

TEXTUS ET COMMENTARIUM

EL CONCORDATO ESPAÑOL DE 1953 A PROPOSITO DE UNA PUBLICACION RECIENTE

por AQUILINO M. SANCHEZ Y SANCHEZ

La culminación de la larga gestación de nuestra actual situación concordataria constituye una efemérides en la vida española de tan señalada resonancia, que no podía pasar en silencio ante los grupos culturales más diversos. Periódicos, revistas de todos los tamaños, centros de estudios, concursos o certámenes, sesiones académicas solemnes, universitarias y extrauniversitarias, ciclos de conferencias, coloquios..., toda una proteiforme red de tentáculos han reaccionado ante acontecimiento que somos los primeros en proclamar de excepcional importancia. Este acuse de recibo intensamente sintomático de la sensibilidad social española ante los valores que representa un Concordato, no siempre y por todos, ha ido acompañado de sensatez, sentido de la proporción y, muy por encima de todo, sentido de la realidad precisa e individual de lo que es y de lo que se puede legítimamente exigir a un Concordato. En algunos ambientes se han hecho afirmaciones que revelan la creencia de que nuestro Concordato debería haber desempeñado una función como de probática piscina. Con la firma del Concordato, España y todos los españoles, deberíamos haber penetrado en la tierra de promisión. Con este espejismo y deformación en torno a lo que corresponde realizar a un Concordato dentro de la compleja realidad social de un país se cae lógicamente en una injusticia de consecuencias limitadas, pero que pueden ser graves. La importancia que para el conjunto de la vida española representa el acontecimiento del Concordato, con ser mucha, es, sin embargo, relativa, limitada, y sobre todo condicionada no solo a la existencia de lo que ha hecho posible el complejo concordatario, sino a su perfección y mejora. En una sociedad la vida del derecho, su producción, su aplicación y su eficacia y, hasta en buena parte, sus contenidos, están en cierta medida dados por la configuración total del ser social. Es decir, que el de-

* *El Concordato de 1953*. Madrid, 1956 (Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid).
«Salmanticensis», 6 (1958).

recho remite la condición de su validez a las tablas de valores que jerarquizan la vida de una sociedad, a la estructura interna de la misma en sus propios fundamentos. No es misión del Concordato perfeccionar esos valores sociales y mucho menos crearlos. El Concordato, instrumento jurídico en definitiva, los presupone y posibilita *juridicamente* su realización a las instituciones encargadas de este quehacer. Importa, extraordinariamente, ver en nuestro Concordato un punto de partida transido de posibilidades y de urgencia. Porque si un día se produjera un desequilibrio notable entre los presupuestos del Concordato y sus normas jurídicas concretas, a partir de esa fecha, contaríamos ya solamente con fórmulas carentes de sentido. El derecho, dice DEL GIUDICE, es expresión formal de la conciencia de un pueblo. El derecho es vida y la vida no se puede atenazar en fórmulas, aún cuando sean muy solemnes. En dos ocasiones ha insistido este finísimo jurista italiano sobre la función social del derecho y su inseparabilidad de las otras realidades que determinan la conducta humana. Primeramente, a raíz de la firma de los Pactos de Letrán, y ahora, recientemente, a propósito de su articulación en el Nuevo Derecho Constitucional italiano. Su pensamiento constituye unos buenos puntos de meditación para nosotros, los españoles, a quienes nos es totalmente necesario no olvidar que nobleza obliga que en nuestro caso equivale a decir que el Concordato obliga a mucho. Refiriéndose a la conexión existente entre el Tratado y el Concordato lateranense, dice que «se le convenzioni e i documenti legislativi sono indispensabili nello svolgimento degli umani rapporti, che non è conveniente siano lasciati all'ambulatoria volontà degli uomini (dichiararne la superfluità, o anche la dannosità, como da qualcuno fu fatto, per ciò che ha riguardo ai rapporti tra Stato e Chiesa, val quanto sconoscere la funzione sociale del diritto), è però vero che essi valgono soprattutto per lo spirito con il quale si dà ad essi applicazione. Se all'applicazione d'una legge presiede la mala volontà, non vi sono argomenti che abbiano efficacia a ristabilire l'impero del diritto. Perciò il diritto non può non confidare, per il suo effettivo vigore, sulle altre forze morali che, insieme con esso, agiscono nella determinazione della condotta umana. Tutto ciò è tanto più vero nel campo del diritto internazionale, e, in specie, nel delicatissimo settore dei rapporti tra Stato e Chiesa».

Con motivo de la delicada situación por la que ha pasado Italia en el tránsito del Régimen fascista a la actual República, al conseguirse la constitucionalización de los pactos lateralenses, vuelve a recordar lo mismo a sus paisanos en términos verdaderamente magistrales. No resistimos la tentación de consignar aquí sus palabras: «Le norme costituzionali —come, del resto, tutte le norme giuridiche, ma particolarmente quelle che più attengono agli istituti pubblicistici— sono formule o forme, e, per sè, cose morte, che valgono soltanto a segnare il momento

d'equilibrio delle forze politiche nella disciplina di determinati rapporti: ma le formulazioni stabilite non possono conservare la loro significazione e adempiere alla funzione per la quale furono stabilite se non sono costantemente sostenute dalle ragioni sostanziali o dalle forze sociali e politiche che le determinarono e che debbono tuttavia animarle perché siano cose vive. In tal senso è verissimo che il diritto è espressione formale della coscienza del popolo: che il diritto è vita e che la vita non si costringe in parole, quanto si voglia solenni e impegnative: che l'interpretazione delle norme giuridiche è sempre un'operazione «libera» dello spirito, o (che vale lo stesso) che l'interpretazione del diritto è, nella sua sostanzialità, sebbene non nella formalità, sempre un'interpretazione «libera». Se perdono vigore le ragioni concrete o forze reali che danno efficienza a una norma, mutano —automaticamente e inevitabilmente— la significazione e la funzione di questa così nella coscienza collettiva come nell'ordine giuridico, ed è vanafatica attardarsi in dispute fraseologiche: la norma può assumere portata diversa dalla primitiva, o, svuotandosi addirittura di contenuto, rimanere nell'ordinamento legislativo come un pleonaso ¹.

Entre nosotros tampoco ha faltado un jurista, no menos agudo observador que el italiano, que nos pone en guardia frente al peligro de falsas ilusiones. En el trabajo publicado en la «Revista Española de Derecho Canónico», al que luego haremos alusión, PEREZ MIER *advertierte* que el Concordato no encierra la virtud mágica de modificar por sí mismo una sola realidad social. «Es, si, dice, una buena herramienta de trabajo que se coloca en nuestras manos, pero instrumento, no se olvide de naturaleza jurídica y que, como tal, reúne las excelencias, pero está también sometido a las servidumbres y a las limitaciones de los resortes jurídicos».

Una contribución notable a destacar lo que ha significado el Concordato para la vida jurídica española en sus variadísimas facetas, representa esta publicación de la Facultad de Derecho de Madrid. Se trata de una serie de conferencias pronunciadas por sus respectivos autores a lo largo del curso académico de 1953-54, enmarcadas por un breve, pero jugoso y, sobre todo, autorizado prólogo del entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, y rematadas con un digno, cordial y confidencial discurso de clausura de Joaquín Ruiz-Jiménez, en calidad de Ministro de Educación Nacional ². En apéndices se insertan los textos

1. *La Questione Romana e i Rapporti tra Stato e Chiesa fino alla conciliazione*, Roma (s. f.), pp. 270, nota 3; 299, nota 2.

2. Juzgamos interesante advertir que faltan las conferencias encomendadas a los Profesores ALFONSO GARCÍA GALLO y NICOLÁS PÉREZ SERRANO, la primera bajo el título

de los sucesivos convenios integradores del Concordato, el texto del Concordato y la Bula «Hispaniarum Fidelitas». Un total de 521 páginas. Son, en definitiva, unas reflexiones científicamente garantizadas por la destacadísima personalidad universitaria de sus autores, que en algunos casos, a su condición de profesores universitarios, seglares y eclesiásticos, acompaña también la de ocupar altos cargos en la política y en la aplicación de ambos derechos, Canónico y Estatal. Esta gavilla de estudios concordatarios, surgida al filo conmemorativo de la firma del nuestro, adquiere, indirectamente, una valoración histórica sobre el *pensamiento actual español en materia concordataria*, que con tan propicia y obligada ocasión no ha podido soslayar su epifanía. Este es el *atteggiamento* que me viene también como suavemente impuesto al intentar redactar estas notas críticas, si bien, ha de ser necesariamente limitado a algunos aspectos y, entre otros, a los referentes a la teoría concordataria.

En el primer trabajo, de PEDRO HERRANZ, sobre la *Teoría concordataria*, se nos dá una síntesis de la concepción jurídica del Concordato. Después de situar el nacimiento positivo de la institución concordataria en su perspectiva histórica, recuerda la mentalidad estereotipada en las llamadas teorías clásicas, indica la evolución de los especialistas, intercala alusiones a la forma documental en que han sido redactados los distintos y sucesivos Concordatos, deteniéndose, finalmente, en otros puntos más neurálgicos como son las relaciones entre el ordenamiento concordatario y el ordenamiento interno, la cesación y la reintegración al derecho común.

El autor pretende, en primer lugar, explicar la génesis de la institución concordataria dentro del dinámico desarrollo histórico de las relaciones de Iglesia y Estado. Este laudable intento, encaminado a explicar las causas que han motivado la aparición del Concordato, en cuanto instituto jurídico positivo, creemos que no se ha visto totalmente coronado por el éxito. El paso de una a otra situación de Iglesia y Estado; la caracterización de las notas estructurales de las diversas formas de coexistencia entre estos dos poderes, el eclesiástico y el secular, necesitan mayor nitidez, concreción y densidad. Y, sobre todo, enfoque distinto y revisión de muchas afirmaciones tradicionales. Las brevísimas líneas en las que el autor revela su pensamiento sobre el llamado *cesaropapismo* son demasiado simples con el consiguiente peligro de resultar, así como están redactadas, inadmisibles. No hay que olvidar que la superva-

de *Iglesia y Estado en la historia jurídica española*, y la segunda con el de *Repercusión del Concordato en la Legislación interna española*, conforme anunciaba el programa elaborado al efecto. Ausencia lamentable tanto por razón del tema como por la calidad intelectual de los conferenciantes.

loración de ciertos detalles y el sistemático silencio de elementos fundamentales, juntamente con la inadvertencia de los presupuestos inmediatos, concretos y positivos, que informan realmente las posiciones adoptadas por los dos poderes, han dado origen a una falsa visión de los hechos cuya paternidad creemos debe endosarse prevalentemente a la historiografía protestante y de la que se ha contaminado la católica. A este propósito deben tenerse en cuenta los estudios realizados por Biondo Biondi, de los que se han hecho eco entre otros autores, Del Giudice, Gaudement, Alvaro-D'Ors, etc. ³.

A la caída del Imperio de Occidente, las relaciones entre los dos poderes se establecen sobre el principio teocrático de supremacía sobre el Estado, afirma el autor. «Este principio fué recogido por San Bernardo y por Santo Tomás y sostenido tenazmente por Gregorio VII y Bonifacio VIII. El núcleo central de este principio teocrático consiste en la afirmación del origen divino de la Iglesia y de estar el Papa en posesión de todos los poderes, espirituales y temporales». Esta caracterización de la situación real de los dos poderes en el periodo comprendido entre la caída del Imperio de Occidente y el ocaso de la llamada Edad Media, nos parece muy poco objetiva y cojea del mismo pie que la anterior: de simplicidad. Urge revisar la interpretación histórica denominada *hierocrática*, siguiendo la orientación certeramente señalada por Rupp, Stickler, Ladner, Kempf, Castillo Lara, Mochi Onory, de análisis concreto y muy cercano de los principales conceptos claves, como son, entre otros, el significado de las dos espadas, el concepto de *Ecclesia*, de Cristiandad, de Imperio, etc. ⁴. De haberlo tenido en cuenta, Pedro Herranz, al redactar estas breves notas, es posible que no hubiera emitido esas apreciaciones sin acompañarlas de las oportunas e imprescindibles aclaraciones.

La visión que nos dá el autor del liberalismo como clima específico de una etapa de relaciones de Iglesia y Estado, resulta tam-

3. De BIONDO BIONDI son interesantes, sobre todo, los tres volúmenes sobre el *Diritto Romano Cristiano*, Milán, 1952-1954, y entre ellos el capítulo séptimo del primer volumen.

4. La articulación *Sacerdotium-Imperium* tiene una configuración propia, muy original, cuyo secreto permanece oculto a quienes no se esfuerzan por comprender la fisonomía entera de aquella sociedad cuya dualidad de poderes actúa en una plataforma unitaria, monista, dentro de un mismo *cuero*, y cuyas relaciones no dan origen a una *estructura de competencias* de tipo moderno, si no que tienen un sentido cardinal, metafísico, idealizado, cuyo significado recuerdan fórmulas que son todo un programa, como la *reductio ad unum*. Si es cierto que en el Derecho va implicada y alienta la vida social misma en todo lo que le dá forma y realidad específicas, hay que familiarizarse con estas notas características de la coexistencia humana de aquella etapa si queremos dar con el *sentido* de esta otra coexistencia jurídica: la de Iglesia y Estado, tomando estos nombres como paradigmáticos para referirnos, en cambio, a fenómenos muy distintos de los actuales. A ello he aludido ya en otra ocasión a la que ahora me remito. «Revista Española de Derecho Canónico, 8 (1953), p. 673.

bién un tanto desvaída, poco profunda e incompleta. Pasada revista panorámica a estas sucesivas situaciones de Iglesia y Estado, el profesor Herranz, en la página 24, núm. 7, y siguientes, establece su tesis sobre las causas que han dado origen a la institución jurídica concordataria. La intrusión o la indiferencia política es lo que, a juicio del autor, ha hecho convenientes o necesarios los Concordatos. En los periodos de mayor florecimiento de la Cristiandad al igual que en los tiempos de persecución, no hubo Concordatos. «Surgen los Concordatos, la necesidad de llevarlos a efecto, cuando los gobiernos se inmiscuyen, se entrometen en asuntos eclesiásticos, o también, cuando se desvían de la Iglesia... Sólo la intrusión o la indiferencia política los hacen convenientes o necesarios. De allí que muy bien apunte CAVAGNIS, cómo no hubo Concordatos en el derecho antiguo, sean eras de persecuciones o eras de paz. Ni en los periodos de mayor florecimiento de la Cristiandad... El indiferentismo religioso que se apoderó de algunos príncipes y de casi todos los gobiernos, es la causa por la cual se ha mirado a la Iglesia como potencia extraña, extranjera, usurpadora y casi enemiga. Y se intentará levantar celosamente un muro de separación entre lo temporal y lo espiritual. De aquí la divergencia que se traduce en grave detrimento de la disciplina eclesiástica y perjuicios de la tranquilidad del Estado; y de aquí *la necesidad de un acuerdo*» (p. 24-25). Nosotros creemos mucho más acertado otro punto de vista en el intento de explicar la aparición del Concordato en el plano de las relaciones de Iglesia y Estado. Y es verlo en relación con el proceso de distinción y diferenciación de los dos cuerpos sociales, el eclesiástico y el civil. Los factores que contribuyen a una mayor conciencia de distinción de las dos sociedades, de limitación de sus competencias, de separación de funciones y fines a realizar, son muy complejos. Entre ellos, desde luego, figuran algunos de los apuntados por el actor en las páginas 25 y 27 ⁵.

Otro punto que examina Pedro Herranz en su trabajo es ya la naturaleza jurídica del Concordato. Dos observaciones muy atinadas encabezan sus reflexiones sobre este aspecto: la necesidad ineludible de distinguir los Concordatos según las distintas etapas históricas y las posiciones doctrinales acerca de la potestad de la Iglesia en materia tem-

5. Nosotros no negamos la existencia, en general, de los hechos a los que se reflejan los autores de una interpretación pesimista sobre el origen de la institución concordataria. Lo que no admitimos es el nexo causal que dichos autores establecen entre estos hechos y la aparición de los concordatos. El sentido jurídico del Concordato radica sobre otra formalidad distinta de la mayor o menor devoción de los Príncipes hacia la Iglesia. Claro está, me interesa extraordinariamente subrayarlo, que en el fondo, esta diversa manera de enjuiciar el origen del Instituto jurídico concordatario entraña inconscientemente toda una concepción de un fenómeno muchísimo más amplio como es el de las relaciones de Iglesia y Estado en todo su conjunto.

poral. Efectivamente, los obstáculos para una recta y adecuada concepción del Concordato han sido numerosos y han condicionado la tardanza en la elaboración de una teoría concordataria unánimemente aceptada por todos en cuanto a los aspectos más fundamentales de ella. Sin ánimo de hacer una enumeración completa, vamos a indicar aquí nosotros las principales razones que han influido en este retraso.

1.—La concepción absoluta de la soberanía estatal y la *desjuridización* de la Iglesia so pretexto de *hiperespiritualizarla*, han constituido un primer obstáculo de la más acusada relevancia y de origen fundamentalmente protestante. Naturalmente, de una equivocada concepción del binomio Estado e Iglesia, tenía que resultar una concepción del Concordato también errónea.

2.—La superioridad de la iglesia y la llamada potestad indirecta consideradas como presupuesto sobre el que inmediata y directamente se apoya el Concordato, han imposibilitado una recta y real visión del mismo por parte de los canonistas incluidos aquéllos que han defendido la llamada teoría contractual. Los autores que no han conseguido articular estas dos cosas siguen manteniendo unas posiciones que nosotros no compartimos en cuanto a la interpretación y cesación del Concordato.

3.—El haber contemplado el Concordato desde ángulos de visión unilaterales exclusivamente, desde dentro del ordenamiento estatal o desde dentro del ordenamiento canónico, ha provocado un equívoco muy lamentable, pero muy lógico. Por una parte lo que se sometía a discusión siempre que se planteaba la naturaleza del Concordato era su esencia jurídica *ut sit* y no lo que el Concordato *es y significa* referido a un ordenamiento determinado, sea éste el estatal o el eclesiástico o, incluso, el internacional. Enjuiciado así el problema, referido a un ordenamiento, algo de verdad contenían las tres teorías clásicas. Preguntándose por la categoría jurídica del Concordato la respuesta debe darse desde un panorama amplísimo como es el de la teoría general del derecho. Claro está que para ello es necesario un estudio previo sobre las notas individuantes, específicas, de la coexistencia del ordenamiento estatal y canónico dentro del plano general de la pluralidad de ordenamientos jurídicos. Investigación ésta que, a nuestro entender, aún no está hecha y que esperamos confiadamente resolverá dificultades hasta el presente no suficientemente explicadas.

4.—El olvido del cambio de presupuestos positivos de este instituto jurídico ha hecho insoluble la cuestión de su naturaleza o esencia, sencillamente, por estar mal planteada. Colocar en el mismo plano todos

los Concordatos sin valorar el impacto que sobre su misma naturaleza o esencia han producido las profundas modificaciones de los conceptos jurídicos más afines y relevantes, constituye una defectuosa operación matemática por mezclar cantidades heterogéneas.

5.—La transposición rígida, mecánica, de los conceptos jurídicos del campo del derecho privado al público, no ha sido el menor de los inconvenientes con los que ha tropezado la construcción de la teoría concordataria. El haber rebasado los límites de la simple *analogía* entre contrato y concordato llegando a sostener inclusive la *identidad* entre ellos, ha constituido una de las adherencias de la teoría contractual de mayor influjo. Un verdadero peso muerto que ha retardado el movimiento hacia una evolución beneficiosa en la doctrina concordataria.

La superación de cada una de estas dificultades y de otras, como la falta de visión unitaria del Concordato, jalona y matiza una fase de la teoría concordataria. Fases cuya simple enumeración proyectan mucha luz en todo laudable intento de reconstruir una visión de conjunto sobre el tema general de la naturaleza jurídica del Concordato.

Porque en un primer momento la preocupación se centraba en la cuestión de la naturaleza de la obligación con que quedaban ligados los sujetos del Concordato. Esta fase termina con el triunfo de lo que constituye el núcleo central de la teoría contractual. Un segundo momento está representado por el esfuerzo encaminado a perfilar la naturaleza de ese pacto bilateral. Descartada su naturaleza privatística e inserto en la esfera del derecho público, se ha seguido estructurando su fisonomía, matizando sus perfiles jurídicos, comparando el Concordato con el tratado en derecho internacional.

Es aquí cuando se producen las posiciones que cristalizan en la admisión de un derecho externo, no internacional, sino interpotestativo o intersoberano o de coordinación, distinto tanto del interno como del internacional. Todo lo cual ha hecho necesario *desmaterializar, desterritorializar*, el derecho internacional.

Vinculado el Concordato a un ordenamiento jurídico público externo, distinto o no del internacional, se ha planteado paralelamente el mismo problema que en el terreno internacional: el de las relaciones entre el ordenamiento concordatario y el interno. Planteamiento que ha traído como consecuencia una más fina conciencia de la esencia misma del Concordato moderno al mismo tiempo que ha proyectado luz nueva en la enmarañada cuestión del dualismo o monismo.

A la luz de estas observaciones no necesitamos razonar ya nuestra disconformidad respecto de lo que el autor dice acerca de la teoría de los privilegios en la página 28, aludiendo al pensamiento de Eloy Montero. «*Eloy Montero* opina, dice el autor, que la teoría de los privilegios, si bien

no puede admitirse en el sentido de que todo en todos los Concordatos sea privilegio, sí debe tenerse en cuenta, porque indudablemente hay Concordatos que lo son en su totalidad, y otros contienen no pocos artículos nacidos de privilegios adquiridos más o menos legítimamente, que posteriormente pasaron a integrar con otras materias ciertos Concordatos, como los últimos españoles». Así mismo no se pueda afirmar, sin engendrar confusión, que uno de los defensores de la teoría de la potestad indirecta sea *Capello*, como si ello constituyera una excepción (pág. 26).

Completamente de acuerdo con el autor en que la evolución en la teoría concordataria ha estado influida e informada por una evolución paralela en la dogmática juspublicista en general. Mas, disintimos de él cuando afirma que la distinción entre *tratados-contratos* y *tratados-leyes* o *acuerdos normativos*, ha sido aceptada universalmente. Es de todos sabido que fué *Bergbohm* quien primeramente distinguió las dos clases de tratados internacionales: *Vertrag* y *Vereinbarung*. Pero quien sistematizó este atisbo, quien elaboró toda una teoría sobre la distinción, fué *Triepel*. Elaboración criticada e impugnada en muchas de sus partes. La aceptación de la concepción del Concordato como *tratado-ley* o *acuerdo normativo* por parte de los especialistas en teoría concordataria no significa que simpaticen con todo lo que implica la distinción citada en la mentalidad de *Triepel* y de sus seguidores entre los que podemos mencionar a *Duez*, dentro de los franceses. Todo lo contrario. Para algunos autores los efectos jurídicos de los *tratados-contrato* y de los *tratado-ley*, en el campo internacional, son los mismos y en consecuencia hacen innecesaria la distinción. En cambio, respecto a los efectos de cara al derecho interno, si suele ser admitida. Desde un marco mucho más amplio, como es el de la teoría general del derecho, no faltan tampoco rectificaciones en torno a la distinción por parte incluso de los autores que anteriormente la habían sostenido. Este es el caso, por ej., de *SANTI ROMANO*, quien hoy considera injustificada la contraposición entre esas dos especies de acuerdos.

Sobre la relación existente entre Concordato-convenio y Concordato-ley, Concordato y ley concordada, con vistas a los problemas que plantean la cesación y la reintegración al derecho común, *PEDRO HERRANZ*, utiliza muy acertadamente el estudio de *PÉREZ MIER* sobre el mismo asunto ⁶. En lo que ya no ha estado tan acertado es en no haber tenido presente la fecha del trabajo del citado autor. Cuando sin atenuación alguna atribuye a *VAN HOVE* una posición abiertamente dualista, desconoce *Herranz* el delicado pero real viraje dado por el insigne canonista belga en

6. *PÉREZ MIER, L., Concordato y Ley concordada, Revista Española de Derecho Canónico, I (1946), p. 319-54.*

la última edición de su *Prolegómena* hacia una orientación más conforme con el pensamiento de su discípulo, WAGNON, cuya obra no solo emplea en la reelaboración de la suya, sino que ha hecho mella en su concepción jurídica del Concordato oreado ahora en una respectiva internacionalista.

Cuando en la pág. 36 n.º 13, dice el autor que «la relación entre el Concordato y la ley concordada en el *Codex juris canonici*, la encontramos en el Canon 3», entendemos que el autor ha querido decir que la relación entre el Concordato y la ley concordada *con* (no *en*) el *Codex juris canonici*, la encontramos en el Canon 3, ya que, como el mismo autor ha dicho en las líneas anteriores, el Código de derecho canónico no trata del problema de la cesación del Concordato, y menos de la relación del Concordato y la ley concordada. Así mismo convendría deslindar bien los problemas de la cesación y de la reintegración al derecho común. El primero hay que resolverlo ateniéndose a la teoría concordataria exclusivamente. En cambio, el segundo es ya un tema que exige además, fundamental y prevalentemente, acudir a los respectivos ordenamientos internos, canónico y civil, cada uno para su esfera. Aun cuando relacionados entre sí, son de suyo, problemas distintos. Más, aún. Opinamos que bien entendidas las cosas constituye un problema independiente en su solución de las exigencias lógico-jurídicas de la teoría concordataria para pasar a depender de la arquitectura, de los principios inspiradores, y de las insinuaciones de los dos ordenamientos internos tomados estos en su sentido más amplio. Esto explica el que los canonistas que propugnan la caída simultánea del Concordato y de la ley concordada, defiendan, en cambio, la no reintegración automática al derecho común. La *vis* lógica interna de la naturaleza y esencia del Concordato, su unidad institucional y orgánica, impone que la desaparición del Concordato *qua* tal, sea absoluta; pero nada más. Las exigencias de la raíz concordataria terminan cabalmente allí donde muere el Concordato. El problema que deja la desaparición del Concordato es ya un problema *nuevo*; pertenece a un marco distinto. Ahora son ya las exigencias lógicas íntimas de cada ordenamiento las que determinan e influyen, en uno u otro sentido, la solución de la permanencia o nó de los elementos jurídicos unilaterales con relevancia exclusiva en cada ordenamiento.

No negamos que la controversia entre la tesis dualista y monista en la doctrina internacional sea todavía en la actualidad aguda y vidriosa, pero nos parece que hoy lo es menos que lo ha sido anteriormente. Creemos apreciar una superación de ambas doctrinas desde el punto y hora que comprobamos cómo ceden en sus posiciones extremas dándose pasos interesantes hacia una real aproximación. Desde muy variados campos, pero sobre todo desde el internacional, son muchos los autores empeña-

dos en este difícil pero muy digno quehacer de acercamiento y reducción del abismo antes existente entre dualistas y monistas. En los escritos de estos internacionalistas se han recogido todas esas recíprocas *concesiones* y con esa posición media, se ha logrado una interpretación que se ajusta bastante a la realidad. Entre otros nombres aludimos a Rousseau, Walz, Kaufmann, Drost, Scrimali, Luna, Salvioli, Aguilar, Lener, etc., A Le Fur no se le debe enrolar plenamente entre los defensores de la primacía del derecho internacional, por su especial punto de vista que le hace considerar a los Estados como únicos destinatarios de los tratados en derecho internacional.

Resumiendo, no podemos menos de alabar el afán de sincera información del profesor Herranz. La lectura de su trabajo es un tanto difícil debido a su misma redacción. Pueden verse, por ejemplo, algunos párrafos en la pág. 20; pág. 22; 24, etc. Mas una una vez salvada esta dificultad, resulta una buena síntesis sobre la *teoría concordataria*.

Los cien años de la Vida del Concordato de 1891 sirve de título a la bellísima conferencia del Sr. Obispo de Tuy, el Dr. Fray JOSE LOPEZ ORTIZ. Su estilo, elegante, sobrio, sugerente, vivo y preciso. Ordenada, metódica y sistemática, su exposición.

En muchos aspectos y por una casi inexorable imposición de las cosas nuestro Concordato es tributario del futuro. Futuro cargado de interrogantes que no es posible responder. Los encargados de realizar sus previsiones o simplemente de cumplir sus preceptos, pondrán mucho suyo y condicionarán la realidad sincera, sin paliativos, de su vigencia y de su duración. El cometido entrañado en el tema del Dr. López Ortiz, no mira de suyo el futuro del Concordato, sino al pasado que le ha servido de *antecedente*. En virtud de esta articulación, se esboza *auténticamente* la historia del Concordato de 1851, y no se cumple exclusivamente el oficio de simple coleccionador o anticuario de curiosidades. Aquí se mira al Concordato anterior como algo real que está posibilitando nuestra actual posición concordataria. No se ocupa el autor de nuestro pasado concordatario en cuanto pasado, sino en su movimiento hacia el presente e incluso en su incoercible empuje hacia el porvenir. Todo este contenido implicado en la significación de *antecedente* con que se denomina el Concordato Isabelino no excluye la posibilidad de deducir de él, de sus vicisitudes, provechosa lección para prevenir la suerte que pueda acompañar al actual.

Al encararse con la ausencia de una auténtica historia del Concordato decimonónico nos regala con un bosquejo de ella trazando las coordena-

das que, así lo deseamos, facilitarán sustancialmente su desarrollo y completa construcción, dejándonos, en las postrimerías de su estudio, una visión valorativa, justa, serena y muy equilibrada, de un Concordato que la *opinio communis* casi siempre infravalora.

He aquí, reducido a esquema, el rico contenido de este valioso trabajo:

1. Historia de las negociaciones previas al Concordato.
2. Historia política del Concordato, sus crisis de vigencia, modificaciones, intentos de reforma y ruptura.
3. Historia legislativa de su aplicación o ejecución.
4. Historia de la penetración de los principios inspiradores del Concordato en la vida española eclesiástica y civil, configurándola en su individualidad.
5. Historia de su supervivencia, tanto en el aspecto material de su texto como por lo que se refiere a algo más profundo: al espíritu informador del mismo.

Una alusión del conferenciante acerca de la posible existencia de documentos cruzados entre la Santa Sede y el Gobierno de nuestra República, motivó una carta del Ministro de Asuntos Exteriores, allí presente, aclarando este punto, previa una exploración del archivo del Ministerio. El párrafo de esta carta del Ministro en la que se habla de la ausencia de escrito alguno referente al asunto, va inserto en nota al pie de la pág. 49.

Para el Dr. López Ortiz el Concordato del 51 ha servido bien a sus fines, ha sido excelente y presenta partidas más abundantes y sólidas en su haber que las escasas que puedan cargarse a su debe. Su contenido no es pobre, pues, contrariamente a lo que estamos acostumbrados a oír, no se limita a un arreglo económico.

PEREZ MIER realiza, con la elevación intelectual presente en todas sus publicaciones y con la madurez consagrada de especialista epónimo, una exploración detenida, densa y aguda, de la situación actual concordataria, para de esta manera iluminar el marco concordatario mundial en el que viene a engarzarse el nuestro, cuya significación y peculiaridades más relevantes pueden apreciarse con mayor facilidad.

Al vigente panorama mundial concordatario, objeto de la primera parte de su disertación, dedica una preferencia justificada si tenemos en cuenta, como él mismo advierte, que la segunda parte (*significación y problemas generales del Concordato español*), ha sido tratada ya en otro estudio que vió la luz en la «Revista Española de Derecho Canónico», [9, (1954), 7-41]. Mediante unas reflexiones analíticas transidas de una im-

prospección sociológico-jurídico-política, hechas de mano maestra, para los contrastes que ofrecen las dos situaciones de post-guerra, la siguiente a la de 1914 y esta última, en la que todavía estamos metidos, y su repercusión en el plano concordatario.

La codificación del derecho canónico por un lado, y la fe ilusionada juvenil, cuajada de renovadora confianza que acompañó la estructuración de la nueva Europa en cumplimiento de los tratados de paz, empujó a unos y a otros, a las viejas Naciones y a los recientes Estados, a entrar en negociaciones con la Santa Sede, para determinar el estatuto legal de la Iglesia Católica y de sus instituciones. Fruto de esta necesidad política de una plena y total incorporación al nuevo orden interior y a las nuevas situaciones creadas, además de la renovación de sus sistemas constitucionales que respondían a ideologías amargamente fracasadas, fueron los Concordatos que unos tras de otros constituyen uno de los acontecimientos más característicos del reinado de Pío XI ⁷.

En las treinta y cuatro páginas siguientes diseña el cuadro sombrío que ofrece la situación político-religiosa que como terrible secuela nos ha quedado del último impacto bélico. En breves pero enjundiosos y densísimos trazos, nos presenta la indestructible incompatibilidad del sistema comunista con toda organización estatal e internacional, ya que «la Dictadura del proletariado constituye una organización de base mundial y de estructura esencialmente unitaria, y por eso mismo, se revela organización política de carácter esencialmente antiestatal y contraria al Derecho Internacional, que se basa sobre la multiplicidad y la igualdad de los Estados Soberanos» (pág. 75) ⁸. De la negación absoluta y completa

7. Para un análisis de las razones que justifican la influencia ejercida por el fenómeno codificador del Derecho Canónico en la dinámica concordataria puede verse el trabajo de A. BERTOLA, *Attività Concordataria e codificazione del diritto della Chiesa*. Modena, 1934. El P. IVES DE LA BRIERE, analizó el otro aspecto: el de los factores políticos, en varios trabajos, pero destacan entre ellos, las conferencias pronunciadas en la Academia de Derecho Internacional de la Haya en 1938, publicadas en el *Recueil des Cours*, París, 1939, con el título de *Le Droit Concordataire dans la Nouvelle Europe*. Posteriormente vuelve sobre el tema en la introducción a su magnífico estudio sobre *Concordats postérieurs a la Grand Guerre*, en el *Dictionnaire de Droit Canonique*, t. 3, col. 1431-1471.

8. Paradójicamente, los mantenedores de la tradicional concepción absolutista de la soberanía son actualmente los teorizantes del marxismo soviético. La doble dogmática de la omnipotencia del Estado y del absolutismo de las soberanías nacionales, ha sido proclamada a la faz del mundo occidental por el profesor ruso KRYLOV en el famoso curso, en la Academia de Derecho Internacional de la Haya, de 1947. (*Le Droit International soviétique*, en *Recueil des Cours*, de 1947). Tales puntos de vista responden a propósitos políticos nacionales e internacionales y a criterios de utilidad oportunista más que a convicciones científicas, ya que el exacerbamiento del dogma de las soberanías sirve perfectamente al de las correlativas pasiones nacionalistas, tan visibles y operantes en los pueblos orientales recién liberados, en plena «luna de miel» con el peligroso juguete de las plenas soberanías. En el mismo curso de la Haya, *Bourquin* demostró, en cambio, la incompatibilidad del viejo dogma soberano con las necesidades estructurales, orgánicas, del orden internacional actual.

de todas las ideas que forman la sustancia de la vida cristiana en todos los órdenes —religioso, moral, social, político, internacional—, proviene el que para el partido comunista, y lo mismo para el Estado Comunista, los tratados no pasen de simples expedientes sometidos a la más estricta moral maquiavélica valorados en conformidad con las categorías de la ideología comunista. Fieles a esta dialéctica los partidos comunistas que se han ido apoderando del poder en los diversos países —Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Albania y Yugoslavia—, han manifestado absoluto desprecio de los tratados y compromisos con los aliados. No era de esperar mejor suerte para Concordatos existentes con la Santa Sede. En un desfile desolador corre el telón de acero y nos va mostrando, Pérez Mier, al desnudo, la desoladora situación de la Iglesia y de la población católica en Lituania, Letonia, Checoslovaquia, Rumania y Polonia, todos ellos Estados concordatarios. Completan esta visión concordataria con valor histórico de primerísimo rango, Alemania, Austria, Italia, Francia, Portugal, Ecuador y Colombia.

En la segunda parte merece señalarse el finísimo complemento que representa para sus numerosos estudios monográficos sobre relaciones de Iglesia y Estado, la caracterización de los conceptos de unión y separación en las páginas 109 y siguientes. Previa esta fecunda clarificación de conceptos, hecha a base de la mentalidad eclesiasticista italiana, particularmente de Chechini y Del Giudice, sitúa y valora los rasgos fundamentales de nuestro Concordato, como son la confesionalidad, la presentación para los beneficios, la regulación del matrimonio y la enseñanza. Termina emitiendo un juicio valorativo global al filo de los conceptos claves desentrañados que llevan a ver en el Concordato Moderno el instrumento técnico jurídico mediante el cual dos ordenamientos jurídicos distintos, separados, originarios e independientes, el estatal y el canónico, parcialmente se compenetrán, se unen sin confusión. El Concordato español, juzgado en esta perspectiva, viene a realizar una compenetración de los dos ordenamientos, canónico y civil, más amplia y extensa que la llevada a cabo en cualquiera de los Concordatos anteriores ⁹.

Al internacionalista JOSE DE YANGUAS se le encomendó un punto de estudio básico y clave dentro de la teoría concordataria moderna, actualísimo y sobre el que existen discrepancias que han de tenerse en

9. Para evitar fáciles desviaciones en la valoración de la *compenetración* como característica destacada de nuestro Concordato aconsejo al lector acudir a las propias aclaraciones de PÉREZ MIER, en «Revista Española de Derecho Canónico», 9 (1954), p. 40, nota 34.

cuenta para una recta y ajustada concepción jurídica de la institución concordataria. El profesor YANGUAS se ha sentido atraído por la historia y nos dá en su intervención sobre *la personalidad internacional de la Santa Sede* una síntesis histórica de las sucesivas fases que ha atravesado a lo largo del tiempo. Este enfoque histórico nos ha privado de una aportación dogmática-jurídica a un tema que pocos como el profesor Yanguas hubiera podido realizar ¹⁰.

Traza, primeramente en esbozo, las cuatro fases que el autor distingue en la vida de la historia internacional de la Santa Sede. La primera se extiende desde el 452 al 1648, período de la unidad religiosa del mundo occidental. El segundo período abarca de 1648 a 1870, caracterizado por la ruptura de la unidad moral, religiosa, política e internacional del mundo occidental, en el que aún cuando el pontificado no sea ya cabeza de la sociedad cristiana, sigue teniendo personalidad internacional, y además, conserva el poder temporal sobre los Estados Pontificios. El tercer período de 1870 a 1929, cavalga entre la toma de Roma por las tropas de Víctor Manuel con el establecimiento de la capital italiana en la Ciudad Eterna y la estipulación de los Acuerdos de Letrán, que inaugura el cuarto y último período. A continuación expone lo que cada una de estas fases nos ofrece de característico e individual para terminar su hermosísima síntesis histórica formulando este gran principio: «A pesar de todas las vicisitudes históricas, a pesar de las resquebrajaduras de la unidad cristiana, a pesar de la ocupación de Roma, a pesar del cambio profundo experimentado en la Humanidad, a pesar de todo, la Santa Sede sigue siendo no ya sólo ante los católicos, sino ante el mundo entero una potencia internacional, cuya fuerza arranca de siglos atrás. Y esta es su naturaleza fundamental y permanente, despojada de las contingencias históricas» (pág. 138) ¹¹.

La intervención de ALFONSO GARCIA VALDECASAS, de una vigorosísima potencia constructiva, versa sobre *la personalidad civil de la Iglesia y la naturaleza Jurídica del Concordato*. Renuncia al estudio del conjunto complejo de problemas particulares, muy delicados pero de mucho interés, que presenta la regulación jurídica de los entes eclesiásticos, aspecto o parte del tema a él encomendado ciñéndose a un planteamiento de la materia en sus fundamentos, siguiendo una línea de construcción sistemática tenazmente mantenida a través de todo su estudio.

10. La discusión entre BALLADORE PALLIERI y CHECHINI, y las reflexiones posteriores de BELLINI, son una prueba de ello.

11. Una síntesis muy completa sobre las posiciones mantenidas en torno a la persona internacional de la Santa Sede con motivo de la desaparición de los Estados Pontificios, en WAGNON, *Concordats et Droit International...*, p. 40.

Utilizando la remisión que el art. 38 del Código Civil hace al Concordato (a lo concordado entre ambas potestades), para determinar cómo se fundamenta la personalidad civil de la Iglesia, su alcance, sus efectos, elabora el tema a base de una arquitectura de líneas nítidas, cargadas de lógica y fundamentando profunda y sutilmente sus convicciones. Efectivamente, el Código Civil remite al Concordato y el Dr. Valdecasas remite a su vez, a los supuestos específicos que configuran el ser jurídico de éste, es decir, nos obliga a un examen del hecho *sociológico* del Concordato, siempre que se quiera dar alcance al profundo y verdadero fundamento de la personalidad civil de la Iglesia. Personalidad que viene como dada antes del Concordato por radicar en la convivencia social ordenada, en el acervo de creencias sociales jurídicamente constitutivas de un pueblo. Paradójicamente resulta, en esta hipótesis, que la personalidad civil de la Iglesia no se funda en el Concordato, sino al revés, el Concordato descansa en la existencia de esta personalidad. A esta conclusión llega el autor previo un análisis de la morfología específica de los presupuestos sociológicos que matizan la entidad jurídica concordataria en su sustantividad propia e individualmente diferenciada. La coexistencia de Iglesia y Estado se diferencia notablemente de la coexistencia de los Estados entre sí y, en consecuencia, para el Dr. García Valdecasas el Concordato no puede equipararse a los pactos internacionales, sino que constituye un género especial¹². Esta singularidad que detenidamente analiza, la ve confirmada en la especial fisonomía que adquiere la interpretación de los Concordatos.

Consciente o inconscientemente el profesor de Derecho Civil de Madrid ha renovado parcialmente el planteamiento que a Le Fur, Riviet, Jarrigue, etc., les ha llevado a admitir un *jus interpotestates* o *intersoberano*, distinto del internacional, dentro del cual habría de incluirse el ordenamiento concordatario. También el profesor de Roma, Jémolo, prefiere hablar de un ordenamiento de *coordinación* distinto del internacional y del interno. En todo caso, las observaciones de Valdecasas son finísimas, muy sutiles y al profundizar tan genialmente en la estructura sociológica de la relación social presupuesta en el Concordato, distinta de todas las demás propias de los otros contratos, convenios y tratados, su trabajo es digno, dignísimo, de ser tenido en cuenta por los especialistas en la teoría jurídica general del Concordato Moderno. Únicamente creemos necesario advertir que hay que saber utilizar esta pista sociológica con la maestría con que lo hace García Valdecasas sino se quiere involucrar formalidades distintas y resultados diversos.

12. Para la alusión que hace el autor en el texto al pensamiento de *Jannacone*, puede verse su monografía titulada *Coesistenza giuridica della Chiesa con lo Stato*. Pisa-Roma, 1948, sobre todo en la p. 52-53.

El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España, es el título de la intervención de nuestro distinguido compañero, el profesor ECHEVARRIA. Divide su estudio en las dos partes claramente indicadas en su enunciado y a ellas se mantiene fiel hasta el final, razonando siempre con altura y con tendencia a estructurar las líneas de un sistema en materia poco propicia a ello.

En cuanto al nombramiento de los Obispos, estudia los antecedentes remotos del acuerdo de 1941, la realidad española inmediatamente anterior a su firma, intenta darnos un juicio valorativo, muy difícil por cierto, para terminar situando el contenido de este acuerdo ante las tendencias del Moderno Derecho Concordatario sobre este problema ¹³. Juzgado desde dentro de la práctica y teoría contemporáneas, resulta anacrónico, sin que pueda paliarse este anacronismo trayendo a colación legislaciones en que pervive el sistema de presentación del Estado en su formulación más pura. Porque, dice el profesor Echevarría, en el caso español se trata de una regulación jurídica hecha ahora, mitad del siglo xx, mientras que en esos otros ejemplos se trata del mantenimiento de fórmulas concertadas con anterioridad sin que se haya presentado la ocasión de ponerlas al día. En cambio, enjuiciado el acuerdo desde dentro de la realidad española, con su tradición y su historia, con la presencia de una nueva estructuración política de la Nación, previa una guerra en la que el sentimiento religioso y la profesión de fe católica tuvieron manifestaciones sociales de singular relieve, no cabe duda, afirma el autor, que se encuentran *razones fuertes, argumentos muy fuertes* que militaban a favor de la persistencia de la fórmula de 1851. También preisionaban en contra razones no menos fuertes, fundamentalmente un cambio en los presupuestos del problema: el paso de una compenetración interna de Estado e Iglesia a una distinción y separación de funciones entre los dos ordenamientos como término de todo un proceso histórico de diferenciación de ambos organismos que ya no se avienen con el contenido y significado de los pasados privilegios de presentación.

A juicio del Sr. Echevarría tiene lugar un empate entre las razones a favor y en contra juzgado el Acuerdo exclusivamente desde dentro de la realidad eclesiástica y civil española.

Efectivamente es difícil, delicado y comprometido enjuiciar el contenido de este Acuerdo. En la valoración de las razones favorables es muy posible que no reine unanimidad. No todos concederán los mismos puntos valorativos a la historia, a la tradición o a los servicios prestados.

13. Para una confrontación rápida del derecho concordatario comparado sobre la materia, cf. PETRONCELLI, M., *La provvista dell'ufficio ecclesiastico nei recenti diritti concordatario*. Milano, 1933; y más recientemente, STOCCHIERO, G., *Il Beneficio ecclesiastico*. Vicenza, 1946, en el vol. II, cap. 4.º.

Vivimos momentos muy significativos y graves en los que se imponen inexorable y urgentemente otras valoraciones. Se trata aquí, en definitiva de uno de los aspectos en los que la sensibilidad social es más fina. La eficacia apostólica del Episcopado en la población obrera y en la parte más alejada de la Iglesia, necesita que nada pueda aumentar la desconfianza y frialdad, para así lograr una vigorización espiritual y moral del pueblo que, a nuestro entender, constituye el mejor servicio y la más cotizante contribución de la Iglesia al bien común temporal. Los valores del espíritu deben trascender intereses exclusivamente materiales o rencillas partidistas que puedan dividir a los hombres. Las geniales palabras de un Gregorio VII en momentos también de evolución de relaciones de Iglesia y Estado, de que el Señor no dijo yo soy la costumbre, sino, yo soy la Verdad, contienen un excelente programa para todos los momentos de transición. Cierto que los inconvenientes que desde un punto de vista pastoral amplísimo y de altura puedan resultar de este Acuerdo, siempre podrán ser obviados, casi en su totalidad, por la postura adoptada por los Pastores de cara a la parte del pueblo más necesitada. Pero bien entendido que el hecho de que al Estado le sigan interesando las provisiones episcopales, es índice revelador de buen augurio, totalmente de acuerdo, sin que entre ese interés y el derecho de presentación haya relación de necesidad alguna, como es completamente obvio.

Sobre el Convenio de 1946 para la provisión de beneficios no consistoriales, sigue el autor, una forma de exposición pareja a la anterior. Examina sus antecedentes para emitir un juicio valorativo de conjunto. Unas observaciones de escasa importancia, nada más, sobre lo que se dice en la pág. 185 donde se afirma que en sus líneas generales se mantiene el sistema antiguo de oposiciones en la provisión de dignidades, canongías-oficios, etc. Es de sobra sabido el que en ninguna hipótesis *las dignidades* se proveen por oposición. Igualmente, creemos que el Convenio no urge la residencia canonical porque sobre ello se remite por completo al Derecho Canónico dejando que sea la autoridad eclesiástica, unilateralmente, la encargada de atender las razones que justifiquen e incluso le fuercen a esa mayor flexibilidad por lo que a la residencia se refiere. Gracias a Dios en este aspecto, pierde *carácter administrativo* el Convenio. Es curioso observar cómo las zonas de fricción e interferencia de las dos esferas, la estatal y la eclesiástica, han quedado desplazadas en la actualidad del plano beneficial al pastoral y apostólico e inclusive de magisterio. La diferencia entre el *officium* de Beneficiado en una Catedral y el de Consiliario Nacional de las Hermandades Obreras de Accón Católica es notablemente diferente a este respecto. La experiencia diaria nos lo está recordando todos los días. Sin embargo, en los Concordatos la intervención del Estado en el nombramiento para

los cargos eclesiásticos se reduce casi exclusivamente a los *beneficios*. Una vez más la fuerza de la tradición e inercia de las cosas y hasta el mismo aspecto económico ejercen un papel de primacía frente a aspectos más vitales y más actuales ¹⁴.

La exposición de la segunda parte de su estudio es ágil, de lectura agradable y basada en observaciones agudas y muy realistas. En principio está de acuerdo con el precepto concordatario de la coincidencia de la organización territorial eclesiástica y civil, porque, dice muy certeramente, que el tiempo no pasa en valde y los grandes medios de comunicación han estructurado ya el país de acuerdo con su división político-administrativa. Lamenta el que quizás el punto vital más necesario, desde un ángulo de vista de pastoral moderna, como es el cambio de capitalidad de las diócesis, no encuentre urgencia jurídica en el Concordato. Dos observaciones únicamente para perfilar alguna afirmación del autor en esta segunda parte de su estudio. La similitud que él ve entre la necesidad de armonía y colaboración entre dignatarios eclesiásticos y autoridades civiles por un lado, y la armonía o coincidencia entre las organizaciones territoriales, civiles y eclesiásticas, es a todas luces inadmisibles porque existen no despreciables grados de diferencia entre estos dos problemas. La remisión que hace al artículo de PEREZ MIER, publicado en el número extraordinario de *Ecclesia* dedicado al Concordato como si en él, hubiera aludido Pérez Mier a *la experiencia concordataria de otros muchos países*, resulta un tanto inexacta puesto que la verdad es que allí sólo se alude a Italia.

Los catedráticos de Derecho Administrativo, LUIS JORDANA DE POZAS y JOSE GASCON Y MARIN, analizan el impacto del Concordato en el Derecho Administrativo Estatal.

El primero considera solamente su repercusión sobre la organización administrativa. Divide en tres partes el tema. En la primera estudia los límites y reforma de la división eclesiástica en su relación con la Administración del Estado que como observará el lector coincide con la segunda parte del tema del Sr. Echevarría, aún cuando en enfoque y contenido sean parcialmente distintos. Siendo el territorio elemento común en las dos organizaciones, estatal y eclesiástica, la teoría general de la división territorial es aplicable a los dos ordenamientos. Alude al origen

14. El autor se ha limitado a los Convenios de 1941 y 1946, prescindiendo de otras modalidades existentes en nuestro Concordato como son el nombramiento de los Auditores de la Rota de Madrid, Capellanes Castrenses, Profesores de Religión en los centros de enseñanza estatales, etc. En nuestra legislación concordataria existe toda una morfología de tipos o modos de intervención del Estado en esta materia.

concreto de las dos divisiones territoriales, señalando el cambio operado en virtud del cual de influir la eclesiástica en la estatal pasa a ser influida aquélla por ésta, no obstante, su recíproca independencia¹⁶. A pesar de lo discutida que ha sido la división territorial administrativa civil en España, se ha encontrado, dice Jordana de Pozas, paradójicamente con el referendo de un Concordato consiguiendo el que una división, producto de la evolución de siglos, como la eclesiástica, se ajuste a la hecha de forma tan provisional y azarosa en lugar de haber sido reformada como se ha deseado en repetidas y aún recientes ocasiones. En su segunda parte se refiere a la situación de los clérigos y religiosos respecto de la función pública. Explica el recelo por parte del Estado de que los eclesiásticos sean titulares de cargos o empleos políticos o administrativos, y la postura de precaución adoptada por la Iglesia en su legislación sobre lo mismo. Hace un comentario de los arts. 14 y 15, muy interesante por cierto, señalando las cuestiones a que puedan dar lugar y apuntando posibles soluciones. Por último, el Concordato no impone ni altera la organización administrativa estatal general relacionada con él, contrastando con lo ocurrido en el Concordato anterior de 1851, que motivó la creación de la Cámara Eclesiástica. La organización estatal para las actividades dimanantes del Concordato, constituye precisamente el objeto de la tercera y última parte de su tema. En resumen, el autor mantiene siempre un enfoque profundo, sincero y muy preciso.

La consideración de la *proyección del Concordato sobre la actividad administrativa estatal*, es el aspecto estudiado por el profesor GASCON Y MARIN. Después de establecer, desde un ángulo filosófico, el puente entre la vida religioso-espiritual y la función administrativa del Estado pasa revista a los variadísimos preceptos del Concordato en su enlace con los distintos apartados de la administración civil dejando la impresión de que apenas hay rincón al que no llegue en alguna forma un eco de las normas concordatariamente estipuladas.

Los problemas técnico-jurídicos implicados en las normas concertadas no obstante ser interesantísimos y muy propicios para la elaboración sistemática de la conexión o contacto de los dos ordenamientos, civil y canónico, en la actividad jurídico-administrativa, no han sido objeto de atención por parte del profesor de Madrid.

15. Este aspecto de la independencia de la Iglesia frente al Estado, en la erección o modificación de la diócesis, puede verse tratado por nosotros en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, v. *Diócesis*, p. 497. Allí mismo (p. 497-98 y 99), estudiamos muy sucintamente la orientación seguida en el Moderno Derecho Concordatario respecto a la coincidencia de límites entre las organizaciones territoriales eclesiásticas y civiles.

La repercusión del Concordato en el Derecho Procesal del Estado, constituye el objeto de la ponencia del Catedrático de Derecho Procesal JAIME GUASP.

Tres grandes grupos de problemas plantea el Concordato en su relación con el Derecho Procesal, que con la competencia y dotes características de este eminente procesalista son sometidos a análisis, distribuidos en tres partes o capítulos. Primeramente, trata de la situación jurídica concedida al ordenamiento procesal canónico por parte del civil. Una serie de declaraciones, de las que la fundamental es el reconocimiento de la validez jurídica de la potestad judicial de la Iglesia y consecuentemente del ordenamiento procesal de la misma, caracteriza parcialmente los efectos del Concordato en esta zona. Pero, además de este reconocimiento, hay otra declaración de protección negativa y positiva, haciendo un acertadísimo, aunque breve, comentario de la garantía positiva para terminar advirtiendo cómo, en cambio, no se registra en el Concordato ningún artículo que conceda a la Iglesia *la potestad de ejecución*.

En segundo lugar repasa los problemas del orden procesal del Estado tal como han quedado afectados por el Concordato. Los puntos de conexión entre los dos ordenamientos en esta materia son, reducidos a sistema, los siguientes: sujetos, objetos y actos y dimensiones concretas de ellos (de los actos), como son los lugares, tiempos y las formas. Dedicamos una atención preferente a los puntos de conexión subjetiva en la hipótesis de que los elementos personales eclesiásticos figuren como partes activas o pasivas dentro de un proceso civil determinado. La subordinación de iniciar un proceso penal contra un clérigo o religioso a la obtención del consentimiento del Ordinario, constituye una medida muy afin al *supplicatorio* necesario para procesar a los Procuradores en Cortes correspondiéndole al Juez el vigilar la existencia de esta *condición de procedibilidad*. No existe, sin embargo, un Fuero de Jerarquías, ni siquiera tratándose de Prelados, a los que hace referencia el párrafo segundo del canon 120, no obstante la inmunidad consignada en el apartado primero del art. 16 del Concordato. Excepción hecha de lo establecido en el anejo IV sobre la jurisdicción castrense, nada hay, a juicio del Profesor Guasp, en el Concordato que limite la jurisdicción del Estado por lo que se refiere a las jurisdicciones disciplinarias y tribunales de honor a los que, en consecuencia, deben considerarse sujetos los clérigos y religiosos. En cuanto a las causas civiles, opina que la inmunidad concedida a los Prelados incluidos en el citado canon 120, tal como viene establecida por el art. 16 del Concordato, puede resultar más perjudicial que beneficiosa para aquellos sujetos a quienes se requiere tutelar. La notificación establecida, en cambio, para los no Prelados, la juzga perfectamente normal y admisible contrastando con la licencia o consentimiento exigido en las causas criminales. Solamente pone reparos en la nomencla-

tura empleada de *causas contenciosas*, defectuosa para el concedero de la terminología procesal secular.

Por último, después de un comentario lleno de interés a los otros puntos de conexión, por razón de los objetos, actos y dimensiones de los actos, examina como tercera parte de su tema el de las relaciones entre uno y otro ordenamiento, lamentando la ausencia de la creación de un *Tribunal de conflictos* que hubiera anulado y justamente reemplazado los *recursos de fuerza en conocer* cuya vigencia, según *Guasp*, se mantiene en la situación actual ¹⁶.

En su totalidad, este estudio del profesor *Guasp* es digno de leerse pausada y muy reflexivamente.

Las reflexiones y el comentario sobre la *repercusión del Concordato en la Hacienda estatal* tienen como autor a un especialista, Catedrático de Hacienda Pública, MARIANO SEBASTIAN HERRADOR.

Comenta y valora comparativamente las exenciones o inmunidades de la Iglesia establecidas en el art. 20, afirmando que encuentra mucho más

16. En el número extraordinario de «Ecclesia», el actual Obispo Coadjutor de Badajoz, DR. BEITIA, e ISIDORO MARTÍN, en las notas marginales al *Derecho Público de la Iglesia en sus relaciones con los Estados*, de NICOLÁS YUNG, p. 88, más bien se manifiestan en pro de la desaparición de los recursos de fuerza. El segundo, se apoya en que estando en clara contradicción con el espíritu del Concordato, concretamente con los arts. 2 y 16, les alcanza la disposición del art. 36: «Con la entrada en vigor de este Concordato, se interdicen derogadas todas las disposiciones contenidas en Leyes, Decretos, Ordenes y Reglamentos que en cualquier forma se opongan a lo que en él se establece». No obstante, creemos que los razonamientos del profesor *Guasp* son muy dignos de tenerse en cuenta desde el punto de vista por él adoptado. Aquí, quizás, radique la discrepancia entre los autores. Porque *Guasp* está de acuerdo en que los recursos de fuerza deben ser suprimidos de *lege ferenda* por estar condenados por el Derecho canónico. De *lege lata*, sin embargo, continúan vigentes por no existir en el Concordato un artículo que contemple el supuesto particular representado por ellos. Existe, por tanto, una laguna concordataria que debe ser indudablemente subsanada. La solución definitiva al problema debe consistir, a juicio de nuestro gran procesalista, en la creación de un *Tribunal de conflictos*.

Por nuestra parte, además de suscribir la posición del Profesor *Guasp*, añadimos esta observación pensando en la manera de razonar de los canonistas que ven el problema desde un punto de vista exclusivamente canónico. Nos referimos, claro está, solamente a algunos canonistas. Nosotros opinamos que la norma jurídica creadora de los *recursos de fuerza en conocer*, contrasta abiertamente con el ordenamiento de la Iglesia y con el *espíritu informador* de nuestro Concordato. Pero élla (la norma española) es un valor que depende exclusivamente del ordenamiento jurídico interno español, del que forma parte. El *Derecho Canónico* y el *espíritu del Concordato* actúan mediante una *valoración subjetiva* consistente en una obligación de *hacer*, una obligación de responsabilidad para el Estado Español, no mediante una *valoración objetiva* cuya inmediata eficacia sea la nulidad de la norma interna española. Cfr., también otros dos canonistas que sostienen la permanencia de los mencionados recursos, el P. Cabreros, en «Estudios Canónicos», p. 135, y el P. MONTSERRAT, en «Revista General de Leg. y Jur.», Marzo de 1954, p. 273-290. Véase, para la historia de estos recursos, el magnífico trabajo de JOSÉ MALDONADO, *Los recursos de fuerza en España. Un intento para suprimirlos en el siglo XIX*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», 24 (1954), 282-380.

respetuosa con las exigencias de un sistema tributario concebido en su conjunto la fórmula del Concordato polaco, de *imposición* en principio, que no la del español cuyo principio general es de *exención*.

Insinúa y critica las que él llama soluciones extremistas para la creación del patrimonio eclesiástico de que habla el art. 19. Alude a situaciones extranjeras que podrían aportar luz en este delicadísimo problema como la existente en Canadá, y se pronuncia abiertamente a favor de la obligada contribución de la sociedad española y no exclusivamente del Estado, a la constitución de ese patrimonio eclesiástico, que haría desaparecer la existencia de las consignaciones actuales en el presupuesto del Estado, forma un poco humillante y peligrosa para la Iglesia ¹⁷.

Tema de tantísimo interés como el del *Concordato y la legislación matrimonial* desarrolla el catedrático de Derecho Canónico de Madrid, ELOY MONTERO GUTIERREZ.

Como hombre consagrado al magisterio y a la práctica del derecho matrimonial, su docta lección está influenciada y caracterizada por esas dos facetas de su personalidad científica. Concisa, pero muy atinadamente, expone la unidad del concepto jurídico social del Matrimonio en nuestra patria hasta 1870, fecha en que por vez primera se establecía el matrimonio civil ¹⁸. Sigue estudiando las vicisitudes legislativas civiles en su convivencia con la ley canónica matrimonial hasta el Concordato actual, cuyo contenido jurídico matrimonial analiza y comenta con gran penetración interpretativa y amplitud de horizontes sin omitir el tema de los matrimonios civiles celebrados en la llamada zona roja, sobre los que opina que la disposición concordataria del art. 24, n.º 4, no es suficiente para resolverlo precisándose acometerlo con valor, de una vez, para siempre, a lo que el autor contribuye apuntando, con sincero afán constructivo, algunas sugerencias a este respecto ¹⁹.

El Decano del Tribunal de la Rota Española, MONSEÑOR MIGUELEZ, dedica un amplio estudio sobre el origen, características peculiares y la obra realizada por esta españolisima institución: *el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España*.

17. Cf. PÉREZ MIER, L., *Sistemas de dotación de la Iglesia Católica*. Salamanca, 1949, para una panorámica tan interesante como poco conocida sobre el aspecto sobreentendido en el título.

18. El autor ha tratado del mismo asunto —el aspecto histórico— en varias ocasiones, entre las cuales recordamos el Congreso Jurídico Internacional de Roma de 1954. Cf. *Acta Congressus iuridici internationalis*. Roma, 1937, vol. V, 99-118.

19. LEÓN DEL AMO, escribió sobre el mismo problema *Los matrimonios civiles durante la República*, Madrid, 1954, de la que se ocupó ampliamente el Decano de La Rota en «Revista Española de Derecho Canónico», 9 (1954), 507-13.

En cuanto a los antecedentes históricos, que el autor juzga imprescindibles si se quiere enjuiciar debidamente el actual Tribunal de la Rota, sus conclusiones más dignas de ser consignadas, consisten en afirmar que la raíz última de la jurisdicción contenciosa de los Nuncios en España, no hay que buscarla en las facultades de los Legados *a latere* de que solían estar investidos, si no en el derecho común reflejado en la Decretal de Alejandro III, inserta en la colección de Gregorio IX (libro II, título XXX), apartándose de la opinión corriente seguida incluso por el mismo CANTERO. Refiere también, cómo a partir del Concilio de Trento, de jure al menos, se limita la competencia jurisdiccional de los Nuncios a las causas en grado de apelación, quedando fuera de su esfera las causas en primera instancia. Analiza esquemáticamente las líneas generales de la Rota tal como quedó establecida por el breve *Administrandae Justitiae celus* de Clemente XIV, para destacar después los elementos nuevos que configuran el Tribunal erigido por Pío XII mediante el *Motu proprio Apostólico Hispaniarum Nuntio*, de 7 de abril de 1947, que juzga más adaptado a la realidad española y más en armonía con la moderna práctica concordataria ²⁰.

Considerada solamente la estructura externa del «Motu Propio», aparece como Ley eclesiástica especial para España. «Mas, si nos fijamos detenidamente en algunos de los preceptos contenidos en sus Normas, nadie pondrá en duda de que se trata de una ley concordada, que fué objeto de negociaciones entre la Santa Sede y el Gobierno español», concluye el autor. Apoyado en el art. 25 del Concordato por el que se incorpora el «Motu Propio» al derecho concordatario de nuestra patria, establece la tesis de que en el día de hoy ya no puede ponerse en duda el carácter concordatario del establecimiento y organización de la Rota Española. Afirma claramente la naturaleza exclusivamente eclesiástica de la jurisdicción ejercida por este Tribunal y sale al paso de interpretaciones pesimistas en torno a la fórmula de incorporación de las Normas del Tribunal al ordenamiento jurídico del Estado español por el Decreto-Ley de 1.º de mayo de 1947, fórmula no solo buena, dice Miguélez, sino óptima, por lo compendiosa y tradicional.

Aún cuando después de la resolución de la Secretaría de Estado de Su Santidad de 22 de enero de 1954, la cuestión discutida sobre la pretendida apelabilidad formal y directa de la Rota Española a los Tribunales Apostólicos y, concretamente, a la Rota de Roma, ha quedado autoritativamente zanjada, el Dr. Miguélez razona agudamente en su trabajo

20. Sobre los orígenes históricos del antiguo tribunal del Nuncio en España ha defendido recientemente en Roma (Pontificium Athenaeum Lateranense) FRANCISCO CORNEJO una tesis doctoral en la que figura una declaración hecha en Roma sobre el contenido de la clausura «cum potestate legati de latere».

su posición e impugna opiniones contrarias. En cuanto a la obra realizada por la Rota, distingue dos aspectos: el material o interno y el formal, externo o de repercusión en los Tribunales españoles interiores, señalando acertadisimamente los beneficios ya experimentados y que pocos como él están en condiciones de valorar.

A continuación de esta excelente lección de nuestro recordado Maestro, figura la del Catedrático de Madrid y Director General de Asuntos Eclesiásticos MARIANO PUIGDOLLERS, sobre el *Concordato y la enseñanza*.

Advierte cómo hasta el Concordato de 1851 en nuestro derecho concordado anterior, no se trata de la enseñanza, contrastando con lo que ocurre en los Concordatos contemporáneos y expone a continuación sintética y profundamente la trascendencia del problema de la enseñanza y educación y el fundamento específico de los derechos de la familia, de la Iglesia y del Estado, las tres sociedades que se reparten el condominio pacífico y armónico de la función instructiva y educadora. Hechos esos prenotando comenta las disposiciones concordatarias sobre esta materia con observaciones muy oportunas y de gran sinceridad entre las cuales merece mencionarse la referente a la selección del Profesorado de Religión, prueba de suficiencia pedagógica, etc.

El art. 34 del Concordato en el que se determina el *estatuto legal de la Acción Católica* es objeto de un brevisimo comentario de LUIS OLLER. La naturaleza de la Acción Católica, sus fines, le sirven de preámbulo obligado juntamente con una presentación de las normas concordatarias modernas sobre la materia para situar así, en su propio marco, el contenido de la disposición concordataria española.

Hubiera sido muy sugerente observar, partiendo del reconocimiento de las diversas realizaciones históricas de Iglesia y Estado, el papel tan significativo y revelador de las organizaciones de Acción Católica a través de las cuales, en la actual forma de coexistencia, la Iglesia actúa sobre la conciencia de los fieles con toda su autoridad, desarrollando mediante su influencia en ellos, no un *poder*, pero sí una muy real y notable *acción* sobre lo temporal ²¹.

21. Cf. CONGAR, I., *Eglise et Etat, Catholicisme*, t. 3, col. 1430-1441.

Un valioso y bien elaborado estudio sobre *los cultos no católicos en el Derecho Español*, de JOSE MALDONADO, pone fin a esta numerosa e interesante hilera de lecciones sobre el Concordato. Reducida a sistema vamos a recoger aquí su interesante contenido:

1.—Comentario al art. 1.º del Concordato y al Protocolo final en relación con él. Este Protocolo hace referencia a dos realidades del derecho interno español: a) Art. 6 del Fuero de los Españoles y b) tratamiento de los cultos no católicos en los territorios de Africa.

2.—En los dos textos ve planteado el problema de la *tolerancia* de cultos al que consagra su atención.

3.—Resume, a base de las Encíclicas «*Libertas*» e «*Inmortale Dei*», doctrina del Cardenal Octaviani y los cánones 1258 y 1374, los principios fundamentales de la doctrina sobre tolerancia de cultos.

4.—Estudia el derecho español sobre cultos no católicos cifándose al derecho constitucional contenido en el art. 6 del Fuero de los Españoles y Ordenes Ministeriales aclaratorias. Aquí repara la ausencia de *limitación* alguna en cuanto a la determinación de los cultos tolerados en el art. 6 del Fuero, en contraste con la existente en nuestra Constitución de 1876 y en otras Constituciones extranjeras modernas.

5.—Comenta nuestra legislación sistematizando aquellos puntos que a mi juicio pueden ser utilizados para en su día elaborar el Estatuto jurídico de los cultos no católicos en el Derecho Español.

6.—Finalmente, se refiere al problema de los territorios de soberanía española en Africa.

Hay que felicitar al autor por su esfuerzo en sistematizar las articulaciones del futuro y deseado estatuto jurídico sobre la materia. Por tanto, creemos que el mérito y la aportación que indiscutiblemente representa su trabajo no está tanto en haber recogido la disciplina completamentaria al art. 6 del Fuero, sino en haber proseguido, empujado por ella, una labor sistemático-jurídica digna de todo aplauso ²².

22. Sobre el alcance jurídico del artículo 6 del Fuero ha escrito posteriormente PÉREZ MIER, en «*Punta Europa*», nn. 18 y 19 (1957), pp. 91-104.

Por lo que dejamos dicho, en nuestro comentario-resumen sobre cada uno de estos estudios, se recogen en este volumen un haz de lecciones en las que, si no se tocan todos los aspectos como para merecer ser consideradas como un *comentario completo del Concordato*, sí se estudian los más importantes. La mentalidad española concordataria se manifiesta a una altura muy digna. Una mayor distinción de los aspectos o formalidades políticas y jurídicas y un esfuerzo mayor por adentrarse en los típicos y cualificados problemas creados en virtud de la conexión operada por el Concordato entre los dos ordenamientos, es lo que echamos de menos en alguna de estas doctas y siempre interesantes *Conferencias*.