilidad de los procedimientos de reforma, Berlingò pone fin a su muy interesante trabajo, explicando cómo en el nuevo régimen jurídico italiano han quedado bien fijados los núcleos normativos centrales o directrices, pero queda pendiente una importante tarea de desarrollo normativo con base en dichos núcleos.

A Gianni Long (della Commissione delle Chiese Evangeliche per i rapporti con lo Stato) pertenece el tercero de los trabajos que se recogen, que tiene por título *Enti e beni nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica* (págs. 43-64) y que tiene dos partes bien diferenciadas. En la primera, expone Long de forma breve y clara, la legislación histórica que atañía a los entes de las confesiones distintas a la católica (concretamente, de las comunidades hebraicas; de las iglesias valdenses y metodistas; de las iglesias adventistas y de las Asambleas de Dios en Italia), hasta la suscripción de las respectivas «intese» entre los años 1984 y 1987.

En la segunda parte, Long pasa rápida revista a los preceptos de las «intese» atinentes a los entes eclesiásticos. Da comienzo por aquellos que contienen un mandato confirmatorio, supresivo (sólo en los casos de un ente valdense y de varios israelitas), transformador de la personalidad jurídica de los entes (normalmente para dejar de ser regulados por el derecho común), o incluso de creación de nuevas entidades (es el caso de las confesiones de menor raigambre histórica: adventista y pentecostales). Señala, finalmente, las normas con un contenido común en las cuatro «intese», entre las cuales destaca el principio según el cual los entes, para ser reconocidos, deben tener una existencia previa en el ordenamiento confesional. Sin embargo, de esa breve exposición se puede decidir cómo el régimen previsto para los entes eclesiásticos no es, ni mucho menos, único, ni tiene la sospechosa uniformidad de los acuerdos españoles de 1992.

El Catedrático de la Complutense Iván C. Ibán aporta el siguiente de los escritos reunidos en las Actas. Bajo el título *L'esperienza spagnola* (págs. 67-86), realmente no se ofrece, como cabría esperar, una panorámica de la normativa reguladora de los entes eclesiásticos en España, sino que Ibán, tras afirmar —comienza su trabajo con la lampedusiana idea de que «hay que cambiar todo, para que todo permanezca igual»— que el Derecho eclesiástico español vigente, desde un punto de vista material, permanece inmutado, ofrece una explicación del nuevo sistema de financiación de la Iglesia Católica, reiterando lo que en su día expuso sobre las per-

plejidades que tal sistema le suscita. Aporta finalmente una interpretación personal de los datos del primer año en que se concretó la posibilidad de que los contribuyentes pudieran optar entre destinar el porcentaje correspondiente de la cuota íntegra del I.R.P.F. a la Iglesia Católica o a otros fines.

En el siguiente escrito, *L'esperienza inglese* (págs. 87-98), el Prof. Silvio Ferrari, de la Universidad de Parma, ofrece una exposición que, aunque como él advierte, no pretende ser exhaustiva, resulta de gran interés, porque señala con claridad los principales rasgos del sistema inglés. Dicho sistema, por lo que se refiere al estatuto de los entes (objeto de la primera parte del trabajo), de forma muy sintética podría formularse diciendo que, en lo que hace a los entes orgánicos o institucionales, los de la Iglesia de Inglaterra resultan directamente regulados por un derecho especial dictado por el Estado; los de las demás confesiones carecen de reconocimiento estatal y se rigen por las normas del derecho común. En cambio, esta dualidad no se reproduce en lo que se refiere a los entes menores, que, por medio del reconocimiento del estatus de *ecclesiastical charities*, acceden a un régimen común de autonomía que comparten con los demás entes privados sin finalidad de lucro.

En la segunda parte —más breve (págs. 94-98)— se realiza una útil exposición del sistema de financiación de la Iglesia de Inglaterra, donde se concluye que la contribución estatal gravita, fundamentalmente, sobre la estimación de la utilidad pública de los entes y de las actividades confesionales.

La siguiente relación transcrita es la del Prof. de la Universidad Católica de Milán, Giorgio Feliciani y se intitula *I profili canonistici*. En dicha relación, partiendo del dato de que las normas dadas por la Comisión Paritaria (creada en virtud del artículo 7 del Acuerdo del 84) sobre entes y bienes eclesiásticos, se han integrado, tras su correspondiente promulgación, en el derecho canónico particular italiano, se revisan «i principali problemi interpretativi e applicativi posti dalle disposizioni di diritto universale richiamate» (pág. 101).

Para ello el Prof. Feliciani estudia, en primer lugar, el alcance que a la vista del C.I.C. pueden tener las expresiones «constitución jerárquica de la Iglesia», «finalidad caritativa» y otras similares, para pasar a realizar dos fugaces apuntes sobre el tratamiento que reciben en las *Norme* los cabildos catedrales y las personas jurídicas privadas.

Resulta de particular interés, a mi modo ver, la afirmación de que un rechazo arbitrario de la autoridad eclesiástica a dar su necesario asentimiento para el reconocimiento civil de un determinado ente sería «una indebita limitazione di quei diritti di associazione e di iniziativa apostolica che competono a tutti gli appartenenti al popolo di Dio».

Las restantes cuestiones tratadas en la relación se refieren a distintos aspectos del nuevo sistema de sustentación del clero, concretamente al papel que en ese sistema le corresponde a la Conferencia Episcopal (mucho más importante que el previsto en el Código); a la obligación de los sacerdotes de comunicar los ingresos económicos recibidos para realizar una congrua moderación de la cantidad asignada para su sustentación y a las normas dirigidas a dotar de una adecuada tutela al derecho a percibir los ingresos económicos que aseguran a los sacerdotes un «congruo e dignitoso sostentamento».

Al Prof. Carlo Cardia, de la Universidad de Pisa, corresponde el importante estudio sobre *Finalità e attività degli enti ecclesiastici* (págs. 119-139). En él muestra cómo la categoría de «fin religioso o de culto», que en el período liberal sólo formalmente constituía una pieza central del sistema y que en el período posterior concordatario había pasado a un plano subordinado (a los criterios de vinculación del ente con las estructuras eclesiásticas), se erige, tras la reforma de 1984-1987, en el criterio fundamental en orden al reconocimiento civil de las entidades.

El problema más importante que esa opción de caracterización finalista presenta es que si, como afirma Cardia, la verificación del fin de religión o de culto «implica una cierta discrecionalidad de valoración por parte de los competentes órganos estatales», ¿cómo evitar que el Estado se convierta en árbitro de la eclesiasticidad? La solución (nada fácil a mi entender) se encuentra, a juicio del propio Cardia, en la explicitación, contenida en la nueva normativa, de qué actividades se pueden considerar (y cuáles no) como propias de una finalidad religiosa. Pero no está claro que dicha explicitación, si se tiene en cuenta, por una parte, que el elenco de actividades «religiosas» y «profanas» susceptibles de ser desarrolladas por los entes es indicativa y no traslativa y, por otra parte, que en la propia normativa pacticia se contienen excepciones a dicha explicitación (por ejemplo: se considera como actividades diversas de las de religión o culto, las benéficas o asistenciales, pero a la vez, para los entes católicos, se consideran fines de religión los de carácter caritativo), no está claro, digo, que tal solución lo sea con completa eficacia y simplicidad.

Finaliza el Prof. Cardia su trabajo con una propuesta consistente en que, dada la ausencia por parte de los poderes públicos de un poder de inspección que verifique la eventual desnaturalización de la finalidad religiosa de un ente (lo que sería causa de una revocación del reconocimiento civil), se utilice, a tal fin e instrumentalmente, el instituto de la autorización de adquisiciones, por más que su actual configuración deba su objeto de reforma. Esa utilización, si he entendido bien, no consistiría tanto en un férreo control patrimonial de los entes, cuanto en un mecanismo que eventualmente podría detectar, sobre los indicios que aportasen llamativos comportamientos económicos en un determinado ente, un cambio de hecho en sus fines o actividades, lo cual supone, evidentemente, un difícil equilibrio.

Bajo el título *Dai benefici ecclesiastici agli Istituti per il sostentamento del clero*, el Prof. de la Universidad de Nápoles, Antonio Vitale, expone varios aspectos del nuevo sistema de financiación de la Iglesia Católica en Italia.

Tras señalar cómo el legislador italiano optó por el modelo diseñado por nuestro Acuerdo de Asuntos Económicos (y cómo, recíprocamente, el legislador español asumió en la Ley de Presupuestos de 1987 las concreciones del sistema italiano), el Prof. Vitale expone, muy vivamente, cómo el nuevo sistema ha supuesto una reorganización de la propiedad eclesiástica en Italia. Pero esa reorganización —basada en las funciones que desarrollan los Institutos Diocesanos para la sustentación del clero— resulta operada por una norma estatal (la Ley n. 222), lo cual —aunque la Iglesia Católica se haya mostrado conforme— es, a su juicio, una práctica jurisdiccionalista. Por eso, a Vitale le parece que hay un desfase insalvable entre disposiciones de dicha Ley 222 y el artículo 7 de la Constitución republicana.

En la segunda mitad de su trabajo, el Prof. Vitale analiza distintos aspectos, a su modo de ver discutibles, del nuevo sistema de financiación. Se trata de asuntos de muy diversa índole (van desde la misma fijación del 8 por 1.000 o el sistema de deducciones, a cuestiones ligadas al derecho a la remuneración de los clérigos), pero todos de gran interés y tratados con agudeza no exenta de acentos polémicos, como la muestra el tenor de la intervención oral de Mons. Nicora (págs. 159-160).

La relación *I profili tributaristici* (págs. 163-179) del Prof. Enrico De Mita, de la Universidad Católica de Milán, contiene la visión de un fiscalista «attento ai principi costituzionali» del nuevo tratamiento fiscal de los entes de la Iglesia Católica.

En una introducción histórica, siguiendo a Mauro, expone que el sistema del Estado liberal se caracterizaba por la sumisión de los entes a las cargas tributarias comunes y, además, a otras especialmente previstas para ellos. Por el contrario, la clave del sistema del Concordato de 1929 radicaba en la equiparación de los entes eclesiásticos a los de beneficencia e instrucción, por lo que se refería a las actividades de culto o de religión.

En el sistema actual la equiparación vista se mantiene, pero de una forma más

matizada, ya que la equiparación se predica simultáneamente tanto respecto de los sujetos (con fines de religión o de culto), como de las actividades que desarrollan. Esta distinción tiene importancia porque en algunos casos las exenciones tributarias se prevén para entes que despliegan exclusivamente unas determinadas actividades (impuesto sobre sucesiones, por ejemplo), o porque en otros impuestos las exenciones se rigen por el criterio de la subjetividad y no de la actividad, o al revés. Obviamente, las actividades distintas de las de religión o de culto (y el art. 16 de la Ley 222 dice cuáles son), se someten al régimen tributario previsto para las mismas.

El juicio global que las innovaciones le merecen al Prof. De Mita es que «costituiscono un apprezzabile e riuscito tentativo di chiarificazione di uno dei più difficili e delicati punti del complessivo rapporto tra Stato e Chiesa» (pág. 175).

La relación concluye con una argumentación, a mi juicio convincente y bien fundada, dirigida a despejar algunos interrogantes sobre la legitimidad constitucional del régimen tributario favorable de los entes eclesiásticos, así como del nuevo sistema de financiación de la Iglesia Católica.

Il profilo amministrativistici (págs. 181-200) de la nueva disciplina de los entes son estudiados por el Prof. Giorgio Pastori, también de la Universidad Católica de Milán, que comienza su estudio refiriéndose a los principios constitucionales que inspiren tal disciplina. Desde ese punto de vista constitucional, los entes eclesiásticos deben considerarse como una peculiar expresión de la libertad y de la autonomía organizativa de la Iglesia (así encuentra su justificación que el reconocimiento civil se otorgue siempre sobre la base de una petición o del asentimiento de la autoridad eclesiástica). Por otro lado, ese reconocimiento, al depender fundamentalmente de una consideración objetiva-funcional (es decir, de la consideración de la finalidad objetivizada del ente y de sus actividades), resulta más conforme a los principios del artículo 7 de la Constitución.

Cuando el trabajo abandona el prisma constitucional, para adentrarse en un análisis de la disciplina de los entes eclesiásticos según los parámetros de la Ciencia administrativa, el Prof. Pastori aporta una serie de datos normativos suficiente para que se pueda concluir que el reconocimiento de los entes eclesiásticos es un «acto de reconocimiento en sentido propio, es decir, un acto declarativo, no consecuencia de una valoración discrecional, sino fruto solamente de la coincidencia de los presupuestos de derecho y de hecho a los que la propia ley vincula el surgir de los efectos por ella misma previstos» (pág. 189).

Una similar relajación de la actividad de la Administración pública se da también en lo que se refiere al régimen de gestión de los entes, que quedan sustraídos, en principio, a ingerencias administrativas en su gestión y en su funcionamiento, con la excepción de la autorización de adquisiciones, control que, por otra parte, también han de soportar otras personas jurídicas en Italia.

Finaliza este notable estudio con unas sumarias indicaciones sobre las implicaciones administrativas que suscitan las regulaciones de distintas estructuras de colaboración, como la que se encarna en los Institutos Diocesanos para la sustentación del clero.

El volumen se cierra con la transcripción de dos intervenciones orales (que se recogen bajo la rúbrica «Problemas de aplicación de la nueva normativa»), pronunciadas por Aldo de Filippo (Direttore Generale del Ministero dell'Interno per gli affari dei culti) y de Mons. Attilio Nicora (Vercovo incaricato dalla CEI per i problemi dell'attuazione del Concordato), a las que sigue, finalmente, una también muy interesante comunicación de Francesco Falchi (de la Universidad de Sassari), titulada «Dal beneficio ecclesiastico alla Massa comune dei beni nei dibattiti del Concilio Vaticano II» (págs. 227-251).

JOSÉ M.^a VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA.