

ENTREVISTA

El futuro del sistema concordatario

Contesta ALBERTO DE LA HERA

La pervivencia de los concordatos ha sido puesta en tela de juicio, al mismo tiempo que algunos de los concordatos vigentes están en trance de revisión, como es el caso de los de España e Italia. Sobre el futuro del sistema concordatario hemos preguntado al Prof. Alberto de la Hera, cuyos estudios sobre Derecho Concordatario y, en general, sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado, son bien conocidos. Sobre el mismo tema de esta entrevista fue ponente en el Congreso Internacional de Derecho Canónico celebrado el año pasado en Roma.

IUS CANONICUM : Una pregunta previa. Los Concordatos —y su contenido, o sea el sistema jurídico concordado— constituyen un instrumento técnico que ha servido hasta ahora para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Siendo esto así, en los países donde hay un Concordato ¿cabe identificar el tema de las relaciones Iglesia-Estado con el tema del Concordato? ¿Influyen en la noción de Concordato los diferentes modos de contemplar dichas relaciones?

A. DE LA HERA : Aunque la pregunta que se me hace es doble, trataré de responder a ambas cuestiones conjuntamente. En primer lugar quiero aclarar que nuestros actuales modos de explicar las relaciones entre Iglesia y Estado en las diferentes épocas históricas, tienen mucho de artificial. El historiador recibe siempre el consejo de que trate de situarse en la época que estudia, y evite acercarse a ella con esquemas actuales que falsearían de alguna manera la realidad pasada. Es difícil precisar hasta qué punto hemos sido los concordataristas fieles a este criterio prudencial. Desde hace un siglo, trabajamos sobre dos realidades, la Iglesia y el Estado, perfectamente diferenciadas. Tal distinción real entre ambas sociedades las constituye como partes de la relación concordataria, en forma tal que la teoría del concordato ha podido ser constituida sobre los esquemas del Derecho Internacional, en el cual la existencia de personas internacionales claramente individualizadas es un axioma.

Relaciones Iglesia-Estado y concordato

Pero lo que es válido para este último siglo, no lo es en la misma medida para el Antiguo Régimen o la Edad Media. La Iglesia y el Estado —si subsisten como dos realidades distintas desde la fundación misma de aquélla— se nos muestran sin embargo a lo largo de los siglos a través de múltiples líneas de confusión; de hecho nunca puede decirse que han constituido una única sociedad, pero sí que la delimitación práctica de lo que era propio de la una y de la otra no siempre fue fácil. Podemos con nitidez señalar hoy los caracteres de la sociedad Iglesia a través de toda la historia; pero la historia misma se encarga de mostrarnos unas realidades confusas, en las que la dimensión unitaria de la persona humana prevalece sobre la dicotomía de su doble carácter de miembro de dos sociedades; y a esa dicotomía oculta y escasamente operante corresponde un régimen de relaciones entre la Iglesia y el Estado en que a la separación abstracta la sustituye la confusión real. Incluso el propio concepto de Estado es aplicable a otras edades con multitud de reservas; y no sería aventurado decir que, en la sociedad política precedente a la nuestra, fue la Iglesia un elemento a tener en cuenta como integrada de algún modo en dicha sociedad política. La mezcla de las legislaciones, el ejercicio de poderes civiles por eclesiásticos y viceversa, las realidades que luego se han querido calificar con el sobrenombre de «potestad direc-



ta de la Iglesia en lo temporal», etc., no son sino manifestaciones de cuanto venimos exponiendo.

Tomemos por ejemplo el concepto citado de «potestad directa». El ius-publicismo eclesiástico moderno ha insistido en la tesis de que ninguna declaración magisterial medieval expuso nunca la doctrina de tal potestad; y se ha tratado también de explicar, como nacidas de la «potestad indirecta», determinadas actuaciones de la jerarquía que podrían sugerir otra cosa. Los equilibrios de interpretación a que los cultivadores del «Derecho Público Eclesiástico» se han visto obligados por este motivo, resultan conocidos de todos. ¿No sería más acertado abordar este tema desde otra perspectiva, en concreto desde lo que en cada momento pudo significar para los contemporáneos el que la Iglesia interviniese de un modo u otro en los asuntos temporales? El vacío de poder que se produce en Europa en determinadas ocasiones después del fin del Imperio Romano se llenó por la Iglesia a través del ejercicio de actividades temporales que no resistirían nuestro análisis crítico, pero que a aquéllos hombres les pudieron conducir irresistiblemente a la situación mental de perder los límites entre lo que Cristo ha confiado a Pedro y lo que Pedro ha recibido de la historia. Y otro tanto puede decirse, desde ángulos diferentes, para períodos mucho más inmediatos a nosotros, los siglos del regalismo por ejemplo: ¿qué duda cabe de que la lectura de muchas obras de la Edad Moderna, nacidas de la pluma de los mejores juristas del momento, induce la certeza de que se habían perdido de nuevo las fronteras entre lo espiritual y lo temporal, esta vez en perjuicio de la autoridad de la Iglesia?

En tales condiciones, ¿qué sentido tiene hablar de Concordatos? ¿No estaremos, también por este lado, ante una nueva extrapolación del significado de un término? Cualquiera que repase la Colección de Concordatos de Mercati puede comprobar que la diferencia entre los Concordatos modernos y los precedentes no es una mera cuestión formal: aquellas bulas papales y leyes reales no son otros tantos Concordatos de forma distinta de la actual, sino documentos que reflejan un modo de relación entre la Iglesia y la sociedad política según el cual no pueden recibir sin violencia el nombre técnico de Concordato, si la palabra ha de significar lo que en nuestro Derecho Internacional significa.

Aún incluso entre los que verdaderamente son y se pueden por tanto llamar Concordatos, cabe encontrar no pocas diferencias a lo largo del tiempo, si ya no tanto formales, sí de contenido. Pongamos por caso el de los tres últimos Concordatos españoles, de 1753, 1851 y 1953. Su periodicidad casi matemática los hace ser reflejos bastante exactos de tres momentos distintos de nuestra historia: el absolutismo borbónico, el período liberal y el que Pérez Mier llamó en su día Estadc nuevo.

El Concordato de 1753 posee un contenido monocolor: trata exclusivamente de cuestiones de patronato. No encontraremos en él ninguna atención a otros campos de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y sufriría sin embargo una equivocación quien creyese que esos campos no existían en el siglo XVIII por estar perfectamente diferenciadas las funciones mutuas de ambas sociedades; lejos de ello, esas funciones estaban tan confundidas, que no surgió todavía en la mentalidad de la época la idea de distinguir competencias en un tratado de tipo internacional.

Un siglo más tarde, en 1851, el liberalismo había levantado el andamiaje teórico del Estado indiferente frente a la religión y la Iglesia reducida al ámbito de las conciencias; los Concordatos con las naciones católicas desmienten aquella construcción, pero todavía en España son muy pocos los artículos concordados que traten de otro tema que no sea el patronal, con sus secuelas de las materias económicas; fuera de esto, el Concordato no hace sino referirse a determinadas materias controvertidas, entre las que apuntan ya soluciones concordatarias a los problemas de personalidad de los entes eclesiásticos, enseñanza, y jurisdicción, que serán materias claves en el Concordato de 1953. Junto a ello, la confesionalidad del Estado, una curiosa herencia de las épocas en que se define necesariamente al Estado como confesional: la Iglesia insiste así, en el XIX, en el mantenimiento de un statu quo religioso en cada país, mucho más de cara al viejo principio «cuius regio eius religio» que a la naciente libertad de las conciencias y religiosidad o confesionalidad de fondo y no tanto de forma de los Estados.

Cien años más adelante, en 1953, el Concordato firmado entre la Santa Sede y España sorprende por la amplitud de su temática. Hay que recurrir al hecho del enorme porcentaje de católicos que arroja España para comprender este Concordato tan rico en su contenido, que no deja de contemplar de algún modo cualquier materia que de alguna manera pueda ser calificada de «mixta»; con ello se trata de corresponder a la amplia gama de incidencias que la Iglesia posee en la vida de una nación tan mayoritariamente católica. Pero, en comparación con los dos Concordatos anteriores —y puesto que el tanto por ciento de acatólicos no es hoy exageradamente mayor en el país que en los dos siglos precedentes— ¿qué es lo que ha cambiado, sino la distinción entre Iglesia y Estado, cuyo mejor testigo es un Concordato, el de 1953, en que tantas materias se pueden señalar como campos de tal distinción?

La conclusión a que estas consideraciones nos llevan, es la de que el tema de los Concordatos no puede sustituir, ni siquiera en el marco de la ciencia jurídica, al tema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Mirando hacia atrás, los Concordatos no lo explican todo en este terreno, sobre todo si el rigor que cabe pedir a un científico nos hace limitar el

significado del término. Los Concordatos no lo explican todo y, todavía más, lo que explican es una realidad tan compleja que debe ser examinada también desde otras perspectivas si se quiere comprenderla. La realidad del fenómeno religioso impone un tipo de relaciones entre ambas Sociedades que se corresponde con tal fenómeno de manera muy proporcionada, dando nacimiento a las fórmulas que cada época necesita, en contradicción con esa pretensión del concordatarista de someter todas las diferentes realidades al corsé de una misma fórmula.

I C: No faltan autores que entienden que la era de los Concordatos está llegando a su fin. ¿Qué opina Vd. al respecto?

A H: Ante el actual cambio de circunstancias históricas, me parece no sólo legítimo, sino necesario que la doctrina intente precisar qué virtualidad puede conservar en adelante el sistema concordatario, como medio de planteamiento jurídico de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Y, en este sentido, la primera consideración que aparece ante el estudioso es ésta: el Concordato ha supuesto, salvo excepciones, un régimen de regular las relaciones entre la Iglesia y los Estados mayoritariamente católicos o con fuertes minorías católicas dentro de otra confesión religiosa, oficial en el país o fuertemente dominante al menos. Y ha sido así sobre todo porque así han sido las naciones hasta nosotros, naciones teñidas del color de un determinado credo religioso. Ahora bien, hoy asistimos a un fenómeno nuevo, al que vamos a calificar de «pluralismo»: las grandes masas religiosamente monocolors se han fraccionado, y las naciones aparecen cada vez más como religiosamente plurales. El número de países así constituidos crece de día en día, y múltiples concausas ayudan a la consolidación del cambio: grandes migraciones, pérdida de la fidelidad a una fe conservada por meras razones de herencia, disminución de la presión estatal en favor de una Iglesia concreta, apoteosis mundial de las libertades en todos los terrenos, potenciación de grupos antes minoritarios al ceder terreno otros antes en notable mayoría, etc.

Lógicamente, la aparición del pluralismo religioso hace disminuir el número de los países «confesionales». Sin embargo, pecaría de superficial el que estimase que éstos están a punto de desaparecer de la escena; contrariamente a lo que un católico de una nación como España o Italia —limitado en su visión de conjunto por el complejo de inferioridad que los católicos sufrimos en este terreno— pudiera pensar, el número de países confesionales no católicos es muy grande, y el fenómeno de la confesionalidad estatal está en ellos en una regresión muy discreta si los comparamos con nuestros viejos países confesionales católicos: pién-

¿Ocaso de los concordatos?

sese en todo el mundo protestante europeo, en el musulmán, el Oriente, Palestina, etc., frente al limitado panorama de varias naciones latinas y algún caso más fuera de ellas. Junto a esta realidad, aparecen otras dos. Una, la de la fractura de esa confesionalidad ante la multiplicación del fenómeno pluralista, que día a día conquista terreno. Otra, la de que la libertad religiosa ha sido propuesta como una doctrina propia por la Iglesia católica, lo que significa una toma de conciencia por ésta del hecho del pluralismo no ya como una realidad inevitable, sino como el resultado del libre juego de la libertad de las conciencias en un clima de respeto a los derechos sustanciales de la persona.

Así planteada nuestra temática, hemos de preguntarnos en qué medida puede el pluralismo religioso someter a tensión al sistema concordatario.

A este respecto, la primera interrogante viene dada por el concepto mismo de sistema concordatario que hemos heredado del iuspublicismo. Hicimos antes referencia a la relación que ha parecido darse hasta ahora entre el concordato y un cierto monolitismo religioso, en sentido católico, en los países que lo acogían como instrumento de relaciones Iglesia-Estado. Así las cosas ¿tiene alguna relación el Concordato con ese mismo monolitismo o, dicho de otro modo, con la cofesionalidad católica de los Estados? Es decir, ¿define a un Estado como confesional el hecho de tener un concordato?

La pregunta puede parecer sencilla, pero es necesario despejar la hipótesis antes de poder dar un siguiente paso. Siguiendo el análisis ya realizado por el Prof. D'Avack, podría definirse como confesionalmente católico al Estado que aceptase la cantidad de confesión que la Iglesia católica pide idealmente a todo Estado; solamente que ese Estado confesional es, y no puede ser de otro modo, nada más que un Estado ideal, no un Estado real. En la práctica, la Iglesia establece sistemas concretos y determinados de confesionalidad, adaptados a la realidad, Estado por Estado; aquel de éstos que responde a esa exigencia, a ese molde de religiosidad que se traza a su medida, puede ser llamado confesional. Y el vehículo a cuyo través se concreta la exigencia de la Iglesia y la respuesta positiva del Estado es el Concordato. De donde el propio Profesor D'Avack concluye que todo Estado que se proclame católico, y que sustancialmente haya estipulado con la Iglesia un Concordato que regule todo el temario de las llamadas materias mixtas, puede sin más ser calificado como Estado confesional en sentido católico.

Estas palabras del ilustre maestro romano nos revelan que el Concordato se le aparece como un presupuesto de confesionalidad siempre que, además, el Estado de que se trate se proclame formalmente católico. En

mi opinión, la adhesión del Estado al catolicismo no es incompatible con la ausencia de Concordato, de manera que el caso de una confesionalidad formal, acompañada de la plena inspiración del ordenamiento estatal en los principios éticos de la fe católica y la admisión del valor del Derecho Canónico, son situaciones pensables también sin un régimen concordatario. Y, al mismo tiempo, existen concordatos que para nada van acompañados de una confesionalidad formal: junto al moderno concordato que abarca todo el complejo de las relaciones Iglesia-Estado (el de España es un buen ejemplo de este tipo), existen, cada vez más, Convenios que se refieren a materias muy concretas, que para nada comportan una declaración de confesionalidad; y, en frase del Prof. Bernárdez Cantón, la naturaleza íntima de estos acuerdos viene a coincidir con la de los Concordatos. Algunos de estos nuevos tipos de concordatos o convenios tienen lugar con países de tradición católica (Austria, p. e.); pero no faltan otros con países mayoritariamente no católicos e incluso con países confesionales de otra Religión (Túnez), y aún hay *modus vivendi* con naciones del mundo socialista.

Todos estos datos me hacen pensar que no es posible en la actualidad tipificar al sistema concordatario como un sistema confesional, ni cabe apoyar la confesionalidad de un Estado en el hecho de que posea un Concordato. Con lo que el sistema concordatario salva al menos este obstáculo que, de por sí, hubiese podido cerrarle las vías, o la viabilidad, hacia su inserción instrumental en el marco del moderno pluralismo religioso.

I C : Insistiendo en la pregunta anterior, ¿no cree usted que, pese a la viabilidad de los Concordatos en el marco del pluralismo, de hecho este pluralismo puede implicar un obstáculo serio a la existencia de relaciones concordatarias?

A H : Es esta una cuestión que ha de desdoblarse en otras varias, toda vez que en buena medida el futuro del sistema concordatario depende de lo que la realidad venga a contestar a su interrogante, que presenta varias facetas. Comenzando por una de ellas, pensemos que el pluralismo religioso comporta la presencia en una nación de tesis y credos muy diferentes, que responderán a su vez a partes no poco diferenciadas de la masa ciudadana. En muchos casos, esa diferenciación por motivo religioso tendrá también relación con diferenciaciones de orden político: partidos políticos más o menos confesionales conocemos en muchos países, y no está excluida, sino al contrario, su existencia en las naciones pluralistas. Esta variedad de partidos, grupos y opiniones, ¿somete de algún modo a tensión el hecho de que el Estado establezca pactos con deter-

Pluralismo religioso y concordatos

minadas comunidades religiosas? El problema es a un tiempo interno —es en el orden interno donde esas tensiones habrían de manifestarse—, e internacional —en cuanto que, en concreto, los concordatos se hacen según el estilo diplomático y su naturaleza internacional, o al menos que trasciende al orden interno, la reconoce toda la doctrina—.

Una posible vía para afrontar el interrogante es a través del tema de las minorías. Cabe, en efecto, enfocar el problema de las confesiones religiosas en un sistema pluralista como una cuestión de respeto a las minorías, garantizar los derechos de las minorías, etc. En estrecha unión con tal planteamiento, llegaríamos al mismo resultado mediante el recurso al respeto a las libertades de la persona, a sus derechos; ambos caminos no son en realidad sino uno mismo. En el orden interno, el Estado tiene el deber de legislar en el sentido de tutelar estas libertades y derechos de las minorías, y determinados acuerdos internacionales, a comenzar por la Declaración de los derechos del hombre de las Naciones Unidas y por el Tratado de Roma, dan acogida a textos expresos en favor de tales tutelas precisamente sobre creencias y manifestaciones de orden religioso. Incluso una incipiente actividad de control por parte de los organismos internacionales, en favor de la libertad religiosa, puede ya notarse y el Prof. Margiotta Broglio se ha ocupado recientemente de sistematizarla, mostrándonos a un tiempo su interés y sus limitaciones.

Pero es difícil admitir que con esto quede cubierto el campo de los derechos religiosos de las minorías. Al menos, la insuficiencia de esta vía puede parecer más digna de atención cuando el estudio versa en concreto sobre la Iglesia católica como una de esas minorías. Y ello por dos razones. La primera, porque difícilmente la Iglesia católica querrá confiarse por completo a sólo esa tutela de los derechos de los católicos; la segunda, porque el fenómeno de la Iglesia católica no es reducible a los límites internos de cada uno de los Estados. Esta Iglesia ha demostrado una notable capacidad de adaptación a las situaciones más diversas, en la misma medida en que el Prof. Catalano señalaba, en su **Problematica giuridica dei Concordati**, la gran adaptabilidad de los concordatos mismos a las situaciones de hecho. Pero una cosa es adaptarse y otra ser. En los Estados Unidos de Norteamérica, todos saben perfectamente que la Iglesia católica norteamericana está inserta como parte —sin solución de continuidad— en una realidad internacional que no es contenible en los límites de la Constitución americana y de la geografía USA; ello no impide que se trate a la Iglesia como a una más, como si fuese un fenómeno social americano, a la vez que la ficción jurídica se lleva hasta no tener un representante oficial en el Vaticano. Con una visión tal vez más realista, los países socialistas, determinados países del mundo socialista, mantienen un representante ante la Santa Sede o firman un

Acuerdo con la misma. La corporación de Derecho público fue, en su momento, una figura jurídica que salvó con notable rigor técnico las formas en la espinosa cuestión de la existencia legal de la Iglesia en Alemania. Pero todos estos ejemplos, si prueban la adaptabilidad de la Iglesia, no dejan de ser ficciones, o al menos de parecerlo; y si el realismo socialista ofrece vías que tal vez puedan en un pronto futuro resultar normalmente concordatarias, los otros casos citados, que son otros tantos ejemplos del pluralismo moderno, nos ofrecen soluciones tan diferentes como la norteamericana y la alemana, y nos obligan a dejar abierto el interrogante del que hemos partido, una vez expuesto el dato de hecho, sobre el que habré de volver más adelante.

Una segunda faceta de esta misma cuestión que ahora analizamos —en estrecha relación con la primera— es la de la posibilidad o no para la Iglesia católica, en un mundo pluralista, de pedir del Estado un tratamiento diferente del de las demás religiones; y la posibilidad también del Estado de acordarle ese tratamiento concordatario, que diferencie al catolicismo entre otras confesiones religiosas.

En el texto de la «*Dignitatis humanae*», el Concilio Vaticano II nos ofrece una visión del Estado en que éste de ningún modo responde a los viejos esquemas del Estado juez en materias religiosas, pronunciándose sobre la veracidad o no de una fe —lo cual obviamente no se desvirtúa por el «especial reconocimiento» de que puede ser objeto por parte del Estado la religión particularmente mayoritaria—. Es en relación con este tipo de Estado cómo se nos plantea la duda que ahora señalamos. No comparto el punto de vista del Prof. Jemolo, que en sus **Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato** enfoca este mismo problema como si los diferentes grupos religiosos tuviesen una esencial apetencia de exclusividad, de cuyas resultas se manifiesta contrario incluso a la posibilidad de que el Estado permita a cada grupo religioso una autonomía en la esfera de sus diferentes actividades específicas. Frente a ese centralismo que el ilustre maestro postula, no veo inconveniente en aceptar una posición distinta: la de estimar que el reconocimiento por parte del Estado de la autonomía de un grupo religioso en determinadas materias no entraña necesariamente una situación de privilegio. Es decir, que reconocer los derechos de las minorías religiosas no me parece un caso de privilegio, puesto que no veo por qué haya de considerarse tal a todo Derecho civil particular que permita que una sociedad religiosa viva dentro del marco del Derecho Público según modos propios. La plenitud del ordenamiento jurídico estatal, en el sentido de posibilidad de regulación de cualquier materia en cualquier sentido, no hay duda de que por un lado encuentra serias dificultades ante el Derecho natural y el internacional, y de otro no se opondría a la aceptación voluntaria por parte del legislador estatal de

la validez en el orden interno de normas provenientes de otro ordenamiento, recibidas a través de un acuerdo bilateral.

Sobre esta base, y presuponiendo la admisibilidad del carácter internacional de la Iglesia católica —que toda la doctrina postula—, y la especificidad al menos del concordato como fuente de normatividad para ambas Altas Partes —que en fin de cuentas es aceptado incluso por quienes, como el propio Jemolo o Bernárdez Cantón, adversan la naturaleza internacional del Concordato—, la diferencia de la Iglesia católica con las demás confesiones religiosas puede ser una mera cuestión formal. Dejando de lado la discusión sobre la naturaleza jurídica de los posibles acuerdos entre los Estados y las confesiones religiosas no católicas, parece claro que un Estado que acordase a cada grupo religioso un tratamiento coherente con las necesidades y apetencias de ese grupo, incluso por lo que hace a la naturaleza jurídica del acuerdo mismo, lejos de apartarse de la calificación de pluralista, se movería dentro de la misma con perfecta adecuación al deber de todo Estado de tutelar los derechos de las minorías. La única reserva que cabría hacer a este respecto es la referente a la posible mayor eficacia de las garantías concedidas a la Iglesia católica a través de un acuerdo parainternacional, en comparación con las concedidas a las restantes confesiones religiosas que, al no pretender tener una figura internacional, no salen del marco del Derecho interno. Sin embargo, debe observarse que, en el Derecho concordatario, la Iglesia no goza de otras garantías distintas de la buena voluntad del Estado y de los medios de presionar sobre el mismo que la Iglesia posea a través de la actuación política de sus miembros; y éstas son las mismas garantías que posee cualquier otro grupo religioso que haya llegado a un acuerdo con el Estado en el ámbito del Derecho interno. A mi entender, la Iglesia católica no pide relaciones a nivel concordatario por una cuestión de garantías —en esto no tiene por qué recibir un tratamiento diferente de cualquier otra sociedad religiosa— sino por coherencia con su propia afirmación de su carácter internacional, derivado de la tesis de la sociedad jurídica perfecta en el ámbito del iuspublicismo eclesiástico, y de la tesis de los ordenamientos jurídicos primarios dentro del dogmatismo italiano. Y si se le reconoce tal carácter —lo cual es otro problema— el tema de su incidencia como ordenamiento jurídico en el orden interno de un Estado es formalmente un problema específico de esta Iglesia, pero cuyos puntos de contacto con la posición que pueden ocupar las restantes confesiones religiosas trascienden cualquier diferencia formal.

Cabe aún examinar nuestro inicial interrogante desde un tercer ángulo. Podría, en efecto, pensarse que el pluralismo no encuentra su reflejo en el orden de las relaciones Estado-Iglesia sino en una situación de inexistencia

tencia de tales relaciones, al menos de inexistencia de acuerdos con eficacia jurídica. Es decir, que el Estado pluralista sólo es coherente consigo mismo cuando no realiza ni establece acuerdo alguno con la Iglesia católica o cualquier otra confesión.

Obviamente, un pluralismo con tales exigencias no habría de liberar al Estado del deber de respeto y tutela de los derechos de las minorías; simplemente, debería encontrar otros cauces para tal deber. El pluralismo se expresaría entonces, en el terreno jurídico de observancia por el Estado del deber citado, a través de la permeabilidad que el legislador estatal demuestra en el modo de orientar la legislación en materia religiosa, y en especial en materia de libertad religiosa: permeabilidad a los derechos y apetencias de las diferentes minorías.

En esta hipótesis, si queda por completo en manos del Estado el dictar per se unas normas que sustituyan a las nacidas del legislador eclesiástico, quedando confiada la tutela de los derechos de las minorías a la que he llamado permeabilidad del legislador estatal, la situación a la que llegamos es del todo nueva: es el fin del Derecho Público Eclesiástico externo y del Derecho Concordatario; los Concordatos habrán dejado de ser necesarios, pero no por la vía prevista por Ottaviani de que el Estado se atenga por completo al Derecho divino, sino porque el Estado es un reflejo fiel y exacto de la sociedad cuya forma política representa, y así cada minoría encuentra en el Estado y en su legislación una representación también exacta y fiel.

La aparente pureza del planteamiento deja sin embargo abiertas dos puertas a la incertidumbre. La primera hace referencia a la relativa utopía de este Estado representativo, similar por el otro lado a aquel Estado idealmente confesional cuya irrealidad señalaba D'Avack. Ni todos los Estados ni todos los legisladores son permeables, verdaderamente representativos, sensibles a los problemas de las minorías. Por un lado, además, no se olvide que Estados escasamente sensibles a estos derechos están ahora buscando un entendimiento, como es el caso de las negociaciones entre la Santa Sede y el mundo socialista, que pueden llevar tal vez a que se concreten relaciones concordatarias con estas naciones mucho antes que con países occidentales del tipo de los Estados Unidos o Francia. Y por otro, dentro de países de tradición concordataria, como por ejemplo Italia, diferentes autores (Fedele, Ravà, Finochiaro) vienen insistiendo en un estudio de la libertad religiosa sobre moldes distintos de los tradicionales, a la vez que el observador tiene la impresión de que el «Diritto Ecclesiastico» italiano —el de más valor como ciencia y realidad en todo el mundo— no se plantea ya hoy como relaciones entre los ordenamientos de la Iglesia y el Estado, sino cada vez más como derechos

de libertad frente al ordenamiento estatal, como al estudio constitucional de los derechos de libertad, uno de los cuales es la libertad religiosa.

Y debe tenerse en cuenta, para entender el valor de este dato, que en la medida en que da el Estado tratamiento jurídico al derecho de libertad religiosa lo da a los grupos religiosos necesarios para que los ciudadanos hagan uso de aquella libertad. Con lo que se inicia la dinámica del reconocimiento de los grupos, que se ven a merced de la varias veces citada permeabilidad, a la presión de la realidad, única garantía que en esta hipótesis se les concede.

Otra cosa sería que relacionáramos esta sensibilidad del Estado a los derechos de las minorías con el compromiso del Estado frente a las normas internacionales que protegen tales derechos, lo cual nos haría enlazar con lo que anteriormente ha quedado dicho al respecto.

La segunda vía de incertidumbre dentro de la tesis que ahora presentamos, viene dada por el hecho de la vertiente supranacional del fenómeno religioso, sobre todo del católico, a lo que también hemos hecho ya alusión. En la actualidad, existen una serie de realidades internacionales (aparte de la Iglesia católica y los concordatos), que por supuesto no funcionan ni pueden hacerlo a escala nacional: realidades que, incidan como inciden frente a una constitución estatal, poseen dimensiones internacionales. Y sería falsear la verdad el afirmar que estos organismos actúan en cada país según la Constitución correspondiente. Entre estas realidades, encontramos al fenómeno religioso, problema no circunscrito a unas fronteras ni tampoco circunscribible, incluso cuando no se trata del catolicismo sino del fenómeno religioso en general. Detrás, en efecto, de la aparente atomización de grupos religiosos en el mundo, late la unidad de fondo de los derechos de la religión, que superan las fronteras y convierten nuestro tema en una materia no reducible al círculo de los problemas internos de ningún Estado.

I C: Usted acaba de sostener la futura viabilidad de los Concordatos. Pero, esta pervivencia ¿será posible sobre la base de la teoría concordataria hasta ahora vigente —su carácter de pacto internacional— o esta teoría debería ser, en su opinión, modificada?

A H: La teoría concordataria se nos aparece elaborada fundamentalmente mediante esquemas de Derecho Internacional, en los que se entiende por persona o sujeto de aquel Derecho al Estado y entidades a éste asimiladas; como asimilada al Estado, encuentra la Iglesia católica su lugar en esta construcción jurídica. La Iglesia es admitida en esta elaboración

Hacia una nueva doctrina concordataria

técnica a través de un proceso de semejanza con el Estado: concordatos-tratados, nuncios-embajadores, Santa Sede-Estados, etc.

Históricamente, este fenómeno es susceptible de explicación y aún de justificación. Ciñéndonos solamente al siglo en curso, nadie podría hoy minusvalorar el enorme esfuerzo realizado por la escuela dogmático-jurídica italiana, desde los primeros maestros de principios de siglo hasta hoy, para hacer que el Derecho Canónico y la Iglesia encuentren un lugar en el mundo de la ciencia y de las realidades jurídicas; siglos atrás, la escuela alemana del XVIII, desde Von Ickstadt a Schmidt, o los iuspublicistas eclesiásticos del XIX, realizaron desde puntos de actividad y enfoque propios un esfuerzo paralelo. Cada uno a su modo, todos estos movimientos científicos han servido a una misma causa; pero —como advierte Fogliasso— tal causa ha sido servida siempre «habita ratione Status» a la hora de dibujar la figura jurídica de la Iglesia.

El Derecho Concordatario ha reflejado fielmente esta realidad. La obra de Henri Wagnon, **Concordats et Droit International**, representó hace treinta años el máximo esfuerzo desarrollado para asimilar el Concordato al Tratado internacional: de su éxito no dudan ni sus contradictores. La Iglesia, igualmente, ha adoptado la postura que para su Derecho Concordatario pedían los iuspublicistas eclesiásticos. En el volumen **Chiesa e Stato** del Sacro Cuore de Milán, manifestó ya Pío Fedele sus reservas a Wagnon, y se le han sumado Bernárdez Cantón, Maldonado, Catalano, sin referirme a posturas mantenidas desde fechas anteriores por Jemolo o D'Avack; mientras, los iuspublicistas eclesiásticos continúan repitiendo las tesis de Wagnon —Lajolo, Casoria— sin mayor examen crítico.

¿No habría hoy fórmulas en las que, sin asimilar la Iglesia al Estado, se encuentre una base para resolver instrumentalmente los problemas concretos que en los hechos anteriormente indicados se manifiestan? De encontrarla, el concordato-tratado y la Iglesia-Estado habrían ocupado un momento concreto de la historia, previo al pluralismo, pero tendrían que ser reexaminados antes de darles el placet dentro del nuevo régimen que se abre paso en las naciones de nuestra época.

Toda profecía corre un riesgo, y el jurista tiene escasa vocación de profeta. Cabe sin embargo apuntar, para servir a la búsqueda de aquellas fórmulas, un determinado plan de trabajo que sería necesario cubrir:

1) Examen del funcionamiento actual y de las previsiones relativas a los organismos internacionales que no son Estados. Entre ellos, unos poseen una clara intencionalidad política y económica de integración: así la ONU, el Consejo de Europa, el Mercado Común; otros funcionan en cuanto que por parte de todos los descubrimos una utilidad, pero carecen en cambio de aquellos refrendos políticos y económicos: las Internacionales

obreras, la Cruz Roja, ciertas Fundaciones internacionales, en alguna medida la Unesco...

2) ¿Qué relación existe entre estas últimas organizaciones internacionales y los derechos constitucionales internos? La operatividad en el orden interno estatal de tales organismos, ¿se actúa como en el caso de los Tratados internacionales? Tal vez existan ya posibles respuestas a estas preguntas; el examen de las mismas sería muy necesario, creo sospechar, a los concordataristas actuales.

3) Por estos caminos se podría buscar el lugar que a la Iglesia cabe en el fenómeno pluralista. Si en un momento de la historia tuvo el Papado la visión necesaria para comprender que carecía de sentido seguir cerrando la puerta a la solución de la Cuestión romana, y que la Iglesia podía vivir sin Estados Pontificios, tal vez hoy haya que realizar una tarea de poda semejante con el Estado del Vaticano. No me refiero a una poda material, que deje al Romano Pontífice sin un territorio propio, sino a una poda en el terreno de las relaciones internacionales: ya no parece útil la ficción jurídica de las relaciones diplomáticas con la Ciudad Vaticana o la Santa Sede como sustitutivos de la Iglesia católica; se han hecho muy discutibles los Nuncios en varias de sus funciones; la Iglesia-Estado ha dejado de ser necesaria. En cambio, el fenómeno religioso cobra una dimensión mundial por sí mismo, en el terreno jurídico; la Iglesia puede concurrir al mundo de la tutela jurídica del fenómeno religioso en unión de otras confesiones religiosas que, en cuanto son modos personales y sociales de buscar a Dios, la propia Iglesia ha de respetar tanto como el Estado tutelar (en general por ser expresión de la libertad humana, y en particular según tradiciones, formas culturales, etc., de cada pueblo). El llevar todas estas consideraciones al terreno de la investigación jurídica, buscando para la Iglesia también esa singularidad que deriva de su naturaleza, que es social desde luego por fundación divina, pero no estatal (lo contrario es una herencia de una concepción filosófica en la que el Estado resultaba el paradigma de toda sociedad), es un tercer y necesario paso en el plan de trabajo de la moderna ciencia iuspublicista.

I C: En suma, ¿cómo podría resumirse brevemente su postura sobre el futuro del sistema concordatario?

A H: Siempre es difícil resumir. Lo haría en esta ocasión señalando cuatro puntos:

1) El pluralismo puede dar pie para la búsqueda de fórmulas jurídicas destinadas a regular el fenómeno religioso, que permitan al Estado el entendimiento con las distintas colectividades religiosas. Evidentemente,

Futuro del sistema concordatario

esta situación no exige en absoluto una actitud confesional; por eso precisamente la referimos al caso del pluralismo.

2) El tratamiento por parte del Estado de los diferentes casos de grupos religiosos que en el país coexisten, ha de plantearse sobre una exigencia de igualdad frente al tema de la libertad religiosa de los ciudadanos en el orden interno; pero, en cambio, no tiene ese tratamiento por qué implicar igualdad de fórmulas jurídicas de conexión. Todos los ciudadanos han de ser iguales en libertad religiosa; pero ésta puede reconocerse a cada grupo religioso a través de fórmulas diferentes. La propia estructura de los grupos religiosos mismos determinará la elección de la fórmula mejor, y no hay entonces inconveniente para que en el sistema pluralista perviva el concordato con la Iglesia católica.

3) Y esto último porque, en el caso concreto de la Iglesia católica, pienso que ella intentará aún por bastante tiempo el fijar fórmulas jurídicas que respondan a su carácter inter o supranacional, fórmulas que aseguren su libertad e independencia —absolutamente imprescindibles para una Iglesia universal— en cuanto a su acción pastoral (en el amplio sentido del término) y a la Santa Sede misma. Si este objetivo se ha de conseguir mejor mediante concordatos-tratados o no, sólo el tiempo podrá decirlo. Aquí lo necesario es apuntar que no es contrario al pluralismo que así sea, y a la vez que la situación de base sí que ha cambiado y que no puede desconocerse, de ningún modo, la nueva forma de afrontarse el tema de los fenómenos religiosos, y en general de las libertades individuales y los derechos de las minorías, en el mundo de hoy y de mañana.

4) Si puede ser o no válida la fórmula concordato-tratado internacional, acabamos de dejarlo en duda: sólo el tiempo podrá decirlo. No creo que en cambio debamos dejar como dudosa la progresiva pérdida de importancia y utilidad de la fórmula Iglesia igual o asimilada a Estado. Es por esta parte por donde el iuspublicismo eclesiástico está viendo hacer agua a su tesis de la «sociedad jurídica perfecta», que fue en su origen calcada sobre el modelo estatal. La propia afirmación del Código de Derecho Canónico de que la Iglesia y la Santa Sede sean personas jurídicas por Derecho divino, está redactada con la escasa precisión técnica que supone dar a entender que el concepto mismo de persona jurídica es de Derecho divino. Y si el texto del canon 100 hay que entenderlo entonces en el sentido de que la Iglesia y la Santa Sede poseen por Derecho divino notas que siglos después predicaron los juristas de las personas jurídicas, ¿no cabe pensar que la propia Santa Sede, y aún el Vaticano, encuentren más adelante otra fórmula de expresión de su naturaleza, distinta de la calificación de personas internacionales? La búsqueda de estos caminos será una necesidad del futuro, más apremiante y seria que los actuales cambios oportunistas y elementales de la organización de la Curia romana.

Ahí sí estaríamos, en el terreno de lo jurídico, ante un serio planteamiento del «aggiornamento». Quizás esos nuevos caminos discurran a través del proceso mismo de flexibilidad de las instituciones internacionales —mundo en el que ya no juegan sólo los Estados—. Y, tal vez, el progresivo consolidarse de formas de descentralización en la Iglesia, traiga también a primer plano los acuerdos Estado-Conferencias episcopales, dando entrada a aquel antiguo tema del Derecho Concordatario prelaticio, que no ha dejado años atrás de atraer de vez en cuando la atención de los concordataristas. También por esta vía, la labor de estructurar las relaciones Iglesia católica-Estado en un panorama pluralista, puede verse facilitada. Un acuerdo con el episcopado de cualquier país fue un peligro en los períodos del regalismo nacionalista; pero ¿lo sigue siendo hoy, o no podría ser más bien una ventaja, en la presente situación de madurez de la colegialidad, y siempre que el control del Sumo Pontífice y su responsabilidad sobre toda la Iglesia —control no es de modo necesario actuación directa— se salven debidamente?