

Regulación jurídica de las
relaciones con la Santa Sede

por
José Giménez y Martínez de Carvajal

de la Obra en colaboración

"Las Reformas Urgentes"

Madrid, 1976

097/050/068

Entre las reformas urgentes que es necesario afrontar en España se han incluido las referentes a la regulación jurídica de las relaciones con la Iglesia.

Para contribuir al planteamiento del problema —y, si es posible, a su esclarecimiento— se me han pedido unas breves consideraciones, sobre la base del siguiente cuestionario: a) necesidad de la reforma; b) viabilidad de la misma a corto plazo, y c) cómo realizarla.

Dado el poco espacio de que se dispone para un tema tan amplio y complejo, que necesitaría un libro entero, tal vez lo mejor será responder de forma global a la triple pregunta.

En sus relaciones con los Estados y las comunidades políticas, y con la anuencia de los mismos, la Santa Sede viene utilizando los conceptos del orden y del derecho internacionales. En otras palabras, a la Santa Sede se le reconoce hoy, sin ninguna dificultad, una personalidad jurídica internacional. Personalidad jurídica internacional que lleva consigo un «ius legationis» o capacidad para enviar y recibir legados manteniendo relaciones diplomáticas, y un «ius tractatum» o posibilidad de concluir acuerdos internacionales.

Al hablar, pues, de una posible reforma o revisión de las relaciones jurídicas entre la Iglesia y los Esta-

dos o comunidades políticas, puede considerarse un triple problema:

- 1 el básico de si realmente la Iglesia debe continuar adoptando, en sus relaciones con los Estados, la estructura o forma de persona jurídica internacional;
- 2 si el «ius legationis» debe seguir ejerciéndolo como hasta ahora, y
- 3 si los concordatos o convenios son instrumentos idóneos y convenientes para regular actualmente las relaciones entre la Iglesia y los Estados.

En cuanto al primer problema, hoy no existe ningún inconveniente, ni desde el punto de vista eclesial ni desde la perspectiva sociopolítica, en reconocer a la Iglesia personalidad jurídica internacional, siempre que se mantenga clara la esencial diferencia que existe entre la Iglesia y los Estados.

En épocas anteriores, en las que no se concebían más sujetos de derecho internacional que los Estados, podían plantearse serias dificultades. La Iglesia, entonces, para intervenir en la vida internacional, tenía que constituirse en Estado o, al menos, «disfrazarse» de Estado, lo que comprometía gravemente su naturaleza y sus funciones espirituales.

Superado el viejo concepto unívoco de personalidad jurídica internacional, atribuible sólo a los Estados o comunidades políticas soberanas de base territorial, y aceptada en el orden internacional la posibilidad de otras formas y de otros sujetos de base personal y con finalidades distintas de las del Estado, no se ve ninguna dificultad en poder atribuir a la Iglesia la capacidad de actuar en el orden internacional, sin detrimento de su naturaleza espiritual y moviéndose exclusivamente en el ámbito de sus propias funciones.

Aceptar el principio de la personalidad internacional de la Iglesia, no quiere decir que ésta deba continuar, en ese orden, presentándose y actuando como hasta ahora. Es evidente que al constituirse la Iglesia en Estado —los Estados Pontificios— o al disfrazarse de tal —el Estado Ciudad del Vaticano—, ha incorporado a su forma de ser y de actuar elementos y rasgos específicamente estatales y temporales de los que deberá purificarse para ofrecer al mundo el testimonio de los valores evangélicos que la Iglesia debe encarnar y proclamar.

El derecho de legación activa y pasiva es consecuencia lógica de la personalidad jurídica internacional. Reconocida ésta a la Iglesia, debe serle también reconocido aquel derecho. Unos ochenta países, la mayoría de ellos sociológicamente no católicos y muchos ni siquiera cristianos, mantienen relaciones diplomáticas normales con la Santa Sede.

Es cierto que el representante pontificio —Nuncio o Internuncio— ofrece, dentro del derecho y de la práctica diplomáticos, rasgos muy peculiares al ejercer no sólo la legación ante los Gobiernos, sino también una función pastoral cerca de las Iglesias locales de la nación.

Las nuevas condiciones de la vida internacional, las reformas eclesiales —y especialmente la creación, importancia y desarrollo de las conferencias episcopales—, así como el nuevo espíritu impuesto por el Concilio Vaticano II a toda forma de presencia de la Iglesia en el mundo, exigirán un replanteamiento de la figura y las funciones de los representantes diplomáticos de la Santa Sede. El tema, sin embargo, por su complejidad y sobre todo por su carácter genérico y universal que va más allá del problema concreto de las relaciones de la Santa Sede con España, cae fuera de estas breves consideraciones.

El problema de mayor interés para nosotros es el referente a las relaciones concordatarias. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado español, ¿deben regularse por un concordato o por acuerdos equivalentes? En caso afirmativo, ¿deberán introducirse cambios y reformas en el contenido o en la estructura o forma del actual concordato?

Antes de analizar el caso español, y para enmarcarlo en una perspectiva más amplia, conviene hacer algunas consideraciones generales acerca de la actual problemática concordataria. Porque lo que hoy muchas veces está en discusión no es sólo la conveniencia o justificación de un determinado concordato, sino la razón de ser y el valor de la misma institución concordataria.

En el orden de los hechos, hay que recordar que la Santa Sede mantiene hoy relaciones concordatarias —mediante concordatos, convenios o acuerdos de diversa índole, algunos concluidos recientemente y con posterioridad al Concilio Vaticano II— con bastantes países muy diferentes entre sí en cuanto a su estructura política y a su situación religiosa.

En el aspecto doctrinal, nuestro juicio podría sintetizarse brevemente en las siguientes afirmaciones:

1 El concordato o, mejor, la institución concordataria, no es incompatible con la naturaleza espiritual de la Iglesia ni con el espíritu evangélico que debe animarla. Otra cosa es que, de hecho, hayan existido concordatos menos conformes y aún abiertamente en contraste con dicho espíritu. Puede condenarse el contenido de muchos concordatos, pero no por eso también el mismo instrumento o institución concordataria.

2 El concordato no es necesario. Es uno entre los diversos medios posibles para regular las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política. Su oportunidad o conveniencia estará condicionada por las circunstancias sociológicas, religiosas y políticas.

3 El concordato puede ser útil en países cuya constitución y legislación interna garantice y tutele los derechos humanos y reconozca, por tanto, a la Iglesia y a sus fieles —no menos que a todos los otros grupos y personas— una justa libertad. Reforzar esa legislación interna con un compromiso supranacional y, por tanto, con un nuevo vínculo, es siempre conveniente. Eso es lo que, en último término, hacen Estados democráticos que firman convenciones internacionales para la tutela de aquellos mismos derechos y libertades reconocidos previamente en sus propias constituciones.

4 El concordato puede ser también útil para desarrollar, mediante normas convenidas más detalladas, los principios constitucionales de un país acerca de la libertad religiosa de las personas y de los grupos, sin crear por ello ninguna situación privilegiada para la Iglesia. Puede serlo igualmente para que ésta colabore con el Estado o con otros grupos o instituciones en campos de interés social como el educativo, cultural, benéfico o asistencial, al servicio de los hombres y de la comunidad humana, nacional o supranacional.

Partiendo, pues, de la base de que el concordato, sin ser necesario, puede constituir un instrumento válido para regular los derechos religiosos de los ciudadanos y las relaciones entre la Iglesia y el Estado, es claro que necesita una profunda revisión para que responda a la sensibilidad contemporánea y a las nuevas condiciones sociales, políticas y religiosas.

La revisión de la institución concordataria —y todo ello vale especialmente para el concordato español— se refiere tanto a su contenido como a su forma o estructura.

En cuanto al contenido es claro que el concordato futuro deberá incorporar hasta sus últimas consecuencias los principios de la libertad religiosa y de la no discriminación de los ciudadanos, así como responder realmen-

te a los legítimos deseos y aspiraciones de los fieles y ciudadanos.

En consecuencia, el Estado deberá reconocer en el concordato y garantizar la libertad y autonomía de la Iglesia en su organización y en el ejercicio de sus funciones propias. Esto implica, entre otras cosas, la renuncia a intervenir en el nombramiento de los obispos y cargos eclesiásticos y en la determinación de circunscripciones eclesiásticas.

La Iglesia, por su parte, debe renunciar a todo privilegio dentro de la Comunidad política ya que —además de constituir un medio o instrumento inadecuado para el ejercicio de sus funciones propias y empañar su testimonio ante los hombres, dificultando su labor evangelizadora— la no discriminación entre los ciudadanos por motivos religiosos constituye hoy un principio fundamental.

Un amplio campo para posibles acuerdos entre la Iglesia y los Estados o comunidades políticas supra o infraestatales, puede venir dado por la colaboración entre ambas Instituciones en favor de la comunidad humana en materias como la enseñanza, el matrimonio, la familia, la educación, la promoción social, la beneficencia, la lucha contra injusticias y discriminaciones, y, en general, sobre todo aquello que pueda contribuir a la justicia y a la concordia entre los hombres.

Sin poder establecer una norma general sobre el contenido de los acuerdos entre la Iglesia y los Estados, que dependerá en gran parte de las condiciones sociales, políticas y eclesiales de cada país, no cabe duda de que ciertos principios generales, tanto políticos —contenidos fundamentalmente en las declaraciones y convenciones internacionales sobre los derechos del hombre y que hoy, al menos teóricamente, pueden considerarse como patrimonio de los pueblos civilizados y democráticos—, como eclesiales —especialmente los proclamados en el Concilio Vaticano II— deberán inspirar los futuros concordatos y acuerdos.

También cabe hablar de una reforma de la estructura misma del Concordato.

Estimamos que está superada la figura de un concordato, documento único y monolítico, elaborado al máximo nivel jerárquico, que pretende establecer un sistema completo de normas, jurídicamente indiferenciadas, por las que se regulen todas las materias que pueden ser objeto de interés, conflicto o colaboración entre la Iglesia y el Estado.

Un concordato así concebido presenta serios y graves inconvenientes, entre los que podrían señalarse los siguientes: reunir en un mismo y único documento normas que debieran tener rango distinto por referirse a problemas de diversa entidad e importancia; su total elaboración y conclusión al máximo nivel, entre la Santa Sede y las autoridades eclesiásticas, siendo así que muchas cuestiones podrían tal vez resolverse, e incluso mejor, a otro nivel y con la directa participación de los obispos e iglesias locales; el inmovilismo que suele acompañar a un documento semejante y su falta de agilidad para adaptarse tempestivamente a las nuevas situaciones y a la normal evolución social, política y eclesial; el peligro en que se pone la totalidad del concordato cuando alguna norma particular, y tal vez de valor secundario, queda inadecuada, necesita reforma o incluso es violada unilateralmente por una de las partes, etc.

Todo esto nos lleva a pensar en la posibilidad de elaborar un tipo distinto de concordato, constituido no por un sólo acuerdo o documento, sino por todo un conjunto de convenciones y normas de diverso rango, importancia y estabilidad, jerarquizadas y trabadas entre sí, y formando un todo orgánico. Tendríamos así un concordato-institución al que se aplicarían —de forma análoga a lo que sucede en cualquier ordenamiento jurídico— los principios de la diferenciación y jerarquía de normas.

Así, por ejemplo, el ordenamiento concordato o con-

cordato-institución, una vez elaborado en su totalidad, podría constar de los siguientes elementos:

- a) Un Acuerdo Fundamental, Acuerdo Base o Acuerdo Marco, concluido al máximo nivel entre la Santa Sede y las autoridades supremas del Estado, dotado de la mayor estabilidad y en el que se fijarán los principios básicos y fundamentales de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y se establecieran los procedimientos concretos para su traducción en normas ejecutivas y de aplicación.
- b) Unos Acuerdos parciales y autónomos, aunque dependientes del Acuerdo fundamental, que pueden estar concluidos también a nivel de Santa Sede, referente a las principales materias de interés común para la Iglesia y el Estado, y que pueden ser elaborados, completados o modificados con independencia unos de otros.
- c) Acuerdos de rango inferior, concluidos entre las autoridades del Estado y los obispos o conferencias episcopales, para la ejecución de los anteriores y para la regulación de aspectos más concretos y minuciosos o de materias de menor interés o estabilidad. Estos acuerdos podrían incluso —para su mayor agilidad y adaptabilidad al cambio de circunstancias— tener un carácter temporal o ser revisables periódicamente.
- d) Normas de ejecución y aplicación dictadas unilateralmente por una de las partes con el consentimiento o audiencia de la otra.

Un concordato de este tipo ganaría en agilidad para adaptarse a las nuevas exigencias, sin necesidad de una innovación o cambio radical, conservando, al mismo

tiempo, una mayor estabilidad en lo fundamental. Tendría también la gran ventaja de responsabilizar y hacer intervenir activamente a los órganos inferiores, tanto de la Iglesia como del Estado, en la elaboración de las normas concordatarias, sin que el sistema concordatario, como tal, pierda su categoría de acuerdo supranacional.

Este sistema de acuerdos diferenciados y parciales podría ser tal vez el mejor camino para ir introduciendo —sin bandazos violentos y radicalizaciones extremas— un cambio profundo en el actual régimen concordatario español.