

FIORITA, Nicola, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2003, 271 páginas.

M^a Cruz Llamazares Calzadilla
Profesora Titular de Universidad de Derecho eclesiástico del Estado
Universidad Carlos III de Madrid

Según anuncia el autor en la introducción a la obra que ahora comentamos, su objetivo al emprender el estudio del sostenimiento y la seguridad social del clero en Italia que, como él mismo reconoce, son cuestiones ampliamente tratadas por la doctrina italiana, era: “operare una ricostruzione complessiva della normativa che, legando le due segmenti della previdenza e del sostentamento, rendesse praticabile una valutazione compiuta degli interventi predisposti dallo Stato in favore dei ministri di culto, sicché si avverte l’assenza di un quadro d’insieme che permetta di individuare i principi generali che guidano l’azione dello Stato in materia, a cui poter rapportare poi le singole disposizioni oggetto di analisi”. Y ciertamente lo consigue. *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto* ofrece al lector la posibilidad de adentrarse en el conocimiento de tales cuestiones desde una sistemática impecable que facilita enormemente su comprensión. Pero lejos de tratarse de una obra puramente descriptiva, es una obra crítica con el sistema actual y que trata de buscar soluciones a las quiebras detectadas.

Una de sus grandes aportaciones surge, como destaca el profesor R. BOTTA en el Prólogo, de la perspectiva adoptada, centrada como veremos entorno a la persona y su dimensión religiosa. Así, siguiendo sus palabras, “la scelta di porsi da questo punto di vista è apprezzabile perché appare particolarmente funzionale alla necessità di far prevalere, specialmente nella prospettiva previdenziale, lo spessore della persona umana del ministro di culto sulla funzione svolta, ritrovando così la ragione prima della tutela e della sollecitudine che lo Stato non può mancare di avere nei confronti di questi suoi cittadini”.

Desde esta perspectiva, advierte el autor del riesgo de trato desigual en el mantenimiento estatal de los ministros de culto de las distintas religiones, riesgo que se agudiza en la actual sociedad italiana cuya evolución hacia la multiculturalidad (y consiguiente multirreligiosidad) genera no poca desconfianza, no sólo hacia los nuevos movimientos religiosos, sino también hacia religiones tradicionales que hasta ahora apenas habían tenido peso en las sociedades occidentales y cuyo ejemplo paradigmático es el Islam. Y la ausencia de un marco normativo común que asegure a todos los grupos religiosos interesados esos derechos que hoy se vehiculan a través de normas especiales (los acuerdos con las confesiones) no hace sino incrementar ese riesgo. A juicio del autor, elemento indispensable para evitar el peligro es disminuir el margen de discrecionalidad en la determinación de quién debe ser considerado ministro de culto, lo cual necesariamente pasa por evitar la fragmentación normativa a que la legislación pacticia ha conducido hasta hoy.

La obra consta de tres capítulos dedicados, respectivamente, a analizar los “aspectos económicos de la condición jurídica de ministro de culto”, “el sostenimiento de los ministros de culto”, y la “seguridad social de los ministros de culto”.

El primer capítulo aborda dos cuestiones que servirán como coordenadas que enmarquen los dos capítulos posteriores: cuál sea la justificación del actual sistema italiano de contribución estatal al sostenimiento económico y seguridad social de los ministros de culto, por un lado, y qué debe entenderse a esos efectos por ministro de culto, por otro.

Respecto a la primera cuestión, y tras realizar un repaso de las opiniones presentes en la doctrina tanto mayoritaria (que justifica la intervención económica estatal en la obligación del Estado de remover los obstáculos que impidan la plena realización de la personalidad del ciudadano a fin de garantizar el pleno ejercicio de las libertades que la Constitución le reconoce), como minoritaria (que, por diferentes caminos, niega la legitimidad de esa intervención) concluye el autor a modo de adelanto que, a día de hoy, el sistema de financiación directa del

clero elegido por el legislador italiano vulnera algunos de los principios generales del modelo de relación Estado-confesiones religiosas, crítica que arrecia ante el dato objetivo de que la inexistencia de una normativa unilateral conduce de hecho a la desigualdad, ya que los grandes beneficiados de su regulación a través de acuerdos son los ministros pertenecientes al culto católico y no los pertenecientes a otras confesiones, lo que a su vez pone de manifiesto la debilidad del argumento, basado en la defensa del interés individual de todos los ciudadanos y no del grupo o confesión, esgrimido por la doctrina mayoritaria.

La seguridad social, sin embargo, es regulada por normativa unilateral que desde 1973 se estableció por Ley la creación de un Fondo especial para el clero, único para todas las confesiones religiosas, en el cual deben inscribirse los ministros de culto. Ese Fondo, que se financia con aportaciones de los beneficiados y del propio Estado, asegura el cobro de las diferentes modalidades de pensiones (invalidez, ancianidad...) a los ministros inscritos. La modalidad concreta de funcionamiento del Fondo para cada confesión religiosa se establece en acuerdos específicos entre el Estado y cada confesión (miniintese). Aparte del hecho de que el Fondo sólo cubra al clero secular no teniendo derecho al mismo los religiosos, las dificultades aquí no son tanto de engarce en los principios generales del modelo, como puramente logísticas o fácticas: como en España, también en Italia se vive un momento en que las cuentas del Estado obligan a un replanteamiento en el sistema general de la seguridad social del que sin duda no quedará al margen el Fondo especial para el clero.

Tras este recorrido, avanza el autor el andamiaje sobre el que apoyará todo el análisis ulterior recogido en la obra, apoyándose para ello tanto en la jurisprudencia como en legislación más reciente. Se trata de una teoría novedosa sobre el fundamento de esa cooperación económica estatal con los ministros de culto, que salvaría las contradicciones del sistema con la laicidad, positiva si se quiere, del Estado italiano, y bajo cuyo paraguas encontrarían acomodo las dos instituciones aquí estudiadas: remuneración estatal y seguridad social del clero.

Se trata de una perspectiva que utiliza al individuo como elemento justificador, pero no ya al ciudadano en general y su libertad religiosa, sino al propio ministro de culto como ciudadano merecedor de

protección. Su tesis traslada la piedra angular de la cuestión al artículo 38.1 de la Constitución italiana, según el cual “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale”. La financiación estatal resulta, a juicio del profesor FIORITA, avalada así por un argumento más sólido. No se trata ya de promocionar un hipotético interés religioso colectivo, ni mucho menos de responder a la demanda del mercado religioso, sino, en lo que se refiere a la remuneración y seguridad social del clero italiano, de resolver un concreto estado de necesidad individual derivado del desarrollo de una actividad socialmente útil que, como tal, debe ser tenida en cuenta a la hora de valorar si ese individuo es o no apto para trabajar. El objeto principal de esa cooperación económica estatal se concreta, en consecuencia, en el reconocimiento y promoción del derecho de libertad religiosa individual del ministro de culto, al que seguramente le resultaría imposible seguir su vocación si tuviera que dedicar sus esfuerzos a evitar una situación de indigencia en la que podría llegar a encontrarse. Y es justo esa permanente (aunque no absoluta ni definitiva) incapacidad del sujeto para generar ingresos la que justifica la intervención del Estado.

Y así, como él mismo pone de manifiesto, la persistencia de un estado de necesidad y la realización de actividades socialmente útiles se convierten en el marco de referencia o banco de pruebas de la pertinencia y congruencia sistemática de todo el conjunto de normas cuyo estudio se aborda en los capítulos posteriores.

Pero antes, en la segunda parte del capítulo primero se aborda la oscura cuestión de quienes sean los sujetos favorecidos por la legislación promocional. Dada la perspectiva adoptada, se hace imprescindible determinar quienes son ministros de culto, y el autor no elude la cuestión. Desde el principio se pone de manifiesto la dificultad de encontrar un concepto jurídico unitario de ministro de culto acudiendo a la noción interna confesional, dada la enorme diversidad de categorías y funciones que se les asignan por las diferentes confesiones religiosas (que el autor ilustra acudiendo a la descripción de la normativa interna de algunas de esas confesiones), que prácticamente imposibilita su subsumción en una categoría general. En consecuencia, acepta el autor la necesidad del recurso a la normativa pacticia a estos efectos, pero consciente de la puerta abierta a la desigualdad que los acuerdos pueden constituir,

propone que las normas bilaterales se muevan en un marco general previo unilateralmente establecido por el Estado, constituyendo los pactos una simple concreción de esa legislación unilateral a los efectos de contemplar las especificidades de la cuestión en el ámbito de cada confesión religiosa. Ciertamente que, como él mismo reconoce, suele justificarse el mayor peso de la bilateralidad en la regulación del mantenimiento estatal del ministro de culto que en la de su seguridad social en el hecho de que se asume como fundamento del primero la demanda confesional en función de las necesidades (no en todas las confesiones la de ministro es una dedicación exclusiva, por ejemplo), mientras que el fundamento de la segunda es de carácter más bien individual dado que todos los ciudadanos son merecedores de esa protección social, siendo posible aquí un régimen general que no cabe allí. Sin embargo, ese argumento, aunque no carente de valor en sí mismo, no le parece suficiente. Propone, en definitiva, extender a todos los aspectos económicos de la configuración jurídica del ministro de culto el modelo utilizado en la regulación de la seguridad social del clero italiano.

El capítulo segundo se dedica al análisis del mantenimiento estatal de los ministros de culto. Comienza el autor por denunciar un hecho incontestable: tradicionalmente, el Estado italiano ha volcado intensamente su intervención en este campo a favor del clero católico, afirmación que sigue siendo válida hoy, pues casi veinte años después de que el sistema tradicional haya sido reemplazado por uno nuevo siguen existiendo enormes diferencias entre la Iglesia católica y las Iglesias minoritarias: de hecho, el Estado atribuye un derecho subjetivo al sostenimiento estatal sólo al clero católico. Ello no impide que otras confesiones puedan obtener algún tipo de beneficios, pero sí que en esos casos se pueda hablar de un verdadero sistema de sostenimiento estatal de sus ministros de culto, sistema que, como tal, sólo existe por tanto en relación a la Iglesia católica.

La obra avanza con una breve (ya que al respecto existe una ingente producción doctrinal a la que el autor se remite) descripción de ambos sistemas, el anterior y el vigente, para luego detenerse, en la

primera sección de este capítulo, en el actual sistema de financiación del clero católico, en un intento de comprender el funcionamiento de los nuevos mecanismos introducidos por la reforma concordataria de 1984. Con ese fin el autor analiza la naturaleza, estructura y funciones de los entes entorno a los cuales gira el sistema dibujado por la normativa pacticia: los Institutos diocesanos y el Instituto central para el mantenimiento del clero. La sección se cierra con una propuesta del autor para mejorar ese funcionamiento.

En la sección segunda, sin embargo, de nuevo la atención se vuelca en los intereses individuales involucrados en la financiación estatal, analizándose tanto los límites a la remuneración como su tutela jurídica, y tanto en el ordenamiento estatal como en el canónico. Y ello sin perder de vista la perspectiva más arriba anunciada: lejos de limitarse el autor a una tarea puramente descriptiva, trata de comprobar cuando la normativa en vigor responde eficazmente a la necesidad de remover un estado de necesidad individual que es, a la postre, el interés principal que, según su tesis, justifica la existencia de la financiación. Y así, desde ese análisis transversal, detecta fácilmente las fallas del sistema para ponerlas de manifiesto y ofrecer posibles soluciones.

El tercer y último capítulo se centra en la seguridad social de los ministros de culto. Comienza el autor adentrándose en la evolución histórica de la seguridad social del clero en Italia, enmarcada en un breve estudio precedente de la evolución de la seguridad social ordinaria. Ese análisis pone ya de manifiesto las dificultades que surgen para el legislador italiano a la hora de combinar los principios generales que rigen en materia de seguridad social con la especial categoría de ministro de culto. Ello no obstante, el objetivo pretendido ha sido siempre garantizar a los ministros de culto que alcanzan una determinada edad la posibilidad de una existencia digna.

Con ese punto de partida, el autor se plantea revisar la legislación vigente en la materia desde la óptica que constituye su tesis: el deber de proteger socialmente a quien se encuentra en un estado de necesidad derivado del desarrollo de una actividad a favor de su comunidad, y no en cuanto trabajadores por cuenta ajena sino en cuanto ciudadanos que

siguiendo y realizando del modo más intenso su sentimiento religioso contribuyen al progreso moral y espiritual de la sociedad. Especialmente interesante en este punto es el análisis de la situación de los religiosos, que sólo gozan de protección social si además son trabajadores por cuenta ajena, no estando prevista la posibilidad de su inscripción en el Fondo de seguridad social de los ministros de culto; una diferencia de trato que no se justifica desde la perspectiva adoptada por el autor, ya que garantizar la seguridad social de todos los sujetos que desarrollan una actividad que contribuye al progreso moral y espiritual de la sociedad y que promueve la realización del sentimiento religioso propio es un deber del Estado que no admite distinciones.

Por último, el capítulo se completa con un necesario análisis del funcionamiento del Fondo y de las prestaciones sociales a favor del clero, tanto las derivadas del propio Fondo (de naturaleza pública) como las derivadas del Instituto central para el mantenimiento del clero (de naturaleza eclesiástica católica y complementaria de la pública).

Es esta una obra crítica, nada complaciente con la realidad que analiza, que denuncia y pone de manifiesto las desigualdades que el actual sistema de financiación de los ministros de culto y de su seguridad social genera: el primero, entre las distintas confesiones, el segundo, entre clero secular y religiosos. Pero ese es sólo un punto de partida, porque el profesor FIORITA busca ofrecer soluciones a las quiebras detectadas, y lo hace partiendo de una original hipótesis, anunciada ya desde el inicio de la obra: la financiación y seguridad social de los ministros de culto puede justificarse desde el estado de necesidad en que resulta inmerso quien dedica sus esfuerzos a desarrollar una actividad a favor de la comunidad y a través de la cuál realiza del modo más pleno posible su sentimiento religioso. Y utiliza esa plantilla con una doble función: como banco de pruebas de la congruencia del sistema, y como fuente de solución a las posibles incongruencias. La perspectiva por él adoptada permitiría además construir un sistema unitario que incluyera todos los aspectos económicos en que el Estado se involucra en relación a los ministros de culto, posibilitando que remuneración estatal y seguridad social del clero se enmarquen bajo unos mismos principios generales que, además, encuentran su columna vertebral en la persona, superando así las

tendencias institucionalistas que en ocasiones subyacen en las soluciones actuales.

Ahí radica a mi entender el mayor valor de *Remunerazione e Previdenza dei ministri di culto*, pero no está exenta de otras virtudes. Más allá del importante aparato jurisprudencial y bibliográfico utilizado, no quiero dejar de resaltar que se trata de una obra de escritura fresca y directa, de estructura y sistemática claras, que convierten en fácil, dinámica y amena una lectura que, *a priori*, dado su objeto de estudio, pudiera parecer árida.

No puedo por todo ello sino felicitar al profesor FIORITA agradeciéndole el trabajo realizado, y recomendar la lectura de este sugerente libro.
