

CARDIA, Carlo: *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Il Mulino, Bologna 1992, 404 pp.

El libro del profesor Cardia comienza con el examen de los datos correspondientes a los años 1984-1987; años de renovación en la legislación eclesiástica italiana. En un contexto más amplio, al autor no le resulta posible prescindir de otro dato, también próximo y a la vez de gran trascendencia histórica: *la inclusión* en el mapa europeo de los países del Este que pugnan por integrarse en el panorama de la Europa occidental; de modo que, se produce, indudablemente, un nuevo impacto en el ámbito jurídico y legislativo.

Considera paradigmático el caso de Italia porque el pluralismo ideológico y confesional supuso una ruptura de los moldes institucionales anteriores. Las claves temáticas sobre las que trabaja son: separatismo, jurisdiccionalismo y confesionalidad. En un Estado de libertades como el actual se busca hacer efectivo el derecho de libertad religiosa a través del establecimiento de relaciones con los distintos grupos religiosos. El problema —que históricamente se ha puesto de manifiesto en distintos momentos— es la propensión de algunos Estados a favorecer, de alguna manera, a una iglesia o grupo religioso con más raigambre histórica, actitud que ha podido provocar inseguridad y desigualdad.

Analiza, bajo el prisma del separatismo, las relaciones del Estado con la Iglesia, mantenidas, durante años, a través de los concordatos (instrumentos de gran utilidad y que han tenido gran fuerza). Y considera que en el mapa europeo ha incidido el separatismo de matiz anglosajón (diferente del continental europeo). Más aún, de los años cincuenta hasta ahora, ningún ordenamiento europeo o norteamericano ha modificado radicalmente la forma de relaciones Iglesia-Estado heredadas desde antiguo o del pasado más reciente (cfr. p. 20 *in fine*). Con el fin de justificar estas afirmaciones, el autor hace un recorrido por los países europeos desde Noruega hasta Grecia. *Si può dedurre, anche da questi brevi richiami, che la varietà di soluzioni adottate nel definire i rapporti tra Stato e Chiese impedisce una classificazione generale rigida e onnicomprensiva, e tende oggi a stemperarsi attraverso una modificazione interna dei diversi sistemi di relazioni ecclesiastiche. E, se una tendenza comune a tali modificazioni è quella di promuovere una più limpida neutralità degli Stati e il più ampio pluralismo confessionale e ideologico* (p. 26).

Como *modelo normativo* del siglo XIX, el separatismo europeo prescindía de la relevancia civil de normas, instituciones y estructuras confesionales que, por tradición, condicionaban determinados aspectos de la vida de los ciudadanos: desde el nacimiento y la educación hasta la vida familiar y el matrimonio. Paralelamente, entiende que el separatismo da origen a una red de instituciones y estructuras laicas que caracterizan al moderno Estado de Derecho, lo cual excluye toda relación pacticia con los entes confesionales (cfr. p. 36).

Llama la atención, a medida que se avanza en la lectura, que cada una de las afirmaciones hechas a lo largo del libro, va precedida o seguida de una argumentación histórica o sociológica, según haya sido esa evolución en los distintos países de Europa. Así, al describir la evolución del separatismo en los países del Este –y dentro del separatismo de impronta atea– se detiene en Rusia que ha tenido una experiencia distinta de la de los restantes países (cfr. p. 46).

Destacan, por contraste, con dicha separación, los Concordatos, cuyo papel es muy específico: establecer un puente entre la esfera institucional y la comunidad civil (cfr. p. 64, 2). También en este sentido, los países del Este europeo han seguido una evolución muy variada: por ejemplo, nada tiene que ver Polonia con Hungría. Sin embargo, en países como Italia y España *si è avviato un processo di riforma legislativa nei confronti della regolamentazione delle confessioni religiose non cattoliche che è valso a restituire loro uno status giuridico coerente con i principi costituzionali* (p. 80).

En cualquier caso, parece claro que en todos los países europeos se va desarrollando una normativa confesional más rica en relación con la normativa del pasado. En este sentido, ha jugado un papel muy destacado la protección de los derechos humanos también a nivel internacional: basta pensar en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los Pactos Internacionales de 1966 y otras convenciones internacionales.

Una vez vista la evolución del principio separatista, se centra en la Constitución, el sistema de fuentes y el régimen pacticio. Para ello, dedica este nuevo capítulo a la Constitución italiana, elaborada sobre las claves de la laicidad y del pluralismo religioso; y en la que la piedra de toque es la distinción entre lo público y lo privado. En ese horizonte pluralista asumen particular relieve las normas dirigidas a regular el fenómeno religioso, de modo que el derecho de libertad religiosa presenta un carácter esencialmente *dinámico* (p. 121), *sia perché comprendono tutte le possibili scelte e opzioni in materia religiosa, sia perché tutelano i possibili mutamenti della coscienza individuale senza cristallizzare una determinata appartenenza confessionale, o adesione ideologica, facendone derivare comportamenti obbligati nella sfera civile* (p. 121).

Tanto la jurisprudencia como la doctrina italiana hacen una interpretación cada vez más amplia de la libertad religiosa. Como en España, se mantiene un importante debate doctrinal en cuanto al objeto de este derecho. Para unos, la Constitución italiana tutela la libertad religiosa de los no creyentes a través de la amplia garantía de la libertad de pensamiento del art. 21, aunque sea un fenómeno contrapuesto a la religión (cfr. p. 123). Para otros, se trata de respuestas distintas a la misma pregunta; sin embargo, la Constitución no limita la tutela del ámbito de la libertad religiosa al ámbito individual y negativo, la extiende al ámbito colectivo y, en cierta medida, interviene para simplificar su ejercicio.

Con base en el art. 2 de la Constitución, las confesiones religiosas entrarían bajo el título de las *formaciones sociales*, entidades peculiares (algunos las identifican con las *comunidades intermedias*). Sin embargo, a juicio de Cardia *le confessioni religiose, di conseguenza, non soltanto sono qualificabili come formazioni sociali, in quanto geneticamente finalizzate ad alimentare e sviluppare la dimensione religiosa dell'individuo, ma lo sono a titolo speciale: in quanto perseguono tale fine rimanendo ontologicamente distinte ed autonome rispetto allo Stato, al punto che la disciplina costituzionale ha recepito e garantito proprio questi loro caratteri di autonomia e di indipendenza* (p. 128). Dicho en otros términos, la Constitución garantiza el ser propio y originario de las confesiones religiosas.

Se plantea de fondo la obligatoriedad/posibilidad de establecer relaciones con la Iglesia Católica en términos concordatarios. *La presenza in Italia degli organi centrali del governo universale della Chiesa, se da una parte è alle origini della formula costituzionale, trova in questa ulteriori garanzie: nel senso che l'Italia si impegna ad agire conseguenzialmente nei suoi rapporti con la Chiesa, sia all'interno che nella sfera internazionale* (p. 132).

En el caso de las confesiones distintas de la Iglesia Católica, no se les impone la obligación de darse normas estatutarias, pero se les reconoce el derecho a ser y a actuar en el ordenamiento jurídico con el límite exclusivo que imponen las normas civiles. Es decir, el límite de los estatutos confesionales viene establecido, única y exclusivamente, por los principios del ordenamiento civil.

Considera un posible riesgo del *Estado laico social*, que éste —so capa de garantizar el derecho de libertad religiosa y hacerlo efectivo— se convierta, de alguna manera, en *promotor*; rompiendo, así, la neutralidad y la igualdad. Para el autor, la novedad de todo este tema está en que *deve disciplinare questo suo interventismo senza discriminare tra un culto e un altro e garantendo a tutti l'usso di quei mezzi, e istrumenti, predisposti per rendere effettivi i medesimi diritti di libertà* (p. 140); y de ahí deduce una serie de consecuencias jurídicas. Es decir, la clave de la actuación de los poderes públicos es el principio de igualdad.

En efecto, los artículos 7 y 8 de la Constitución aluden al sistema pacticio como medio de articular las relaciones del Estado con las confesiones religiosas. El primero dispone que las relaciones con la Iglesia Católica se articulan a través de lo establecido en los Pactos de Letrán que, en caso de ser modificados y, siempre que los cambios sean aceptados por ambas partes, no necesitan revisión constitucional. Dado el doble perfil de estos Pactos: uno internacional y otro interno, se detiene a hacer un análisis propio de la Teoría del Derecho o del Derecho Constitucional.

¿Qué sucede con las *intese* de las confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica? No tienen precedente —como sucedía con los concordatos— en el

Derecho italiano. *Le intese di cui all'articolo 8 sono quelle che tendono a regolare i rapporti complessivi tra lo Stato e confessione religiosa* (p. 155). Propiamente son un instrumento típico y especial de negociación legislativa capaz de definir jurídicamente un sistema de relaciones bilaterales (cfr. p. 156), a pesar de haber sido calificados de actos políticos o negocios jurídicos de derecho externo.

Una vez examinada la naturaleza jurídica estudia los Pactos Lateranenses y el nuevo Concordato de 1984 y, analiza cuestiones que podrían calificarse de *política legislativa*.

Tras el análisis histórico y constitucional, el capítulo 3 está dedicado a las relaciones entre el Estado y las confesiones desde la perspectiva institucional. Parte de la personalidad jurídica propia de las confesiones. Subjetividad reconocida por el derecho y que tiene implicaciones, fundamentalmente, en el derecho público. *La terminologia delle Intese è differenziata, ma praticamente univoca dal punto di vista dommatico. Fatta eccezione per il concetto di indipendenza, riferito all'ordinamento valdese e che implica particolare considerazione da parte dello Stato* (p. 176).

Se detiene en el modo de actuar en el tráfico jurídico las confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos. En el caso de la Iglesia católica, las relaciones son de naturaleza internacional. En Italia, esas relaciones con la Santa Sede tienen un carácter específico; en tanto que se deben disciplinar también desde el punto de vista territorial. En este sentido, son muy interesantes las cuestiones propias del Derecho penal.

Como parte del desarrollo institucional de las relaciones del Estado con las confesiones religiosas estudia temas específicos y particulares del Derecho eclesiástico. Así, alude al tema de los ministros de culto de las distintas confesiones, los posibles conflictos entre miembros cualificados de las confesiones y entidades institucionales, y cuestiones relativas a la enseñanza en centros docentes públicos y centros confesionales.

El capítulo dedicado a la financiación de las entidades eclesiásticas arranca con una breve evolución histórica. No se trata de un reconocimiento homologable al de las personas jurídicas privadas; sino que conecta con una de las cuestiones que ya viene siendo habitual también en la doctrina española: la finalidad religiosa de las entidades eclesiásticas y la valoración de dicha finalidad por los entes estatales. Paralelamente, plantea la posibilidad de *entidades de hecho* que actúan como comités o asociaciones de las confesiones; si bien es distinto el caso de las fundaciones. *Si può ritenere che la ecclesiasticità di un ente di fatto si diviene rilevante: a) per le attività di religione o di culto svolte d'alla associazione in quanto tale; b) nella misura in cui il carattere ecclesiastico dell'ente emerge dagli accordi tra gli associati ai quali, infatti, l'articolo 36 cc rinvia* (p. 223).

Sea como fuere, lo radical es la dependencia orgánica que la entidad debe mantener con la institución confesional; por ello, no se distingue entre entidades

de la Iglesia Católica y de las restantes confesiones pues el derecho italiano no reclama que la entidad tenga personalidad en la respectiva iglesia. En este ámbito, juega un papel muy importante el régimen pacticio. Es más, *l'Intesa con il culto pentecostale presenta, in argomento, una singolarità, laddove non prevede, e quindi esclude, il riconoscimento di enti ecclesiastici diversi da quelli nominativamente indicati nel testo dell'accordo* (p. 226).

El procedimiento para reconocer estas entidades puede plantear cierta discrecionalidad en alguna fase; pues corresponde a las autoridades administrativas la valoración de determinados requisitos. Esta dificultad es lógica si se tiene en cuenta que el Estado reconoce, efectivamente, *determinados derechos a determinadas entidades* siempre que la finalidad a la que se dediquen sea eclesiástica; pero debe procurar, a la vez, que tal disciplina no se utilice para finalidades distintas. En conformidad con lo previsto para otras personas jurídicas, las entidades eclesiásticas civilmente reconocidas *devono chiedere le apposite autorizzazioni per gli acquisti* (p. 250).

Finalmente, el autor concluye que las entidades eclesiásticas pueden ser calificadas como personas jurídicas privadas dotadas de especial autonomía por razón del carácter eclesiástico que el Estado reconoce y tutela específicamente (cf. p. 257).

Seguidamente, Cardia trata de la extinción del sistema beneficial en la Iglesia (sus repercusiones en el ámbito civil); cuestiones sobre el sostenimiento del clero católico —los institutos central y diocesanos, con la problemática que suscitan la normativa canónica y civil; la naturaleza jurídica del pago— y otras cuestiones similares. Hasta llegar a la conclusión de que en materia de financiación económica de las confesiones religiosas el sistema italiano pretende armonizar dos principios básicos: por una parte, ni supone un intervencionismo de corte confesional, ni se limita al mero sostenimiento de los fieles. Alude tanto a la financiación directa como a la indirecta, más desarrollada con la Iglesia católica por razones histórico-jurídicas.

El capítulo 5 lo dedica a la asistencia espiritual, a la *satisfacción* de los intereses espirituales de los ciudadanos. Centra esa asistencia espiritual en la remoción de obstáculos para hacer efectiva la libertad religiosa. En Italia este tema ha ido muy conexo con las directrices generales de la política eclesiástica de cada período. En este capítulo, Cardia pone bastante énfasis en las diferencias de tratamiento entre los capellanes de la Iglesia católica y los ministros de culto de las restantes confesiones.

*Si deve registrare che, tranne l'Intesa con gli israeliti, gli accordi con altri culti prevedono espressamente che gli oneri finanziari per i servizi di assistenza spirituale nei diversi settori sono a carico esclusivo dei rispettivi organi ecclesiastici (artt. 5, 6, 7, 8, ult.c., I.VALD.; 7, I.ADI; 8, I.AVV.). Tali disposizioni, pertanto, derogano a quanto stabilito dalla legislazione unilaterale statale che pone l'onere finanziario a carico delle relative amministrazioni* (p. 292).

En todo caso, se configura un modelo de servicio religioso autónomo y gratuito en las instituciones penitenciarias; mientras que en las estructuras de carácter militar la disciplina varía.

Por lo que se refiere a la enseñanza religiosa en las escuelas públicas el tratamiento es muy breve; sin embargo, se centra con mayor detenimiento en la enseñanza religiosa católica y el régimen pacticio que se ha derivado.

Es innegable, y así lo hace ver el autor, que el legislador italiano ha dedicado una atención preferente al matrimonio canónico; sin embargo, las *intese* firmadas entre 1984 y 1987 han establecido nuevas bases para el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio contraído en forma religiosa no católica planteando cuestiones como la inscripción, la función del ministro de culto, y otras similares. Con relativa frecuencia, Cardia lleva a cabo un análisis comparativo de la regulación canónica y de las restantes confesiones; y, en ese análisis, se muestra siempre muy crítico con la primera.

En relación con el matrimonio concordatario se detiene a considerar aquellas cuestiones que originan algún problema a la jurisdicción civil y que, por tanto, hacen que dichos matrimonios no sean inscribibles en el registro.

En la objeción de conciencia descubre una institución en auge dentro del mundo del Derecho: cada vez son más numerosos los supuestos contemplados en las legislaciones. En Italia, la ley regula la objeción al servicio militar y la objeción de conciencia al aborto.

Otras normas interesantes son las relativas al descanso semanal, el alimento de los judíos, el problema que plantean determinadas prácticas médicas o sanitarias. Cuestiones, todas ellas, que no pasan inadvertidas en el libro. Sin embargo, me da la impresión de que el autor prefiere estudiar más en detalle temas de Teoría General o de Derecho Constitucional; por ejemplo, el de la cobertura constitucional de los pactos firmados entre el Estado y la Santa Sede. Es decir, la protección de la Constitución a los Pactos Lateranenses, ¿es extensible a ulteriores pactos entre la Santa Sede y el Estado? Las posturas doctrinales sobre este extremo han sido variadas. En este sentido, a Cardia le parece capital atender al sentido de la expresión *materias nuevas*. No se trata de un concepto ambiguo que permita albergar todo tipo de materias. Para delimitar su alcance, podría entenderse que *materias nuevas* son aquellas que las Partes han asumido con concretas disposiciones en el nuevo Acuerdo. Estas serían *materias nuevas* en relación con los Pactos de 1929; sin embargo, dicha interpretación estricta podría acarrear dificultades tanto a la Iglesia como al Estado por el solo hecho de implicar una *innovación caducativa* (en otros términos, por el solo hecho de ser tratadas en el nuevo acuerdo, quedarían modificadas algunas materias de los Pactos de 1929).

El carácter innovador exige una intervención hermenéutica detallada. Sea como fuere, Cardia va desmontando los argumentos doctrinales hasta que dice:

*Resta fermo che in ogni caso trattasi di riforma dei Patti lateranensi; eventuali accordi, o convenzioni, separati non rientrerebbero nell'ambito di operatività dell'articolo 7. Ciò detto, però, si potrebbe dare l'ipotesi di più riforme dei Patti che si succedono nel tempo, con l'inevitabile progressivo allontanamento dei testi riformati rispetto a quello del 1929. In tale prospettiva, non può negarsi, sul terreno dommatico, che l'articolo 7 legittimi le diverse riforme, da quelle più tenui a quelle necessariamente più radicali, ed estenda la copertura costituzionale ad ognuna di esse, a quelle più moderate come a quelle più audaci (p. 379).*

En el fondo, lo que subyace es una polémica constante en el Derecho eclesiástico italiano: el tipo de cobertura constitucional de que pueden disfrutar las normas de desarrollo concordatario. Doctrina y jurisprudencia están completamente divididas.

Como novedad del nuevo régimen pacticio señala la dilatación del principio de bilateralidad. La diferencia fundamental es que los acuerdos prevén diversas hipótesis de reenvío y de pactos sucesivos. Lo mismo sucede con las *intese* que prevén nuevas relaciones con las autoridades civiles y confesionales. En todo caso, particular fuerza tiene en materia de bienes culturales lo establecido en el art. 12, dado que es abundante el patrimonio histórico artístico eclesiástico. De ahí que los acuerdos hayan previsto la armonización con la legislación italiana, para lo cual son necesarios ulteriores convenios, e incluso de ahí derivarán disposiciones reglamentarias, no necesariamente, de carácter legislativo. *Viene in rilievo, in primo luogo, l'articolo 18 dell'Intesa Valdese in base al quale «per la formulazione delle norme de applicazione della presente legge, i competenti organi dello Stato e la Tavola Valdese procederanno d'accordo alla elaborazione dei testi relativi». Rigorosamente interpretata, la norma estende il principio della bilateralità a tutti i momenti del processo applicativo dell'Intesa (p. 387).*

A juicio de Cardia la relación entre el ordenamiento jurídico y el sistema pacticio (Estado-Santa Sede) ha tenido una evolución cualitativa respecto a la previsión hecha por los artículos 7 y 8 de la Constitución. Estos preveían un área de contratación entre las Partes y una específica garantía constitucional para el *corpus normativo pacticio*; mientras que los acuerdos de 1984-1987 han introducido algunas novedades importantes. Sin embargo, la bilateralidad incide de manera diferente en el sistema jurídico si se trata de relaciones con las restantes confesiones.

Termina el libro con una referencia a las asociaciones y entidades religiosas y los problemas que plantean en el mundo jurídico. Concretamente, la doctrina, se ha centrado en dos cuestiones, a saber: 1.ª) cuáles son los caracteres que hacen de un grupo religioso, una confesión; y 2.ª) la posible discrecionalidad del Estado a la hora de estipular pactos con los distintos grupos o confesiones. Y concluye con algunas alusiones a los *cultos admitidos* o confesiones que, actuando en la sociedad, no han firmado *intesa*.

En definitiva, el volumen que ofrece Cardia presenta una descripción de lo que son las relaciones entre el Estado y las confesiones desde una perspectiva muy general. En algunos casos, le interesa poner de relieve el origen o la evolución histórica; en otros, muestra las posibles implicaciones jurídicas de los temas; y siempre, examina las cuestiones desde distintas ópticas doctrinales, aunque se evidencia cierto *recelo* –quizá por el *peso histórico*– hacia lo que son relaciones institucionales con la Iglesia católica.

El libro del profesor Cardia, en no pocas ocasiones resulta algo opaco, como es posible que se deduzca de esta recensión. Quizá esto sea así porque la perspectiva con la que se afrontan las cuestiones históricas y jurídico-doctrinales sea excesivamente crítica, lo cual no contribuye a la claridad. De ahí que la lectura de esta obra –que, por su generalidad y la cantidad de temas que aborda, podría calificarse de *investigación y exposición sobre cuestiones actuales de Derecho eclesiástico*–, no resulte fácil. Y de ahí también que, si se tiene en cuenta la valía del trabajo, esta recensión haya resultado un tanto *convencional*, porque sería verdaderamente arduo y complejo entrar a discutir cada una de las múltiples cuestiones que se plantean.

MARÍA BLANCO

CASTRO JOVER, Adoración (ed.): *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, San Sebastián 1999, 162 pp.

El camino hacia la consolidación definitiva de una Europa común, obliga a plantearse una serie de cuestiones derivadas de esa realidad. Una de ellas, de indudable importancia, es la relativa a la necesidad de un tratamiento jurídico común en materia de derechos fundamentales. Como es sabido, el art. 6 del Tratado de la Unión Europea se compromete a respetar los derechos fundamentales, tomando como punto de referencia la garantía establecida en el Convenio de Roma de 1950 y lo establecido por las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. Pero la Unión Europea no ha positivizado los derechos fundamentales. Esta ausencia de normas jurídicas relativas a estos derechos, ha dado lugar a propuestas diferentes para salvar esta laguna legal que se concretan, en esencia, en la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, o en la adhesión de la Unión Europea, como tal, al Convenio de Roma de 1950. Recientemente, el dilema se ha resuelto a favor de la primera de las opciones, y se ha aprobado una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, las conclusiones a la Conferencia Intergubernamental de Niza de octubre de 2000, han señalado que esta Carta no se incorpo-