

# LA VIA ESPAÑOLA DE LOS CONVENIOS ESPECIFICOS

## I. LA VIA QUE SE ABRE

Con el reciente acuerdo con la Santa Sede se ha optado por una de las tres vías hasta entonces posibles, la de los convenios o acuerdos específicos. Se ha dejado, a un lado, la de un nuevo concordato solemne y completo, pero acomodado al postconcilio, y, al otro, la de una regulación unilateral del Estado con la eliminación radical de todo concordato o convenio eclesiástico.

En la vía elegida podemos distinguir la dirección que se inicia y la subestructura sobre la que aquella se asienta.

### 1. *La vía del realismo para la solución de los problemas pendientes*

Lo menos que puede decirse de la vía emprendida de los convenios específicos es que constituye *la vía del realismo para la solución de los problemas pendientes*. En principio, es cierto, tan correctas pudieran ser tanto el sometimiento, por una parte, al derecho común del Estado y, por otra, a la propia regulación de la Iglesia, previa la denuncia del vigente Concordato y la renuncia a cualquier regulación mediante convenio con la Iglesia, como la substitución del actual concordato por otro nuevo de corte postconciliar.

Si bien a la vía del derecho común del Estado la reconocemos plenamente su legitimidad, como dejamos ya asentado en otro estudio nuestro, no podemos menos de avanzar tres observaciones. Primera, que la vinculación en un nivel —el estatal— no excluye la ulterior vinculación en un nivel superior —el internacional—, como es el caso de las Declaraciones y Convenios internacionales respecto a derechos y libertades fundamentales entre los que descuella el de libertad religiosa. Segunda, que la suficiencia afirmada de las solas garantías establecidas por los ordenamientos estatales para la libertad religiosa y, en particular, para la de la Iglesia no pasa de ser

una tesis idealista al aceptar, como presupuesto, la existencia de unos Estados que cumplen perfectamente lo establecido en sus constituciones y en su democracia, así como la vivencia de una Iglesia perfecta en su actuación evangélica. La realidad, empero, es muy otra. Como lo ha puesto otra vez sobre el tapete la polémica en torno a los derechos fundamentales, no ya a escala mundial, sino a la sola escala europea con ocasión de prepararse la tercera etapa de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (de Helsinki) que tendrá lugar en Belgrado en los próximos meses.

El pretender un concordato postconciliar, no hay duda, entra de lleno en la línea de aplicación del Vaticano II y, más, cuando se le concibe como inspirado en principios contrapuestos al anterior.

Sin embargo, al ser necesaria una reforma profunda del vigente régimen concordado, y no bastar un mero retoque, la complejidad de los temas que acometer o hace unviable la conclusión de un nuevo concordato a las inmediatas, u obliga a retrasar ésta ad *Kalendas Graecas*. En efecto, al existir cláusulas, y estas fundamentales, del concordato afectadas de lleno por las orientaciones del Vaticano II, como el nombramiento de Obispos y la libertad religiosa, su adecuación y reforma no pueden retrasarse por más tiempo a causa de otras cláusulas que, debiendo también reformarse, no tienen la urgencia de aquéllas.

Ni siquiera bastaría la conclusión de un concordato en que tan sólo se contuvieran los grandes principios y directrices que habrían de presidir las futuras relaciones de la Iglesia y el Estado. Pues, mientras resultaría relativamente fácil el llegarse a una coincidencia sobre aquéllos y a su expresión articulada en un convenio, no ocurriría lo mismo, ni mucho menos, cuando se tratara de plasmarlos en normas concretas de conducta para los órganos del Estado y los ciudadanos. Todo principio y aun norma general, cuanto más generales sean, mayor constelación de reglas arrastran consigo, sin contar las derogaciones de leyes vigentes o inserciones en las mismas.

Añádese a ello una razón ulterior, la movilidad de las transformaciones de la sociedad en general y de la española en particular, en parte ya realizadas a lo largo de los cuatro decenios transcurridos, cuándo por el interno desarrollo social, político y económico del país, cuándo por la acomodación de nuestro régimen y economía a los cambios operados en el entorno europeo. Los dirigentes de la Iglesia y del Estado no deben —no querrán— correr el riesgo de que una solemne y compleja regulación bilateral cual será un nuevo Concordato, se vea al poco tiempo superada y envejecida por las mutaciones de la realidad. Y —tercera observación—, esta vez referida exclusivamente al ámbito español, la denuncia del Concordato, así sin más, precisamente por lo simple de su enunciado y lo categórico de su afirmación no hace más que descubrir un no menos categórico idealismo.

El régimen concordatorio vigente no es solo el Concordato; es, además, el séquito de convenios que lo preceden y completan, y sobre todo, de una parte, el conjunto de las normas estatales emanadas en ejecución de aquél y de éstos, con el sinnúmero de implicaciones normativas en las leyes, reglamentos, decretos de naturaleza y carácter general pero que dicen o pueden decir relación con la religión y las instituciones o asociaciones de la Iglesia, y, de otra, la serie correlativa de normas eclesiales. El concordato no es más que un modo de estructura constitucional sobre la que apoya todo el edificio jurídico que dice respecto legal a lo religioso en el ámbito estatal.

Sencillamente, nos parece aquí y ahora inviable. Y eso mismo acabó de parecerle al gobierno, cuando —y es expresión de su Ministerio de Asuntos Exteriores— se descartó la denuncia del Concordato. Era demasiada la carga que se pretendía quitar para aprisa y corriendo improvisar un nuevo armazón. Piénsese lo que supuso de arreglos y contraarreglos la denuncia del Concordato Francés, y eso que venía precedida de un cortejo de leyes estatales que culminaron con la ley de separación de las Iglesias y del Estado (1). Dos años —recuérdese— fue lo que se dió de plazo para la ejecución de las cláusulas del Concordato español; y varias no alcanzaron completa vigencia hasta la reforma del derecho de familia de 1958; otras, sólo en 1962 como las relativas a la erección de Universidades de la Iglesia; alguna, nunca, como la cuestión de las capellanías laicales.

La segunda vía —y estaba oficialmente prevista por el régimen anterior— era la de un nuevo y solemne Concordato. Pero tenía dos salidas. La una hacia un Concordato que, concebido y articulado como un todo armónicamente conjuntado, no fuera más que un retoque del ya existente. La otra, hacia un Concordato de cuño totalmente conciliar y radicalmente diverso del actual.

El Anteproyecto del Concordato ad "Referendum" de 1970 no era en realidad más que una modificación del mismo en el que se mantenía la temática del concordato actual, se interpretaba restrictivamente la esfera de libertad de la Iglesia, bien en su actividad magisterial, bien en la manifestación asociativa de sus grupos, bien en la actuación de sus ministros, su-

---

(1) C. CORRAL, *La libertad religiosa en la Comunidad Europea, Estudio comparado*, Madrid, editorial Instituto de Estudios Políticos 1973, cap. II. En esta primera nota queremos resaltar que los documentos novísimos relativos al Acuerdo Español del 28 de julio de 1976 los publicamos en *Vías de solución a problemas de Iglesia y Estado —derecho comparado—*. II Jornadas de Estudio de la Universidad Pontificia Comillas Madrid, Facultad de Derecho Canónico (9-11 de diciembre de 1976), Madrid, Editorial EAPSA 1977.

primía expresiones o privilegios caducos, y mantenía en el fondo inalterada la intervención fuerte del Estado en los nombramientos episcopales. Nada extraño que al hacerse público el texto, se manifestaran las más fuertes reservas por parte de la prensa.

No quedaba, pues, otra vía airosa de salida que la de los convenios sucesivos y parciales. Si hay problemas que son de verdad urgentes mientras que otros permiten una dilación, mediante acuerdos distintos se puede dar solución inmediata a aquellos para solventar los demás en posteriores acuerdos. Así mismo la complejidad de la amplia y variada temática de un concordato permite ser desglosada en temas separados que darían lugar a los respectivos convenios especiales.

Si la norma —toda norma— debe adecuarse a la realidad y esta se halla en proceso de transformación, lo lógico es que el legislador o legisladores busquen los instrumentos jurídicos más aptos que de una parte, la regulen y, de otra, permitan, cuando sea necesario, su modificación y revisión. Y este es el cometido que precisamente cumple el instrumento de los convenios especiales por la simplicidad del proceso y la agilidad de llegarse a ellos. Más aún, no es la convencional una vía preclusiva: ni prejuzga ni excluye que en un futuro pueda desembocarse en un concordato. Pues tanto puede conducir para completar un Concordato mediante especificaciones que se vayan concretando al compás de los tiempos para adecuarlo, modificarlo, adaptarlo o derogarlo como para preparar un futuro Concordato.

Si una de las finalidades de los Concordatos solemnes es —en un sentido corriente— el ofrecer un cuerpo unitario jurídico, esa misma finalidad se puede conseguir mediante una pluralidad de convenios con tal que estén debidamente ordenados y a la vez jerarquizados, estableciéndose la respectiva prelación entre ellos. La unidad jurídica es independiente de la unidad de que las normas convenidas y sus cláusulas consten en un solo documento o en varios; esto es puramente accidental. Bastaría con que en uno de los acuerdos se adoptaran los principios y reglas generales que seguir y conforme a los cuales articular las múltiples disposiciones que pudieran enunciarse en diversos acuerdos, sean sucesivos o paralelos.

Con ello, último, hasta quedaría abierto a los órganos eclesiales inferiores a la Santa Sede y a sus representantes el acceso a la vía de los convenios especiales, pues no queda prejuzgada ni su categoría ni su naturaleza que será, conforme a la doctrina internacionalista, diversa en función de la diversidad jurídica de los órganos que concluyen los convenios. Mientras unos tendrán la categoría jurídica internacional —los concluidos, por el Romano Pontífice o en su nombre—, otros, en cambio, carecerán de la misma como los concluidos por los Obispos, colegial o individualmente considerados.

## 2. *¿Novedad de vía o novedad de Dirección?*

Y no es novedad la vía de los convenios, si tenemos en cuenta la perspectiva comparada. En efecto, es la vía que Austria como Alemania han emprendido y continúan siguiendo para reformar y adaptar sus respectivos Concordatos. Los problemas planteados al régimen concordatarios austríaco, como el patrimonial, el escolar, el territorial de las circunscripciones y el matrimonial se han ido solucionando a través de un total de 9 convenios especiales, dejando por ahora entre paréntesis el matrimonial. Acordadas las soluciones especiales fundamentales en 1960 y 1962, los convenios sucesivos han ido adaptando aquéllos a las circunstancias y reformas que de manera particular han afectado al ordenamiento escolar. A la vez se han tenido expresamente en cuenta las incidencias tanto estatales —a cada Estado federal y a la federación— como a la Iglesia Católica. Y se ha verificado con independencia del sucederse de los gobiernos en el poder.

De forma análoga lo ha ido haciendo Alemania y sus Länder, destacando, por lo que a su ejemplaridad se refiere, Baviera, que comienza por convenios especiales y particularizados hasta llegar al Convenio general de 1974 por el que, de una parte, resume en él todas las reformas parciales anteriores y, de otra, las engloba y conecta con el Concordato de 1924 (2). Acertadamente une el pasado y el presente a través del hilo conductor de las reformas sucesivas mediante una serie continuada e ininterrumpida de convenios especiales.

Ni siquiera con relación a España es nueva la vía de los convenios. Precisamente por un convenio es como se comienza con el nuevo Estado, al concluir la guerra, el régimen concordado vigente. Convenio: así se le llama en el Boletín Oficial del Estado del 17 de junio de 1941, mientras en *Acta Apostolicae Sedis* de ese mismo año se le denomina "*Conventio*". Acuerdo, al que seguirán el Acuerdo de 16 de julio de 1946, el Acuerdo de 8 de diciembre de 1946, el *Motu Proprio* del 7 de abril de 1947, el Convenio (*Solemnis Conventio*) del 5 de agosto de 1950, y la Bula "*Hispaniarum fidelitas*" del 5 de agosto de 1953, que preparan a la vez que ofrecen los principios y cláusulas claves para el Concordato de 1953 que se complementará por el Convenio del 5 de abril de 1962.

¿Se podría afirmar que el presente acuerdo constituye un algo novedoso en el sentido de que ni fuera un mero acuerdo parcial ni tampoco un

---

(2) Firmado el 4 de septiembre de 1974 y entrado en vigor el 18 de octubre: AAS 66 (1974) 601-619; su versión al castellano aparecerá pronto publicada en el libro *Concordatos vigentes*, obra en colaboración dirigida por J.G.M. CARVAJAL y C. CORRAL.

simple acuerdo "pórtico" o acuerdo "marco", sino un *quid sui generis* mezcla de ambos?. Ni aún así —hay que reconocerlo— lo es respecto a las anteriores. Justamente ese carácter es el que a nuestro juicio reviste el primer convenio español de 1941. Este, en efecto, en cuanto acuerdo parcial, regula expresamente el modo de ejercicio de privilegio de presentación en la primera parte, llamémosla así, de los artículos 1 a 5 y, en cuanto acuerdos "pórtico" o acuerdo "marco", prevee la conclusión de acuerdos sucesivos, unos expresamente (como el relativo a la provisión de beneficios no consistoriales), otros implícitamente, en cuanto que el Gobierno se compromete a no legislar sobre materias mixtas o sobre aquellas que pueden interesar de algún modo a la Iglesia sin previo acuerdo con la Santa Sede, y finalmente proclama un compromiso final, la celebración de un nuevo Concordato. Hasta se enuncian los principios de que se va a partir al hacerse la reasunción expresa de los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851 en que vienen enunciados la Confesionalidad del Estado Español, la consiguiente protección especial estatal y la inspiración religiosa de la enseñanza.

*La novedad que a la vía de los acuerdos específicos corresponde es la dirección emprendida en ella.* Apurando la metáfora, diríamos que la vía de los acuerdos especiales fue la de subida al Concordato y hoy lo es de bajada del mismo; o que, quizás con más exactitud, ahora se cierra la carretera que fue de subida al concordato y se abre otra distinta, también de convenios, descendente sin prejuzgar si va a desembocar en un amplio llano concordatario o no.

### *3. Convenios específicos, convenios parciales, acuerdos especiales: examen de una terminología.*

Al presentarse el acuerdo a la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes se ha insistido en el término *específico* adjetivando, bien el convenio, bien el acuerdo o acuerdos. La insistencia, no cabe duda, tienen un valor de signo, como de llamada de atención. Porque la tiene, merece una consideración desde la perspectiva científica. Si tenemos en cuenta su naturaleza, entre concordatos, convenios y acuerdos no hay diferencia substancial: todos ellos pertenecen al mismo orden internacional cuando son debidamente concluidos por los órganos representativos de la Iglesia Universal (Santa Sede, Romano Pontífice) y del Estado. En el fondo no hay mayor diferencia de la que existe entre Tratados, Convenios y Acuerdos (Treaties, Conventions y Agreements, en la terminología usada en la "Se-

rie de Tratados" registrados y después publicados por la Secretaría de las Naciones Unidas) (3).

Todos ellos constituyen instrumentos jurídicos de conexión y recíproca ordenación de las naciones entre comunidades políticas y organizaciones internacionales soberanas e independientes entre sí, sobre materias, aspectos y fines de interés común para ellos. Tan sólo de las formalidades externas de su estipulación, que afectan bien al *iter* que tiene que ser recorrido o bien a los órganos que deben intervenir ya en su conclusión, ya en su cesación, derogación, modificación o revisión, es de donde procede su ulterior diferencia accidental.

Dentro ahora de nuestro tema sólo cabe una distinción de orden puramente político, que arranca a su vez de una diferenciación, ya de antiguo, de orden vulgar, a saber la reserva del término "concordato". en sentido restringido (vulgar) al convenio solemne (o como se dice en *Acta Apostolicae Sedis Solemnis Conventio*, que equivale a Tratado, *Staatsvertrag*). Así entendido, sería aquel instrumento jurídico en que concurrieran dos cualidades, primera, la exigencia de las más estrictas formalidades y, segunda, la amplitud de las materias pactadas, como los famosos concordatos de Pío XI entre ambas guerras mundiales.

Bajo este sentido, es clara la intencionalidad política de emprender acuerdos o convenios específicos o parciales en contraposición a la intencionalidad de acometer un nuevo concordato.

Si analizamos ahora las adjetivaciones "específicos —especiales— parciales", la división no pasa de secundaria. Todos ellos se engloban dentro de los acuerdos en forma general. Sólo que en ellos, por razón de la materia, podrían distinguirse convenios (acuerdos) de carácter general sobre un conjunto de materias o sobre todas ellas en forma unitaria y armónica, y constituirían los convenios (acuerdos) generales, y otros, que versarían sobre una o algunas materias en concreto, y constituirían los convenios o acuerdos parciales. E igual daría denominarlos parciales que especiales. No pasaría de ser una mera clasificación de la doctrina privada y no oficial.

---

(3) Que la diversidad terminológica es totalmente irrelevante se desprende de la misma Jurisprudencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, quien en su dictamen del 5 de septiembre de 1931 sobre la unión aduanera austroalemana afirma: "Au point de vue du caractère obligatoire des engagements internationaux, on sait que chez ceux-ci peuvent être pris sous forme de traités, de conventions, de déclarations, d'accords, de protocoles ou de notes échangées". Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Série A/B 41 p. 47. Véase A. VERDROSS (—A. TRUYOL), *Derecho Internacional Público*, IX, II a, Madrid, quinta edición 1976. Y para dentro del campo canónico véase J.G.M. CARVAJAL, *Los Concordatos en la actualidad* en *Derecho Canónico*, Pamplona 1976, cap. XX especialmente nn. 252-254.

El término "específico" no aparece usado por los autores y no admitiría una adecuada clasificación. No deja de resultar por lo mismo un detalle interesante el que en el texto italiano, también auténtico, no se traduce por el término "specifico", sino que substituye por el de "distinto" (*distinti Accordi*). Con todo hay que reconocer que tiene una propia peculiaridad: la de contener, por una parte, la regulación de unas materias concretas, como la forma de nombramientos para obispos, y, por otra, unos principios de que se parte y una meta a que se aspira llegar. Resultará más exacto llamar el presente acuerdo, convenio o acuerdo-marco (cuadro) siguiendo una nomenclatura muy cara a los franceses o mejor quizás, "convenio o acuerdo de bases" "acuerdo básico" en correlación con nuestras leyes de bases. Y este es el sentido y término más correcto, a nuestro entender, pues a él han de seguir sucesivos acuerdos y convenios que a modo de leyes y decretos desarrollarían aquél. La misma denominación es la que en realidad habría que atribuir al precitado convenio con la Santa Sede de 1941, del que siguieron convenios solemnes pero parciales (el de la Jurisdicción castrense), convenios o acuerdos simples (los demás), cambios de notas y promulgaciones conjuntas de Bulas y Leyes (como la relativa a la erección de la Rota de la Nunciatura Apostólica).

## II. LA PUESTA EN MARCHA

Con ser importante la vía elegida para ordenar las relaciones del Estado español con la Iglesia Católica, la transcendencia radica más bien en la dirección asumida. Pero como ésta implica un punto de partida, una meta por alcanzar y un proceso que seguir, sólo a la luz de los tres elementos y de su análisis puede ser debidamente valorada.

### 1. *Los principios de que se parte*

No haría falta enunciar, como se hace en el Acuerdo, los principios de que se parte de no haber ocurrido a una remodelación de éstos por el Concilio Vaticano II o una inserción de los mismos en el ordenamiento español. Los dos hechos se han producido y tanto más cuanto que su enunciado se contrapone al de los principios informadores del primer convenio del precedente régimen concordatario.

Teniendo ante la vista las tres coordenadas, (la remodelación conciliar, la inserción en el ordenamiento español y su contraposición al de 1941) podríamos discernir en los principios que en el Preámbulo del acuerdo de 1976 se dice tomar como base, primero, los permanentemente válidos, se-



gundo, los remodelados por el Concilio, y tercero, los específicos del ordenamiento español.

Hay *principios*, que por tener su última raíz en el evangelio no pueden menos de ser *permanentes* y, por lo mismo, de nuevo proclamarse en el Concilio. Tal es principio generalísimo del dualismo de Iglesia y Estado y de actividad eclesial y meramente política de los hombres. Del mismo será explicitación, con relación a la Iglesia, su libertad que en la Declaración *Dignitatis Humanae* se llama "principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y el Estado"; y con relación al Estado, su autonomía, que en este sentido se hace equivalente a laicidad contrapuesta tanto a laicismo como a esencialidad religiosa.

Pero al estar tanto la una como la otra comunidad al servicio de la persona con su doble finalidad temporal y ultraterrena, no puede menos de seguirse el principio de la mutua cooperación. Cooperación que se prestarán sólo bajo esa finalidad y siempre cada una dentro de su propia modalidad, sin usurpar la una las funciones de la otra. El Estado coopera conforme a su modo peculiar protegiendo de hecho y de derecho los derechos inviolables del hombre, en especial el de libertad religiosa, y creando las condiciones necesarias favorables para el desarrollo y ejercicio de la vida y actividad religiosas. Y en concreto, respetando la misión espiritual de la Iglesia con su propia libertad institucional.

La Iglesia, a su vez, coopera con el Estado cumpliendo su propia misión por la que se contribuye a hacer reinar entre los hombres y entre los pueblos la justicia y la paz a la vez que promoviendo las tareas sociales y políticas de los Estados.

Siendo esenciales a nivel institucional, en el que ahora nos venimos moviendo, la recíproca independencia y la mutua colaboración, con todo, precisamente porque son comunidades, no pueden menos de tener su razón de ser en la persona humana. Por ello, y en los términos constantes de la doctrina socio-política pontificia, siendo la persona humana "centro, fin y origen de toda humana sociedad", toda la posible colaboración y toda la necesaria independencia tienen una ulterior finalidad, el servicio a las personas humanas que las componen. Y esto es así, muchos antes de la expresión tan consagrada como repetida en los documentos conciliares.

Por ello, cuando, siguiendo las líneas maestras del Concilio, se insiste y con razón, como lo hace el Ministro de Asuntos Exteriores al presentar el Acuerdo a la Comisión de las Cortes, en el servicio a la persona humana, en la recíproca independencia y necesaria concordia, no se hace otra cosa que reproducir los grandes principios permanentes, de antes y de después del Concilio.

Es en los *principios secundarios*, derivados de la aplicación de aquéllos, tal como los entendía la doctrina tradicional, donde ocurre el cambio de orientación; y de ellos una vez *renovados* por el Concilio, ahora se parte y se debe partir. Basta para verificarlo su mera iuxtaposición.

La mejor y más reciente síntesis de la doctrina tradicional al respecto la encontramos en el Primer Esquema DE ECCLESIA propuesto ante el Vaticano II.

La Comisión Teológica de éste presentaba un esquema completo de relaciones Iglesia y Estado, calcado en los manuales del "*Ius Publicum Ecclesiasticum*". En él se asientan unos principios generales y se determinan las formas de aplicarse. Suficientemente significativos son tanto el título del Esquema como la rúbrica de los principios enunciados. Su exposición sistemática constituye el "Capítulo IX del Esquema general de Ecclesia" del año 1962. Hé aquí el diagrama:

*Caput IX: De relationibus inter Ecclesiam et Statum necnon de tolerantia religiosa.*

*Principium: Distinctio inter Ecclesiam et Societatem civilem et subordinatio finis civitatis fini Ecclesiae.*

*De potestate Ecclesiae eiusque limitibus et de officiis Ecclesiae erga potestatem civilem.*

*Officia religiosa potestatis civilis.*

*Principium generale de applicanda doctrina exposita.*

*Applicatio in civitate catholica.*

*Applicatio in civitate non catholica (4).*

Nada extraño que la apoyatura doctrinal fuera la de las *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, siendo el Presidente un conocido autor de las mismas, el Card. OTTAVIANI. La sistemática no puede ser más nítida: de una parte, los principios; de otra, su diversa aplicación según el distinto supuesto de sociedad civil. Como ejes especificativos entran la subordinación de fines con sus consecuencias jurídicas y la comprensión del bien religioso dentro del bien común político.

Conforme a la ideología expuesta se respondía a los tres problemas planteados a los Padres Conciliares al respecto: el jurídico (naturaleza del derecho de libertad religiosa), el político (determinación del límite del ejercicio del derecho de libertad religiosa) y el teológico (armonización del magisterio eclesial y de la revelación). *Al problema jurídico*: Sólo se da un derecho a la libertad religiosa a favor de la religión "objetivamente verdadera", que es cierto y absoluto; para la religión no-verdadera sólo se da a lo sumo (según algunos autores) un derecho provisorio y condicionado que

---

(4) Véase su historia y versión castellana en MATIAS GARCIA, *Análisis histórico*, en *Vaticano II, La Libertad Religiosa* (por CORRAL, DIEZ-ALEGRIA, FONDEVILA, PRADO, VELA), Madrid, editorial EAPSA 1966, p. 88 ss.

en caso de colisión cedería ante el anterior. Mientras aquél es un derecho natural y revelado, el segundo no pasaría de ser un Derecho "meramente civil".

Respecto al problema *político* se contestaba que el límite del derecho de libertad religiosa es para la Iglesia Católica sólo el derecho divino natural y positivo, para los demás cultos, el bien común. El régimen, por tanto, de cultos disidentes será el de tolerancia. El guía de la intervención del Estado en pro de la religión será la Iglesia.

Ante el problema *teológico* se mantiene una respuesta firme: sólo existe una única doctrina magisterial invariable; es la puesta de manifiesto por LEON XIII y PIO XII, de que sólo la verdad —la verdad objetiva religiosa— tiene derechos absolutos, y el error —las religiones no verdaderas, las no —católicas— sólo pueden legítimamente gozar de tolerancia en el Estado ideal, el católico.

Conforme a tales principios, universales y permanentes unos, secundarios y aplicativos otros, se consideraba que el sistema político-religioso no puede ser otro en principio, en tesis, que el de confesionalidad, nunca el de separación de Iglesia y Estado.

Con todo, sólo planteaba la confesionalidad católica de un Estado —nótese bien— en aquella comunidad política en la que los católicos no sólo estaban bautizados, sino que profesaban la fe católica. Sólo así se justificaba plenamente aquella: en su origen, al provenir de la libre elección democrática del pueblo y de los ciudadanos; en su constitución y manera de ser, al establecerse una forma religiosa-política concorde con la realidad socio-religiosa; en su fin, al darse una conspiración armónica de comunidad política y religiosa al servicio del fin completo del hombre.

En tal situación ideal confesional el Estado podrá cumplir plenamente sus deberes para con la Religión: 1º ayudar a que los bienes espirituales fluyan más abundantemente, 2º reconocer a Dios y darle el culto debido, asociándose los gobernantes al culto público de la Iglesia; 3º conformar su legislación con las leyes divinas y eclesiásticas; 4º tutelar la libertad de la Iglesia; y 5º apartar de la legislación, régimen y acción pública cuanto a juicio de la Iglesia impida la consecución del fin sobrenatural.

Corolario de estos deberes serán, para conservar las Comunidades Políticas en la unidad de la fe, que es el bien supremo, moderar las manifestaciones públicas de los cultos disidentes y defender a los ciudadanos contra la difusión de falsas doctrinas.

Que esa realidad se daba en España es el juicio que sobre la "quaestio facti" emitió la Conferencia de Metropolitanos en su Instrucción sobre la Propaganda protestante en España, del 28 de mayo de 1948: "Las circunstancias de España, lo mismo según las estadísticas oficiales que según la

realidad de su hecho social, son las de "unidad católica". Los españoles que no hacen profesión de fe católica, y sobre todo los adheridos oficialmente a alguna confesión religiosa distinta de la católica, son en número tan insignificante que no pueden tenerse en cuenta para una ley que mira a la comunidad social" (5).

En su consecuencia, se asumió desde el comienzo de los acuerdos y convenios, por parte del nuevo régimen, el principio aplicativo de la confesionalidad del Estado como el inspirador de la legislación española y de toda la regulación bilateral que culminará con la conclusión del Concordato de 1953.

El primero, el de 1941, al aceptar el compromiso de observar las disposiciones de los primeros cuatro artículos del Concordato de 1851 parte ya de la catolicidad en su sentido más fuerte, el de la unicidad y exclusividad.

"La religión Católica, Apostólica, Romana, que, con exclusión de cualquier otro culto, continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la Ley de Dios y lo dispuesto en los Sagrados Cánones

Y se asume con sus principios consecuenciales, a saber, la conformidad de la instrucción con la doctrina de la Religión Católica (art. 2) y la protección de la Iglesia y más en concreto del ejercicio de la potestad de la jerarquía en sus múltiples funciones, así como defensa, con los medios adecuados, de la unidad religiosa y su ortodoxia (art. 3) y la garantía de la plena libertad de la Iglesia. Sí hay favores, pero no hay privilegios, pues aquéllos son debido a la verdad a la unidad Religiosa revelada.

La exclusividad de la confesionalidad llevaba ya implícita lo que después sería la tolerancia de cultos no católicos fijada en el artículo 6º del Fuero de los Españoles. Prescripción, como de forma expresa lo reconocía la Conferencia de Metropolitanos en 1948, hecha además de acuerdo con la Santa Sede (6).

Así fue entonces; *ahora es desde la remodelación y cambio de los principios secundarios o derivados de donde se parte y se debe partir*. Y en especial, de dos de ellos, del reconocimiento de la Religión Católica como la del Estado español y del régimen de tolerancia para los demás cultos.

En cuanto al primero, el sistema confesional aparece en el Vaticano II no como el ideal que perseguir en cuanto sea posible, sino como un modo existencial de las relaciones de la Iglesia y el Estado, ya que es en atención

---

(5) n. 7 en J. TRIBARREN, *Documentos Colectivos del Episcopado Español 1870-1974*, Madrid 1974, p. 246

(6) *Civiltà Cattolica*, 3 abril 1948, citada en dicha Instrucción n. 10: o.c. 247.

a las peculiares circunstancias históricas como una comunidad religiosa puede venir reconocida especialmente en la ordenación jurídica de la sociedad (7).

En cuanto al segundo principio, el de tolerancia, la transformación es total. Ahora se declara el principio de libertad religiosa, en su extensión completa, por tanto, de toda persona, no sólo del cristiano, de toda comunidad religiosa, no sólo de la Iglesia Católica, tanto en público como en privado.

Ni únicamente queda transformado el principio de tolerancia por el de libertad; hasta se cambia la jerarquía de los dos principios claves de la confesionalidad. Mientras antes la primacía correspondía al reconocimiento especial y aún exclusivo de la Religión Católica, ahora, en cambio, la primacía pasa a la libertad religiosa de tal forma que la confesionalidad en tanto es admitida en cuanto presuponga e incluya la libertad religiosa como derecho fundamental. En otros términos, en caso de colisión de compatibilidad entre las exigencias de la confesionalidad y las de la libertad, éstas son las que deben prevalecer. y además en toda hipótesis, sea en el sistema confesional, sea en el separacionista.

Y es aquí, tras los principios del dualismo de sociedades con su recíproca autonomía e independencia de la necesaria y sana colaboración, donde tiene asiento, y a la par con ellos, el de la libertad religiosa completa ante el ordenamiento civil, debiendo ser reconocido como derecho fundamental del hombre.

Junto a la solemne proclamación de tal derecho, se anuncian ahora en el Concilio, a modo de complemento, unas, más que normas, *pautas de conducta* de la Iglesia hoy en el mundo:

— La decisión de apoyarse en los medios propios del Evangelio que son diversos, en muchas cosas, de los medios de la ciudad terrena.

— La voluntad de no querernos fundar en privilegios ofrecidos por la autoridad civil, incluso de renunciar a derechos legítimamente adquiridos allí donde su ejercicio eclesial ponga en duda la sinceridad del testimonio eclesial o donde las nuevas circunstancias de vida exijan otra ordenación.

— Y como consecuencia de la natural misión de la Iglesia, la actitud de no encadenarse a ninguna forma particular de cultura humana, ni a ningún sistema político, económico y social. Al contrario, la Iglesia debe ser vínculo común entre las diferentes comunidades humanas.

— La resolución inquebrantable de proclamar el juicio moral aun de cosas que tocan al orden político cuando así lo exijan los derechos fundamentales de la persona o la salvación de las almas.

(7) *Declaración Dignitatis Humanae* n. 6 párrafo 3 y su Análisis por C. CORRAL, en *Vaticano II, La libertad religiosa*, p. 391-408.

— Y por lo que mira al Estado, la exigencia de la libertad de la Iglesia en el nombramiento de sus pastores pidiendo la renuncia a privilegios aun legítimamente otorgados como el de presentación de obispos en el caso español.

Principios todos ellos que fueron aplicados al sistema español por la Conferencia Episcopal Española en varios y sucesivos momentos claves del postconcilio, constituyendo la más clara y completa expresión de ésta su Declaración sobre la "Iglesia y la Comunidad Política" (8).

Por ello, ahora como entonces, viene la ineludible y no menos difícil tarea de aplicarlos a la situación española, que presupone el juicio sobre la "*quaestio facti*".

Y la Conferencia Episcopal Española en su juicio práctico emitido en la Declaración mencionada (nn. 56 ss) se pronunció decidiéndose por la necesidad de la revisión del Concordato de 1953, declarando, de una parte, la opcionalidad de la confesionalidad Católica del Estado y atribuyendo, de otra, a la decisión de éste tanto el mantenimiento como la modificación de aquella, proponiendo la recíproca renuncia a los privilegios del fuero, por parte de la Iglesia, y de presentación, por parte del Estado, e incluso desaconsejando la presencia de obispos y sacerdotes en los órganos políticos de gobierno.

Recapitulando diríamos que, en el momento de emprenderse la nueva dirección en la vía de los acuerdos especiales, se parte de series de principios: unos generales y permanentes (válidos en todos y para todas las situaciones); otros, especiales que, enunciados por el Vaticano, se convierten en normas de conducta para los órganos y miembros de la Iglesia; y algunos particulares (a modo de pautas de aplicación para el caso español).

## 2. *La meta propuesta*

Hay una meta *política* final que alcanzar: el nuevo enfoque de las relaciones Iglesia-Estado español; hay una meta *jurídica* que conseguir: la nueva regulación de las materias de interés común para ambas comunidades mediante acuerdos específicos que substituyen la precedente regulación consolidada en el Concordato conforme se enuncia en el Preámbulo del acuerdo de 1976.

Una pretensión así no puede resultar ni sencilla ni rápida sino todo lo contrario: compleja y, por lo mismo, erizada de dificultades.

---

(8) Del 23 de enero de 1973 IRIBARREN, o.c., 520 ss, especialmente nn. 2-5 y 12-18.

En realidad no hace falta resaltar ni la complejidad ni la amplitud de la tarea de innovación y renovación del Concordato: basta tener ante los ojos una panorámica de su contenido. HeLa aquí:

1. ***Confesionalidad católica del Estado*** (art. I).
2. ***Autonomía, libertad y personalidad de la Iglesia.***  
Autonomía y libertad de la Iglesia en el ejercicio de sus funciones propias (art. II).  
Personalidad internacional de la Santa Sede y del Estado de la ciudad del Vaticano (art. III).  
Personalidad de las instituciones eclesíásticas (art. IV).
3. ***Organización personal y territorial de la Iglesia.***  
Nombramientos episcopales (art. VII y VIII).  
Provisión de beneficios no consistoriales (Art. X).  
Circunscripciones eclesíásticas: diócesis y parroquias (art. XI y XII).  
Organización judicial (art. XXV).
4. ***Estatuto especial del clero.***  
Incompatibilidad con ciertos cargos públicos (art. XIV).  
Exención parcial del servicio militar (art. XV).  
Fuero privilegiado (art. XVI).  
Protección del hábito eclesíástico (art. XVII).
5. ***Régimen jurídico-económico de la Iglesia.***  
Capacidad de adquirir, poseer y administrar bienes (art. IV y XVIII).  
Dotación del culto y clero (art. XIX).  
Exención tributaria de determinados bienes eclesíásticos (art. XX).  
Tesoro artístico de la Iglesia (art. XXI).
6. ***El matrimonio canónico***  
Reconocimiento civil del matrimonio canónico (art. XXIII).  
Competencia de los tribunales eclesíásticos en las causas matrimoniales (art. XXIV).
7. ***Enseñanza.***  
Enseñanza de la religión (art. XXVI-XXIX).  
Universidades eclesíásticas y seminarios (art. XXX).  
Centros docentes de la Iglesia (art. XXXI).
8. ***Culto.***  
Inviolabilidad de los lugares sagrados (art. XXII).  
Reconocimiento de los días festivos (art. V).  
Preces y honores litúrgicos (art. VI y XIII).
9. ***Acción pastoral de la Iglesia.***  
Asistencia religiosa a las fuerzas armadas (art. XXXII).  
Asistencia religiosa en centros de beneficencia y penitenciaros (art. XXIII).  
Asociaciones religiosas (art. XXXIV).

10. *Disposiciones finales.*

Interpretación y aplicación del Concordato (art. XXXV).

Derecho concordado y derecho interno (art. XXXVI).

En un momento como el presente en que se intenta dar un nuevo enfoque al sistema de relaciones de Iglesia y Estado español no deja de tener su interés el ofrecer esa misma panorámica, pero desde otra perspectiva, la de los intereses que recíprocamente se siguen para la Iglesia y el Estado, presidi- dos por el principio informador de todo el régimen concordado, el de la Condesionalidad. De éste se derivan una serie de consecuencias jurídicas, recogidas en las cláusulas concordatarias, de las que unas las podemos cali- ficar como favorables al Estado y otras favorables a la Iglesia.

## A) En pro de la Iglesia:

1. La protección oficial de la Religión e Iglesia Católica (art. 1): la garantía de su personalidad y derechos inherentes (artículos I; II; IV; XXIV, párrafo 4, y XXXV, párrafo 2); la sanción de los días festivos religiosos (art. V); inviolabilidad de los lugares sagrados (art. XXII).
2. Reconocimiento de un estatuto del clero: que lleva consig. Incompatibilidad de cargos cívicos (art. XIV) y del servicio militar (art. XV); privilegio del fuero (art. XVI); protección del hábito religioso (art. XVII); reconocimientos y dotación de sus centros formativos (artículo XXX).
3. Reconocimiento y prescripción de la forma canónica del ma- trimonio para los católicos (art. XXIII) y de la competencia de la autoridad eclesiástica sobre el mismo (art. XXIV).
4. La enseñanza de la religión y conformidad a ésta de toda la enseñanza en los centros docentes (arts. XXV, XXVI, XXVII).
5. Garantía de la asistencia religiosa y culto católico a las fuer- zas armadas y en los establecimientos públicos y privados (art. XXXII).

## Suelen seguirse:

1. Dotación del culto y clero (art. XIX) y subvenciones.
2. Exención de impuestos y contribuciones (art. XX).

B) En pro del Estado suelen seguirse —de hecho se siguen en el Concor- dato— las siguientes consecuencias jurídicas:

1. Intervención del Estado en la organización personal de la Iglesia (Nombramientos para obispos y ministros sagrados, ar- tículos VII, XIV, X).



2. Intervención del Estado en la organización territorial de la Iglesia (coincidencia de los límites diocesanos con los provinciales, art. IX; y erección e innovación de parroquias a efectos económicos).
3. Preces por la suprema magistratura de la Nación (art. VI).

Siendo tan varia e intrincada la normativa concordatoria lo mismo en la vertiente estatal que en la eclesial, se hace ineludible el tratamiento particularizado de las materias que con mayor premura vienen exigidas ya por la adecuación al Vaticano II, ya por la transformación del entorno político, social y económico. Entre éstas destacan aquéllas que constituyen una tipicidad del Concordato Español bien por la época en que fueron concedidas, bien por la forma en que fueron establecidas (como el privilegio de presentación, la intervención del Estado en los nombramientos de Dignidades, el privilegio del fuero, el reconocimiento pleno del matrimonio canónico con el carácter subsidiario del matrimonio civil, el reconocimiento exclusivo de la religión católica, la docencia de la religión en todos los niveles, el establecimiento de la Rota de la Nunciatura Apostólica,) o implican una acomodación necesaria a las nuevas estructuras políticas (como la materia matrimonial, patrimonial, escolar y asociativa) (9).

Sin embargo, al iniciarse la vía de los convenios especiales, no todo está por hacer: se ha recorrido ya una etapa previa importante. En efecto, varias han sido las cláusulas que de una u otra forma han sido revisadas y puestas al día. En primer lugar —lo hemos resaltado más arriba— queda transformada la primera cláusula del Concordato con el protocolo al mismo, la confesionalidad católica del Estado español mediante la introducción del derecho fundamental de libertad religiosa que se verificó mediante el oportuno con la Santa Sede. En segundo lugar, al suprimirse el régimen de tolerancia, desaparece radicalmente, si bien indirectamente a modo de colorario, la exclusividad de la protección oficial de que antes gozaba la Iglesia y la Religión católica (véase supra primera consecuencia). Así mismo, el reconocimiento del estatuto del clero (católico), del matrimonio canónico y de la asistencia religiosa (consecuencias segunda, tercera y quinta) pueden verse afectadas, y de hecho ya lo están, por la Ley regulativa del ejercicio a la libertad del derecho civil a la libertad en materia religiosa de 28 de junio de 1967.

---

(9) Las materias que revisar eran comúnmente admitidas por igual, ya desde el final del Concilio, por la Iglesia y el Estado. La divergencia era sobre el orden de prelación y sobre la forma, perspectiva y regulación en detalle de las mismas: véase C. CORRAL, *El Concordato español ante los Concordatos vigentes*, en CARVAJAL-CORRAL, *Relaciones de la Iglesia y el Estado*, Madrid Editorial EAPSA 1976, cap. X.

En tercer lugar, el sistema matrimonial español con el matrimonio civil subsidiario ha pasado a convertirse de hecho en sistema facultativo en virtud de la simple reforma de las prescripciones del Reglamento del Registro Civil.

En la primera etapa —y la más decisiva, sin duda alguna, por haberse franqueado las hasta ahora insuperables barreras— es la que se ha iniciado y recorrido con el acuerdo de julio: la recíproca renuncia a los más litigiosos y conflictivos privilegios, el de presentación, por parte del Estado, y el del fuero, por parte de la Iglesia.

En espera de ulteriores acuerdos especiales, se han regulado de nuevo dos cuestiones más, si bien de menor entidad real. Una de ellas es la enseñanza de la religión en la Universidad tal como venía regulada en el artículo XXVII n. 1 y 5 del vigente Concordato de 1953. Mediante la Orden Ministerial de Educación y Ciencia del 20 de diciembre de 1977 deja de ser materia ordinaria y obligatoria. En su lugar, se establece un servicio de asistencia y formación religiosas que tendrá por finalidad promover y organizar las prácticas religiosas de la comunidad universitaria y las actividades de orden formativo en favor de los alumnos. Pero la adscripción y asistencia a dichas enseñanzas y servicios tendrá carácter voluntario para todos los alumnos matriculados en la Universidad.

La presente disposición sólo afecta normativamente a las Universidades estatales; las otras podrán mantener su régimen peculiar al respecto.

La otra de las cuestiones menores es la relativa a las fiestas religiosas con efectos laborales civiles que se encuentra recogida de forma genérica en el artículo 5 del Concordato.

Dentro del marco de reformas laborales, en las que se hallaba comprendido el régimen y carácter de fiestas religiosas y civiles, la Santa Sede, accediendo a la petición del Gobierno, ha concedido la abolición de la obligación de oír misa y no trabajar en las fiestas de la Ascensión y de los Santos Apóstoles Pedro y Pablo para el Calendario laboral de 1977. Se dejan por el momento sin tocar las de San José Obrero y Navidad por caer este año en domingo (10).

A pesar del camino recorrido, el avance hacia adelante no deja de ser árduo, y esta vez por el todavía no consolidado proceso de desarrollo político y económico. De éste, en último término, ha de pender tanto el enfoque como la manera concreta de articular las materias concordadas en revisión.

---

(10) Real Decreto 197/1977 del 16 de febrero: Boletín del 21 y Nota del Secretariado del Episcopado Español del 12 de marzo de 1977: *Ecclesia* (1977) 422.

Es cierto que unas, lejos de encontrar graves dificultades, como la libertad de la Iglesia en el ejercicio de sus funciones, (en particular de su predicación) y en la organización propia, personal y territorial, encontrarán más anchurosos cauces de desenvolvimiento. Pero otras tendrán que arrostrar los avatares de los cambios políticos y las divergencias o enfrentamientos de las distintas corrientes ideológicas, como el derecho docente, patrimonial y matrimonial —las eternas cuestiones mixtas en sus dos sentidos, estricto y lato— y las que pudieren tener una peculiar incidencia en el ordenamiento español. Por eso, todas ellas requieren un estudio particularizado: es lo que se intenta en las presentes II Jornadas mediante las respectivas ponencias.

### 3. *El proceso iniciado: niveles y plazos*

Mientras en el Acuerdo no se fijan plazos determinados para la conclusión de los sucesivos acuerdos que gradualmente substituyan al concordato, sí se determinan en el discurso de presentación de aquel ante las Cortes, el de los dos años. ¿Se podrán cumplir? ¿Y si no se cumplen?.

En cambio, un mismo e idéntico es el nivel en que, según ambos documentos, las negociaciones se realizan y llevan a término, el diplomático. ¿Debe ser así?. Ambas cuestiones merecen ser tratadas y críticamente valoradas.

En todo el proceso de negociación del acuerdo hasta su ratificación, las intervenciones todas han sido, como en todos los tratados internacionales, a nivel gobierno —(aquí)— Santa Sede como supremos órganos de la Iglesia Católica y del Estado Español. Por ello, fueron firmados por el Ministro de Asuntos Exteriores (M. Oreja) y el Secretario de Estado (G. Villot) y posteriormente ratificados por Pablo VI y Juan Carlos.

Incluso el arranque inmediato del acuerdo fue la decisión del mismo Rey, expresada en la carta que el 13 de julio, oído el gobierno y el Consejo del Reino, dirigió S. Majestad a S. Santidad, señalando "que él no sería obstáculo para la renuncia al derecho de presentación secularmente unido a la Corona de España y que consideraba procedente que se llevara a efecto tal renuncia a través de un acuerdo entre España y la Santa Sede, concluído con las debidas formalidades jurídicas" (11).

---

(11) Discurso de Presentación del Acuerdo pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes el 17 de agosto de 1976: Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones, núm. 718. Para el período inmediatamente precedente téngase presentes las observaciones y datos de A. DE LA HERA, *Iglesia y Estado en España*, en *Etudes de Droit et D'Histoire, Melanges Mgr. H. Wagnon*, Lovaina 1976, pp. 183 ss y las de C. MARTI Y J.L. ACEBAL en

Antes había tenido lugar la serie de negociaciones iniciadas en enero de 1976 por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores (J.M. Areilza) y el Nuncio (L. Dadaglio) con la frecuente intervención del entonces Ministro de Justicia (A. Garrigues).

¿Sólo en este nivel se ha venido desarrollando las negociaciones y sólo en él se seguirán desarrollando? La cuestión no puede menos de surgir si se tiene en cuenta que, de una parte, la temática concordataria afecta primordialmente a la Iglesia en España, y, de otra, las Conferencias Episcopales como los Obispos han visto fortalecidas sus competencias en el Concilio. ¿No puede y aún debería intervenir la Conferencia Episcopal Española como interlocutor válido ante el gobierno?

Para dar una respuesta correcta se necesita antes tener resuelta una cuestión previa, la de si la Conferencia Episcopal Española tiene o no personalidad jurídica para, en consecuencia, poder actuar como tal. Tratándose de una institución eclesial, que además de en el ámbito eclesial, quiere actuar en el ámbito civil, tendría que poseer además de la personalidad canónica, la civil. ¿La posee?

La canónica ciertamente la tiene bien ex ipso iuris praescrito, una vez erigida (conforme a la teoría que nos parece más correcta de interpretación), bien por la concesión o reconocimiento expreso de la misma en el Decreto de su erección. De hecho, la Conferencia Episcopal española fue debidamente erigida y sus Estatutos aprobados por la Sagrada Congregación de los Obispos el 15 de enero de 1972, una vez que fueron reformados por la Asamblea general de la misma en diciembre de 1971. Y para disipar toda duda se precisa de forma expresa en éstos (art. 2) que "la Conferencia Episcopal goza de personalidad jurídica con capacidad para adquirir, retener, administrar y enajenar bienes".

La personalidad civil debiera haberse obtenido ya, una vez cumplidos los dos requisitos exigidos por la regulación anterior concordada: la presentación del Decreto de erección o aprobación y de una copia de los Estatutos para el correspondiente registro ante el Ministerio de Justicia. Así se ha hecho, sin que se haya verificado su inscripción y obtenido el subsiguiente reconocimiento de la personalidad civil. Hasta la fecha no se ha recibido el certificado del Ministerio de Justicia, por el que se acreditara aquélla. Tan es así que esta sería una de las cuestiones encomendadas, como se decía, a la comisión de asuntos jurídicos, junto con la general de

---

*Iglesia y Comunidad Política, Comentarios monográficos a cargo de Profesores de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 1974, pp. 27 ss, 145 ss, P. LOM-BARDIA, Iglesia y Estado en la España actual, en Escritos de Derecho Canónico, t. III, Pamplona 1974, pp. 527 ss.*

la personalidad de las personas jurídicas eclesiásticas erigidas con arreglo a las leyes canónicas.

Más aún, se llega a afirmar sin paliativos por el Ministro de Asuntos Exteriores en el discurso de presentación del Acuerdo que la *Conferencia Episcopal no existe hoy para el gobierno* en cuanto realidad jurídica, pero sí en cuanto realidad fáctica. Y deduce una consecuencia: el Presidente de aquélla no tiene un rango específico y, sin embargo, la tiene el Primado.

Y tanto menos se hace explicable la dilación del reconocimiento de la personalidad civil de la Conferencia cuanto que, por un lado, ya estaba expresamente prevista incluso en el proyecto de Concordato *ad referendum* de 1970 en su artículo 3º. y, por otro, han dejado de subsistir los motivos de fricción que pudieron haberse ocasionado en el período precedente.

De producirse el reconocimiento de la personalidad jurídica entre ambos ordenamientos, la Conferencia Episcopal Española ¿en que forma podría y aún quizás debería intervenir en la ulterior regulación convencional con el gobierno español? Una respuesta válida sólo puede darse partiendo, como presupuesto, de tres tesis previas sobre materia concordataria (12).

Primera: que los Obispos y, por lo mismo, sus Asambleas, Conferencias... pueden estipular convenios con las autoridades civiles no está en contradicción con norma alguna ni del derecho latino ni del derecho oriental.

Segunda: Las Conferencias episcopales como la Española nunca podrán concluir formalmente concordatos (e.d. convenios de carácter internacional) por carecer las Iglesias particulares (y sus órganos representativos) de la subjetividad internacional.

Tercera tesis, los convenios que pudieren celebrar los obispos, sus Conferencias y Asambleas constituirán una clase de derecho particular "sui generis" que se les podría calificar de derecho público interno (administrativo; convenios "subordinados" o "derivados").

---

(12) C. CORRAL, *Del sistema concordatario al régimen convencional común de regulación en materia religiosa*: Estudios Eclesiásticos 49 (1974) 387-424; J.L. SANTOS, *Crisis Concordataria y Concilio Vaticano II* y L. SPINELLI, *El sistema concordatario e la doctrina del Concilio Vaticano II* en *Ius Populi Dei, Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, I, Roma, Universitá Gregoriana 1972, pp. 221 ss y 197 ss. J. DE SALAZAR, *El Concilio Vaticano II y los Concordatos*, y A. PRIETO, *Problemática contemporánea de la Institución Concordataria en La Institución Concordataria en la actualidad*, Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico, Salamanca 1971, pp. 47 ss y 157 ss.

Esto supuesto, varias son las formas que pueden distinguirse de intervenir la Conferencia Episcopal Española en el proceso de regulación bilateral en curso (13).

Una primera forma sería la intervención *directa* de la Conferencia Episcopal —equivalente a la de los Nuncios— en virtud de una delegación del Romano Pontífice por la que le encomendaría a ésta el negociar los convenios con las autoridades civiles. Actuaría en nombre de la Santa Sede con potestad delegada. No por decaída, puede olvidarse la institución de los Delegados Natos.

Una segunda forma de intervenir la Conferencia Episcopal sería la *excepcional*, consentida por el derecho común en las situaciones previstas por el canon 81. Acogidos a él y declarando expresamente querer salvar las competencias propias y exclusivas del Romano Pontífice es como los Obispos de Polonia y accedieron a entrar en negociaciones con su gobierno nacional y llegaron a estipular el acuerdo de 1950. De haberse obtenido la confirmación del Romano Pontífice o al menos su consentimiento tácito, dicho acuerdo tendría que haber sido calificado como verdadero concordato. Al no tenerse constancia de aquello los juristas y obispos no le atribuyen otra consideración que la de "convenio episcopal" contra lo que en puras disquisiciones doctrinales pudiera sostenerse.

Una tercera forma de intervenir la Conferencia Episcopal sería la participación puramente *consultiva* e informativa. Es la forma ordinaria estatuida en el momento actual de revisión del derecho canónico, tal como quedó fijada después del Concilio por la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*, del 15 de agosto de 1967, y por el Motu Proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, del 24 de junio de 1969. Y resulta así a pesar de las directrices conciliares, porque, si prescindimos de la Constitución que no introduce cambios substanciales en lo relativo a la materia concordataria, el Motu Proprio "Sobre las funciones de los legados del Romano Pontífice" mantiene y aún refuerza las competencias de los Nuncios, al interpretar en forma restrictiva la posible intervención de los Obispos.

En efecto, al Legado Pontificio le viene atribuido de forma normal el fomentar las relaciones entre la Iglesia y el Estado, entre las que se cuenta

---

(13) C. CORRAL, *Conferencias Episcopales, ordenamiento civil y comunidad política*, en: *Las Conferencias Episcopales hoy, Actas del Simposio de Salamanca, 1-3 mayo 1975*, Salamanca, Universidad Pontificia 1977, pp. 125-168 especialmente 146-162, donde analizamos en la segunda parte del trabajo las conferencias episcopales y el derecho convencional eclesiástico. Pero el sentido de nuestras afirmaciones ha de completarse teniendo en cuenta la colegialidad de las Conferencias, sus relaciones con la Santa Sede y su aplicación concreta al caso español, materias que son objeto de los respectivos trabajos de A.M. JAVIERRE, J. SANCHEZ y E. YANES en las mencionadas Actas del Simposio.

el tratar "modo peculiari" de las estipulaciones llamadas "modus vivendi", de los pactos y concordatos así como también de los convenios sobre materias pertinentes al derecho público (14). Y al referirse de forma expresa a la intervención de los obispos, el M.P. "*Sollicitudo omnium Ecclesiarum*" la reduce a solicitar "el parecer y el consejo del Episcopado y a tenerlo informado del desarrollo de las negociaciones" y, aún esto, no por obligación sino por mera recomendación ("conviene") según las circunstancias se lo permiten (15). No cabe menos. Es, con palabras diplomáticamente elegantes, el mantenimiento de la situación codicial.

Aún sin salirnos de la mencionada interpretación restrictiva de las competencias episcopales, puede y aún debe distinguirse otra forma más de intervenir la Conferencia Episcopal Española, la ejecutiva de *aplicación* y actualización mediante convenios, de artículos ya concordados en materias que o son de competencia episcopal o, reservadas a la Santa Sede, se devuelven ahora a los obispos.

Con ello se abre una vía intermedia de colaboración entre la Santa Sede y los obispos, en su tanto perfectamente aplicable a las Conferencias Episcopales. Es la de la conjunción entre los concordatos y los convenios episcopales a través de la licencia o consentimiento de la Santa Sede. Tal es la seguida por diversos convenios episcopales de Alemania, como el acuerdo del 15-20 de noviembre de 1971, relativo al artículo 14 del Concordato, concluído por las siete diócesis bávaras representadas por sus respectivos Obispos y el gobierno del Land (16). Asimismo, el acuerdo entre el Land de Hessen y las diócesis de Paderborn, Limburg, Fulda y Maguncia (17).

El que "de forma regular se encomiende al Legado Pontificio el cultivar las relaciones entre la Iglesia y el Estado y de "forma peculiar" la materia concordataria y convencional sobre materia pertinente al *Ius Publicam Ecclesiasticum*, nunca podrá implicar que todo él quede por completo reservado a la competencia de los Legados. Pues el Derecho Público comprende todo el ámbito referente a las relaciones de la Iglesia y el Estado e, incluso, al derecho interno de la misma (*Ius Publicum Internum*) en el que resultaría comprendido, como parte del mismo, el *Ius Ecclesiae particularis* junto al *Ius Ecclesiae universalis*. Ahora bien, el *Ius Ecclesiae particularis*, bien sea en sí bien sea en relación con las autoridades civiles, tiene su propia

---

(14) M.P. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* n. X, 1.

(15) *Ibidem* n. 2.

(16) *Archiv für Kath. Kirchenrecht* 141 (1972) 586.

(17) *Archiv für Kath. Kirchenrecht* 142 (1973) 197 ss.

competencia y autonomía, que, no por estar subordinadas a las del Romano Pontífice o Concilio, —se entiende— quedan substraídas a las respectivas autoridades eclesiales a escala diocesana o supradiocesana. Se trata de un principio que vale lo mismo ahora que antes; y más ahora, añadiríamos. Habría, pues, que interpretar el mencionado *ius publicum* en una acepción más restringida, a saber, el *ius* promanante de la autoridad suprema eclesial —Romano Pontífice o Concilio— sea a título propio, sea por avocación de la causa, refiérase a la Iglesia Universal o a la Iglesia particular. *Será el ius pontificium o conciliare.*

Por tanto, sólo quedarían reservados a la Santa Sede y a los que en su nombre actuaren los convenios cuyas materias fueran de la competencia exclusiva de aquélla. La razón es demasiado obvia como para detenerse a exponerla: innúmeras son las cuestiones de segundo rango y hasta de detalle que necesariamente han de arreglarse en inteligencia con las autoridades públicas ya del Estado, ya de entes públicos inferiores. Resultaría absurdo que todas ellas tuvieran que ser tratadas por la Santa Sede o con su expresa licencia o aprobación.

Por lo demás, el que sea función "regular" de los Legados Pontificios el fomentar las relaciones de la Iglesia con el Estado no excluye la existencia de formas extraordinarias o excepcionales de participar en su fomento, ni el que su incumbencia especial de los mismos el estipular convenios en materia de derecho Público elimina incumbencias generales comunes de otros órganos.

Así se desprende de la vigente praxis concordataria: continúa ésta su trayectoria ahora igual que antes. En efecto después del mencionado *Motu Proprio* se constata la estipulación de acuerdos entre las Iglesias locales y las respectivas autoridades civiles, como el acuerdo de los obispos de Tréveris y Espira, en octubre de 1969, con el Land del Sarre, en que figuran como representantes, por parte de los primeros, sus vicarios generales y, por parte del segundo, los respectivos Ministros del Culto. (18).

Nos hemos referido a la Conferencia Episcopal Española por haber asumido ella la dirección conjunta y ordenada de toda la Iglesia en España, pero ¿qué decir de los Obispos singularmente considerados o de sus asambleas a escala de región o provincia eclesiástica? La verdad es que cuanto de aquélla se dice, debe aplicarse análogamente a las demás asambleas episcopales y con mayor razón a cada Obispo residencial, pues mientras aquéllas y éstas no pasan de ser positivas y transitorias instituciones en que de tan diversas formas se expresa el sentido colegial del orden episcopal, siem-

(18) Archiv für Kath. Kirchenrecht 138 (1969) y las observaciones de G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale* Milano 1974, cap. II especialmente n. 6 p. 100 ss.



pre tendrá que ser mantenido el principio de capitalidad del obispo en su iglesia local. Principio, que en el Concilio Vaticano II se acentúa no menos que el de Colegialidad universal.

Análogamente decimos --nótese bien--, pues se trata de órganos, colegiales o unipersonales, de ámbito más restringido de jurisdicción. Y precisamente por el carácter de inferioridad y restricción de dichos órganos, no puede soslayarse la cuestión de si éstos a su vez pueden concertar concordatos o convenios análogos con otras entidades públicas subordinadas al Estado (respectivamente y sus órganos representativos). La cuestión en España revestirá en el próximo futuro una importancia tanto mayor cuanto más amplia sea la autonomía que sin discriminaciones ni privilegios se reconozca a las distintas regiones y provincias.

En principio nada se opone a ello, ni por parte del derecho eclesial, ni por parte del derecho estatal, siempre y cuando se respeten los requisitos marcados por la ley, la esfera de competencia así territorial como material, y la debida subordinación a las normas generales superiores. Ni tampoco lo contradice la vigente praxis concordataria y convencional. De hecho, en la configuración del derecho eclesiástico convencional de la República Federal de Alemania, las diócesis católicas (y sus Obispos) al igual que las Iglesias protestantes aparecen concluyendo convenios (*Kirchenverträge*) con los respectivos "Länder" (la Santa Sede, además, concordatos, *Staatsverträge*). Con todo, téngase en cuenta que, mientras los Estados o Regiones de una comunidad política federal pueden conservar su subjetividad jurídica internacional dentro de la esfera de su competencia (por tanto, subjetividad "parcial" o "limitada"), en cambio otras entidades públicas como regiones, provincias, o municipios carecen en absoluto de ella.

Al pasar a la segunda cuestión, la del plazo en que debe llevarse a cabo la total abrogación del Concordato, hay que ser conscientes que se entra en materia tan liviana de entender como grave por sus consecuencias prácticas. No en vano se alude más de una vez al plazo en la presentación oficial del Acuerdo. En su Preámbulo no se delimita taxativamente el término; sólo se enuncia de forma genérica: "llegar *cuanto antes* a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato".

Sí se fija, en cambio, en el Discurso de presentación oficial del Acuerdo ante la Comisión de Cortes y como interés del propio Estado. "Entendíamos --dice el Ministro de Asuntos Exteriores-- que era interés del Estado el que hubiera un momento marcado por el propio Estado en que el telón del Concordato caía. Este telón del Concordato cae al cabo de los años; dos años, por consiguiente, es el plazo que señala el Estado a la Santa Sede pa-

ra la derogación de este texto concluído en 1953 (...) porque inexorablemente en el momento en que se cumplan estos dos años terminará el Concordato" (20).

La idea se remacha en el turno de ruegos y preguntas al responder el Ministro de Asuntos Exteriores al señor Mateu de Ros, añadiéndose que el 28 de julio de 1978 será cuando concluya definitivamente el Concordato procediéndose a su denuncia (21).

Ahora bien, al no fijarse un plazo perentorio en el mismo Acuerdo, éste de no haberse alcanzado la meta en él propuesta no opera ipso iure su cesación. Ni vale argumentar con el Ministro de Asuntos Exteriores en dicha respuesta que "la Santa Sede nunca incluye una cláusula derogatoria en ninguno de los concordatos que ha firmado en la historia". Tal afirmación no resulta cierta en toda su generalidad. Así la duración del Concordato de Letonia de 1922 estaba prevista de tres años a partir de la fecha del depósito de la ratificación y sería prolongada por renovación tácita de año en año salvo denuncia con seis meses de antelación (art. 20).

En la Convención sobre misiones de Colombia con la Santa Sede de 5 de mayo de 1928 (art. 16) se establece que "estará en vigor durante 25 años, cumplidos los cuales, las Altas Partes contratantes podrán prorrogarlo por el tiempo que fuere necesario o subrogarlo con otro nuevo". Y en el siguiente convenio de Colombia con la Santa Sede, del 29 de enero de 1953, se afirma en el art. 16 que "permanecerá en vigor hasta el 1 de enero de 1978".

En el Convenio de Bolivia del 4 de diciembre de 1965 (art. XX) se dice que "tendrá una duración de diez años".

Lo que sí está previsto con cierta frecuencia es la facultad de poder denunciar los concordatos y convenios con tal de que la Parte interesada lo comunique a la otra con seis meses de antelación, como se hace en los de Rumania de 1927 (art. XXIII); Bolivia del 4 de diciembre de 1957 (art. XX); Paraguay en su Convenio para la erección del Vicariato Castrense, del 26 de noviembre de 1960 (art. XX). Una variante la ofrece el Convenio de

---

(19) Para una valoración entre "derecho así llamado común" y derecho convencional, véase *La Iglesia en España sin Concordato —una hipótesis de trabajo—*, Ponencias de las I Jornadas de reflexión de Profesores organizadas por la Universidad Pontificia Comillas —Facultad de Derecho Canónico— Madrid (22-24 enero 1976) Madrid, Editorial EAPSA 1977, en especial las ponencias de C. CORRAL, *El régimen de la Iglesia en España sin concordato ni convenios: análisis y valoración*, pp. 35 ss; M. BAENA, *Iglesia y Comunidades Eclesiales frente a la Administración del Estado*, pp. 239 ss y A. ROUCO, *¿Hacia un estatuto del clero?*, pp. 279.

(20) O.c. p.4.

(21) O.c. p.8.

El Salvador sobre el Vicariato Castrense, del 11 de marzo de 1968, art. XII, exigiendo un año de antelación para proceder a la denuncia.

La afirmación, pues, de que la Santa Sede nunca incluye una cláusula derogatoria sólo puede resultar verdadera en el sentido de que tal es la práctica ordinaria de aquélla con ligeras excepciones.

Por todo ello, el vencimiento del plazo, por no estar de forma expresa y taxativa previsto como perentorio, no lleva consigo una cesación automática del presente Acuerdo; más aún, ni siquiera la denuncia inmediata del mismo.

Sin embargo, al haberse adherido España en 1972 a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados y haberlo firmado la Santa Sede en 1969, ambas Altas Partes podrían acogerse a las normas de la misma (22). Pues, aun no estando prevista la denuncia o retirada en un Convenio, siempre queda a salvo el derecho tácito a la denuncia o a la retirada de un tratado en los supuestos del artículo 56 del Convenio de Viena, en que se establece:

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo no podrá ser objeto de denuncia o el retiro del mismo no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:
  - a) que conste que fue *intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia* o de retiro, o

---

(22) La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, fué adoptada el día anterior por la Conferencia de las Naciones Unidas ad hoc, en cuyas sesiones (la primera, del 26 de marzo al 24 de mayo y, la segunda, del 9 de abril al 22 de mayo de 1969) estuvieron representados *España* y la *Santa Sede*, entre los ciento tres respectivamente ciento diez Estados, conforme se hace constar en el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados: *Revista Española de Derecho Internacional* (1969) 427 ss. España, que estuvo representada en la Conferencia de Viena, pero no firmó la convención sobre el Derecho de Tratados, sin embargo, se adhirió a la misma el 16 de mayo de 1972. La Santa Sede la firmó el 30 de septiembre de 1969. Según los datos de *Traités multilateraux*, ST/LEG/SER.D/9, (Naciones Unidas 1976), p. 503 ss, la Convención todavía no había entrado en vigor en 1975 por no haber alcanzado el suficiente número de ratificaciones o adhesiones conforme al art. 84 que requiere treinta y cinco. Y nótese de paso que, si bien la Convención solo contempla los tratados concluidos entre Estados (art. 1), esto no afecta ni al valor jurídico ni a la aplicación de los principios del Derecho Internacional o de la propia Convención en su caso a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de Derecho internacional o entre esos y otros sujetos (art. 3): A. VERDROSS (-A. TRUYOL), *Derecho Internacional Público*, Madrid 1976, p. 143 s. En conformidad precisamente con dicha Convención es como se ha procedido a ordenar la actividad de los órganos de la Administración española en materia de Tratados por el *Decreto* 801/1972, de 24 de marzo *sobre Ordenación de la Administración en materia de Tratados Internacionales*, (Boletín, 8 de abril de 1972): véanse los documentos en J.A. CORRIENTE, *Textos de Derecho Internacional*, I, Pamplona 1973, p. 3ss.

b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado

2. Una parte deberá notificar con *doce meses* por lo menos de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme al párrafo 1 (23).

Y esto sería el supuesto a que podría acogerse el Gobierno (lo mismo que la Santa Sede) dadas la expresa intención de aquél ("es el plazo que señala el Estado a la Santa Sede").

Con todo es curioso notar la ambigua falta de coherencia completa entre las expresiones del Discurso y las de la respuesta: en el primero se dice "terminará el Concordato", "cae"; en la segunda, "se procederá a la denuncia", "cuando concluya el Concordato".

Mientras tal es el pensamiento del Gobierno en ese momento (y lo fue con los Ministros predecesores), no hay declaración oficial paralela de la Santa Sede. Parece como si la causa (o causante) del retraso más allá de un bienio pudiera provenir sólo o al menos principalmente de la Santa Sede. Pero de ninguna manera es lícito descartar que en virtud de posteriores atavares políticos y sociales se viera constreñido el Gobierno a diferir la subrogación total del régimen concordado. Falta por ver el resultado de las próximas elecciones y la formación del nuevo Gobierno y de las nuevas Cortes.

No estaría de más, creemos, hacer unas observaciones en lo que respecta al Estado. En efecto, mientras unas fases de la conclusión de los acuerdos internacionales no plantean problema especial, como la negociación bajo la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores con la previa autorización del Consejo de Ministros, la adopción y autenticación del texto acordado, sí lo puede plantear la manifestación del consentimiento por parte del Estado hágase de una u otra forma (firma ratificación, adhesión por las demás formas simplificadas) según se requiera o no la intervención de las Cortes (24).

---

(23) M. AKERHURST (M. MEDINA), *Introducción al Derecho Internacional*, Madrid 1973, p. 215 s. La Convención de Viena de 1969, si bien tiene un valor limitado en cuanto Convenio porque de un lado requerirá varios años para entrar en vigor y, de otro, sólo se aplicará a los tratados celebrados con posterioridad (art. 4), "su importancia reside en el hecho de que la mayor parte de sus disposiciones tratan de codificar el Derecho consuetudinario de Tratados, aunque otras disposiciones que suponen un "desarrollo progresivo", en lugar de una codificación del Derecho": o.c. p. 191

(24) *Decreto* citado, arts. 13-27, en que no se contemplan las demás formas simplificadas. M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, I, Madrid 1973, 92 ss.

Por razón de ésta, se pueden distinguir "tratados en que intervienen con facultades *decisorias* las Cortes (los que afectan a la plena soberanía o la integridad territorial y, posiblemente, también los de paz); tratados que requieren una intervención meramente *consultiva* de las Cortes (los que afectan a la reserva legal), y tratados que *no requieren* intervención de las Cortes (todos los demás)" (25). Y ésta estará en función del objeto de los tratados, según el artículo 14 de la Ley constitutiva de las Cortes (de 17 de julio de 1942) por el que "la ratificación de tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o la integridad territorial española serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes" (I), mientras que "las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados que afecten a materias cuya reglamentación sea de su competencia conforme a los artículos 10 y 12" (II.).

Lo que se rubrica y completa con las exigencias establecidas por la Ley Orgánica del Estado (art. 9) de que "el Jefe del Estado necesita de una ley o, en su lugar, acuerdo o autorización de las Cortes para a) ratificar tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía b) declarar la guerra y acordar la paz".

Hasta ahora tanto el Consejo de Estado como los tratadistas españoles han dado una interpretación restringida a la "plena soberanía" y a la "integridad territorial". Con ello, la intervención legislativa de las Cortes se ha hecho casi excepcional.

En la conclusión del presente Acuerdo se ha mantenido dicha interpretación y se ha observado el párrafo II del citado artículo 14 de la Ley constitutiva de las Cortes, oyéndose a las Cortes en Comisión, la de Asuntos Exteriores, según se dice en el instrumento de ratificación (26).

En el futuro, en cambio, la potenciación de las Cortes comportará un reforzamiento de la intervención decisoria de las mismas con su incidencia, por lo que a la concertación de nuevos Acuerdos se refiere, en las materias matrimonial, patrimonial y docente.

---

(25) F. GONZALEZ NAVARRO, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Madrid 1977, p. 394-420 especialmente 395 s con sus observaciones atinadas.

(26) Boletín Oficial del Estado, 24 septiembre 1976. Esta audiencia de las Cortes "parece tener mero carácter consultivo, por lo que sería posible ratificar un tratado en contra del dictamen de las Cortes, al menos teóricamente, aunque no conocemos ningún caso... Para estos Tratados concluidos en forma no solemne suele bastar la autorización del Consejo de Ministros, pero se requiere dictamen de las Cortes para la adhesión a un Tratado que afecte a materias de su competencia": MEDINA en AKEHURST, o.c., p. 81 s.

## CONCLUSIONES

Después de haber hecho una detenida valoración del Acuerdo español con la Santa Sede, por un lado, desde el punto de vista interno del mismo y, por otro, desde el punto de vista comparado de su encuadramiento jurídico y convencional, podríamos ofrecer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, si bien la vía de un nuevo concordato como la de ningún concordato ni convenio mediante regulación estatal civil en el ámbito del Estado son legítimas por igual de ser correctamente concedidas y aplicadas, sin embargo, la vía de los convenios especiales nos pareció y nos sigue pareciendo la más accesible en el momento presente en que se inicia.

Y resulta, en segundo lugar, la más abierta, pues dicha vía deja expeditas las salidas a las otras vías: lo mismo prevé ulteriores acuerdos que no desecha el desembocar en un futuro concordato.

Con todo, en tercer lugar, nunca podrá considerarse como novedosa una vía que de hecho es la de ordinario seguida por casi todos los países concordatarios a partir de la última postguerra mundial sin verse interrumpida por la celebración del Vaticano II. Ni siquiera lo es con relación a España: mediante convenios especiales es como se comenzó la vía de regulación con la Iglesia en el precedente régimen. Sólo se puede señalar una novedad en cuanto a la dirección asumida: la marcada por el nuevo contexto español y conciliar.

Mediante el Acuerdo de Julio, en cuarto lugar, se han suprimido ciertamente las barreras hasta entonces infranqueables de los recíprocos privilegios de mayor importancia real. No obstante, el principio fundamental informador del concordato y del sistema religioso político había sufrido ya una honda transformación con la inserción del principio de libertad religiosa.

La pretensión de substituir el concordato como de denunciarlo resulta tan fácil de proclamarse como difícil la tarea de cubrir la múltiple y compleja normativa por él cubierta o sustentada. Por ello, en quinto lugar, los plazos previstos de dos años no pasan de ser sinceros deseos políticos que de hecho van a resultar inalcanzables.

Lo importante de verdad es —y deberá serlo siempre— la mejor y más eficaz garantía de los haces de derechos fundamentales que a la persona y a las comunidades religiosas por ellas formadas les deben ser garantizados, por todo Estado, por cualesquiera partidos políticos y por los más dispares regímenes respecto al anuncio y expansión de la fe, la autonomía comunitaria, la enseñanza, la familia y matrimonio, el patrimonio, el derecho asociativo religioso... No obstante, siempre constituirá un reforzamiento de la garantía debida en justicia el que ésta se verifique en instancias que supe-

ren las de orden estatal cuales son las internacionales, en las que al lado de los distintos tratados, en especial los multilaterales, de ámbito universal así como regional, se cuenten los convenios y concordatos con la Santa Sede.

Profesor Ordinario de la Universidad Pontificia  
de Comillas, Madrid.

Carlos CORRAL

Profesor Agregado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,  
Universidad Complutense de Madrid.