*DERECHO*

# VICISITUDES FORMALES DE LOS ACUERDOS CON LA SANTA SEDE

*Francisco José Zamora García*

## 1. Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado

En los últimos tiempos es frecuente escuchar diversas opiniones a favor de la denuncia o revisión de los Acuerdos suscritos entre la Santa Sede y el Estado Español. Nada hay que objetar al planteamiento reiterado de la cuestión. Sin embargo, es también usual percibir entre los que defienden esta opción la utilización confusa de determinados conceptos relativos a las posibles vicisitudes formales de su tramitación. Es lo que sucede cuando se habla de la *denuncia* unilateral de los Acuerdos por el Estado, empleando una previsión del Derecho internacional de forma inapropiada. También cuando se alegan pretendidas justificaciones que, tras veinte años de vigencia, ya no cabe plantear, como ocurre con las veladas acusaciones de *inconstitucionalidad* de los Acuerdos.

No debe olvidarse la trascendencia del asunto, ya que afecta directamente al ejercicio de un derecho fundamental de millones de españoles; la libertad religiosa, y a la previsión constitucional de que los poderes públicos mantengan relaciones de cooperación con la Iglesia católica (art. 16 CE)[1]. Por estas razones, parece conveniente exponer sucintamente algunas puntualizaciones al respecto, recordando que los Acuerdos con la

[1]El texto del art. 16 de la CE es el siguiente: *1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.*

Santa Sede[2] constituyen las normas fundamentales que rigen en España las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado[3].

El origen de los Acuerdos coincide con el establecimiento en España de un sistema democrático. Más allá de una simple coincidencia temporal, se trata de un dato que no debe perderse de vista, y que permite contemplar con cierta perspectiva el marco actual en el que se desarrollan las relaciones Iglesia-Estado. Efectivamente, fue a finales de junio de 1976, recién instaurada la Monarquía en España e iniciado el proceso de transición política, cuando la Santa Sede y el Estado Español se comprometieron a emprender el estudio de diversas materias mixtas con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de unos Acuerdos parciales que sustituyesen las correspondientes disposiciones del entonces vigente Concordato de 1953[4].

La intención manifestada por ambas partes se concretó primero en la firma del denominado Acuerdo básico de 28 de julio de 1976 y, posteriormente, de cuatro Acuerdos parciales el día 3 de enero de 1979, una vez promulgada la Constitución. Estos Acuerdos son los siguientes: Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos; Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales; Acuerdo sobre Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos; y, por último, Acuerdo sobre Asuntos Económicos[5].

Desde un punto de vista jurídico, dos son los aspectos esenciales que el estudio de los citados Acuerdos suscita. En primer lugar, determinar su naturaleza jurídica, concluyendo necesariamente que constituyen

---

[2]Con carácter general, sigue siendo muy interesante consultar; VV.AA., *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980.

[3]Sin perjuicio de los diferentes preceptos constitucionales aplicables a la materia, y de los que precisamente dimanan los referidos Acuerdos entre la Iglesia y el Estado.

[4]Concordato suscrito en el 27 de diciembre de 1953 en la Ciudad del Vaticano por monseñor Tardini, Prosecretario de Estado para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios por parte de la Santa Sede, y por Alberto Martín Artajo como Ministro de Asuntos Exteriores y Fernando María Castiella como Embajador de España cerca de la Santa Sede.

[5]Todos ellos se encuentran en vigor actualmente. Los cuatro Acuerdos parciales, una vez firmados en la Ciudad del Vaticano por el Cardenal Secretario de Estado y el Ministro de Asuntos Exteriores el 3-1-1979, pasaron por la autorización de las Cortes Generales. Fueron aprobados por el Congreso de los Diputados el 13-9-1979, y por el Senado el 30-10-1979, publicándose en el Boletín Oficial del Estado el 15-12-1979. Más tarde fueron ratificados y los instrumentos de ratificación canjeados en el Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid el 4-12-1979, entrando en vigor ese mismo día, siendo finalmente publicados en el BOE el 15-12-1979.

normas de carácter internacional. En segundo lugar, establecer su constitucionalidad, tanto en su vertiente sustancial o material, referida a su contenido, como en la estrictamente formal.

## 2. Naturaleza jurídica

En el Derecho español, los Acuerdos suscritos entre la Santa Sede y el Estado gozan de naturaleza jurídica internacional, es decir, consisten en tratados internacionales. Esta conclusión es consecuencia de dos postulados básicos y esenciales.

Por un lado se encuentra la tradicional consideración de la Santa Sede como sujeto de Derecho internacional. La Iglesia católica universal, representada por la Santa Sede, es reconocida en el ordenamiento jurídico español como persona jurídica pública de Derecho internacional. Así se deduce de los Acuerdos estipulados entre la Santa Sede y el Estado español[6], y del mantenimiento de unas relaciones diplomáticas entre ambos sujetos.

Por otro, la naturaleza jurídica de estos Acuerdos, entendidos como tratados internacionales, es deducible de las previsiones contenidas en el art. 94, c) de la Constitución[7], donde se establece la necesidad de autorización por las Cortes Generales de los tratados o convenios internacionales relativos a los derechos o deberes fundamentales establecidos en el Título I de la misma Constitución, entre los que figura el de libertad religiosa[8], pues es en este precepto donde se apoyó la ratificación de aquellos acuerdos suscritos con la Iglesia católica[9].

---

[6]De otra forma, estos acuerdos serían ininteligibles, tanto en su contenido como en su tramitación. Ver; J. M. DÍAZ MORENO, *Derecho Canónico,* Madrid, 1991, pág. 413.

[7]Cuyo texto dice; *1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: (...) c) tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.*

[8]Art. 16.1 CE.

[9]Ver; A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado,* vol. II, Madrid, 1993, pág. 51. La consideración de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado como tratados internacionales ha sido reiteradamente asumida por la doctrina del Tribunal Constitucional (v.g. STC. 66/1982, de 12 de noviembre) y del Tribunal Supremo (v.g. STS, de 12 de noviembre de 1980).

## 3. Constitucionalidad

Las negociaciones de los Acuerdos parciales entre los representantes de la Iglesia católica y del Estado Español se dilataron más allá de los dos años inicialmente previstos para este fin. La razón fundamental del retraso fue el deseo del Estado, aceptado por los representantes de la Santa Sede, de acompasar la elaboración del texto de los futuros Acuerdos a la redacción de la Constitución, ya que el Gobierno español quería evitar comprometerse en unos pactos internacionales que pudieran ser incompatibles con el texto constitucional elaborado por las Cortes constituyentes[10]. Esta dilación es clara muestra de la cautela con la que se negociaron los referidos Acuerdos, procurando en todo momento su completa coherencia con los diferentes preceptos constitucionales referidos a las relaciones Iglesia-Estado.

Pero, al margen de la cautela apuntada, cabe plantearse si el resultado fue el esperado. En palabras de Agustín Motilla, "es evidente que plantear la constitucionalidad de los Acuerdos pactados con la Santa Sede equivale a preguntarse si la regulación concreta de las instituciones es congruente con los principios que inspiran nuestro ordenamiento recogidos en la Constitución"[11]. Sin entrar en extensas consideraciones, cabe recordar que en los debates parlamentarios relativos a su aprobación no se arrojaron acusaciones de inconstitucionalidad por ningún grupo parlamentario, y tres de los Acuerdos fueron aprobados por la casi totalidad de los miembros de ambas Cámaras[12], siendo el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales el único respecto del que se planteó cierta oposición de los grupos de la izquierda parlamentaria[13]. Además, una vez aprobados, ninguna institución legitimada ni grupo parlamentario presentó recurso de inconstitucionalidad contra los Acuerdos considerados en su conjunto o en relación a determinados artículos ante el Tribunal Constitucional.

---

[10]Los Acuerdos fueron suscritos en fecha 3 de enero de 1979, mientras que la constitución entró en vigor en fecha 29 de diciembre de 1978.

[11]A. MOTILLA, en VV.AA., *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, 1991, pág. 33.

[12]Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, Acuerdo sobre Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos, y Acuerdo sobre Asuntos Económicos.

[13]Estas vicisitudes se pueden apreciar en; M. GARCÍA, en VV.AA, *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980, págs. 748-773.

Es más, con posterioridad, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando reiteradamente la plena constitucionalidad de los Acuerdos en todas aquellas ocasiones en las que, a través de recursos de amparo, se ha planteado su incompatibilidad con determinados preceptos de la Constitución[14]. Por consiguiente, debe concluirse, como lo hace José Antonio Souto Paz y la mayoría de la doctrina, que "es necesario partir del dato de la inexistencia de inconstitucionalidad en los mismos"[15].

## 4. Oportunidad formal

Cuestión distinta es la relativa a la oportunidad o conveniencia de adoptar la forma de tratados internacionales. Si bien por lo general no se discute la constitucionalidad material o sustancial del contenido de los Acuerdos, no pasa lo mismo con su aspecto formal[16]. Este planteamiento exige atender a dos aspectos diferentes. El primero se refiere a la posición de los Acuerdos en la jerarquía de fuentes del ordenamiento jurídico español. Y, el segundo, a una presunta quiebra del principio de igualdad, al establecerse en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa[17] un procedimiento diferente para la elaboración de Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas distintas a la católica[18].

---

[14]*V. g.* STC 66/1982, de 12 de noviembre.

[15]J. A. SOUTO PAZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid, 1995, pág. 76.

[16]En los debates constituyentes, el grupo parlamentario socialista fue el más crítico a la utilización de acuerdos de rango internacional para regular las relaciones de la Iglesia católica con el Estado.

[17]Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. En su art. 7. 1 se establece: *El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.*

[18]En España las negociaciones con las confesiones inscritas protestante (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España), judía (Federación de Comunidades Israelitas de España) y musulmana (Comisión Islámica de España) se han plasmado en un Acuerdo con cada una, firmado por el Ministerio de Justicia y sus respectivos representantes con fecha 28 de abril de 1992, publicados como proyectos de leyes en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 27 de junio de 1992, y publicados, finalmente, como Leyes 24, 25, y 26/1992, de 10 de noviembre, en el Boletín Oficial del Estado de 12 de noviembre de 1992.

Respecto del primero, se adoptó la praxis tradicional de formalización de los concordatos, presuponiendo la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede. En su tramitación se ha seguido el procedimiento previsto para los tratados internacionales y, por consiguiente, su posición en la jerarquía normativa y la posible colisión de sus normas con otras del ordenamiento jurídico español deberán resolverse aplicando los principios y las reglas generales de interpretación de los tratados.

Por lo que respecta al segundo aspecto, es verdad que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa establece un procedimiento para suscribir los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas a través de la aprobación de una ley por las Cortes Generales, pero sin que se confiera a los mismos rango internacional[19]. Es evidente que esta vía no es la que se siguió para la formalización de los Acuerdos con la Santa Sede, en cuyo caso, se utilizó el procedimiento previsto para los tratados internacionales del art. 94. c) de la Constitución. ¿Esta diferencia constituye un motivo de desigualdad entre la Iglesia católica y las demás confesiones?

José Antonio Souto Paz aporta la siguiente reflexión: "es un hecho cierto que la Iglesia católica ha disfrutado y disfruta de personalidad internacional y, en virtud de ello, ha suscrito, a lo largo de los siglos, Tratados internacionales (Concordatos) con muy diferentes Estados y ha mantenido y mantiene representación diplomática con diferentes naciones y está presente en muy diversos foros internacionales. Todo ello significa que la Iglesia católica tiene vocación internacional y lejos de configurarse como una Iglesia nacional -opción elegida por otras confesiones religiosas- o como un conjunto de entes locales autónomos, sin una organización superior vinculante, ha preferido organizarse como una estructura supranacional y participar en el concierto internacional con voz y presencia propia"[20]. Parece una reflexión acertada y responde a una realidad incuestionable.

Además, esta solución no es única de España, sino la más frecuente entre los Estados de su entorno[21]. De hecho, puede decirse que en los últimos años no ha disminuido la actividad concordataria, habiéndose

---

[19]Art. 7.1 de la LO 7/1980, de 5 de julio. Esta vía se ha seguido con las principales confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica.

[20]*Ibidem*, pág. 78.

[21]En la actualidad rigen sus relaciones con la Iglesia católica a través de concordatos o acuerdos de carácter internacional: Alemania, Austria, Suiza, España, Francia, Italia, Malta, Mónaco, Portugal, etc.

estipulado convenios, acuerdos o concordatos, tanto con Estados confesionales como con Estados en los que rige la separación Iglesia-Estado. Unos tienen un verdadero carácter de concordatos solemnes, en los que se regulan conjuntamente todas las materias mixtas objeto del concierto, mientras que otros ofrecen un carácter de convenio o acuerdo sobre cuestiones particulares.

## 5. Aplicación del Derecho internacional

No hay duda de que los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español son tratados internacionales. Hace años que la mayoría de la doctrina[22] viene estimando que los concordatos, convenios o acuerdos[23] celebrados por la Iglesia católica universal con los Estados entran dentro del ámbito del Derecho internacional y crean normas de estricta justicia. Los autores fundamentan su afirmación en el hecho de que pertenecen a un ordenamiento jurídico distinto del ordenamiento estatal, y como no existe otro ordenamiento supranacional sino el derivado del Derecho internacional público, al mismo pertenecerán necesariamente este tipo de normas[24]. Se trata de una solución que es confirmada y aceptada plenamente en la práctica diplomática de los Estados.

Carlos Corral Salvador abunda al respecto cuando escribe: "no resulta ocioso el recordar que precisamente por tener esa categoría, es por lo que la Santa Sede exige que en la conclusión de los concordatos se observen todos los requisitos exigidos por las Constituciones correlativas de los Estados Partes. La razón fundamental es que "los concordatos son tratados internacionales -como aducen A, Truyol y A.Verdross- puesto que son acuerdos entre poderes jurídicamente iguales sobre la base del Derecho Internacional"[25].

Entre las consecuencias derivadas de la pertenencia de los acuerdos concertados por la Iglesia católica universal con los Estados al ámbito del Derecho internacional, se encuentra la ya apuntada de su sometimiento a las diversas normas que regulan los tratados internacionales. Tanto en lo

---

[22]Dahm, D´Avack, del Guidice, Lajolo, Lener, Wagnon, etc.

[23]A estos efectos, la concreta denominación no influye en su consideración como normas de Derecho internacional.

[24]Ver; J. M. DÍAZ MORENO, op. cit., pág. 436.

[25]C. CORRAL SALVADOR, *La relación ente la Iglesia y la comunidad política*, Madrid, 2003, pág. 363.

referido a sus elementos (sujetos, objeto y forma) como a su eficacia (efectos, interpretación, cesación). No obstante, los concordatos o acuerdos parciales conservan unas peculiaridades que en su día dieron lugar a diversas calificaciones por razón de los sujetos, la de ser una comunidad religiosa uno de ellos; por razón de los destinatarios, la de ser éstos a la vez fieles y ciudadanos en el mismo; por razón de la materia, la de ser ésta preponderantemente espiritual si bien con efectos en la esfera civil[26]. Pero, en términos generales, las vicisitudes formales de los Acuerdos, incluyendo lo referido a su terminación o enmienda, quedan sometidas a las previsiones contenidas al respecto en la correspondiente Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[27].

## 6. Terminación

Los Acuerdos entre la Iglesia católica universal y los Estados, como normas jurídicas que son, leyes en sentido amplio, se conciertan y promulgan en principio para un tiempo indefinido. Carlos Corral Salvador se pregunta; "¿Significa esto perennidad o invulnerabilidad? Al igual que los tratados internacionales (Convención de Viena, art. 42-72) hay una serie de causas que producen la terminación o la suspensión de la aplicación"[28]. Todo tratado internacional se asienta sobre la norma básica y fundamental de *pacta sunt servanda,* los pactos han de ser observados, por lo que en principio su terminación sólo puede obedecer subjetivamente a la común voluntad de las partes[29]. En consecuencia, la principal causa de terminación de los Acuerdos es el mutuo consentimiento de la Iglesia católica y del Estado[30]. A esta situación debe equiparase su extinción por el agotamiento del objeto del pacto[31], el transcurso del plazo o el cumplimiento de las condiciones resolutorias previstas.

---

[26]Ver; *Ibidem,* pág. 363.

[27]Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23-5-1969 (BOE de 13-6-1980), que la Santa Sede firmó el 30-9-1969 y ratificó el 25-2-1979.

[28]*Ibidem,* pág. 368.

[29]Ver; A. MARTÍNEZ BLANCO, *op. cit.,* pág. 32.

[30]Según el art. 54 de la Convención de Viena, de mediar el mutuo acuerdo, la terminación del tratado puede tener lugar en cualquier momento.

[31]Efectivamente, también puede alegarse como causa de terminación de un tratado la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento si esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado (art. 60.1 de la Convención de Viena). Se trata de una aplicación del principio jurídico *ad impossibilia nemo tenetur.*

El *mutuo acuerdo* será siempre y en cualquier momento causa de terminación de los Acuerdos, encontrando su máxima expresión en la celebración de un Acuerdo posterior satisfactorio para ambas partes. En algunos casos se prevén condiciones resolutorias que a su cumplimiento condicionan la pervivencia del Acuerdo, o bien, cláusulas temporales, que, por lo general, lo hacen prorrogable automáticamente si no hay declaración en contra. Los vigentes Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español fueron suscritos con vocación de permanencia, no estableciéndose, por consiguiente, entre las previsiones de sus textos su terminación en virtud del mero transcurso de un plazo o por el cumplimiento de condiciones resolutorias. Esto quiere decir que, a falta de otras causas, los Acuerdos estarán vigentes hasta que ambas partes de común acuerdo decidan su terminación.

## 7. Denuncia

Elemento asumido de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España es la amenaza más o menos reiterada de determinados Gobiernos[32] de denunciar los Acuerdos firmados en 1979. ¿Es la denuncia en cuanto tal causa de su terminación? En modo alguno, salvo que esté prevista en los Acuerdos o que conste que ésa fue la intención de las partes o pueda inferirse de la naturaleza del tratado[33]. Aun admitida, deberá notificarse la intención de presentar la denuncia con suficiente tiempo de antelación[34]. Y que conste que se dice *denuncia* en cuanto tal, y no la simple violación o un cambio sustancial en las circunstancias.

Tampoco se prevé en el texto de los vigentes Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado la posibilidad de denuncia de los mismos y, por consiguiente, en el caso de producirse una denuncia unilateral sería ilícita, a no ser que resulten gravemente lesivos para una de las partes, es decir, al bien de la Iglesia o del Estado[35]. Es evidente que se trata de una circunstancia realmente extraordinaria, que en caso de concurrir podría dar lugar a la derogación de alguna cláusula o decretarse la suspensión pro-

[32]En concreto, los pertenecientes al PSOE.

[33]Según se recoge en el art. 56 de la Convención de Viena, asume la práctica de la Santa Sede y postula la doctrina de los canonistas.

[34]Según la Convención de Viena, el plazo deber ser de doce meses.

[35]En el art. 96,2 de la CE se dispone que: *para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.*

visional del Acuerdo en cuestión, dando cuenta inmediata a la otra parte para la negociación de las rectificaciones que procediesen.

## 8. Incumplimiento

Entre las vicisitudes posibles, también puede darse una violación de los Acuerdos por una de las partes sin mediar justa causa, en cuyo caso la otra puede urgir el cumplimiento del mismo, rescindirlo o suspenderlo, pues, "no hay que guardar fidelidad al que la infringe", según la vieja "regla de Derecho" 75 del *Liber Sextus* de las Decretales[36]. Ahora bien, sobre esta cuestión conviene insistir; ¿el incumplimiento de una de las partes es causa de terminación del Acuerdo? Para el causante de la violación, nunca ésta es causa bastante de terminación. Con razón afirma Carlos Corral Salvador[37], "sería premiarle". Como ha quedado dicho antes, para la parte lesionada, una violación grave del contenido de un Acuerdo le facultaría para darlo por terminado o bien, para suspender su aplicación total o parcialmente, pero no para la parte culpable. ¿Qué se entiende por violación grave? No sólo la general o global del Acuerdo, sino también la de una disposición específica pero que resulte esencial para la consecución de su objeto o fin[38].

La experiencia demuestra que, tomando como referente la historia de las relaciones Iglesia-Estado, es precisamente este último el que causa en la mayoría de los casos las violaciones de los Acuerdos suscritos con la Iglesia católica. Por esta razón, el autor antes citado, Carlos Corral Salvador, describe la actitud de la Santa Sede ante estos supuestos: "No obstante, la práctica constante de la Santa Sede ha sido la de no proceder a darlo por terminado, contentándose con la protesta oficial o con la no aplicación o la suspensión de la apelación concordato[39]."

---

[36]*Fragenti fidem fides non est servanda.* J. Maldonado escribe al respecto: "Por otra parte, la aplicación del principio (...) hace que la violación del concordato por una de las dos partes deje libre a la otra de los compromisos allí adquiridos, con lo cual viene a cesar. De hecho, el incumplimiento por parte del Estado ha sido la mayor parte de las veces el fin de los concordatos". J. MALDONADO, *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles. Parte General,* Madrid, 1970, pág. 81.

[37]C. CORRAL SALVADOR, pág. 369.

[38]Art. 60.3 de la Convención de Viena.

[39]*Ibidem.*, pág. 369.

## 9. Cambio fundamental en las circunstancias

Pueden concurrir causas de tipo objetivo para tener por terminados los Acuerdos, como es la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, en virtud de la cual un cambio sustancial de las circunstancias en las que se celebró el convenio autoriza a las partes a considerarlo rescindido[40]. Como afirma Antonio Martínez Blanco, "la aplicación de esta cláusula responde a un principio de equidad para suavizar el rigor del principio de observancia inexorable de los pactos"[41]. Pero esta previsión encierra evidentes riesgos. Y es que el cambio fundamental en las circunstancias supone una opción a la que se recurre reiteradamente para sentirse y declararse desligado de las obligaciones de un tratado, concordato o acuerdo. En palabras de Carlos Corral Salvador: "así como constituye una válvula de escape contra la rigidez del principio de *pacta sunt servanda*, también ha servido en manos de los prepotentes para sacudirse de encima las obligaciones indeclinables"[42].

Dado que esta suele ser la causa más utilizada cuando una de las partes quiere librarse de las obligaciones que ha asumido en un tratado, el Derecho internacional procura rodear de garantías su alegación. Según el art. 62 de la Convención de Viena, para que dicho cambio pueda motivar la terminación del tratado es preciso que reúna cinco condiciones. Tres de carácter objetivo y dos de índole subjetiva[43]. Las de carácter objetivo son las siguientes: en cuanto a su naturaleza, el cambio ha de ser fundamental; en cuanto a su objeto, debe ocurrir con respecto a las circunstancias existentes en el momento de la celebración del tratado; en lo que respecta a sus consecuencias, ha de modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía hayan de cumplirse en virtud del tratado. Las condiciones subjetivas del cambio son las dos que siguen: no debió ser previsto en el tratado, y debe versar sobre las circunstancias que constituyen una base esencial del consentimiento de las partes a obligarse por el tratado.

---

[40]El cambio fundamental en las circunstancias es el que viene enunciado en la cláusula rebus sic stantibus que, procedente del Derecho romano, fue elaborada doctrinalmente por los canonistas, pasando después al Derecho internacional. Su enunciado completo es *ommis conventio interpretatur rebus sic stantibus*, que quiere decir, "toda convención se interpreta permaneciendo así las cosas". En la Convención de Viena se recoge en los arts. 62-65.

[41]A. MARTÍNEZ BLANCO, op. cit., pág. 32.

[42]C. CORRAL SALVADOR, op. cit., pág. 370.

[43]Ver; J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1987, pág. 132.

De todos modos, no hay que olvidar que el sujeto de los Acuerdos no es el Gobierno de turno, sino el mismo Estado, por lo que un cambio de Gobierno, e incluso un cambio de régimen político, nunca son causas suficientes para tener por cesado un tratado internacional. Tampoco el cambio de Constitución es causa de terminación, pues es norma general, acogida hoy día por la Convención de Viena (art. 27), que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". Ni siquiera, según la opinión general, la ruptura de relaciones diplomáticas entre las partes de un tratado provoca por sí sola la terminación del mismo. El tratado sigue en vigor y las partes continúan obligadas por él, así se establece de modo general en el art. 63 de la Convención de Viena.

## 10. Enmienda

En el ámbito de la práctica convencional es usual emplear el término *revisión* cuando se trata de cambiar el tratado en su totalidad, mientras que por *enmienda* se hace referencia tan sólo a la modificación de alguna o algunas de sus disposiciones[44]. Sin embargo, no existe ninguna diferencia entre los procedimientos jurídicos seguidos en uno y en otro caso, por lo que en la actualidad se tiende a no distinguirlos, utilizándose el término de *enmienda* de manera común. En el art. 39 de la Convención de Viena se establece la regla general de que para la enmienda de un tratado se requiere el acuerdo de las partes, al que se aplicarán las normas generales sobre celebración de los mismos, salvo que el tratado en cuestión disponga específicamente otra cosa.

Una vez más, el acuerdo de las partes se muestra imprescindible a la hora de introducir una enmienda a los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado, sin que tampoco en este caso, entre sus textos se contengan disposiciones al respecto que maticen o excepcionen el régimen previsto con carácter general en la Convención de Viena sobre Tratados. Así, pues, en el supuesto comentado, procedería el inicio de una *negociación*[45], en orden a fijar la materia por convenir y la finalidad pretendida. La materia fijada se articularía en disposiciones o cláusulas y, una vez obtenido un principio de acuerdo, precedería su redacción definitiva con la correspondiente *firma*. Tras la preceptiva ratificación conforme a las respectivas previ-

[44]Ver; *Ibidem.*, pág. 125.
[45]Ver; CARLOS CORRAL SALVADOR, *op. cit.*, págs. 366-367.

siones, restaría el último trámite, que es la *publicación*, formando parte desde entonces de los respectivos ordenamientos eclesiástico y estatal.

## 11. Previsión final

Hasta ahora, las voces que se han manifestado a favor de una terminación, denuncia o enmienda de los vigentes Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado no han ido más allá de constituir respetables opiniones más o menos personales propugnadas en ámbitos estrictamente políticos. A falta de mayores concreciones, y de su adopción por las instituciones autorizadas para su puesta en marcha, no parece que de momento sea necesario entrar en otras valoraciones sobre su oportunidad ni su innegable trascendencia jurídica. Pero sí conviene alertar sobre la importancia que se debe conceder a esta cuestión y, especialmente, recordar la innegable complejidad que encierra, no sólo desde el punto de vista político y social, sino también desde una perspectiva de técnica jurídica. En todo caso, se trata de una materia sobre la que toda prudencia es poca.

Para finalizar, puede resultar conveniente hacer referencia a una previsión contenida en los cuatro Acuerdos vigentes. Y es que en cada uno de los Acuerdos suscritos en 1979 aparece repetida una cláusula de interpretación o de resolución de dudas, en la que se dispone que: "La Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o explicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan".

Merece la pena concluir con el siguiente juicio de José Antonio Souto Paz al respecto: "Esta cláusula incorpora un instrumento jurídico que debería ser suficiente para la resolución de los conflictos surgidos a propósito de la elaboración de normas o de su aplicación por parte del Estado, que pudieran suscitar la disconformidad de la jerarquía eclesiástica con las mismas. La resolución de *común acuerdo* de las dudas y de las divergencias en la interpretación y aplicación de los acuerdos exige partir del principio de igualdad de las partes -a estos efectos- y, por consiguiente, huir de cualquier situación de preeminencia o superioridad que conduzca a imponer una norma sin utilizar previamente la vía del mutuo acuerdo y, por tanto, la necesidad de negociar los aspectos conflictivos"[46].

[46]J. A. SOUTO PAZ, *op. cit.*, pág. 294.