

BIBLIOGRAFIA

CONCORDATOS, ACUERDOS Y PLURALISMO

GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, 1 vol. de 290 págs., Ed. Giuffrè, Milano, 1974.

La presente obra, publicada por el Instituto de Ciencias Jurídicas, Económicas, Políticas y Sociales de la Universidad de Messina, constituye una interesante aportación al estudio de la teoría concordataria.

La razón de este interés puede exponerse muy fácilmente. En la actualidad se ha hecho habitual repetir que la institución concordataria está en crisis. Al mismo tiempo, se siguen firmando concordatos nuevos, revisando los antiguos, y en general la realidad nos muestra una vida muy rica en las relaciones entre los Estados, la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas, así como entre todas éstas entre sí. Entre aquella afirmación y esta realidad parece darse una antinomia, ante la que no podemos permanecer indiferentes. La mejor doctrina estima que no pueden cerrarse los ojos a lo que ocurre, y que ante unas relaciones concordatarias o paraconcordatarias tan intensas como las actuales, la expresión «crisis de los concordatos» no puede significar otra cosa que necesidad de buscar nuevas formas de relaciones que respondan mejor a la actual problemática; es decir, a la aparición de fenómenos tales como el pluralismo y la libertad religiosa, hoy universales y en cambio casi desconocidos en la época en que se formularon los grandes principios del Derecho Concordatario. En cambio, el sector de pensamiento que defiende que hemos llegado al fin de la «era de los concordatos», entiende que éstos son una reliquia de épocas pasadas, y que constituyen hoy un obstáculo al deseable desenvolvimiento de las relaciones de las confesiones religiosas con los Estados.

Casuscelli afronta en su obra esta temática, con el

propósito de clarificar los muchos elementos confusos que en ella laten. Y su análisis —sea cual sea la actitud que se adopte frente a sus conclusiones— resulta muy lúcido y muy profundo; uno de los más útiles y originales que conozco en la más reciente bibliografía concordatarista.

Inicia el autor su trabajo refiriéndose al momento que atraviesa hoy el Derecho Eclesiástico italiano: cuando tanto el Derecho Canónico como muchos ordenamientos estatales viven atentos a las nuevas exigencias planteadas por la libertad del individuo y de las colectividades frente a la autoridad y a sus relaciones con el poder, el Derecho Eclesiástico —cuyo eje radica precisamente en la libertad religiosa individual y en el pluralismo de las confesiones— se muestra incapaz de asumir la esencial función de instrumento para la consecución de estos objetivos.

En lo que hace al Derecho Eclesiástico italiano, el autor apunta que la propia conclusión y vigencia de los Acuerdos de Letrán tiende a configurar a aquella disciplina jurídica como una disciplina de las relaciones entre dos centros de poder; disciplina considerada cada vez más desde un punto de vista preponderantemente formal. Pero la aseveración es trasladable, sin violencia, también al Derecho Eclesiástico en general, tal como existe y se le cultiva hoy incluso fuera de Italia. Esta desvinculación entre los problemas jurídicos y la realidad social, apuntada hoy por no pocos eclesiasticistas, arranca para Casuscelli de una doctrina acerca de la soberanía del Estado sobre la que pesan motivaciones ideológicas provenientes del período de formación de los Estados modernos. Condicionada por la forma de producirse el nacimiento y desarrollo del Estado moderno, la ciencia jurídica ha dado vida a un ordenamiento teórico, cuya denominación de soberano y originario implicaba la separación de todos los demás, llevando consigo la conclusión de éstos de todo el proceso de formación y aplicación de las reglas jurídicas que operaban en la esfera interna.

Señala el autor que se configuró así una sociedad estatal replegada sobre sí misma, encerrada en la en-

voltura protectora de su propio tejido normativo, en cuyo interior se desenvolvía la vida jurídica sin casi posible ósmosis con respecto a otros ordenamientos vecinos. Tal concepción ha hecho crisis a lo largo del siglo XX, hasta el punto en que ya el concepto de soberanía no puede servir para definir al nuevo Estado, ni los conceptos de separación y exclusión conservan otro valor que el de constituir tesis de escuela que no reflejan la realidad, la cual precisa de ser explicada de otro modo.

En el caso de Italia, el nacimiento del Reino italiano frente a la anterior presencia de los Estados Pontificios, y frente al influjo y significación de la Iglesia en el país, dio lugar a una tensión entre el Estado del **Risorgimiento** y la Iglesia católica, que aparece reflejada en toda la legislación italiana sobre materias eclesiásticas. El Concordato Italia-Santa Sede ha significado para el autor el límite extremo de una tal situación. La contraposición entre dos ordenamientos jurídicos, ambos originarios, independientes y soberanos, recayentes sobre un mismo territorio, aparece codificada en un sistema normativo que recurre constantemente a la metodología y a la sistemática de las relaciones entre Estados. Tal particular perspectiva ha ido relegando con el tiempo a un plano cada vez más lejano el dato político-social de los intereses religiosos de la comunidad que vive en el territorio del Estado, para encauzar la atención prevalentemente sobre los medios técnicos con los cuales se actúa la relación entre los dos ordenamientos.

Estas consideraciones de Casuscelli, aplicables sin violencia a otros países en que, como España, el ordenamiento canónico extiende su soberanía sobre la mayor parte de la población, invitan y conducen a la meditación sobre la problemática de las relaciones entre los Estados y las Iglesias en general, y en particular sobre los acuerdos, concordatos y pactos en los que se disciplinan aquellas relaciones.

Tal como indicábamos al principio, señala el autor —en relación con todos estos acuerdos— que cada vez encuentran mayor audiencia las corrientes de pensamiento que consideran a la institución concordataria como una anacrónica fuente de privilegios, que los actuales regímenes democráticos no deberían seguir consintiendo. Y si bien entre los defensores de esta opinión existen muchos a quienes falta la necesaria seriedad científica, hay no pocos canonistas y eclesiasticistas, tanto católicos como no católicos, para los cuales hemos llegado tanto al fin de los concordatos como al de la llamada «era constantiniana» y al del sistema de relaciones Iglesia Estado propio de la misma.

Estas tesis, que se apoyan en la identificación entre crisis de la era constantiniana y crisis de los concordatos, se han difundido —a juicio de Casuscelli— por su propia fuerza de sugestión y, por lo común, sin la precisa profundización crítica; y vienen presentadas no solamente como una conquista del laicado, sino como el resultado necesario del proceso de evolución y de apertura que la propia Iglesia está viviendo. La Iglesia,

en efecto, después del Concilio, rechaza los privilegios que el Estado le ofrece y que ella misma había exigido del Estado, y respeta los valores del mundo contemporáneo, expresados en la comunidad política. Así, siempre entre los defensores de esta corriente de opinión, de un lado se presenta el sistema de separación como el que conservará incontaminados los valores de ambas entidades, la Iglesia y el Estado, y de otro lado se pide que quede reservada a los fieles, y en particular al laicado, la tarea de realizar una gradual penetración de la comunidad eclesial en la comunidad política.

Busca esta corriente nuevos métodos que permitan regular las relaciones entre las comunidades religiosas y la comunidad estatal prescindiendo de toda solución concordataria, a la que consideran inadecuada con la situación presente; y esta propuesta, observa Casuscelli, se hace con una objetiva inversión de tendencias respecto al incremento y a la intensificación en profundidad de las relaciones internacionales actuales, así como respecto al acentuado interés que la realidad nos muestra hacia soluciones *lato sensu* concordatarias en las relaciones entre la Iglesia y los países del este europeo o de los continentes asiático y africano.

En consecuencia, el autor cree que esta postura es escasamente realista, y considera útil cambiar de perspectiva y llevar a cabo una investigación, para comprobar si la real mutación de las condiciones objetivas y subjetivas en las relaciones entre la Iglesia y los Estados permite utilizar una nueva medida para juzgar a la institución concordataria. Para Casuscelli, es evidente que el canonista está hoy en grado de constatar cómo la institución concordataria, pese a la aparente solidez de los principios en que se apoyaba, se encuentra profundamente tocada por los acontecimientos históricos. Por tanto, es preciso proponerse la realización de un estudio que tome en cuenta la historia; y ello desde una perspectiva que permita determinar las posibilidades de transformación de las estructuras del concordato, y su nueva posible función en la regulación de las relaciones entre la Iglesia y los modernos Estados democráticos.

Tal consideración general no es menos válida para el caso italiano, que el autor se propone asimismo considerar, a partir del dato de que la Constitución vigente ha dado al ordenamiento jurídico de Italia un carácter pluralista, entendido como uno de los instrumentos de realización de una democracia social. En particular, la Constitución de la República se abre con amplitud hacia una visión pluralista del hecho religioso, que se concreta en el pluralismo de las confesiones y en el de los entes eclesiásticos.

Para el autor, si la aceptación del pluralismo señala uno de los puntos que más netamente separan a las constituciones modernas de las del siglo XIX, el pluralismo de las confesiones religiosas, expresado en su igual libertad ante la ley, significa la superación de la legislación eclesiástica liberal, que se limitaba a garantizar la posición del ciudadano ante el Estado, realizan-

do así una elección entre el individuo considerado en abstracto, en la soledad de sus intereses, y el individuo considerado en la viva realidad de los grupos y de los intereses colectivos; al mismo tiempo, la Constitución, al aceptar el pluralismo, abandonaba la consideración absorbente y privilegiada de la Iglesia católica que informaba a la legislación precedente, dejando de lado el antiguo papel secundario a que aparecían reducidas las confesiones acatólicas.

Casuscelli se propone estudiar la Constitución italiana precisamente en relación con la normativa pluralística en ella contenida; y, de modo más general, pretende asimismo articular su obra en dos direcciones fundamentales. Por una parte, examinar la naturaleza jurídica y la función de la institución concordataria, y valorar su compatibilidad con los principios sancionados por el Concilio Vaticano II y, en general, con los principios político-jurídicos de los modernos Estados democráticos; al mismo tiempo, analizar la evolución actual de las relaciones internacionales, respecto a la posibilidad de individualizar ordenamientos jurídicos que se diversifiquen del propio ordenamiento internacional y de los ordenamientos internos. Por otra parte, se propone el autor examinar la calificación jurídica de los ordenamientos de las confesiones religiosas no católicas y, asimismo, la naturaleza y las funciones de los acuerdos entre éstas y el Estado a la luz del sistema constitucional italiano. A partir de estos análisis procura el autor abrirse a nuevas hipótesis de trabajo en tan importantes materias.

Desde su punto de vista, el resultado positivo de la investigación en torno a la existencia de un ordenamiento jurídico autónomo para la regulación de las relaciones de derecho externo entre entes independientes en su orden respectivo, a fin de promover y tutelar los intereses religiosos de sus miembros, ordenamiento desvinculado de las reglas propias de las relaciones entre Estados (disciplinadas por el derecho internacional), podría legitimar la posibilidad de un encuadramiento doctrinal unitario de las relaciones entre todas las confesiones religiosas y el Estado. Una investigación sistemática, por lo demás, de las reglas peculiares de las relaciones entre la Iglesia católica y los Estados de una parte, y entre las demás Iglesias y los Estados de otra, podría también conducir a la formulación de una teoría de tales relaciones, con las articulaciones y graduaciones que el *ius positivum* explicita.

Tal encuadramiento unitario, justificado por la aceptación —hoy común a casi todas las Iglesias y los Estados— del valor supremo de la libertad religiosa del hombre, serviría para sacar a la luz en su totalidad la importancia sustancial del interés religioso de la entera colectividad; así, además, se relegarían a otro plano (no a un plano secundario) las relaciones entre ordenamientos. Sería hacer posible para la ciencia del Derecho eclesiástico el construir una teoría en la cual el tradicional planteamiento de las relaciones Estado-Iglesia católica daría paso a un planteamiento pensado en términos de Estado-confesiones religiosas; y, para el

autor, el Derecho eclesiástico cumplirá así su función con mayor adecuación al dato histórico-social y a las nuevas exigencias de los tiempos.

Planteado así el objeto de su trabajo, el autor lo desarrolla a lo largo de tres capítulos. El primero se dedica a la *Natura giuridica dei concordati e ordinamento concordatario*. El segundo trata del *Inizio di una era di nuovi accordi tra la Chiesa e le comunità politiche*. El tercero se ocupa de los *Culti acattolici, intese e pluralismo confessionale*, y aparece dividido en tres secciones: I. *L'uguale libertà delle confessioni religiose*; II. *L'organizzazione delle confessioni acattoliche*; III. *Le intese*. Como es evidente, los dos primeros capítulos realizan el propósito del autor de estudiar la teoría general concordataria y analizar las posibilidades de que los concordatos responden a las actuales exigencias de las relaciones entre las Iglesias y los Estados; y el tercero se ocupa en concreto del caso italiano, estudiando el pluralismo religioso y sus consecuencias técnico-jurídicas en la Constitución de aquel país.

En conclusión del análisis de la teoría general concordataria realizado en el capítulo primero, el autor afirma que los concordatos, y con ellos todos los otros tipos de acuerdos bilaterales reguladores de la situación de los fieles de la Iglesia universal que viven en el territorio de un Estado, poseen un contenido, un fin y una disciplina típicos, que los diferencian netamente de los tratados entre Estados. A partir de aquí, le parece posible y necesario individualizar un ordenamiento concordatario autónomo, cuya calificación jurídica no indica simplemente que se trate de un ordenamiento similar en todo al internacional, del que se diferenciaría solamente por tener como sujeto a la Santa Sede (o a la Iglesia católica); sería, en cambio, un ordenamiento paralelo que, teniendo fines sólo aproximadamente análogos y una fenomenología profundamente diversa del ordenamiento internacional, necesita una elaboración autónoma de sus principios, esquemas y clasificaciones.

Tal ordenamiento concordatario posee como fundamento la norma consuetudinaria *pacta sunt servanda* y aquellos principios peculiares que constituyen una excepción a las reglas vigentes para los tratados internacionales; y se diferencia del ordenamiento internacional por dirigirse exclusivamente a un interés religioso, que constituye su contenido y su límite. El interés religioso ha presentado históricamente dimensiones y problemáticas variadas, y hoy aparece viviendo una evolución tal que induce a considerar las relaciones Iglesia-Estado no ya como relaciones entre ordenamientos, dirigidas a una recíproca delimitación de esferas de competencia en la regulación de materias relativas a los intereses religiosos, sino como relaciones tendentes a concordar instrumentos idóneos para la garantía y la promoción del derecho de libertad religiosa de la comunidad constituida por los ciudadanos-fieles. Y ello en cuanto tal derecho es hoy un valor común a las dos entidades Iglesia y Estado.

Situar en el centro de la normativa concordataria el interés religioso, especialmente proyectado sobre la libertad, consiente un progreso ulterior que pone en crisis el uso de la terminología tradicional, haciendo evidente la insuficiencia y la limitación del adjetivo concordatario tras el sustantivo ordenamiento, al menos en el sentido que habitualmente se le ha dado. Efectivamente, a la defensa y satisfacción del interés de los ciudadanos-fieles y a la tutela y promoción de los derechos de la libertad religiosa, se ordenan también otros muchos instrumentos pacticios suscritos por los Estados y las Iglesias; así, los acuerdos parciales, los **modus vivendi** recientes entre Iglesia católica y países del Este o islámicos, los acuerdos entre aquélla y Estados confederados carentes de personalidad jurídica internacional, los acuerdos entre Iglesias. Actos, todos estos, que presentan entre sí profundas analogías de estructura y de fines, y que pueden por tanto resultar todos ellos comprendidos en un único ordenamiento autónomo; ordenamiento, a su vez, que en la extrema variedad de los fenómenos que lo constituyen presenta una articulación y una complejidad análogas a las del ordenamiento internacional.

El ordenamiento concordatario, así individualizado y delimitado, se presenta descriptivamente como un ordenamiento que posee múltiples planos; en efecto, las situaciones jurídicas reguladas por sus normas se mueven a veces en un plano paralelo al del ordenamiento internacional, y a veces en un plano que directamente atañe al plano interno de una de las partes del acuerdo.

El segundo capítulo está destinado al estudio de los acuerdos entre la Iglesia y las comunidades políticas en el momento actual, a partir del modo de entender tales acuerdos expuesto en el capítulo precedente. Se ocupa así el autor de las relaciones entre la Iglesia y las comunidades políticas en los documentos conciliares y en sus textos de aplicación; de la legitimidad de los nuevos acuerdos entre la Iglesia y los Estados para la promoción de la libertad religiosa; de la inserción de estos nuevos acuerdos en el sistema del **ius publicum ecclesiasticum externum**; del papel de las conferencias episcopales y de las perspectivas de participación del **populus Dei**; de la **praxis** concordataria a partir del Vaticano II; de las relaciones entre la Iglesia y las comunidades políticas en el magisterio de Paulo VI; del contenido, significado y función de los acuerdos en las diversas realidades socio-políticas; de los acuerdos en los sistemas de democracia pluralista; de las composiciones unilaterales o pacticias de las tensiones Iglesia-Estado y de los conflictos de lealtad del ciudadano-fiel; de los acuerdos, el pluralismo democrático y la libertad religiosa; y, en fin, de la era tecnológica, la desacralización y la búsqueda de un nuevo humanismo. En conclusión, Casuscelli estima que los acuerdos vigentes y futuros entre la Iglesia y las comunidades políticas habrán de proponerse el fin —que debería ser asumido como propio y exclusivo por todos los instrumentos pacticios en que ha de materializarse la «sana colaboración» con los modernos ordenamientos

democráticos— de establecer una solución bilateral preventiva de la ineliminable tensión entre Iglesia y Estado; y el fin también de resolver los posibles conflictos de lealtad en que puede verse inmerso el ciudadano-fiel. Para ello hay que moverse en una perspectiva democrática y pluralista, fundada sobre el reconocimiento de la existencia —junto a las normas estatales— de otras normas que asimismo operan en el Estado-comunidad.

La búsqueda de nexos entre estos dos planos de intereses, distintos entre sí pero no contrapuestos, indica la línea de demarcación entre una concepción de los instrumentos pacticios que responda a un planteamiento democrático y pluralista del ordenamiento estatal, y una concepción de los concordatos de inspiración «constantiniana». Es decir, una concepción que supere el abstractismo de la paz religiosa entre ambas partes para buscar una dimensión dinámica cuyo centro sea el valor de la libertad religiosa; valor no exclusivo de ninguna confesión religiosa ni del Estado, sino propio de la comunidad humana aun antes de quedar dividida en confesiones y Estados diversos.

Con ello dejará el Concordato de ser una rígida fórmula que solemnemente resuelve las contraposiciones de principios genéricos; aparece en cambio un sistema en el cual el Estado no se limita a proclamar su fe o su agnosticismo o su indiferencia ante los diversos patrimonios de fe, sino que sale a la búsqueda, como una de las partes necesariamente interesadas, de una relación de colaboración con todas las confesiones que operan en la comunidad, a efectos de individualizar los medios con que transforman la libertad religiosa, de principio simplemente inscrito en la Constitución, en realidad viva ordenada al desarrollo de la personalidad humana.

El tercer capítulo, de carácter más técnico, contiene un análisis de los textos constitucionales italianos, en orden a señalar los modos de aplicación en aquel país de las tesis generales desarrolladas y propuestas en los capítulos precedentes.

La bibliografía es muy extensa, y en ella están ampliamente representados los más recientes títulos de los concordataristas españoles.

ALBERTO DE LA HERA

LOS CONCORDATOS DE PIO XII

PIO CIPROTTI E ANNA TALAMANCA, **I concordati di Pio XII (1939-1958)**, 1 vol. de 134 págs., Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Camerino, Sezione XV, n. 7, Ed. A. Giuffrè, Milano, 1976.

El profesor Pío Ciprotti continúa con este nuevo volumen la importante tarea de ofrecer, a los estudio-