

LOS SUJETOS DEL PATRIMONIO ECLESIASTICO Y EL «IUS EMINENS» DE LA SANTA SEDE

Los redactores del temario de la Tercera Semana de Derecho Canónico han distribuido, acertadamente, las ponencias fundamentales en tres apartados: sujeto, fuentes y gestión del patrimonio eclesiástico. Tocándome, por inmerecido honor, tratar del sujeto del patrimonio, páreceme necesario, antes de desarrollar el tema, hacer las indicaciones precisas sobre la naturaleza de la propiedad eclesiástica, su función y las características que la distinguen de la propiedad civil o común, sin lo cual no sería fácil discurrir sobre el sujeto o los sujetos de aquélla.

* * *

1. La base de la teoría de la propiedad son los viejos preceptos del derecho romano, que en una evolución de catorce siglos dió a las formas del dominio una plasticidad no superada por ningún derecho. El derecho romano ha conocido en el largo transcurso de su evolución casi todas las formas de la propiedad individual y social. Con ingeniosas distinciones y sutiles remedios supo organizarlas de manera que armonizaran con el fin correspondiente a cada una de ellas.

Es conocido que el dominio romano en una cierta época de su historia no fué unitario. Nos lo dice GAYO: "Sequitur ut admoneamus apud peregrinos quidem unum esse dominium; nam aut dominus quisque est, aut dominus non intelligitur. Quo iure etiam populus Romanus olim utebatur; aut enim ex iure Quiritium unusquisque dominus erat, aut non intelligebatur dominus. Sed postea divisionem accepit dominium, ut alius possit esse ex iure Quiritium dominus, alius in bonis habere" (1). A esta distinción del *nudum ius Quiritium* y del *in bonis habere* se añadieron otras, como la del dominio del "populus Romanus" sobre los fundos provinciales y la *possessio* de los particulares sobre los mismos, el *ius italicum* y el dominio peregrino, el colonato y las diversas formas enfitéuticas. En su diversa evolu-

(1) Gato, II, 40.

ción aparecen formas de propiedad y subpropiedad sobre las cuales obra una ordenación jurídica que finalmente se concreta en el derecho justinianeo, principalmente del Código de Justiniano, el cual, transmitido a los siglos posteriores, en particular de la Edad Media, fué la base de un estado social patrimonial que dura hasta nuestros días.

2. En el ambiente del derecho post-clásico romano nació la propiedad eclesiástica. Se distingue aquel ordenamiento jurídico por un cierto equilibrio entre el poder económico de los bienes que disfruta el poseedor y la acción de la autoridad pública sobre el mismo con una serie de limitaciones (limitaciones de la propiedad se llaman) que partiendo de la esfera del derecho público o del derecho privado contienen el concepto de dominio, en forma conveniente y útil a los intereses sociales y a los intereses particulares del poseedor. *Utilitas publica* y *utilitas privata*, como decían los romanos.

3. Cuando la Iglesia, reconocida su personalidad pública, comenzó a recoger en sus manos un patrimonio, principalmente inmueble, le imprimió un carácter de utilidad pública y social que quedó grabado en la historia con expresiones de la más subida sobrenaturalidad. Los bienes entregados a la Iglesia son *res sacrae*, *res divinae*, no en el antiguo sentido del derecho romano y pagano (2), sino en la forma pura que el cristianismo dió a la divinidad: *Res Dei, substantia Christi*. "*Dei sunt ea quae conferentur Ecclesiae*" (3). Es bien sabida la forma ingeniosa con que los Santos Padres exhortaban a los fieles a dejar una parte de sus bienes a la Iglesia para cumplimiento de sus fines. "*Reditus tuos, decía S. CIPRIANO, divide cum Deo tuo, fructus tuos partire cum Christo, fac tibi possessionum terrestrium Christum participem, ut et ille te sibi faciat regnorum coelestium coheredem*" (4). Y en modo práctico y jurídico SAN AGUSTÍN expresivamente proponía la forma de la donación: "*Fac (in tua hereditate) locum Christo cum filiis tuis, accedat familiae tuae Dominus tuus, accedat ad prolem Creator tuus, accedat ad numerum filiorum tuorum frater tuus. Cum enim tantum intersit, et frater esse dignatus est. Et cum sit Patri Unicus, voluit habere coheredes. Ecce ille quam largiter! tu quare tam serviliter? Duos filios habes, tertium illum computa; tres habes: quartus numeretur; quintum habes, sextus dicatur; decem habes, undecimus sit.*"

(2) Gai. II, 4.

(3) JULIANUS POMERIUS, *De vita contemplativa*, II, c. 16.

(4) *De opere et eleemosynis*, c. 13, CSEL, III, p. 383.

Nolo amplius dicere: unius filii tui serua locum Domino tuo. Quod enim dabis Domino tuo, et tibi proderit et filiis tuis: quod autem male seruas filiis tuis, et tibi oberit et filiis. Dabis autem portionem unam, quam unius filii deputasti. Deputa te unum amplius genuisse” (5).

4. Las conspicuas donaciones de los fieles formaron pronto un importante y en algunos casos ingente patrimonio eclesiástico, del cual hubieron de ocuparse por fuerza el derecho y la autoridad eclesiástica desde sus comienzos. Los mismos SS. Padres y los Concilios buscaron y hallaron fórmulas jurídicas oportunas, basadas en la misma ordenación romana, para regularla, defenderla y hacerla apta a aquel fin primordial por el cual los fieles daban sus bienes y la Iglesia los aceptaba. Ante todo, el sujeto del dominio. Los bienes de la Iglesia eran bienes sacros, y como tales dedicados a Dios, a cuyo servicio debían rendir utilidad. Dios, Cristo, los Santos son los *domini* de las cosas ofrecidas por los fieles en sentido eminente, mas el sujeto temporal es la iglesia particular a quien donaron. “Y porque en muchos testamentos, dice Justiniano, encontramos tales instituciones, por las que alguno instituyese su heredero universal a nuestro Señor Cristo, sin designar ningún templo, o instituye heredero a partes iguales o desiguales al mismo Señor nuestro Jesucristo (lo cual parece determinar según las antiguas leyes un heredero incierto), sancionamos, corrigiéndolas, que si alguno instituyera a Jesu Cristo Señor Nuestro heredero universal o particular, se entienda instituida *directis verbis* la iglesia de la ciudad, vico o pago, en que el difunto moraba y que los religiosísimos representantes o ecónomos puedan exigir la herencia: lo mismo valga si se dejara un legado o fideicomiso. Y los dichos bienes pertenezcan a las iglesias sacrosantas para que sirvan para alimentar a los pobres” (6). Todos saben la contribución que esta personalización de las iglesias particulares aportó a la concepción de la persona jurídica.

5. Los Concilios sujetaron el patrimonio eclesiástico a estrecha vigilancia y ordenación jurídica. Los bienes de la Iglesia se deben conservar y no se pueden enajenar “*quia res sacratae Deo esse noscuntur*” (7); están vinculados a un fin que la piedad de los fieles y la institución de la Iglesia les ha señalado y del cual no se pueden desprender. Con una expresión lapidaria, usada frecuentemente en la legislación y práctica eclesiástica, que remonta al siglo v, se dice: “*Res ecclesiae nihil aliud sunt nisi vota fide-*

(5) Sermo, 86, 12, PL. 38, 528. Cfr. SCHULZE, *Augustin und der Scetteil des germanischen Erbrechts*, pp. 178-190.

(6) Cod. Just. I, 2, 25.

(7) Conc. Carthagin. IV, c. 31.

lium, praetia peccatorum, et patrimonia pauperum" (8), y dando a esta fórmula una significación jurídica se concluye: "Ergo res ecclesiae pauperibus et militibus Christi stipendiariae debent intelligi" (9). Los poseedores no son tales, sino meros procuradores, "quia non sunt illa nostra, dice S. AGUSTÍN, sed pauperum quorum procuracionem quodammodo gerimus, non proprietatem nobis vindicamus" (10). El uso de los bienes de la Iglesia de parte de los eclesiásticos es de mera administración y dispensación: "secundum canonicam auctoritatem, sanctorumque dicta et exempla, administrare vel dispensare" (11), y sólo los sacerdotes indiscutiblemente tienen de Dios el cuidado y poder de disponer del patrimonio eclesiástico (12). La propiedad eclesiástica es, por consiguiente, una parte del patrimonio común que la oblación de los fieles ha sacado del comercio humano, restándola a su natural fin económico lucrativo, para consagrarla a Dios en función de aquellos altísimos fines para los cuales fundó Cristo su Iglesia: el culto de Dios, la caridad sobrenatural, el remedio de los pobres. "Omnia quae Domino offeruntur, decía elocuentemente el Concilio Trosleiano (Trosly, 909), procul dubio et consecrantur; et non solum sacrificia, quae a sacerdotibus super altare Domino consecrantur, oblationes fidelium dicuntur: sed quicquid ei a fidelibus offertur, sive homo fuerit, sive animal, sive ager, vel quodlibet artificium, aedificium, vestimentum, quodcumque mobile vel immobile... indubitanter Domino consecratur: et quicumque ab Ecclesia aliquid ex his quocumque modo alienaverit, abstulerit, invaserit, vastaverit, minoraverit, sive diripuerit, quia Christus et eius Ecclesia una est persona; et quaecumque Ecclesiae sunt, Christi sunt; procul dubio sacrilegium committit" (13).

6. La inmensa legislación eclesiástica, que a través de los siglos han producido los Romanos Pontífices y los Concilios universales o particulares, afirma y se apoya en estos principios fundamentales, de los que aquella ha deducido todas las conclusiones posibles, lógicas y naturales. Y no se ha detenido ante ningún invasor, que con uno u otro pretexto a lo largo de la Historia (¡y han sido tantos!) pretendiera poner las manos sobre tan sagrado depósito. Celeberrima es aquella exclamación del Concilio Pa-

(8) JULIANUS POMERIUS, *De vita contemplativa*, II, c. 9; Conc. Aquisgranense (816), c. 116, MGH. *Legum Sectio III*, Concilia, t. II, p. 398.

(9) Cfr. ib.

(10) PL., t. 33, c. 809.

(11) Conc. Parisien. VI (829), c. 15, MGH. *Legum Sectio III*, Concilia, t. II, p. 622.

(12) Conc. Rom. (502), c. 8; Conc. Aquisgr. II (836), c. 8, MGH. *Legum Sectio III*, Concilia, t. II, p. 719.

(13) HARDOUIN, Concilia, VI, c. 513. Cfr. SCHEYS, *De iure ecclesiae acquirendi et possidendi bona temporalia*, pp. 139 s.

risiense VI (829) que contestando a la constante dificultad, nunca enterada, de los usurpadores de bienes eclesiásticos, después de exponer la doctrina, dice: "Cese, pues, la ambición, que suele decir que las iglesias de Cristo tienen demasiadas cosas, y considere que los bienes de la Iglesia, por muchos que sean, si son dispensados en la manera en que deben dispensarse, no son demasiados. La codicia, más aún, el descuido de algunos dispensadores, no los extensos bienes de la Iglesia, son viciosos. Porque es sorprendente: la ambición de los seculares nunca tiene bastante, y la Iglesia de Cristo para ellos tiene demasiado" (14).

7. Paréceme que los rasgos apuntados definen bien la naturaleza de la propiedad eclesiástica, su función, sus fines, su eficacia. Mas algunas otras consideraciones completarán el esfuerzo hasta aquí logrado. La función de los bienes materiales (*bona temporalia*, dice el Código de Derecho canónico) es instrumental; han sido entregados por Dios a la naturaleza humana para que sirvan a cubrir sus necesidades. "Según su propia naturaleza, dice DE LANTSHEERE, y en sí mismos considerados, los bienes terrenos están destinados a subvenir a las necesidades humanas. Este destino es absolutamente general, y no supone ni establece ninguna relación particular entre un sujeto determinado y un bien asimismo determinado. Únicamente, para que esos bienes realicen su destino natural, deben emplearse ciertos medios y observarse ciertas reglas prácticas" (15).

Hemos visto cómo la Iglesia, desde sus principios, determinó el fin de los bienes terrenos que la liberalidad de los fieles y su capacidad natural de adquirirlos puso en sus manos. Aquella función, soberana en principio de la propiedad romana, derivada luego en una función prevalentemente económico-individual que le fué propia en la sociedad del Imperio, se reviste en la sociedad eclesiástica de un carácter eminentemente religioso y social representado por un destino que Cristo imprimió a todas las actividades de su Iglesia: el culto de Dios y la caridad entre los hombres. Fundándose en la naturaleza misma de las cosas, por consiguiente en el derecho natural, la Iglesia reivindicó su derecho a poseerlas, a hacer suyas las cosas, los bienes temporales necesarios al ejercicio de aquellas funciones. Aceptó el derecho de propiedad como era regulado y determinado por el derecho positivo, transformando su función en otra totalmente desconocida en la sociedad civil y que brotaba de las entrañas mismas de la doctrina de Cristo. A aquel derecho de propiedad no le cambió su carácter:

(14) Conc. París. VI, c. 18, MGH. *Legum Sectio III*, Concilia, t. II, p. 625.

(15) CIT. V. FALLON, *Principes d'économie politique* (Bourges, 1923), p. 157.

era verdadera propiedad la suya, le dió un destino diverso en cuanto la hacía servir *sólo* a las necesidades humanas determinadas en su propia misión.

8. Para entender un poco más esto sirve la consideración de lo que pudiéramos llamar la filosofía del derecho de propiedad. "La Iglesia no ha negado jamás o puesto en duda, dice Pío XI, el doble carácter de la propiedad, llamado individual y social, según que atiende al interés de los particulares o sirve al bien común; todos los teólogos unánimemente afirmaron siempre que el derecho de propiedad privada fué otorgado por la naturaleza, o sea por el mismo Creador, a los hombres, ya para que cada uno pueda atender a las necesidades propias y de su familia, ya para que, por medio de esta institución, los bienes que el Creador destinó a todo el género humano sirvan en realidad para tal fin; todo lo cual no es posible lograr en modo alguno, sin el mantenimiento de un cierto y determinado orden" (16). La Iglesia, pues, adquiriendo por derecho nativo de su propia constitución humano-divina los bienes temporales (can. 1.495, § 1), según los diversos títulos de adquisición (can. 1.499, § 1), los ha sometido soberanamente a una ordenación en consonancia con su fin. Aceptando su función económico-productiva, ha subordinado su primera utilidad, prevalente y exclusivamente hacia los fines eclesiásticos, eminentemente sociales. *Quod habet Ecclesia, cum omnibus nihil habentibus habet commune*. De suerte que cualquiera que sea la ordenación jurídico-positiva que se dé al derecho de la propiedad, el patrimonio eclesiástico, por su propia e íntima naturaleza, ha de cumplir ese fin esencial bajo la autoridad y jurisdicción de quien tiene confiados a sí por divina institución todos los poderes de la Iglesia: el Romano Pontífice.

9. Dos consecuencias se derivan de esta posición eclesiástica respecto a sus bienes: 1) que el patrimonio eclesiástico está inmediatamente sujeto a la ordenación eclesiástica bajo la jurisdicción y soberanía exclusivas de la autoridad de la Iglesia; 2) que ésta ha podido basarse y se ha basado de hecho en lo que se llama la estructura del derecho de propiedad según las diversas formas que ha revestido en la Historia, para definir, a través de los siglos, las relaciones jurídicas a que da lugar la posesión de bienes.

La primera conclusión está fundada en la misma constitución de la Iglesia, en su personalidad jurídica de derecho divino y en la necesidad de

(16) Enc. *Quadragesimo anno*, II, 1 (AAS, 1931, pp. 191-192).

cumplir sus propios fines, lo que exige la constitución de un patrimonio temporal eclesiástico.

La segunda nos introduce de lleno en la explicación de las relaciones jurídicas que interceden en la ordenación del patrimonio eclesiástico.

* * *

10. Hemos apuntado, y es de sobra conocido, que la propiedad, en su compleja estructura, ha dado lugar a muy variadas relaciones jurídicas. El influjo positivo de las concepciones históricas se ha manifestado en este campo de manera particularmente eficaz. Como es natural, el derecho eclesiástico y su legislación han sentido ese influjo a medida que atravesaban por las diversas fases históricas en que el derecho de propiedad aparecía en el régimen económico. Dos concepciones principalmente influyen en nuestra materia: la concepción unitaria del derecho de propiedad y la concepción feudal, que divide el dominio en dos partes, el dominio directo y el dominio útil.

11. La concepción unitaria del dominio es la que plasmó en el derecho romano cuando fueron abolidas aquellas formas secundarias de la *possessio in bonis*, la *possessio* de los *fundi vectigales*, *stipendiarii*, la *possessio provincialis* y otras, para entrar en una sola potestad: "*sit plenissimus et legitimus quisque dominus sive servi sui sive aliarum rerum ad se pertinentium*" (17). Es decir, el dominio es la *plena in re potestas* (18). Sobre ella se ciernen limitaciones tanto de derecho público como de derecho privado que Justiniano impone legislativamente en razón de las funciones que a tal potestad competen, para armonizar las facultades que sobre las cosas tienen el poder público, los poseedores y las relaciones de unos y otros.

Pero la propiedad individual se concreta en un *solo sujeto*, con facultades y poderes que le dan el máximo disfrute compatible con las necesidades sociales: "*iuris utendi, fruendi et perfecte disponendi quatenus iuris ratio patitur*" (19).

A pesar de las muchas formas enfiteúticas, que alguno ha llamado relaciones de sub-propiedad, como fueron el colonato, la enfiteusis propiamente dicha y otras, el dominio es uno, y un solo sujeto es el que sostiene la denominación de propietario o *dominus*. Las fuentes eclesiásticas nos

(17) Cod. Just. VII, 25, *de nudo ex iure Quiritium tollendo*.

(18) Inst. Just. II, 4, 4.

(19) ALCIATO, Cfr. SCIALOJA, *Teoria della proprietà*, I, p. 265.

hablan de las iglesias particulares como sujetos de la propiedad eclesiástica en todo el tiempo en que vige el derecho romano, salvo la calificación de *res Dei*, *substantia Christi*, etc., que se da a los bienes eclesiásticos, según hemos explicado antes.

12. Luego, en el medioevo las ideas cambiaron rápidamente bajo la influencia del derecho germánico. "Las invasiones, dice LEICHT, que crearon en las provincias occidentales del Imperio romano los nuevos Estados germánicos, dieron un nuevo contenido al derecho de propiedad, que hizo cesar en gran parte aquella profunda distinción entre el derecho privado y el derecho público que se había formado en la época imperial, a través de los largos siglos en los cuales la energía de los emperadores había asegurado a una buena parte de los territorios sujetos a ellos, el grande beneficio de la paz: la "pax romana". En estos nuevos Estados, el derecho de propiedad existe, sí, pero está estrechamente subordinado a criterios de derecho público. En las tribus germánicas la propiedad inmobiliaria pertenecía en origen solamente al agregado político al cual pertenecían los individuos; el derecho de éstos sobre la tierra podía desarrollarse solamente en vía subordinada a la del agregado. A los individuos correspondía un verdadero derecho de propiedad sólo sobre los bienes muebles; había, pues, una profunda distinción entre la propiedad inmobiliaria y la propiedad mobiliaria" (20).

13. Precisamente en el régimen inmobiliario se construye la nueva teoría del doble dominio: dominio útil y dominio directo, creación de los glosadores, que tentaron de resolver de esa manera los diversos casos (feudo, enfiteusis, superficie, beneficio eclesiástico), en los cuales no se sabía a quién atribuir la propiedad, si al concedente o al concesionario (21). Se entendía que dos sujetos podían ser propietarios de la misma cosa, no en cuanto a la parte que cada uno podía pretender sobre ella, sino en cuanto a la cualidad del derecho (22).

Los derechos retenidos por el concedente estaban protegidos en el derecho romano por una *actio in rem directa* otorgada por el *ius civile*, los derechos del concesionario por una *actio in rem utilis* propia del derecho pretorio. De aquí tres clases de dominio: el *dominium directum*, único,

(20) P. S. LEICHT, *Storia del diritto italiano, Il diritto privato*, parte seconda, p. 8.

(21) Parece que fué Búlgaro, uno de los cuatro célebres doctores de Bolonia, el primero que encontró el concepto y la expresión de *dominium utile* en la glosa *usucapio* al Dlg. 41, 3, 3.

(22) SALVIOLI, *St. del diritto italiano*, IV, p. 197; BRUGI, *Della proprietà*, I, p. 23; MEYNIAL, *Notes sur la formation du domaine divisé (direct et utile)*, en "Mélanges Fitting", II, pp. 409-411; CHENON, *Histoire générale du droit français public et privé*, II, p. 181.

despojado del absolutismo propio del derecho romano antiguo, simplemente un *ius incorporale* sobre la cosa; los dominios *utilia*, tan numerosos cuantos eran los modos de usar útilmente las cosas; el *quasi-dominium* aplicable a los casos en que el derecho romano concedía la *actio publiciana*. Correspondiendo a estos dominios, distinguían los glosadores tres clases de posesión: *civilis*, que producía los efectos de la posesión romana en relación con el *dominium directum*; *naturalis*, con los mismos efectos en relación con el *dominium utile*; *corporalis*, o sea la del mero detentador. Es decir, el *dominium directum* y el *dominium utile* eran en cuanto al dominio iguales; iguales asimismo los modos de transferirlos (23). Completan el cuadro las diversas formas de *investidura*.

Esta es brevemente la teoría. Que, aplicada en toda su extensión y principalmente a la concesión feudal de las tierras a cambio de los servicios que había de prestar el utilitarista o vasallo, formaron la base del régimen patrimonial de la Edad Media, con toda su complejidad de las enfeudaciones y subenfeudaciones.

14. El patrimonio eclesiástico se vió envuelto en estos cuadros feudales, aun cuando muchos de sus bienes los poseyeran las iglesias alodialmente, es decir, tierras no sujetas al vínculo feudal. Esto explica la grande importancia que los canonistas concedían al título *de feudis* de las Decretales y los extensos comentarios que escribieron. Basta citar al Cardenal DE LUCA. Una parte importante de los bienes eclesiásticos, o sea los benéficiales, hallaron su ordenación jurídica más concreta en una legislación especial derivada de los antiguos *beneficia*; excluyendo al beneficiario de todo dominio, aun del *dominium utile*, lo relegaron a la condición jurídica del *usufructuarius*, si bien con los extensos poderes del *administrator*. En los demás bienes eclesiásticos los canonistas fácilmente dedujeron las consecuencias de la división del dominio, atribuyendo al Papa un dominio derivado de su plena potestad, a la manera como al Príncipe o Emperador los civilistas reconocieron el *dominium eminens* con todas las consecuencias que aquéllos sacaron en orden a las limitaciones de la propiedad privada y a las regalías (24).

La concepción de este *dominium eminens*, facilitada por la división del concepto del dominio, y por las muchas vicisitudes por que pasó en la Edad Media la confusión entre el derecho público y el derecho privado;

(23) MEYNTAL, l. c., pp. 441-440.

(24) LEICHT, *Storia del d. i. Il diritto privato*, pp. 84 y s. La aplicación de las regalías en materia eclesiástica la expone Pöschl, *Die Entstehung des geistlichen Benefiziums*, en "Archiv für Katholischen Kirchenrecht", t. 106 (1926), p. 457.

vino por fin a plasmarse en la distinción de dos especies de propiedad coexistentes en la misma cosa, una en el campo del derecho público, la otra en el campo del derecho privado. A la potestad del Príncipe que se desarrolla en el campo del derecho público se llamó *ius eminens* o *dominium eminens seu altum*, o en forma un poco diversa *dominium generale seu universale*.

15. Pero es ya hora de ver si en la propiedad eclesiástica era aplicable en toda su extensión esta concepción dominical. Es sabida la gran controversia que agitó a canonistas y teólogos sobre el sujeto del dominio eclesiástico. Los teólogos negaban que los prelados eclesiásticos o los rectores de las Iglesias fueran *domini*, puesto que todos los bienes eclesiásticos son *res Dei*; a lo sumo podían tener la facultad de *administratores* y *dispensatores* en nombre de Dios y de Cristo, a quienes los piadosos oferentes habían consagrado sus bienes. Y en esta concepción entraba también el Papa, según el conocido texto de Santo Tomás: "*Res ecclesiae sunt Papae, ut principalis dispensatoris, non ut domini et possessoris*" (25). Por el contrario, los canonistas, comúnmente, por lo menos hasta el siglo XVI, creían que el Papa era verdadero *dominus* de los bienes eclesiásticos en la misma forma que el Emperador era *dominus mundi*, como proclamaba el doctor bolonense MARTINUS.

Los canonistas medievales, JOANNES ANDREAE, CARDINALIS HOSTIENSIS, ABBAS PANORMITANUS, PETRUS DE ANCHARANO insistían en el concepto dominical de la potestad del Papa, al menos como la del Emperador: "*quia pública persona est Papa, et quia singulariter et universaliter super omnes ecclesias habet plenitudinem potestatis*", decía INOCENCIO IV (SINIBALDO DA FIESCHI) (26). Con gran fuerza luego sostuvieron la potestad del Papa sobre todas las cosas eclesiásticas el CARDENAL TORQUEMADA, D. SOTO, NAVARRO DE AZPILCUETA, CAYETANO y otros. Pero insistieron en que tal potestad era sólo de administración y dispensación supremas. Con lo cual la disputa se hizo vivísima entre canonistas y teólogos, sosteniendo los primeros que era verdadera potestad dominical, mientras los segundos apelaban a la condición sagrada de las cosas eclesiásticas, que no tenían más dueño que Dios: *res Dei*. Algunos, como MOLINA (27), distinguieron, *pro clariori intelligentia*, el sujeto particular y el sujeto universal: "*dominium eiusmodi bonorum esse penes Ecclesiam particularem, cuius sunt, ut penes Ec-*

(25) 2-2, q. 100, art. 1, ad VII.

(26) In V Decretalium libros, l. I, de pactis, § cum pridem, v. *Reservavit*.

(27) *De iustitia et iure*, II, q. 142.

clesiam Eborensem, Toletanam, Romanam, etc., nomine Ecclesiae communitatem ipsam intelligendo cum suo capite, aut subordinatis capitibus. Quatenus autem unaquaeque Ecclesiarum particularium pars est universalis Ecclesiae, dominium bonorum omnium ecclesiarum particularium esse penes Ecclesiam universalem, cuius Summus Pontifex est caput universale". Creo que es en este tiempo cuando algunos teólogos encontraron la distinción del *subiectum inhaesionis* y el *subiectum utilitatis*, por una acomodación de la distinción entre el *dominium directum* y el *dominium utile*, aun cuando la cosa se refería no a la substancia del dominio, sino a la subjetivación (28).

16. La difícil cuestión vino a agudizarse por razón de las atribuciones que los Papas hacían de los bienes de los conventos suprimidos a otras entidades eclesiásticas, y que determinó la extensa exposición que PROSPERO FAGNANI hizo de toda la cuestión en su famoso título *Ne clerici vel monachi*, in lib. III Decretalium, nn. 21-41. Esta exposición fué resumida por BENEDICTO XIV en su no menos famosa epístola *Cum encyclicas* (24 de mayo de 1754) (29) para justificar las condonaciones que el Papa hacía de los bienes usurpados en Albania en tiempo de la invasión de los turcos.

17. En toda esta disputa fácil es ver que el mayor obstáculo que unos y otros encontraban en la solución era, por una parte, la dificultad de definir el dominio, por la confusión que los juristas medievales indujeron en la materia con sus concepciones alejadas de la unidad de la concepción romana; por otra, la singularidad de la propiedad eclesiástica, cuyo fin, ilustrado más arriba, limitaba intrínsecamente las facultades dominicales, pues, como bienes consagrados a Dios, debían destinarse al fin sobrenatural; por fin, la dificultad en que el derecho público de la Iglesia se debatía para definir (y no era ésta sola la materia en que se presentaba) las relaciones entre el poder supremo del Papa y las iglesias particulares en forma que fuera expresión de la soberanía del poder supremo, como en el derecho público del Estado se iba afirmando con terminología precisa y determinada.

Puede ser sorprendente hacer constar que en ninguno de los teólogos y canonistas que trataron la cuestión de la potestad del Papa sobre los bienes eclesiásticos, aparece la expresión *jus eminens, dominium eminens* para definir la supremacía pontificia sobre el patrimonio de la Iglesia. La

(28) Cfr. BAÑEZ, *De iustitia et iure*, ad q. 62.

(29) *Fontes I. c.*, II, n. 428, p. 426.

expresión común era *dominium generale, universale*. La denominación de la potestad de derecho público en el campo patrimonial con la palabra *dominium eminens* fué propia de los juristas holandeses y alemanes del siglo XVII, cuando, a impulsos de una exaltación de la soberanía en el derecho público, se quiso dar al Príncipe aquella plenitud de potestad que culmina en el absolutismo.

Estos juristas no menos se confundieron en seguir la concepción medieval de la división del dominio, concepción que se traducía en las mismas leyes civiles. Todavía el Código civil austríaco de 1814 hacía la distinción de dominio útil y directo (art. 357). De aquéllos pasó la expresión a los autores de derecho canónico, cuando en fuerza del absolutismo josefinista, quiso el Emperador austríaco reivindicar para sí el *dominium eminens* sobre el patrimonio eclesiástico. Los canonistas, no afectos a la curia imperial, replicaron que el *dominium eminens seu altum* pertenecía al Romano Pontífice *universae Ecclesiae caput* (30).

18. Es manifiesta en toda esta exposición del *ius eminens* la intención de equipararlo a los derechos de la soberanía sobre las cosas. Los dos conceptos de soberanía y dominio no solamente no son opuestos, sino que tienen entre sí una estrechísima analogía; analogía que viene manifestándose desde los más antiguos tiempos del derecho romano. Son ambos derechos eminentes, es decir, derechos que están por encima de otros, plenos, que se ejercitan en órdenes diversos, pero con aquella supremacía que es característica de cada uno.

Pero esta teoría del dominio eminente, sobre todo en el terreno patrimonial, tuvo un rudo golpe en la Revolución Francesa. Es sabido que los redactores del Código civil Napoleónico, abandonando toda concepción del doble dominio, volvieron a la concepción unitaria del derecho de propiedad. Tornando como base a la máxima romana *duorum in solidum dominium vel possessionem esse non posse* (31), abolieron la noción de dominio directo, convirtiendo el dominio útil en el verdadero dominio. Ciertamente la máxima romana tenía otro valor; mas la consecuencia fué volver al régimen de unidad del concepto dominical con un acentuado reflejo del derecho romano sobre el derecho civil actual.

La expresión *dominium eminens* quedó aún, en forma un poco anticuada, para indicar la soberanía del Estado relativa a los bienes y para la cualificación de la propiedad del Estado sobre determinados bienes que se

(30) Véase Concilium Prov. Neogranatense (1868) en Collect. Lacen., t. VI, col. 554.

(31) Dig. 13, 6, 5, 15.

llaman *públicos* o *de uso público*. Mucho se disputa sobre la naturaleza de ese derecho, si es derecho de propiedad o sólo derecho de *imperium*. "Il vero e, dice RUGGIERO, che elementi, di sovranità entrano nel rapporto, ma non lo esauriscono, ed elementi del diritto di proprietà pubblica, intendendosi con ciò un rapporto reale ma di natura pubblicistica e soggetto a norme diverse da quelle che regolano la proprietà di diritto privato" (32). De todas maneras, es claro que en la relación dominical, cualquiera que ella sea, hay una parte que toca a la potestad pública, llámese *imperium* o soberanía, que trata de impedir el absolutismo de la propiedad, o de hacerla servir, sin alterar sus características, a aquella función de bien común, que es necesaria en la actuación de cualquier derecho.

* * *

19. El régimen actual de la propiedad eclesiástica, conforme se ha definido en el Código de Derecho canónico, responde, por una parte, a esta concepción unitaria del dominio, y por otra a sus necesarias tradiciones en consonancia con la naturaleza y carácter de los bienes eclesiásticos. Era evidente que el Código debía abandonar la terminología y la concepción del dominio directo y del dominio útil, puesto que los Códigos civiles, a los cuales trata de acomodarse (can. 1.508, 1.529), la han suprimido, y algunos, como el Código civil italiano de 1942, aun en la descripción del derecho real de enfiteusis. Por otro lado, la concepción de la división de dominio entre las iglesias particulares y la Sede Apostólica o la Iglesia universal, como dominio útil en aquéllas y dominio directo en ésta, ni respondía antes a la verdadera situación de las cosas, ni tenía apoyo en las fuentes y doctrina canónicas. Aun cuando PHILLIPS y algunos canonistas alemanes del siglo pasado la hayan defendido para explicar la posición del Romano Pontífice en relación con los bienes eclesiásticos de las personas morales inferiores (33), esta doctrina tenía que ser necesariamente abandonada, como era evidente. Ni mejor fortuna tuvo otra teoría, también de procedencia alemana, que cualificaba a las iglesias particulares como las antiguas *stationes fisci* en relación al *fiscus* del Emperador romano. Ciertamente que aquellas *stationes* tenían a su cargo la percepción de los tributos, la administración de los gastos, la dispensación de las cosas provinciales (34). Pero la teoría era demasiado artificiosa y sin ninguna tradición canónica.

(32) DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, II, p. 333.

(33) Cfr. FRIEDBERG-RUFFINI, *Diritto ecclesiastico*, p. 739.

(34) DAREMBERG-SAGLIO, *Dictionnaire des antiquités grecques et latines*, v. Statio.

y, además, no expresaba el derecho de propiedad verdadero que compete a las personas morales eclesiásticas (35).

20. La necesidad de defenderse contra las injustas expoliaciones de los bienes eclesiásticos, cometidas por los Estados en el transcurso del siglo pasado, a título o pretexto de que los bienes de la Iglesia no tenían sujeto de propiedad, obligó a algunos canonistas a tratar esta cuestión desde el punto de vista de la doctrina canónica.

Dos teorías obtuvieron la preferencia: a) el sujeto de los bienes eclesiásticos era la iglesia particular o la persona moral que es titular de los mismos (SCHULTE, D'ANNIBALE, LEHMKHUL, WERNZ); b) el sujeto de los bienes eclesiásticos es la Iglesia Universal, que ostenta la personalidad verdadera en la Iglesia (AICHNER, PHILLIPS, HIRSCHERL).

SANGUINETTI (36) fué quien atribuyó al Romano Pontífice, como *subiectum emánens iuris possidendi*, el dominio de todos los bienes eclesiásticos.

Manifiestamente el no hallarse todavía definida la doctrina de la personalidad moral en el derecho canónico, así como la redacción de los antiguos textos y las distintas concepciones de la propiedad, influyó en la formulación de estas teorías, que en el fondo no diferían sustancialmente.

21. El Código de Derecho canónico aportó la necesaria claridad. Pues, por un lado, recibió la doctrina de la personalidad jurídica, reconociéndola en la Iglesia Universal, en la Sede Apostólica y en las demás instituciones en la forma determinada por el canon 100. Por otro lado, y como atributo de la personalidad, era necesario reconocer el derecho de adquirir y retener los bienes a todas las personas morales eclesiásticas; más aún, sólo los bienes pertenecientes a una persona moral eclesiástica, fueron reconocidos como bienes *eclesiásticos* (can. 1.497). De aquí la declaración formal de que el dominio está subjetivado en la misma persona moral que adquirió los bienes (can. 1.499, § 2), incluso cuando se trata de los bienes que constituyen la dotación del beneficio eclesiástico: *penes ipsum ens iuridicum* (canon 1.410), por lo cual el beneficio, definido nuevamente en el Código, se declara formalmente persona moral (can. 1.409).

Opuesto el Código a toda teoría de división del dominio, en consonancia con la casi totalidad de los Códigos civiles modernos, la propiedad toda entera la concentra en un solo sujeto. Al definir cuál es ese sujeto, reprodu-

(35) VERING, *Kirchenrecht*, § 206.

(36) *Iuris ecclesiastici institutiones*, pp. 376 y s.

ce el derecho romano justinianeo, y la sentencia más admitida por los canonistas: la persona moral que adquirió los bienes. El contenido de este derecho de propiedad viene fijado en la misma manera en que tradicionalmente se establece en las fuentes eclesiásticas: administración y dispensación para los fines propios de la Iglesia (can. 1.495, 1.496, 1.518). Esos fines en diversas partes del Código se determinan así: el culto divino, la honesta sustentación del clero y de los ministros, la piedad y la caridad, tanto espiritual como corporal, de suerte que queda excluído aquel carácter de plenitud en el goce de los bienes que compete al propietario. El propietario eclesiástico no puede hacer suya la definición del Código civil italiano (art. 832): "Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico" (37). La propiedad eclesiástica está internamente limitada por el fin de la Iglesia. Es en este sentido que se dice que los bienes eclesiásticos tienen una función social, destacando sobremodera en ellos el carácter social de la propiedad. A cualquiera persona moral eclesiástica a que pertenezcan, siempre habrán de servir a dichos fines, y ninguna persona moral eclesiástica puede cambiarlos o alterarlos.

22. De aquí se deduce que si en la economía general de la propiedad el dominio eclesiástico funciona como propiedad individual, o sea que los dueños son personas morales individuales, que realizan los actos de dominio, pero sólo han de ponerlos en orden al cumplimiento de aquellos fines.

Ahora bien, los fines de la Iglesia están supremamente confiados a la autoridad apostólica. La Sede Apostólica, y ella sola, tiene manifiestamente la jurisdicción necesaria para que tales fines en un orden jurídico conveniente vengan realizados. Esta potestad de jurisdicción es soberana, con todos los atributos que la soberanía concede. En la potestad civil, la soberanía viene regida por la necesidad de conseguir el bien común. Según ello, la soberanía jurisdiccional del Estado sobre los bienes privados exige principalmente la limitación del poder dominical y la observancia de los deberes que se imponen al propietario en aras del bien común.

En los bienes eclesiásticos, el poder jurisdiccional del Romano Pontífice es más intenso aún, pues la dirección de los bienes hacia aquel fin sobrenatural, que es obligación de todos los poseedores de bienes eclesiásti-

(37) Citamos el Código civil italiano por ser el más moderno (1942); pero véanse asimismo Cód. civ. fr., art. 544; Cod. civ. alemán, art. 903; Cód. civ. suizo, art. 641; Cód. civ. esp., art. 348.

cos, su,one, en aquél a quien tal dirección está confiada en grado supremo, los poderes necesarios para vigilar, intervenir y suplir la gestión de los propietarios de bienes de la Iglesia.

23. Sin necesidad de emplear términos anticuados, *ius eminens, dominium altum seu eminens*, el Código de Derecho canónico define esta potestad suprema, que es esencialmente jurisdiccional, con la palabra *auctoritas*. “*Dominium bonorum, sub suprema auctoritate Sedis Apostolicae, ad eam pertinet moralem personam, quae eadem bona legitime acquisiverit*” (can. 1.499, § 2). Que el ejercicio de esta potestad suprema llegue en algunos casos a actos de disposición de los bienes eclesiásticos es consecuencia natural de lo dicho. Basta que lo requiera el bien común de la Iglesia. Lo decía BENEDICTO XIV: “Nos, qua Summus Pontifex, nisi domini supremi, certe quidem sumus temporalium bonorum Ecclesiae dispensatores: Res ecclesiae sunt Papae, ut principalis dispensatoris, non ut domini et possessoris: inquit S. Thomas 2, 2, quaest. 100, art. 1, ad septimum, ex quo porro sequitur, ut non quidem vel ad ditandos consanguineos, vel ex arbitrariis causis fas sit nobis Ecclesias suis nudare bonis; at illud quidem ut quoties urgens subsit ratio, qualis indubie est, remove praesens calamitatis discrimen, ostium, quantum in nobis est, Apostasiae intercludere, et fluctuantibus animis conciliare tranquillitatem, nobis liceat, quod nunc facimus, imperare, ut probata licet Ecclesiarum iura conticescant, utque illae ipsae, pro publica incolumitate ac religionis commodo, sacrificium quasi faciant suorum bonorum, quae non possident, et quae publici luctus tempore iisdem fuerunt adempta” (38).

Todo el orden jurídico establecido en la Iglesia para los bienes eclesiásticos está fundado en esa suprema autoridad, y toda la acción de la Sede Apostólica sobre aquéllos se basa en el principio que en la forma tradicional enuncia el canon 1.518: “*Romanus Pontifex est omnium bonorum ecclesiasticorum supremus administrator et dispensator.*”

RAMÓN BIDAGOR, S. J.

Decano de la Facultad de Derecho Canónico
de la Universidad Gregoriana de Roma

(38) C. I. C. Fontes, II, p. 428.