



UNISCI Discussion Papers

LA ESTATALIDAD DEL TERRITORIO COMO GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA DE LA SANTA SEDE

AUTOR¹:	CARLOS CORRAL SALVADOR Catedrático Emérito UCM
FECHA:	Enero 2004

A los 75 años de haberse creado, sorpresivamente resulta que el micro-Estado Vaticano, además de consolidado desde el 1 de febrero de 1929, aparece ante los ojos de Jefes de Estado, como paradigma para tenerse en cuenta e, incluso, ser adoptado como solución de gravísimos problemas históricos de larga duración.

En efecto, aprovechando la ocasión de la visita de Juan Pablo II a Jerusalén, Israel, Jordania y Palestina (de 20 a 25 III 2000), el Presidente de la Organización para la liberación de Palestina (O.L.P.), Yaser Arafat, apuntaba, para resolver el contencioso entre Palestina e Israel, a la doble capitalidad de Jerusalén como la que venía ostentando Roma como capital de Italia a la vez que del *Stato Città del Vaticano*²³

En Jerusalén, un anticipo era el ondear de la bandera de Palestina en el *Orient House*. Anticipó que desapareció cuando el edificio fue de nuevo ocupado por el ejército israelí el 5 de agosto de 2001, haciendo ondear, desde entonces, la estrella de David en lugar de la enseña palestina.

¿Cómo así dos capitales dentro de la misma ciudad de Roma (n.3)? La cuestión propuesta arranca de la exigencia de un territorio independiente por parte de la Santa Sede (n.1) así como de la fijación y delimitación de dicho territorio (n.2), para lograr la estatalidad de la ciudad del Vaticano como garantía de la independencia absoluta de la Santa Sede⁴.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Vide Gil E. y Corral C. (2001): *Del desencuentro a la comprensión, Israel – Jerusalén - Iglesia Católica*. Madrid, UPCO, espec. Parte Segunda, cap. VIII, donde señala P. López de Aguirrebengoechea, p.344: “(k) Un “Vaticano para los palestinos en parte de Jerusalén Este.” Se trataría de un acuerdo entre israelíes y palestinos, por el cual, manteniendo la ciudad unida y con la parte Este también bajo soberanía israelí, se aplicase una fórmula similar a la sancionada por los artículos 15 y 16 del Tratado de Letrán, de 11 de febrero de 1929, entre la Santa Sede y el Estado italiano, por los cuales éste último preveía unas garantías concretas de extraterritorialidad para las basílicas y otros inmuebles propiedad de la Santa Sede, extrapolándolo en el sentido de aplicarlo a una super *Orient House* extraterritorial y con libre acceso asegurado desde la futura entidad nacional palestina, sea Estado independiente o confederado a Jordania, o una triple con Israel. [...] *Arafat* suele referirse como modelo de sugerencia a la ciudad de Roma “capital de dos Estados”, pero la oposición de principio israelí sería manifiesta”

³ Santos, J.L. : “Nueva relación de Iglesia en Suecia”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* XII. (1996) 559-586

⁴ Para una mayor profundización vide Corral, C. (1989): *LX Aniversario de la Ciudad del Vaticano (1929-1989)*, La garantía territorial-estatal de una soberanía espiritual. Madrid, UPCO; idem, “El porqué de la estatalidad del



1. La exigencia de un territorio independiente como garantía definitiva de la independencia de la Santa Sede

Tal exigencia —no debe olvidarse— de la “Cuestión Romana” con que se denominaba la contienda político- religiosa, de alcance tanto nacional como internacional, que surgió entre el Pontificado Romano y el Reino de Italia por la sucesiva ocupación de los Estados Pontificios y, al final, de Roma misma (20 IX 1870) y la proclamación de Roma como capital de la Península unificada (1861). Estados que se habían ido formando a lo largo de 1.200 años en orden a asegurar un poder temporal al Papa que le garantizara una completa

La exigencia de un territorio independiente de cualquier otro Estado, por mínimo que fuera, para mantener su independencia (o soberanía) espiritual, no se le planteó ni de lejos a la **Iglesia anglicana**, ni a su Primado de Canterbury. La razón es que de ella se hizo proclamar Cabeza, el rey Enrique VIII, en 1534; y Supremo Gobernador/Gobernadora, la Reina Isabel, en 1559. Tan es así que el Arz. de Canterbury es nombrado y, en absoluto, puede ser depuesto por la Reina de Inglaterra. Y, como él, todos los demás Obispos y Arzobispos anglicanos. Si sometido quedó el Primado de la Iglesia anglicana, con mayor razón el territorio de su residencia, el Palacio de Lambeth situado, a la otra orilla del Támesis, enfrente del Parlamento. No hay lugar, pues, ni para la soberanía espiritual ni menos para la soberanía temporal.

Tampoco se planteó ni pudo plantearse la cuestión a **las Iglesias surgidas de la Reforma luterana**. Todas ellas se proclamaron independientes de Roma, es cierto, pero a la vez quedaron tan territorializadas que acabaron por someterse a cada señor del territorio y achicarse a la medida de cada uno de los Principados germanos surgidos de la Paces de Augsburgo y Westfalia⁵.

Ni siquiera las **Iglesias Orientales** separadas pudieron presentar el problema de un territorio independiente: al compás de las Naciones que fueron surgiendo de las desmembraciones sucesivas, antes, del Imperio bizantino y, después, del Imperio turco, se constituyeron en otras tantas Iglesias autocéfalas tan independientes entre sí como dependientes de cada Emperador, Zar, Rey o Gobernante de turno.

En el **Islam**, para quien no hay más que una única Comunidad --*Umma*-- en que se funden los aspectos religioso y político, ni siquiera es concebible la idea de una dirección espiritual independiente en sí misma.

Quien ha podido plantear la exigencia de un territorio independiente, y de hecho la ha planteado, ha sido y es la **Iglesia Católica** y, más en concreto, la Santa Sede o el Primado Romano. Y lo plantea por razón de dos de sus características: de un lado, la universalidad y unidad y, de otro, la soberanía espiritual. La universalidad y unidad, pues expresan que la Iglesia Católica desborda las fronteras de cada uno de los Estados donde se encuentra establecida, rompiendo la igualdad entre ámbito estatal y extensión eclesial. Es justo lo contrario a lo pretendido por todas las clases de regalismos —llámense galicalismos,

SCV”, en Homenaje al Prof. Julio Manzanares (Salamanca 2002); y D’Avack, P.A., Vaticano e Santa Sede [a cura di Carlo Cardia] (Boloña 1994) cap. 3 con las bibliografías allí citadas in fine.

⁵ Pinto, P. V., “Rilevanza giuridica della Chiesa Cattolica e del Consiglio Ecumenico di Ginevra nel ordinamento internazionale”, *Apollinaris*, espec. núm 3-5 (1973) 494-527; Vicher, Lukas (1972): *Textos y documentos de la Comisión Fe y Constitución* (1919-1968). Madrid, BAC, 252-261



febronianismos, jurisdiccionalismos o josefinismos— y, sobre todo, por las Iglesias así llamadas “Patrióticas” de China y de los demás Estados comunistas al concluir la II Guerra Mundial⁶.

Es, ante todo, la soberanía espiritual del Pontificado Romano, que se ejerce sobre una comunidad de fieles de ámbito universal, la que en el fondo planteó a los propios estadistas, lo mismo católicos que protestantes, la exigencia de que el Romano Pontífice no fuera súbdito de Estado alguno. Así lo hizo constar Napoleón I:

“El Papa debe estar en Roma... El Papa no es aquel que puede estar en Berlín o Viena: es el que está en el Vaticano y no es como si estuviese en París. ¿Acaso, si el Papa estuviese en París, los vieneses o los españoles seguirían sus decisiones?, y yo ¿le seguiría si estuviese en Viena o en Madrid?”⁷

Años más tarde, cuando ya se estaba fraguando la unidad italiana desde la casa de Saboya, fue otro emperador francés, Napoleón III, quien lo planteó con la máxima claridad en el folleto *Le Pape et le Congrès*, bajo el seudónimo de Laguéronnières:

“El poder temporal ¿es necesario al Papa para el ejercicio de su poder espiritual? —se preguntaba—. La doctrina y la prudencia de Estado responden concordemente de forma afirmativa. Desde el punto de vista religioso es necesario que el Cabeza supremo de 200 millones que rige las almas pueda, sin estar atado a ninguna dependencia, extenderse por encima de todas las pasiones humanas. *Si fuera un soberano dependiente, sería entonces francés, austríaco, español o italiano, y el carácter de su nacionalidad le quitaría el carácter de su soberanía espiritual universal (...)*. Para Inglaterra, Rusia y Prusia, como para Francia y Austria, es de importancia que el representante de la unidad católica no padezca coacción ni esté sometido ni sea súbdito. Roma es el punto central de un poder moral tan universal que no puede menos de ser de interés para todos los gobiernos y para todos los pueblos el que descansa sobre una roca constantemente inmutable, sobre la sagrada roca a la que ninguna sacudida humana pueda derrocar”⁸

Por parte del Imperio alemán, el Príncipe de Bismarck afirmaba más secamente ante el embajador inglés Loftus, el 2 de noviembre de 1867, que “*el cabeza de la Iglesia católica jamás podía ser súbdito de Príncipe alguno*”⁹

A pesar del entramado de intereses de las Potencias, entrecruzándose con las aspiraciones del catolicismo y del Papa, hay una exigencia fundamental requerida paladinamente por los estadistas: que la actividad del Romano Pontífice fuera absolutamente independiente de cualquier gobierno político. Por ello, ningún gobernante europeo ni americano, sea de Austria o Alemania, sea de Francia, España..., está dispuesto a consentir que sus respectivas políticas se encuentren mediatizadas por el Gobierno italiano a través de un Papa que fuera súbdito suyo. Con una agravante, que, de ser así, esos mismos gobernantes encontrarían razón

⁶ Corral et alii (1966): *Vaticano II. La libertad religiosa*. Madrid 1966, 573 ss

⁷ Son palabras pronunciadas tras haber sido apresado Pío VII, reconociendo el error cometido entonces. Están aducidas en el discurso ante el Congreso por Mussolini, B.: *Gli accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento* [con Prefacio de Mussolini y Apéndice conteniendo el Proyecto de Erzberger y las conversaciones con el Cardenal] (Roma 1929) 14

⁸ Bastgen, Hubert: *Die römische Frage. Documente und Stimmen* (Freiburg in Br., I, 1917; II, 1918; III, 1919) [La mejor y más completa colección de documentos] T.I n.193 y 419

⁹ Bastgen: III. 11



suficiente para intervenir una vez más en el Reino de Italia, si juzgaran que el Papa, siendo súbdito de Italia, se desmandaba enviando a los católicos súbditos de ellos órdenes contrarias a las propias.

2.Un territorio independiente tan esencial como limitado

Pero *¿cuánto de territorio independiente* hay que ofrecer y asegurar para garantizar esa independencia (o soberanía) espiritual y hacer efectivo ese no ser súbdito de poder alguno? Se impone, pues, pasar de la exigencia fundamental a la exigencia instrumental. Y aquí comienzan a distanciarse las actitudes de los Estados y del catolicismo entre sí.

Desde Francia, Napoleón III propone con meridiana claridad la cuestión y la solución —la suya— en el mencionado fascículo *Le Pape et le Congrès*¹⁰:

“Desde el punto de vista del doble interés de la Religión y del Orden Político de Europa está clara la necesidad del Poder temporal del Papa. Pero ¿cuál tiene que ser este Poder en sí y para sí?, ¿cómo puede compaginarse la Autoridad Católica fundada sobre el dogma con la Autoridad convencional fundada sobre las costumbres públicas, los intereses humanos y las necesidades sociales?, ¿cómo puede el Papa ser a la vez Sumo Sacerdote y Rey?, ¿cómo puede el hombre del evangelio, que perdona, ser el hombre de la ley que castiga?, ¿cómo puede el Cabeza Supremo de la Iglesia, que excomulga a los herejes, ser el Cabeza Supremo del Estado, que protege la libertad de conciencia?. El poder del Papa sólo puede ser un Poder paternal; tiene que parecerse más al de una familia que al del Estado. Por ello, no sólo es necesario que su territorio sea tan extenso, sino que *nosotros sostenemos como esencial que sea limitado*. ¡Cuanto menor sea el territorio, tanto mayor será el Soberano!”.

Y más adelante continuaba:

“Por tanto, el Poder temporal del Papa es necesario y legítimo, pero inconciliable con un territorio tan extendido en cierto sentido. Es solamente posible a condición de que esté despojado de todas las condiciones ordinarias del poder estatal, es decir, de todo lo que afecta a su eficacia, desarrollo y progreso. Dicho poder tiene que existir sin ejército, sin representación legislativa y, por así decirlo, sin Código de Justicia”.

Bismarck, por su parte, sostenía (en la antes citada entrevista con el embajador inglés Loftus) que “el Papa tenía que ser un soberano independiente, aunque tan sólo fuera poseedor de 10 o 100 hectáreas del Oriente. *El cabeza de la Iglesia católica no puede ser súbdito de Príncipe alguno*”¹¹

3.La solución que se acepta: dos capitales en la misma ciudad, Roma

Entre las actitudes: la *maximalista* —si no todos los Estados pontificios, al menos la ciudad entera de Roma, como quizá pudiera desprenderse de expresiones de León XIII—; y la *minimalista* —“Territorio, el reino de Italia no puede dar ni restituir ni poco ni mucho”, manifestada por un liberal del centro, Bonghi— ¿no cabría abrir una vía media accesible a ambas partes?

¹⁰ Bastgen: I, n. 193, 419 s.

¹¹ Bastgen: III, 11



3.1. Los primeros bocetos de territorio

Con ser largo el camino hacia la conciliación -unos sesenta años- se marcaron ya los primeros hitos a los veinte años los siguientes, a los otros veinte, en el siguiente siglo, en 1919, que pudieron ser los definitivos, si no fuera porque tuvieron que retrasarse diez años más por mor de la inestabilidad de los gobiernos italianos.

En efecto, en 1989, el Obispo de Cremona, Mons. Bonomelli, publicaba en la revista *Rassegna Nazionale* el artículo “Roma, Italia y la realidad de las cosas. Pensamiento de un Prelado italiano”, en el que, ante la imposibilidad de una restitución temporal, abogaba por que la Iglesia debía adaptarse a los tiempos: una conciliación sería posible creándose una *miniatura de Estado*, fabricándose una ciudad que sería como un Principado de Mónaco o una pequeña República de San Marino o de Andorra a la derecha del Tíber”¹². El opúsculo fue a parar al Índice y el autor humildemente se sometió.

Hubo que esperar al pontificado de Pío X en que se inicia, por recíproco interés, el deshielo a la vez que el gradual acercamiento entre católicos hasta entonces orillados. Como en Alemania, también como allí, por causa de una tercera fuerza emergente, la de los movimientos socialistas y obreros que surgen arrolladores. Fue en tiempos de Giovanni Giolitti, cuando se logró alcanzar un acuerdo, si bien limitado, entre liberales moderados y el moderantismo clerical.

En esas circunstancias es cuando, por parte de los católicos, comienza a abandonarse por irrealizables las exigencias territoriales que pudieran plantear graves problemas a los gobiernos italianos, tratando de reducir la cuestión romana a la búsqueda y hallazgo de condiciones jurídicas que asegurasen al Pontificado una independencia efectiva ante las Naciones y ante el catolicismo mundial. Una actitud así fue expresada por primera vez por el Arz. de Udine, Mons. Rossi, en el discurso inaugural de la VIII Semana Social de los Católicos Italianos, que se celebraba en Milán el 31 de noviembre de 1913. El discurso –nótese bien—había sido previamente aprobado por Pío , no obstante, *L'Osservatore Romano* se apresuró a distinguir entre la responsabilidad de autor y la del Vaticano¹³.

El paso, y decisivo, se dio ya con Benedicto XV con ocasión de la I Guerra Mundial, cuando por medio del Card. Gasparri se declaraba, el 27 de junio de 1915, que “el arreglo adecuado de la situación no vendría de las armas extranjeras, sino del triunfo de los sentimientos de justicia que augura se difundieran más y más en el pueblo italiano”¹⁴.

Paso que se concretó en las propuestas de ambos, en junio de 1919, mientras se estaban concluyendo los Tratados de Paz en París que trataban de poner fin a la I Guerra mundial. Como portador de ellas, fue enviado allí el mejor diplomático pontificio, Mons. Cerretti, para exponerlas al Presidente del Consejo italiano, Orlando. La Promemoria del Card. Gasparri comprendía dos principios: la soberanía y jurisdicción plena del Papa sobre el Vaticano y una parte de la Ciudad Leonina hasta el Tíber y la garantía internacional --que según añadía

¹² Ampliamente viene citado el proyecto en Mussolini: *Gli accordi*, p. 47-49.

¹³ *Ibidem* 521.

¹⁴ El mismo Papa que abría la esperanza de un arreglo bilateral era el mismo que de forma matizada recordaba, por un lado, “que cese esta situación anormal para la cabeza de la Iglesia” y, por otro, abrogaba la prohibición de las visitas solemnes de los jefes católicos a Roma en la Encíclica *Pacem Dei*, 23 V 1920



Orlando— “podría conseguirse a través de la Sociedad de Naciones, en la que Italia procuraría introducir a la Santa Sede”¹⁵.

Pero las Cámaras le retiraron la confianza en cuanto el Presidente Orlando regresó a Roma. Más aún, el Rey Víctor Manuel III se manifestó tan opuesto a cualquier acuerdo con la Iglesia que llegó a decir: “Antes morir que estipular un Concordato”¹⁶.

Desde el mundo germánico y por ese mismo período circundante a la I Guerra mundial —no se olvide— se presentaban propuestas que empujaban a meterse por la vía de la conciliación. Especial incidencia habían tenido, creando opinión pública, la propuesta de M. Etzberger¹⁷, que fue jefe del Centro Católico Alemán, (partiendo de Alemania y desde una perspectiva también alemana), y la del que fue Card. Ehrle jesuita alemán (desde la Biblioteca Vaticana de la que era Prefecto, pero desde la perspectiva pontificia). Ambas propuestas resultaban, además de muy concretas, muy similares a las contenidas en el futuro Tratado de Letrán. En un extraordinario artículo titulado “*Benedicto VX y la solución de la cuestión romana*”¹⁸ Ehrle (a quien había de suceder más tarde al frente de la Biblioteca Vaticana, Aquiles Rati —el futuro Pío XI--) pasaba a examen las tres series de soluciones hasta entonces presentadas (internacionalización de la Ley de Garantías, un Tratado internacional entre todas las Potencias, y un arreglo bilateral de Potencia a Potencia) y acababa inclinándose por la tercera. El proyecto consistía en un Acuerdo bilateral entre el Quirinal y el Vaticano y en la comunicación del acuerdo a las demás Potencias, conteniendo la creación de un Estado del Vaticano con base territorial y con unos límites bien definidos.

3.2.Las bases del arreglo

Parecía, pues, que quedaba abierta la vía hacia la conciliación, al menos desde el Pontificado. A la vez, empero, parecía bloqueada la vía por dos prejuicios, elevados a principios irrenunciables por los que hasta entonces habían gobernado Italia: de un lado, la intangibilidad de la Ley de Garantías (13 de mayo de 1871) con la consiguiente negativa a dar el paso a un Tratado o Acuerdo con la S. Sede; de otro, la irreductibilidad a todo intento de reconocer una soberanía territorial, por mínima que fuera, en la Península a la S. Sede.

Superarlos y llegar a la conciliación fue una de las directrices que se marcó Pío XI desde su ascenso al Pontificado en la primera Encíclica *Ubi arcano Dei*, del 23 de diciembre de 1922.

Con estas disposiciones pudieron abrirse las negociaciones cuatro años más tarde, en 1926, en una fase preparatoria que va de agosto a octubre entre el abogado Francisco Pacelli, hermano del futuro Pío XII, por parte del Vaticano, y por el Consejero de Estado, Domenico Barone, por parte del Gobierno italiano. La S. Sede puso como condición que la iniciativa oficial de la negociación partiera del Gobierno italiano, prescindiendo de la Ley de Garantías.

¹⁵ Card. Cerretti: “Le conversazioni tra il Card. Cerretti e l’On. Orlando”: [revista] *Vita e Pensiero* (1919, giugno-luglio), reproducidas en Mussolini, *Gli accordi*, p.143-156

¹⁶ Leturia, P.(1929): *Del Patrimonio de San Pedro al Tratado de Letrán. Croquis histórico documentado de la “Cuestión Romana”*. Madrid, 244-246

¹⁷ El proyecto de Etzberger se titulaba “Tratado sobre las sanciones internacionales que deben garantizar el poder temporal del Papa” y constaba de 10 artículos. Fue publicado por él mismo en *Souvenir de guerre* (París 1921) 158; vide su reproducción en Mussolini: *Gli accordi*, p.138-142 y Viglione, M. (1987): *Rapporti Stato e Chiesa dall’unità d’Italia ad oggi, documenti salienti di storia contemporanea*, 2ªed. Brescia, 16s.

¹⁸ Ehrle F.: “Benedikt XV und die Lösung der Römischen Frage”, *Stimmen der Zeit* 91 (1916) 505-535 con el plano en p.522.



Una vez aceptada la condición, las negociaciones se iniciaron el 6 de octubre, y el 24 del mismo mes, el Card. Secretario de Estado Gasparri dejó fijadas *las seis bases del arreglo*:

1. La condición en que se quiere poner a la S. Sede ha de responder a su dignidad y a la justicia
2. Por lo mismo, esa condición ha de ser tal que garantice plena libertad e independencia, no sólo real y efectiva, sino también visible y manifiesta, con territorio de su plena y exclusiva propiedad, tanto de dominio como de jurisdicción, según conviene a toda soberanía, e inviolable en todo evento.
3. Por estos motivos y también por tratarse de intereses que rebasan evidentemente los confines de Italia, es necesario que el nuevo acomodamiento político territorial sea reconocido por las Potencias.
4. Corresponderá al Gobierno italiano el asegurar plenamente ese reconocimiento, al menos de las Potencias europeas con las que la S. Sede e Italia mantienen relaciones diplomáticas, antes de abrir la negociación oficial.
5. Conviene que a la convención política se asocie una convención concordataria que regule la legislación eclesiástica de Italia.
6. Apenas hace falta añadir que la autoridad política y constitucional de Italia, esto es, el Rey y el Parlamento, habrán de aprobar en todo caso los posibles convenios¹⁹.

De las seis, la base central es la segunda, que reúne las dos exigencias fundamentales, a saber, la nuclear de la absoluta independencia de la Santa Sede y la instrumental de un territorio bajo la soberanía y aun propiedad de la misma. En torno a las dos se colocan las demás bases: como previas, la primera, requiriendo una situación de justicia; como integradora, la tercera -de suma importancia internacional—en la que de forma indirecta se recoge la aspiración de muchos estadistas y juristas de alcanzar unas garantías internacionales demandando que se obtenga el reconocimiento por la Potencia del “nuevo acomodamiento territorial”; como complementarias, la tercera y la cuarta, recomendando al Gobierno el obtener tanto el reconocimiento internacional de las Potencias como el interno del Rey y del Parlamento; como anexa, pero condicionante del arreglo, la sexta, expresando la conveniencia de una regulación Iglesia-Estado italiano mediante un Concordato.

Por su parte, *el Gobierno italiano exigió el reconocimiento de la situación de hecho, a saber, Roma capital del Reino de Italia* bajo la dinastía de la Casa de Saboya. Y asumió, a su vez, los compromisos, comenzando por el de tomar la iniciativa y superar los mencionados prejuicios que para el Gobierno distaba de ser insalvables. Respecto al territorio, “por la misma razón histórica y delicadamente civil por la que puede existir la pequeña República de

¹⁹ *Carta de Mussolini a Barone*, 4 X 26, tomando la iniciativa de la negociación; *Carta del Card. Gasparri a Pacelli*, 6 X 26, aceptando la negociación; *Carta del Cardenal Gasparri*, 24 X 26, fijando los seis puntos, y *Primera minuta del tratado de puño de Francisco Pacelli con apostillas dictadas por el S. Padre*, 4 XI 26: Pacelli, Francesco, *Diario della Conciliazione con Verbali e Appendice di Documenti* (a cura di Michele Maccarroni) apéndices I-IV, 207-216. Los seis puntos fueron citados ante las Cámaras, 14 V 28, en el discurso de Mussolini, *Gli accordi*, p.66.



San Marino –hacia explicar el primer Ministro— sin que jamás haya traído la más mínima turbación a la unidad territorial de Italia, *se puede en 1928 concebir que surja de nuevo a la orilla del Tiber la limitada soberanía territorial de la Santa Sede*”. Respecto al recurso al instrumento pacticio de un Tratado o Concordato, “el Conde Cavour –añadía— fue el primer estadista que en momentos enormemente difíciles tuvo el valor de manifestar su convicción – contra el parecer de casi todos los hombres de su tiempo— de que debía llegarse a un pleno acuerdo bilateral en la cuestión romana”²⁰.

Para facilitar al Gobierno la obtención del reconocimiento internacional de la futura Ciudad del Vaticano, la Santa Sede de forma realista rebajó la exigencia a solas las Potencias europeas y, dentro de éstas, a aquellas relacionadas diplomáticamente con al Santa Sede –con lo que evitaba el tener que acudir a la URSS entonces de Stalin.

Reconocimiento, por cierto, que para la Santa Sede era de suma importancia: de un lado, el que de forma explícita se admitiera por Italia que la cuestión romana desbordaba las fronteras italianas –esto es, admitir que era un tema intrínsecamente internacional (o transnacional)—y, por otro, que la solución de la política italiana necesitaba del reconocimiento internacional de las demás Potencias. De hecho, la Santa Sede buscó también ese reconocimiento expreso en acuerdos bilaterales con los Estados, bien implícito, bien explícito. Con todo, --adviértase— se pasa delicadamente al Gobierno italiano el compromiso de caballero de buscarlo, al no reservárselo la Santa Sede

4.La estatalidad del territorio como garantía de independencia absoluta: el Estado [atípico] de la Ciudad del Vaticano

Para responder, es preciso ver cuál era la situación jurídica de la Ciudad del Vaticano previa a la creada por el Tratado de Letrán el 11 de febrero de 1929.

4.1.El preexistente estatus jurídico de la Ciudad del Vaticano de 1871 a 1929

Desde la perspectiva de los hechos, *la Colina Vaticana, con sus palacios, nunca fue ocupada por las tropas italianas*, ni los funcionarios italianos entraron a tomar posesión de los mismos. Es verdad que en 1870 se había excluido la Ciudad Leonina, pero Pío IX pidió a las autoridades ocupantes que se encargaran de guardar en ella el orden público. Ya nunca más se devolvió ni se demandó. Tan es así que lo que un principio ofrecieron los ocupantes de Roma –téngase presente-- fue no sólo la Colina Vaticana, sino también la entera Ciudad Leonina, como se dejó constancia en el “Memorandum” anexo a la Circular enviada el 29 de agosto de 1870 por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Visconti-Venosta (según revelaciones de un periodista belga y no desmentidas en el Parlamento por el Ministro cuando fueron leídas allí por el diputado Oliva) proveyendo que la Ciudad Leonina quedaría “sotto la piena giurisdizione e sovranità del Pontefice”²¹.

²⁰ Guido de Luca, *Il Papato e l'Italia si conciliaranno*, Documenti e polemiche (Roma 1928) 11s.

²¹ Circular de 29 VIII 1870 del Ministro de Asuntos Exteriores a los embajadores y ministros de Italia para ser comunicadas a los Gobiernos: “Il sovrano Pontefice conserva la dignità, l’invulnerabilità e tutte le altre prerogative della Sovranità e inoltre le preminenze verso il Re e gli altri Sovrani che sono stabilite per consuetudine. Il titolo di Principe e gli onori sono riconosciuti ai Cardinali della Chiesa Romana. La Città resta sotto la piena giurisdizione e sovranità del Pontefice. Si sa che il Tevere divide la Città in due parti, di cui l’una situata sulla riva destra del fiume, portò un tempo il nome di Città Santa. La Città Leonina contiene oggi una popolazione di c. 15 mila anime e sarebbe suscettibile di contenerle di più. Possiede una grande quantità di Chiese e Palazzi. La Chiesa di San Pietro, il Vaticano e le sue vaste dipendenze, le tombe degli Apostoli e dei Papi più illustri; i numerosi monumenti religiosi e artistici fanno della città leonina una città rimarchevole ed una splendida



Desde la perspectiva jurídica, la regulación de la situación de hecho venía siendo regulada unilateralmente por la Ley de las Garantías (13 de mayo de 1871). No obstante, siendo ley italiana, se reconocían jurídicamente una serie de consecuencias propias de una personalidad internacional, a saber, la consideración del Romano Pontífice como Soberano, el ejercicio del derecho de legación activa y pasiva, la inviolabilidad y extraterritorialidad de los palacios pontificios, así como la libre comunicación y acceso de fieles y Obispos con el Papa, además de la facilitación de otros servicios postales y telegráficos.

¿Cuál era la causa de situación tan real como atípica? No la Ley de Garantías en sí y por sí, sino más bien la política muchas veces condescendiente de las dos partes que hizo que no se produjeran crisis temibles y peligrosas²² en la que convivieron y se ejercieron ambas soberanías que mutuamente se trataban a la vez que jurídica y políticamente se ignoraban.

Con todo, “la Ley de garantías había creado, en tres cuartas partes —no podía menos de reconocerse— una soberanía *de iure* y, para el resto, la había creado *de facto*; porque sobre el territorio vaticano, en el que los Papas se quedaron desde 1870 en adelante, nunca hubo acto de Gobierno italiano afirmando su soberanía. El Portón de bronce no fue jamás traspasado por funcionarios o autoridades del Estado italiano; no era el ingreso a un palacio, sino el confín de un Estado”²³.

4.2.El nuevo status jurídico internacionalmente adoptado por el Tratado de Letrán de 11 de febrero de 1929²⁴

Constituye éste la respuesta adecuada a la Ley de Garantías, en cuanto se establece un ordenamiento bilateral entre dos entidades dotadas de personalidad internacional: el Reino de Italia y la S. Sede. Tan adecuada, formalmente hablando, que dicha ley viene explícitamente abrogada en el propio Tratado (art. 26) junto con cualquier otra disposición contraria. La intención de ambas partes de llegar a un arreglo definitivo se enuncia en el Preámbulo del Tratado reasumiendo los dos principios fundamentales para las respectivas altas partes: el reconocimiento de Roma como capital del reino y la constitución del Estado de la Ciudad del Vaticano. Principios que se trasforman en normas de obligado cumplimiento recíproco en el artículo 26 del Tratado:

“La S. Sede sostiene que con los acuerdos suscritos hoy se le asegura debidamente cuanto necesita para proveer, con la debida libertad e independencia católica en Italia y en el mundo; declara definitiva e irrevocablemente arreglada, y por lo mismo

residenza per il Capo sovrano della Catholicità”, en Mussolini, p.29; y CORRAL, C., *La libertad religiosa en la Comunidad Europea, Estudio comparado* (Madrid 1973) 557

²² *Ibidem*, 122.

²³ Corral C. y G. M. de Carvajal (1981): *Concordatos vigentes*, T.II Madrid, reproduciendo el Tratado de Letrán en italiano y español, p. 231-253.

²⁴ A. D’Avack, P., “Vaticano II, Diritto”, en *Enciclopedia Cattolica*, vol. 12; AA. VV., *Chiesa e Stato. Studi Storici e Giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l’Italia*, 2 vols. (Milano 1939) especialmente, vol. I: Piola, Luzio, Rota y vol. II: Balladore-Pallieri, Le Fur, Rovelli, D’Avack, Jannacone Como necesario complemento, si bien externo, del Tratado viene considerado el Concordato entre la S. Sede e Italia —que es el segundo de los Acuerdos Lateranenses— cuya finalidad es el regular *ex novo* la situación de la Religión y de la Iglesia en Italia, mientras forma parte integrante del Tratado, el *Convenio financiero*, por el que se acepta una indemnización, si bien muy inferior a los daños sufridos, por la pérdida del patrimonio de San Pedro, constituido por los antiguos Estados Pontificios, y de los bienes de las entidades eclesiásticas. Los textos en italiano y español *vide* Corral y Carvajal, o. c., p. 255-284.



resuelta, la “cuestión romana” y reconoce al Reino de Italia bajo la dinastía de la Casa de Saboya con Roma capital del Estado italiano. A su vez Italia reconoce el Estado de la Ciudad del Vaticano bajo la soberanía del Sumo Pontífice.”

El Tratado entre la Santa Sede e Italia (*Trattato fra la Santa Sede e l'Italia*) fue concluido entre S. S. Pío XI, por parte de la Santa Sede, y por Víctor Manuel III, por parte del Reino de Italia, el 11 de febrero, y firmado por sus respectivos plenipotenciarios, el Cardenal Secretario Pietro Gasparri y el Primer Ministro y Jefe de Gobierno Benito Mussolini, y entró en vigor el 7 de junio de 1929, día del canje de los instrumentos de ratificación efectuado en el Palacio Vaticano.

El Tratado —que consta de preámbulo y 27 artículos— instituye el SCV, determinando la soberanía temporal, la propiedad exclusiva, la inviolabilidad y el derecho de legación activo y pasivo del Romano Pontífice, así como la neutralidad, los servicios necesarios y los límites geográficos del SCV con las zonas e inmuebles que han de gozar de extraterritorialidad.

Como anejos al Tratado político figuran: 1) la delimitación geográfica del territorio vaticano; 2) la relación de los inmuebles vaticanos que gozan de extraterritorialidad; 3) la relación de los inmuebles exentos de impuestos y expropiación.²⁵

El SCV, configurado por el Tratado en sus líneas básicas, fue ulteriormente estructurado por el *acervo de las seis leyes fundamentales* que el mismo día del nacimiento de aquél, el 7 de junio de 1929, promulgó Pío XI y son:

I. *Ley Fundamental de la Ciudad del Vaticano* (modificada por MP de 1 de mayo de 1946; MP de 28 de marzo de 1968; Ley L de 21 de mayo de 1969 y Quirógrafo de 6 de abril de 1984; al presente ***substituida íntegramente por JUAN PABLO II, Ley Fundamental del Estado de la Ciudad del Vaticano de 26 de noviembre de 2000***, que a la vez abroga todas las normas vigentes en el Estado en contraste con la presente Ley y **entró en vigor el 22 de febrero de 2001** [L'Osservatore Romano de 2 febrero de 2001]).

II. *Ley sobre las fuentes del Derecho* (modificada por la Ley de 21 de junio de 1969 y el MP de 1 de mayo de 1946).

III. *Ley sobre la ciudadanía y la residencia* (modificada por la Ley de 21 de Junio de 1969).

IV. *Ley sobre la organización administrativa* (modificada por la Ley XXXII de 1 de diciembre de 1932, Ley LI de 24 de junio de 1969 y Quirógrafo de 6 de abril de 1984).

V. *Ley sobre la organización económica, comercial y profesional* (modificada por la Ley de 21 de junio de 1929).

VI. *Ley de la Seguridad Pública*

²⁵ ‘Vaticano’, en Corral, C. y Urteaga, J.M. (2000): *Diccionario de Derecho Canónico*, 2ª ed. Madrid.



4.3.El Estado que se constituye en la Ciudad del Vaticano

Ese mismo día -7 de junio- y con el canje de los instrumentos de ratificación nace el SCV con su personalidad internacional iniciando su vida en la Comunidad Internacional, pues los instrumentos que lo crearon habían cumplido todos los requisitos para tener plena eficacia jurídica.

Con su bandera, sello y escudo, como prescribe la Ley Fundamental (art. 19): “La **bandera** de la Ciudad del Vaticano se compone de dos campos divididos verticalmente, uno de color amarillo del lado del asta y blanco el del otro lado. Este último llevará la tiara y las llaves. El **escudo** representará la tiara con las llaves; el **sello** llevará en el centro de la tiara y las llaves y alrededor las palabras *Stato Città del Vaticano*”.

Así, **Estado**, es como es designado oficialmente la Ciudad del Vaticano y como tal es reconocido por Italia en el Tratado (art. 26) y recogido en los anuarios de las Naciones Unidas. Y así es como lo quisieron las Altas Partes Contratantes, habida cuenta del desarrollo histórico de la unificación de Italia y de la situación de los Estados pontificios.

4.4 Un Estado atípico

Se pretende, es cierto, constituir el Estado de la Ciudad del Vaticano como Estado. Pero no es menos cierto que se constituye con “*particulari modalitá*” (así en el Preámbulo: con modalidades especiales) *per gli speciali fini e con le modalitá di cui il Presente Trattato*” (para los fines especiales y las modalidades de que trata el presente Tratado). ¿Son tan singulares todos ellos que en el fondo impedirían calificar a la Ciudad del Vaticano como Estado por más que oficialmente así se denomine? Cuando se plantea así la cuestión se está pensando en la figura del Estado por excelencia, que se inicia con Francia, Inglaterra y España, pero entonces habría que extender esa misma cuestión respecto a los demás Estados que vienen enumerados con el SCV en el Anuario de las Naciones Unidas sin ser miembros de éstas²⁶.

Pues bien, con relación a las finalidades del SCV, resulta que mientras los Estados tienen como fin propio e intrínseco su desarrollo creciente y progresivo en lo social y en lo económico, en cambio, el SCV no tiene su fin en sí mismo, sino fuera de sí, y ese consiste en “asegurar a la Sede la independencia absoluta y visible aun en el campo internacional” (Preámbulo).

En consecuencia, mientras los Estados buscan y deben buscar el bien de los súbditos, el SCV, salvados los derechos y deberes que como trabajadores o empleados les corresponden, aspira a que todos ellos conscientes de la comunidad última a la que van encaminadas sus actividades, presten el mejor servicio a ésta.

²⁶ De Barberis, 34: “Todos los sujetos del Derecho internacional, por el hecho de serlo, se encuentran regulados, en alguna medida, por ese orden jurídico. Pero hay algunos de ellos, como los Estados soberanos, que se hallan sujetos sólo al derecho de gentes. Se los puede denominar sujetos independientes. Otros, si bien se hallan regulados por el derecho de gentes, dependen también en cierta medida del orden jurídico de otro sujeto internacional. Se los puede denominar entonces sujetos dependientes. Hay sujetos internacionales que dependen de un Estado soberano, como el reino de Bután, el principado de Mónaco, el sultanato de Brunei, la Unión Postal Universal o la Conferencia de Derecho Internacional Privado de la Haya. Hay otros que dependen de la Iglesia católica, como es el caso de la Ciudad del Vaticano y de la Soberana Orden Militar de Malta, o de una organización internacional, como la Corporación Financiera Internacional, o de varios sujetos simultáneamente como los valles de Andorra”.



Dada su finalidad, necesariamente se deriva la dependencia no transitoria, sino esencial del SCV con relación a la S. Sede. En efecto, el SCV no subsiste por sí mismo, sino que nace y vive dependiente de otro sujeto del Derecho internacional, la S. Sede. Tan es así que el que es elegido canónicamente como Obispo de Roma y lo acepta, *ipso facto* es el soberano del SCV. Más, el ordenamiento jurídico de la Iglesia entra como parte del ordenamiento del SCV. Su origen mismo inmediato es la voluntad de la S. Sede, si bien concordada con la de Italia, plasmada en un Tratado.

Ahora bien, siendo tan determinante la finalidad en sí para el Estado en cuanto tal, por un lado, y por otro, siendo tan esencial al SCV su relación teleológica y de subordinación respecto a la S. Sede, es claro que este no puede ser calificado como Estado en la integridad del concepto ordinario, sólo en un sentido análogo.

Por ello, se le podría describir acertadamente con los términos con que lo hace Juan Pablo II en su carta del 24 de noviembre de 1983, dirigida al Cardenal Secretario de Estado:²⁷

“El Estado de la Ciudad del Vaticano es soberano, pero no posee todas las características ordinarias de una comunidad Política. Se trata de un Estado atípico: el mismo existe como garantía conveniente del ejercicio de la libertad espiritual de la Sede Apostólica, es decir, como medio para asegurar la independencia real y visible de la misma en su actividad de gobierno en favor de la Iglesia universal, como también de su labor pastoral orientada a todo el género humano; dicho Estado no posee una sociedad propia para cuyo servicio se haya constituido, y ni siquiera se basa en las formas de acción social que determinan de ordinario la estructura y la organización de cualquier otro Estado”

4.5.¿Si tal es su naturaleza teleológica, el SCV no sería el equivalente a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York?

Surge, es verdad, mediante Acuerdo de Sede, el 26 de junio de 1947, entre la ONU y los Estados Unidos determinando la delimitación de las Naciones Unidas, así como de los representantes diplomáticos ante las mismas. Pero el territorio de la sede, donación que fue de la fundación Rockefeller, no se convirtió en un territorio independiente de Estados Unidos ni del Estado de Nueva York. Fue tan sólo la concesión de extraterritorialidad para la ubicación de los edificios pertinentes. Tan no es de la plena y absoluta jurisdicción de las Naciones Unidas que -en segundo lugar- la competencia sobre el territorio en caso de conflicto en último término pertenece las autoridades americanas cuando éstas creen que está en peligro la seguridad nacional.

Tal fue el caso —bien no tan lejano— de la recusación del pase a Yaser Arafat y de la negativa a abrir una oficina de la OLP; y hace años, el de la intervención de McCarthy investigando los empleados de las Naciones Unidas que se juzgaban agentes peligrosos del comunismo.

El territorio, en cambio, del SCV es territorio colocado bajo la soberanía pontificia y no retenido bajo la del Gobierno italiano, además de ser de la plena y exclusiva propiedad de la S. Sede. Hay más, la Sede de la ONU no concierta acuerdo alguno ni puede, pues, la

²⁷ *L'Osservatore Romano*, 9 X 84; *Ecclesia* (1984) 517



personalidad internacional, sólo compete a la ONU; en cambio, el SCV puede celebrar por sí mismo -y lo ha hecho- acuerdos internacionales²⁸.

La razón fundamental consiste en que *el SCV, en cuanto tal, tiene su propia personalidad internacional contradistinta de la personalidad internacional de la S. Sede*. Por ello, en calidad de tal, el SCV es miembro regular de la Unión Postal Universal, Unión Internacional de la Telecomunicación, Consejo Internacional del Grano, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Unión Internacional para la Protección de la Obra Literaria y Artística, Unión Internacional de la Telecomunicación Vía Satélite (INTELSAT), Conferencia Europea de Administración del Correo y de la Telecomunicación (CEPT).²⁹

Cumpliendo, pues, fines parecidos, el SCV supera con mucho a las sedes de las distintas organizaciones internacionales en cuanto que la sede territorial de la dirección suprema de la Iglesia Católica queda constituida independiente de cualquier Estado —aquí, Italia— y a la vez subordinado a otra entidad internacional, la Iglesia Católica, bajo la soberanía del cabeza de ésta.

A nuestro parecer³⁰, si se quiere ser fieles al origen del SCV, como derivación de los antiguos Estados pontificios que tenían una finalidad esencial ulterior a la finalidad propia de todo Estado, así como a la voluntad cierta de las Altas Partes contratantes, se debe mantener dicho calificativo —como antes hemos visto— al menos en un sentido genérico. *Con el término Estado se está expresando con precisión y claridad mediante los conceptos en que por aquel entonces se movía el Derecho internacional, que surgía a la vida internacional una entidad dotada de propia personalidad internacional con un territorio que no era parte ni de Italia ni de ninguna Potencia* —como había ocurrido antes a lo largo de sesenta años—.

Cuando en un segundo momento de reflexión sobre sus singularidades se afirma que la Ciudad del Vaticano es un Estado *sui generis*, no se está diciendo una vaciedad, como si por lo segundo se negara lo primero; lo que se está afirmando es que no es un Estado como los demás, con todos los elementos esenciales e integrantes, pero que sí retiene los suficientes elementos esenciales e integrantes para que pueda mantenerse correctamente la denominación genérica de Estado y adicionar después la específica, bien de *sui generis* o bien atípico, que no niegan lo genérico como ocurre por lo demás con el desbordamiento que sufren con el desarrollo histórico los conceptos, cual es el caso de los de Derecho internacional y Tratado internacional³¹.

²⁸ Puente, J. (1965): *Personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano*. Madrid, 98 s., refutando razonadamente a Le Roy, “La personnalité juridique du Saint-Siège et l’Eglise catholique en droit international” en *L’Année Canonique* 2 (1953) 125 s.

²⁹ Puente, pp. 98; Gallina, E. (1967): *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa Católica*, Roma 1967; Köck, H.F.(1975): *Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls*, Berlin 1975, 479-764; Anuario Pontificio (Vaticano 2002) “Rappresentanze”.

³⁰ Puente, pp. 96-30. A nuestro parecer, no deja de ser perfectamente válido el contenido esencial de la calificación doctrinal presentada: una personalidad internacional competente a un sujeto soberano de carácter territorial.

³¹ Ruda, J.J. (1995): *Los sujetos del Derecho Internacional: el caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*. Lima, Perú; *Documentation Catholique* (1929) 1478-1483; 1482.



5. Conclusión

Concluyendo, en todo caso nunca debe pasarse por alto que la institución del SCV quiso ser la solución a una concreta cuestión romana: unos Estados Pontificios que militarmente se ocuparon y una ocupación nunca aceptada por la parte despojada. Se quiso un Estado, si bien en miniatura, que respondiera a una misma finalidad: servir de garantía a la independencia del Primado Romano, salvando la integridad y unidad de la Península italiana.

Tan es así que, si bien creado por acuerdo bilateral entre Italia y la S. Sede, el SCV está reconocido por todos los demás Estados. Lo fue implícitamente ya con la asistencia del cuerpo diplomático representado ante la S. Sede en el solemne acto de la ratificación de los Acuerdos Lateranenses, bien explícitamente como Gran Bretaña³², España, Santo Domingo...

Por ello no podemos menos de concluir que con una de las frases del Decano del Cuerpo Diplomático ante la Santa Sede, al felicitar a Pío XI en nombre del Cuerpo diplomático. “Nosotros consideramos que este *minimum* de territorio, con el que Vuestra Santidad se ha contentado [...] con el único fin de establecer que el sello de la independencia real y visible, no debía faltar a la majestad superior de la independencia moral de la Santa Sede, consagrada por los siglos”³³.

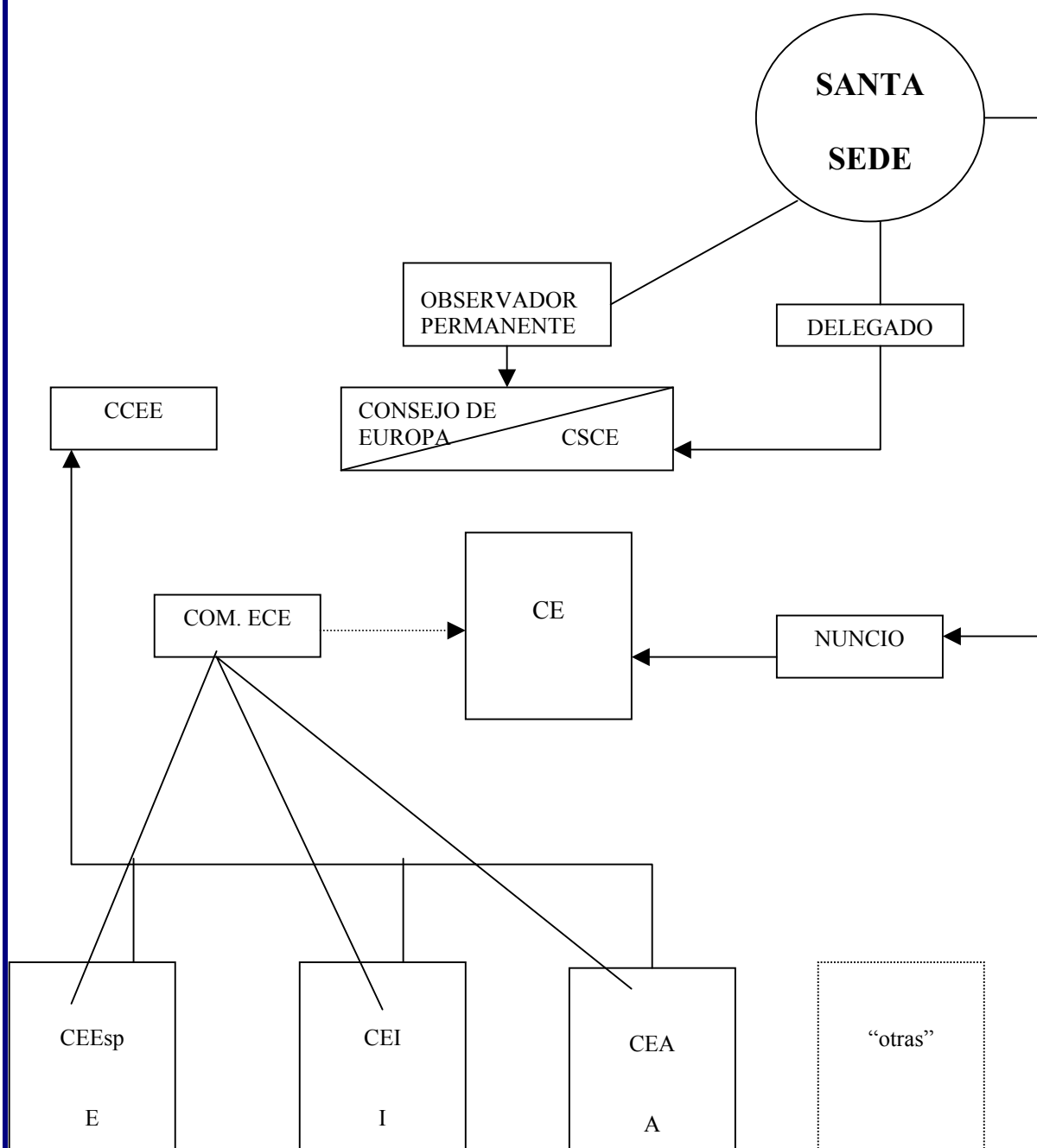
³² En efecto, antes de terminar 1929, la *Royal Navy* fue instruida para acordar saludos en ciertas circunstancias al Papa y a sus enviados diplomáticos. En su conformidad se disponía en los Reales Reglamentos y Órdenes del Almirantazgo de 1934 “el Papa ha de ser considerado como Soberano extranjero y ser saludado de acuerdo con el art. 43”.

³³ Pronunciadas ante Pío XI por el a la vez embajador de Brasil, Carlos Magalhaes de Azeredo, el 9 de marzo de 1929, *La Documentations Catholique* (15-22 juin 1929) col. 1478-1484, espec. 1481.



Anexo I
IGLESIA Y EUROPA

C.E. = Comunidad Europea
CEEsp = Conferencia Episcopal de España, Italia, Alemania
CCEE = Consejo de Conferencias Episcopales de Europa
Comisión de los Episcopados de la Comunidad Europea
CSCE = Conferencia para la Cooperación y Seguridad en Europa
_ = ONG / FIELES
Fte.: P. Ferrari, Prof. De la Universitá Gregoriana, Roma.





Anexo II

ORGANIGRAMA DEL ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO

