

DR 05 91

Carrera Derecho. Asignatura Derecho Canónico. Título, La naturaleza jurídica de los acuerdos concordatarios.

Autor, profesor Enrique Vigo de Udabarre. La naturaleza jurídica de los acuerdos concordatarios. Una reflexión en torno a la trayectoria histórica en que se ha movido la institución concordataria nos proporciona la clave necesaria a las cuestiones que se han movido como dificultades a la naturaleza jurídica del concordato.

Es indudable que los principios políticos y eclesiológicos prevalentes en cada época, a lo largo de casi un milenio, con su consecuente mistificación de lo jurídico, forzosamente han desfigurado este instrumento jurídico. En este recorrido resulta aclarador el distinguir las distintas etapas históricas en que se pueden agrupar los concordatos. Ya es de suyo sintomático el que su primera aparición se refiera al tiempo de las luchas del pontificado y el imperio, con el trasfondo ideológico que las mismas conllevan.

Se suele considerar al concordato de Worms firmado en 1122 entre el papa Calixto II y el emperador Enrique V como el primero de los concordatos. Con él se puso fin al conflicto de las investiduras. Pero lo cierto es que unos años antes el mismo emperador había impuesto al papa Pascual II la llamada Convención de Sutri.

En el fondo de los concordatos de esta época late la concepción político-religiosa del dualismo jurisdiccional. Existe una sola sociedad o comunidad humana que es simultáneamente política y religiosa, el Orbis Christianus, gobernado por dos autoridades o jerarquías, la eclesiástica y la estatal. No hay discusión acerca de la legitimidad de ambas potestades.

Las discrepancias y las controversias se refieren al ámbito de las respectivas competencias. En todo caso, la superioridad de la potestad espiritual facilitará el entendimiento del concordato dentro de una concepción de privilegio otorgado o cedido por la Iglesia. La decadencia del poder pontificio con el cisma de Occidente y las doctrinas conciliaristas marcan el comienzo de la edad moderna de los concordatos.

Se piensa que las cuestiones a resolver por medio de estos instrumentos legales no son sólo problemas de la Iglesia, sino que afectan también al Estado a pesar de su carácter eclesiástico. Entre los temas que ocupan un lugar preferente en los concordatos de esta época se cuentan los referidos a los beneficios eclesiásticos, nombramientos de sus titulares y destino de sus rentas. Entre los concordatos se sitúa significativamente el concluido en el Concilio de Constanza en 1418 por los episcopados de España, Francia, Alemania e Inglaterra, ya de suyo cuestionable hasta desde un punto de vista concordatario.

A ellos se han de añadir el de Viena en 1448 entre el Papa Nicolás V y el Emperador Federico III y el de Bolonia entre el Papa León X y el Rey Francisco I de Francia. Los siglos XVII y XVIII se ven influidos al respecto por la doctrina y práctica del absolutismo estatal y por el llamado

jurisdiccionalismo católico, secuela y versión mitigada del territorialismo protestante con sus diversas manifestaciones y fórmulas, galicanismo, regalismo, josefinismo, etc. Los estados católicos no escaparon a la tentación de controlar a la Iglesia y de utilizarla para sus fines políticos.

Los concordatos de esta época responden a una doble preocupación. Por una parte, evitar los peligros de un cisma en que podían caer las Iglesias Nacionales que explica desorbitadas concesiones y por otra, defenderse en la medida de lo posible de las intervenciones abusivas de los poderes estatales. Un ejemplo claro lo constituye el Concordato Español de 1753 celebrado por Benedicto XV, Papa particularmente versado en el derecho, y Fernando VI, al que siguieron otros de corte parecido en que se conceden excesivos privilegios en el nombramiento de los obispos y demás beneficios eclesiásticos.

Una distinta etapa se iba a iniciar con la Revolución Francesa a la que seguirá el constitucionalismo liberal que dejaría sueldos en los numerosos concordatos del siglo XIX. El primero de ellos que influyó en muchos posteriores fue el llamado Concordato Napoleónico concluido el año 1801 entre el Papa Pío VII y Napoleón I. Con él se restablecieron las relaciones entre ambos poderes después de una turbulenta época y se conjuró el peligro de un cisma en Francia. Pero ello a costa de controles y restricciones fueron realmente rígidas para la Iglesia.

Los concordatos se generalizaron como sistema normal de relaciones aun incluso con países no católicos firmándose convenios con los Países Bajos, Estados Alemanes, Cantones Suizos. Pertenecen ya a la segunda mitad del siglo XIX otro tipo de concordatos que se distinguen por su amplitud destinados a regular toda la vida religiosa de naciones católicas y en los que destaca su perfección de técnica jurídica. Algunos de ellos estaban llamados a ejercer notable influjo en otros que les siguieron.

Así, los concordatos firmados por Pío IX para España con Isabel II en 1851 y para Austria con Francisco José I en 1855. Ambos concordatos junto con el Napoleónico influyeron no poco en los celebrados en la segunda mitad del siglo XIX con numerosos países latinoamericanos. Es indudable que en el fondo de todos ellos gravita más o menos la concepción regalista del llamado Antiguo Régimen que pasa como herencia disfrazada al Estado constitucionalista según la doctrina liberal decimonónica.

La teoría legalista que considera el concordato como una ley estatal cuya fuerte vigencia le viene del hecho de emanar del Estado tiene su más claro exponente en el Concordato Napoleónico al que se dio una interpretación unilateral estatal por medio de 77 artículos orgánicos promulgados por Napoleón. La llamada Nueva Era de los Concordatos va a configurar características totalmente distintas debido al clima enteramente otro en que estos van a nacer. Se trata del periodo que va de la terminación de la Primera Guerra Mundial hasta la segunda conflagración universal.

Benedicto XV, el 21 de noviembre de 1921 se había dirigido en una locución consistorial a los Estados nacidos o transformados a consecuencia de la guerra invitándoles a establecer y

actualizar sus relaciones con la Iglesia Católica obteniendo una contestación notablemente positiva. Influyen en ello dos factores importantes la despolitización progresiva de la Iglesia en una postura de comprensión y apertura y el deseo de los Estados de buscar fórmulas de convivencia en un nuevo orden internacional que evitase la repetición de desastres como el de la guerra. Fruto de ello fue la firma en el corto periodo de 15 años de 14 concordatos o convenios entre los que destaca el de Italia unido al Tratado de Letrán.

Los presupuestos políticos-religiosos y las características de esta nueva era han ofrecido argumentos y bases más válidas a la moderna teoría concordataria. La Santa Sede, liberada de los Estados pontificios y sus implicaciones políticas se mantiene al margen de las contiendas temporales pero al mismo tiempo es reconocida sin dificultad como persona y sujeto de derecho internacional por representar a una comunidad supranacional de creyentes y actuar en nombre de la misma. Los Estados que en muchos casos no son ya confesionales muestran menos interés en intervenir en la organización y vida de la Iglesia.

La Iglesia y el Estado se colocan ahora en pie de igualdad al margen de las concepciones doctrinales y utilizan para sus relaciones los medios e instrumentos normales del derecho internacional positivo. El Concordato, no obstante sus peculiaridades asume la consideración de un tratado internacional. Se inicia así la teoría pacticia en torno al Concordato.

Un periodo que viene a ser como un paréntesis en la trayectoria evolutiva de la doctrina concordataria es el periodo que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta el Concilio Vaticano II. Se firman tres concordatos con naciones tradicionalmente católicas el de Portugal de 1940, el de España de 1953 y el de la República Dominicana de 1954. De los tres, el que presenta mayor interés es el español.

Baste decir que el Concordato Español de 1953 constituye probablemente el ejemplo más típico de concordato según los principios más tradicionales del derecho público eclesiástico. No es extraño, en consecuencia, que haya sido objeto de los juicios más variados y aún contradictorios. Mientras para unos fue un concordato perfecto, completo e ideal para otros, en cambio, representaba un retroceso en el camino iniciado por la praxis concordataria y la nueva doctrina yus publicista.

Después del Concilio Vaticano II, la Santa Sede ha firmado numerosos concordatos y convenios entre los que se colocan los acuerdos con España. En todos ellos se aprecia la nueva línea del Vaticano II y particularmente de la Declaración Dignitatis Humanae. Hemos de terminar concluyendo de este recorrido histórico que el concordato es un instrumento e institución jurídica que ha experimentado la influencia de las concepciones doctrinales tanto eclesiológicas como políticas de cada época.

Dentro de la concepción pacticia del mismo que termina por imponerse, es frecuente y admitido hoy comúnmente su equiparación a los pactos internacionales. Esta equiparación permite el apoyo y la aplicación subsidiaria de una rama jurídica bien construida como es el derecho internacional. Pero es claro que no se trata de una identificación o equiparación

completa y que habría que hablar más bien de tratado internacional subgeneris.

A este respecto hay que destacar una importante referencia al derecho internacional. Se ha dicho y con ello concluyo el concordato constituye un paso histórico en orden a la aceptación y generalización de convenciones internacionales entre sujetos no estricta y necesariamente estatales. El concordato abre así brecha en anticuadas concepciones internacionalistas y marca una pauta para un futuro de horizontes más ricos y variados.