

Capítulo I

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

I.1. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y COMUNIDAD INTERNACIONAL

Entre las múltiples definiciones conceptuales de derecho internacional público formuladas por la doctrina jurídica, tomaremos la que lo define como el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales. Sobre su creación, veremos que una buena parte de la doctrina sostiene que el derecho internacional, en su etapa clásica, tiene su origen en los Tratados firmados en Münster y Osnabrück (Westfalia), el 24 de octubre de 1648, conocidos como *Tratados de Paz de Westfalia*, porque considera que el derecho internacional es una de las consecuencias de la aparición del Estado moderno⁵. Para la creación de este derecho internacional, tal y como lo conocemos hoy en día, la comunidad internacional se ha valido durante muchos años de diferentes fuentes, tales como los tratados entre estados, la costumbre internacional, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, etc. Son los propios sujetos que forman la comunidad internacional los que se encargan de crear todas aquellas normas de derecho entre naciones que existen en la actualidad.

Para caracterizar adecuadamente el derecho internacional público, hay que decir que, como su propio nombre indica, se ocupa exclusivamente de las relaciones jurídicas que traspasan las fronteras nacionales y que, además, sean de carácter público. Otro aspecto muy relevante es que el derecho internacional público es un ordenamiento jurídico en el que la importancia de la costumbre es mucho mayor que en cualquier sistema jurídico interno. Esto es así porque, junto a los principios generales del derecho internacional, la costumbre es la única fuente jurídica dotada de alcance general, a diferencia de lo que ocurre con los tratados o las resoluciones de las organizaciones internacionales, que únicamente son aplicables a aquellos Estados u organismos internacionales que los han suscrito o han aceptado su aplicación. En el ámbito del derecho internacional público, las relaciones jurídicas se llevan a cabo entre sujetos situados en un plano de igualdad.

Siendo el *Estado* el sujeto de derecho internacional por antonomasia, el derecho internacional público es el ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre los Estados. Estos, anteriormente, eran los únicos entes con derechos y obligaciones internacionales, pero el actual derecho internacional atribuye de-

⁵ Martín Arribas, Juan José, *Derecho Internacional*, Madrid, 2007, págs. 41 ss.

rechos y obligaciones no solo a los Estados, sino a las organizaciones internacionales y otros entes especiales que, junto con los anteriores, forman la comunidad internacional, aunque lo cierto es que el derecho internacional se ocupa principalmente de los Estados y de la regulación jurídica de las relaciones entre ellos⁶. Es muy importante dejar sentado desde el principio que en la actualidad los Estados no son los únicos sujetos de derecho internacional.

Al hablar de comunidad internacional nos estamos refiriendo al conjunto de todos los sujetos internacionales que operan en el ámbito internacional. Esta comunidad internacional es una sociedad descentralizada, en la que no existen unos poderes centrales capaces de imponerse a las diversas soberanías estatales⁷. De ahí que los que crean las normas de derecho internacional sean los propios Estados, que, a su vez, son los destinatarios de estas. Gran parte del derecho internacional creado en el seno de la comunidad internacional son los tratados, y un tratado únicamente establece obligaciones a los Estados que han adquirido la condición de ser parte de este; por lo tanto, el estatuto jurídico de unos sujetos de la comunidad será diferente del de otros, en función de su integración o no en determinados acuerdos internacionales. La comunidad internacional se ha formado debido a la necesidad, principalmente de los Estados, de unirse y crear una normativa para regular todas aquellas relaciones que exceden del derecho privado e interno del Estado. Para esta finalidad se crean las *organizaciones internacionales*, que son el segundo sujeto de derecho internacional pacíficamente admitido como tal⁸.

El Estado moderno representa la concentración y secularización del poder con la sustitución de la idea medieval de jerarquía entre poderes políticos, a saber, entre el Papado y el Imperio. Interesa llamar aquí la atención sobre la perfecta congruencia que existe entre la plena soberanía, entendida como la ausencia de una superior autoridad en el orden temporal, y la voluntaria sumisión a un poder eclesiástico en el orden religioso. Es decir que *a priori* no hay merma o, al menos, no debería haberla en el concepto de soberanía por el hecho de confiar la suprema autoridad en materia de religión a un ente diferente y dotado a su vez de poder temporal como lo era el Papado. Esto es de especial aplicación en el caso de la Orden de Malta. El ordenamiento jurídico internacional no adquiere su carácter específico hasta una época en la que, tras el Renacimiento y a medida que se va produciendo la fragmentación del Imperio cristiano, van surgiendo los Estados, haciéndose multipolar y diversa la única comunidad internacional entonces considerada “civilizada”, la europea.

Desde la firma de los *Tratados de Westfalia* en 1648 hasta el *Congreso de Viena* en 1815, se perfeccionan y nacen nuevos principios e instituciones de ámbito internacional; concretamente, destaca el principio de equilibrio de poder-

⁶ Akehurst, Michael Barton, *Introducción al Derecho Internacional*, Salamanca, 1994, págs. 11 ss.

⁷ Fernández Tomás, Antonio F., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Valencia, 2011, págs. 37 ss.

⁸ Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1982, págs. 43 ss.

res consagrado en la *Paz de Utrecht* de 1713, es decir, la igualdad soberana de los Estados. Por su parte, la *Independencia americana* de 1776 y la *Revolución francesa* de 1789 consagrarán el principio de autodeterminación de los pueblos. Tras la referida Independencia norteamericana y el inicio de la Revolución francesa, será cuando comience a generalizarse el auge del Estado moderno como representante de la soberanía popular y la conjunción de la necesaria identidad de la *nación* con el *Estado*. Es a partir de este momento cuando el derecho internacional acentúa su sentido contemporáneo como ordenamiento que regula las relaciones entre Estados-Naciones independientes, situados en un plano de paridad, procurando establecer una serie de reglas que logren preservar la paz. A comienzos del siglo XIX, será el Congreso de Viena (1814-1815) el que instaure un nuevo modelo de organización capaz de sentar las bases de una paz duradera. La novedad principal será un mecanismo de consultas colectivas entre las potencias europeas mediante reuniones periódicas (congresos) con el fin de poder solucionar conjuntamente las situaciones potencialmente conflictivas, siempre bajo las directrices de un Directorio de grandes potencias. Este papel puede asemejarse a la labor que desarrollan hoy en día los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en todo lo referente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁹. Desde la finalización de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) hasta la fecha, la comunidad internacional ha experimentado una evolución constante y su ordenamiento jurídico se ha perfeccionado visiblemente: creación de la ONU, Convenios de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) y consulares (1963), Pactos de Derechos Humanos (1948), codificación del Derecho de los Tratados (1969), creación del Tribunal Internacional de Justicia (1945), Convenios sobre Derecho humanitario bélico (1949, 1977), etc.¹⁰.

La doctrina actual considera el derecho internacional como el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional. En conclusión, el derecho internacional público y la comunidad internacional son, respectivamente, las “normas de conducta” y “la sociedad” en las que debe desenvolverse la Orden de Malta en el ejercicio de su actividad internacional, sujeta a sus reglas y en paridad con el resto de los sujetos, ya que, como veremos, no es un simple actor (ente que actúa en la comunidad internacional, pero no tiene capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones internacionales), sino que estamos ante un sujeto, *estricto sensu*, de derecho internacional¹¹.

I.2. PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL

Adoptaremos la siguiente definición preliminar de *sujeto de derecho internacional*: aquellas entidades que son destinatarias de las normas jurídicas internacionales, aquellas que participan en su proceso de elaboración y aquellas que

⁹ Díez de Velasco, *ibid*, págs. 48 ss.

¹⁰ Martín Arribas, *ibid*, págs. 77 ss.

¹¹ Fernández Tomás, *ibid*, págs. 43 ss.

tienen legitimación para reclamar por su incumplimiento o incurren en responsabilidad internacional si son ellas quienes las infringen¹². A la luz de esta definición, podemos valorar si en la Orden de Malta concurren todos los requisitos para poder concluir que estamos ante un sujeto de derecho internacional. Otros autores, no pocos, son de la opinión de que la ausencia de territorio y la dependencia de la Santa Sede le dan un estatuto jurídico equívoco y su personalidad jurídica internacional es, por tanto, cuestionable¹³. Sin embargo, con la definición clásica de derecho internacional público, solo los Estados eran sujetos de este ordenamiento. Así, en 1909 Anzilotti sostenía que era «inconcebible que existan sujetos de derechos y deberes internacionales distintos de los Estados», concepción que actualmente resulta anacrónica. Después de las guerras mundiales surgieron entidades no estatales, así como colectivos e individuos con una progresiva subjetividad internacional.

Se configura el *sujeto* como aquel que es capaz de gozar de derechos y asumir obligaciones dentro de la comunidad internacional. Tres son las características que lo definen: el *ius legationem*, el *ius tractatum* y el *ius o locus standi*, es decir, la facultad de enviar y recibir representaciones diplomáticas, la capacidad de alcanzar acuerdos internacionales y la legitimación activa para actuar y ser parte en instancias jurisdiccionales internacionales. Los entes que poseen subjetividad internacional serían los destinatarios de las normas y estas se dirigen principalmente a los Estados y a las organizaciones internacionales.

El documento jurídico que marca el cambio de paradigma en la comunidad internacional y permite aceptar la posibilidad de que haya otros entes, aparte de los Estados, que puedan ser calificados como sujetos de derecho internacional, fue el *Dictamen* relativo a la *Reparación por daños* al servicio de las Naciones Unidas, efectuado el 11 de abril de 1949¹⁴, por la Corte Internacional de Justicia, que hubo de dilucidar hasta qué punto la citada organización poseía capacidad para presentar una reclamación internacional frente a un Estado. La Corte afirmó que:

Sin duda todo Estado posee tal capacidad en la medida en que los Estados tienen personalidad jurídica internacional. Que otras entidades, además de los Estados, posean personalidad jurídica internacional depende del conjunto de derechos y obligaciones que el orden jurídico internacional establezca respecto de las otras entidades. Los sujetos de derecho en cualquier sistema jurídico no son idénticos por su naturaleza o por la extensión de sus derechos, y su naturaleza depende de las necesidades de la Comunidad. El desarrollo del derecho internacional a lo largo de su historia ha sido influido por las exigencias de la vida internacional y el aumento progresivo de las actividades colec-

¹² Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1999, págs. 25 ss.

¹³ Díez de Velasco, *ibid*, págs. 332-333.

¹⁴ Rodríguez Carrión, Alejandro J., *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid, 1998, págs. 74 a 95.

tivas de los Estados ha hecho surgir ejemplos de acción en el plano internacional por ciertas entidades que no son Estados.

Este Dictamen¹⁵ estableció que los sujetos de derecho en cualquier sistema jurídico no son necesariamente idénticos ni por su naturaleza ni por la extensión de sus derechos. Se debe analizar si un ente es capaz de ejercer ciertos derechos en el plano internacional que puedan demostrar así su condición de sujetos, aunque no se trate de Estados. Por lo tanto, según lo sentado por la Corte, si el parámetro para afirmar la subjetividad internacional de un sujeto puede ser únicamente la posesión de la capacidad de obrar, se debe reconocer como sujetos de derecho internacional a todos aquellos entes a los que este derecho considera destinatarios directos de responsabilidad internacional o atribuye derechos subjetivos. Este Dictamen ha permitido sostener que los Estados no son los únicos sujetos de derecho internacional contemporáneo, ya que se toma conciencia de que la comunidad internacional está hoy integrada por un conjunto muy heterogéneo de actores y entidades que participan en la vida internacional.

A su vez, la opinión consultiva relativa al Sahara Occidental, de 16 de octubre de 1975¹⁶, de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, insistiría en que este criterio. Por lo tanto, está superado y es un hecho que existen otros sujetos de derecho internacional distintos de los Estados. Por esto, la concepción tradicional, para la que los Estados soberanos eran las únicas entidades dotadas de personalidad jurídica internacional, carece hoy de fundamento al haber dejado de reflejar la práctica internacional. El sujeto de derecho internacional debe demostrar la capacidad de celebrar tratados, de ser parte en una relación de responsabilidad y debe tener capacidad para entablar relaciones diplomáticas con el resto de los sujetos. Obsérvese que la Orden de Malta, como veremos, ha suscrito más de ochenta acuerdos bilaterales de cooperación y más de cincuenta convenciones postales, además de mantener relaciones diplomáticas plenas con ciento ocho Estados y numerosas organizaciones internacionales.

Las organizaciones internacionales modernas son sujetos de derecho internacional –de carácter no territorial y no estatal– que, por exigencias mismas de su naturaleza, ha sido necesario que se las constituya como un ente con cierta personalidad jurídica en el plano internacional para poder asegurar su independencia.

Un aspecto muy relevante para nuestro estudio es que la noción de *territorio* en el plano internacional ha cambiado sustancialmente desde el derecho clásico hasta nuestros días. Ver el territorio como conjunto de competencias espaciales está ya muy lejos de las concepciones modernas. Actualmente, a las competencias territoriales estatales se le superponen otras de carácter supraestatal o extraestatal. A su vez, a las desigualdades entre los Estados hay que aña-

¹⁵ Se puede consultar el texto completo en el siguiente enlace de Internet: http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_1948-1991.pdf, págs. 19-20.

¹⁶ Se puede consultar el texto completo en el siguiente enlace de Internet: http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_1948-1991.pdf, págs. 19-20.

dir las existentes entre los sujetos de derecho internacional no estatales, ya que no solamente poseen derechos y deberes distintos de los Estados, sino que los poseen de forma diferente, y la diferencia radica en el cuánto y en el cómo. En la actualidad, conviven gran cantidad de sujetos diferentes, con un único punto en común: la posesión de personalidad jurídica y su capacidad, por tanto, para actuar en el plano internacional. Nos encontramos, por ello, con los Estados, los originarios y los de nueva creación, las organizaciones internacionales, ciertos sujetos atípicos con capacidad internacional limitada para determinados actos, y también hallamos sujetos tales como la Santa Sede o el Estado de la Ciudad del Vaticano y la propia Orden de Malta, que nos ocupa.

Podemos concluir diciendo que la subjetividad jurídica internacional ha ido dejando de ser considerada como un atributo de la soberanía, para ser concebida como un procedimiento de atribución de derechos y obligaciones dentro de un ordenamiento jurídico determinado. La comunidad internacional se ha abierto a otros sujetos que no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza y estatuto¹⁷. Así, ya no es necesario tener soberanía, que solamente la tienen plena los Estados, para ser sujeto de derecho internacional; solamente es necesario que el sujeto tenga derechos y deberes dentro del orden jurídico internacional.

La *subjetividad jurídica internacional* se puede decir que consiste en la «cualidad de una determinada institución social efectivamente independiente de ser titular de derechos y las correspondientes obligaciones y deberes en el plano jurídico internacional». Se trata de:

*Una cualidad, es decir, una situación jurídica subjetiva a la que se llega por la posesión de determinados requisitos o condicionantes poseídos por una institución social, es decir, un ente dotado de organización e integrado por personas o la manifestación política de su organización. La independencia constituye la nota determinante de esta institución.*¹⁸

Consiste esta característica, por un lado, en la situación por la que el ente se encuentra de hecho en condiciones de actuar sin ningún tipo de condicionamiento externo o, lo que es lo mismo, con independencia propiamente dicha y, por otro, en la situación, igualmente de hecho, de poder dictar normas de conducta a sí mismo, siendo capaz de crear su propio ordenamiento jurídico. Estaríamos ante un ordenamiento originario, es decir, fuente última de validez en sí mismo, ya que es autónomo, creado por sí y para sí e independiente al nacer y continuar libre de todo condicionamiento externo. Al igual que en la teoría general del derecho, la consecuencia de la personalidad internacional es el goce de determinados derechos y la determinación de cumplir las correspondientes obligaciones y deberes.

¹⁷ Remiro Brotons, Antonio y otros, *Derecho Internacional*, Valencia, 2007, págs. 89 a 120.

¹⁸ Gambi y Sandonato de León, "La Soberana Militar Orden de Malta en el Orden Jurídico Eclesial e Internacional", en *Ius Canonicum*, XLIV n.º 87 (2004), págs. 127 a 131.

La tipología de los sujetos de derecho internacional no se agota en el Estado y se atribuye también subjetividad internacional a las organizaciones internacionales. No obstante, estas la tienen de carácter funcional, es decir, *ad hoc* para un cometido determinado, que no pueden exceder. La cualidad de sujeto de derecho internacional público comporta atributos o caracteres propios.

Al margen del carácter constitutivo del reconocimiento, hay que destacar la importancia, avalada unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia, de que *una institución debe reunir ciertos requisitos o en ella deben verificarse una serie mínima de aptitudes* para ser sujeto de derecho internacional público, que se concretan, como ya hemos dicho, en el *ius representationis*, el *ius tractatum* y el *ius o locus standi*. Sin embargo, la doctrina constitucionalista, al estudiar la teoría del Estado, reconoce que la formación de este exige otros tres requisitos como son: la población, el territorio y el poder jurídico. Por lo tanto, se podrá hablar de surgimiento de un Estado cuando una población organizada se asienta en un territorio determinado y ejerce sobre él cierto dominio; si, además, esa organización humana desempeña de manera exclusiva (solo ella) y excluyente (nadie más que ella) la autoridad/poder eficaz sobre su población y territorio, adquirirá el carácter soberano y con él la subjetividad internacional. Esta será, precisamente, la que implique la aptitud para desarrollar el *ius representationis*, el *ius tractatum* y el *ius o locus standi* o, lo que es lo mismo, tendrá derecho a enviar y recibir embajadas, a celebrar acuerdos regidos por el derecho internacional público y a solucionar sus controversias por medios jurisdiccionales. En el caso de las organizaciones internacionales, la personalidad jurídica no constituye una declaración, sino una atribución. Concretamente, al constituirse la organización internacional, bien sea por dos o más Estados, bien por organizaciones internacionales, el órgano naciente puede adquirir subjetividad internacional por dos vías: una, por mención expresa en el documento constitutivo; otra, por considerársela necesaria para el desempeño de su objeto.

En el caso de las organizaciones internacionales, los atributos de la personalidad internacional se verifican *ex post*, es decir, al reconocérsele el carácter de sujeto de derecho internacional público, pudiendo a partir de entonces enviar y recibir representaciones permanentes, celebrar tratados y solucionar controversias jurisdiccionalmente: *locus standi*.

La subjetividad internacional, a tenor de la doctrina del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, se rige por principios distintos en función del tipo de sujeto al que le resulta de aplicación. Así como los Estados precisan de la soberanía o independencia para poder adoptar decisiones, las organizaciones internacionales son específicamente funcionales, ya que deben satisfacer una necesidad de la comunidad internacional y serán fruto de los Estados y, en su caso, de las organizaciones internacionales que las creen.

I.3. SOBERANÍA

Se infiere por lo dicho que este atributo es de la máxima importancia para la Orden de Malta (baste señalar que ha pasado a formar parte de su propio nombre: *Soberana Orden...* de Malta). Esto ocurrió precisamente cuando, en 1815 y tras el Congreso de Viena, la Orden asumió que ya no recuperaría la isla de Malta y, por ello, se fue consolidando como una reivindicación del estatuto que, entendía, le correspondía y al que no renunciaba, aunque hubiese perdido la base territorial.

Hemos de comenzar destacando que el concepto de *soberanía* no es un concepto pacífico. Esta afirmación ya se puso de manifiesto por parte de Jellinek¹⁹. Por lo tanto, es necesario efectuar un análisis histórico, aunque sea muy somero, para tener esa perspectiva inmediata del término y para determinar su conformación actual. Según la doctrina, el término *soberanía* que hoy conocemos fue acuñado por Bodino²⁰ y significa 'lo que está por encima o sobre todas las cosas' (formado de *super* 'sobre' y *omnia* 'todo'), esto es, "el poder que está sobre todos los demás poderes". Según Passerin d'Entrèves²¹, «el problema del nacimiento del Estado moderno no es otro que el del nacimiento y afirmación del concepto de soberanía», y Bodino, establece por su parte que «República es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano», entendiendo por república el Estado. Afirma este autor que los rasgos que caracterizan la *soberanía* o poder soberano son los siguientes:

- Es perpetuo, en el sentido de que no está sujeto a límites temporales.
- Es ilimitado: «La soberanía no es limitada ni en poder ni en responsabilidad ni en tiempo»
- «El carácter principal de la majestad soberana y poder absoluto consiste principalmente en dar ley a los súbditos, en general, sin su consentimiento».

Esta es la primera definición de la *soberanía*²² que existe.

Podemos concluir que, para Bodino, *soberanía* es un concepto divino que surge de la elaboración que efectúa la doctrina francesa para afirmar la autoridad del rey frente al papa, al Sacro Imperio Romano Germánico y frente a los señores feudales. Para Althusius²³, en cambio, el Estado es el pueblo soberano. La diferencia esencial entre el pensamiento de Althusius y el de Bodino consiste en que el primero considera que la soberanía no pertenece al rey, sino a la comunidad en sí, que es el pueblo, y por eso el rey está sometido a las leyes, al ser

¹⁹ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1954, págs.427 a 496. El autor ya puso de manifiesto en su obra que «la soberanía es un concepto polémico».

²⁰ *Los seis libros de la República*, 1576.

²¹ Passerin d'Entrèves, Alessandro, *La noción de Estado*, Barcelona, 2001, págs. 30 ss.

²² Bodino, Juan, *Los seis libros de la república*, Ed. Tecnos, Madrid, 2006: «El primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular. Con esto no se dice bastante, sino que es preciso añadir: sin consentimiento de superior, igual o inferior. Si el rey no puede hacer leyes sin el consentimiento de un superior a él, es en realidad un súbdito; si de un igual, tiene un asociado, y si de los súbditos, sea del senado o del pueblo, no es soberano».

²³ Althusius, Johannes, *La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid, 1990.

un delegado de la comunidad. En España, durante los siglos XVI y XVII se hicieron importantes aportaciones a la teoría del Estado a través de la Segunda Escolástica Española, movimiento intelectual que se dio en las universidades de Salamanca y Coimbra. Entre los intelectuales que la conformaban cabe destacar a Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Diego Covarrubias, Melchor Cano y Vázquez de Menchaca, todos ellos filósofos, teólogos, canonistas y juristas con un pensamiento común. El concepto de *estado* que propugnan es el siguiente: el poder estatal tiene su origen mediato en Dios, pero, en lo inmediato, su base está en la propia comunidad, que otorga el ejercicio a los gobernantes, pero no su titularidad; por lo tanto, si el gobernante contraviniese la ley natural, la comunidad debía recuperar el poder.

Será Grocio (1583-1645), jurista alemán considerado padre de la ciencia jurídica moderna, fuertemente influido por la Escolástica española, quien entienda la *soberanía* en el sentido de poder supremo. Él será el que rompa los estrechos lazos que existían hasta entonces entre la teología y el derecho, especialmente al abordar el derecho natural. La principal diferencia que encontramos entre Grocio y la Escolástica se halla en que Grocio asevera que los súbditos deben obediencia perpetua al rey, mientras que la Escuela Escolástica (en este sentido, hay que destacar a Menchaca) pone de manifiesto que el pueblo podía recuperar la soberanía originaria de manos del gobernante. Y también distinguimos a Thomas Hobbes²⁴, quien, deseoso de hacer fuerte el poder del Estado, proclamó al monarca como titular del poder soberano y señaló la *soberanía* como un poder perpetuo del príncipe. Hobbes ya ideaba la concepción de un contrato social entre la ciudadanía y el príncipe, en el que los hombres cedían la totalidad de sus libertades al monarca. Posteriormente, sería Rousseau²⁵ quien continuaría con la delimitación del concepto de *soberanía*. También hablaría de la existencia de un contrato social, aunque en un sentido distinto al de Hobbes. Según aquel, el único soberano es el pueblo, con lo que la *soberanía* será el ejercicio de la voluntad general, siendo esta la suma de las voluntades individuales cuando apuntan al bien común, y nunca es enajenable, prescriptible o divisible. Con este autor comienzan las teorías democráticas de la *soberanía* popular. Durante la segunda mitad del siglo XVIII la soberanía cambió de titular pasando de los monarcas al pueblo. En esta época existieron numerosos pensadores que consolidaron la idea de *soberanía*, transformándola para acomodarla a los acontecimientos.

Creemos ilustrativo traer a colación la posición del magisterio de la Iglesia, que, años después, en 1881 manifestaría el papa León XIII (1878-1903) al afirmar a este respecto lo siguiente:

En lo tocante al origen del poder político, la Iglesia enseña rectamente que el poder viene de Dios. Así lo encuentra la Iglesia claramente atestiguado en las Sagradas Escrituras y en los monumentos de la antigüedad cristiana.

²⁴ Hobbes, Thomas, *Tratado sobre el ciudadano*, Ed. Uned, 2009.

²⁵ Rousseau, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Valladolid, 2008.

*Pero, además, no puede pensarse doctrina alguna que sea más conveniente a la razón o más conforme al bien de los gobernantes y de los pueblos*²⁶.

Por tanto, a finales del siglo XIX la Iglesia católica sigue de modo constante sosteniendo que el concepto de *soberanía* es un elemento esencial constitutivo de la comunidad política y cuyo origen divino es incuestionable refiriéndolo a los gobernantes, siendo la soberanía, así concebida, como derivada de la ley natural y por ello relativa y limitada por el bien común trascendente de toda sociedad. Vemos, pues, que esta concepción de la doctrina católica está en abierta contradicción con la sostenida por el liberalismo, que considera la soberanía ilimitada, absoluta, indivisible, inalienable e imprescriptible del poder del Estado. Será, entonces, el Estado quien de forma absoluta ejerza este poder, antes disfrutado por los príncipes/monarcas (reyes y emperadores), y sustituya a estos últimos en la titularidad de esta, si bien se residencia en el Estado como ente emanado o representante de ese pueblo a él sujeto, que es el verdadero titular último de la soberanía. Aunque la doctrina católica acepta la traslación de la titularidad de la soberanía del gobernante supremo al pueblo, continuará estimando que el poder absoluto reside en Dios y todos los otros son por su propia naturaleza relativos y, por ello, subordinados al bien común dictado por la ley natural que, obviamente, viene de Dios y es el freno o límite de esta autoridad suprema. La noción de soberanía se va desarrollando sobre la base del abandono de la referencia a Dios, sobre la eliminación de la remisión cristiana a lo divino, lo que se traduce en la transposición del concepto formulado en el siglo XVI de la *summa potestas* o poder absoluto y perpetuo del rey, que ahora es sustituido por el Estado, voluntad soberana que no reconoce ningún poder superior. La soberanía en las relaciones entre los Estados se traduce en la independencia, independencia relativa de una parte de la Tierra, y el derecho de ejercer sobre ella funciones estatales con exclusión de cualquier otro Estado. Esta independencia implica al propio tiempo exclusividad, autonomía y competencias plenas. Estamos ante un concepto político y por eso polémico. Debemos concluir que la *soberanía* es una característica del Estado que implica independencia.

Resumiendo lo hasta aquí expuesto sobre la evolución del concepto de soberanía, podemos decir que no será hasta 1576 cuando Bodino elaborará su concepción del término *soberanía*, que emana directamente de Dios y la ejerce el monarca, que es el que tiene potestad para crear normas. Hemos visto que existen numerosas teorías formuladas por otros muchos filósofos posteriores en las que se discute de dónde emana esa supremacía, pero lo que no se discute es que se trata de una cualidad del Estado y antes del monarca.

La noción de *soberanía* debe vincularse a la idea de independencia o ausencia de dependencia en el ejercicio de las competencias estatales²⁷, cuyos requisi-

²⁶ Constitución Apostólica *Romanos Pontífices*.

²⁷ Rodríguez Carrión, Alejandro J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 2004, págs. 74 a 95.

tos para que exista un Estado son: territorio, población y gobierno o capacidad de ejercer un control sobre los anteriores elementos. La noción de *soberanía* acaba por ser el criterio básico del concepto de *Estado*²⁸.

Este vínculo de soberanía e independencia que se formuló en el siglo XVI, fundamentalmente en Francia, que afirma la supremacía del rey sobre los grandes feudatarios y su independencia de la Santa Sede y del Sacro Imperio Romano Germánico, se conservó en el derecho internacional. De hecho, está en la base de la doctrina de la independencia de los Estados y justifica el principio de no intervención. Esta concepción jurídica consiste en admitir que la soberanía es la propiedad de los poderes de gobierno, porque para la gobernanza de un Estado es necesario disponer de un cierto número de potestades o derechos, a saber, de legislación, de justicia, de policía, de acuñación de moneda, de legación, de mantenimiento de un ejército, etc.

En el terreno del derecho constitucional, la doctrina analiza de forma unánime el concepto de soberanía por referencia a las características que de la misma encuentra en el Estado soberano: como una comunidad constituida por órganos administrativos, legislativos y judiciales, que imponen y aplican sus normas con exclusividad en un ámbito espacial y temporal determinado, no sujeto a ningún otro orden jurídico estatal ni a ningún otro sujeto del derecho internacional, es decir que su soberanía radica en su capacidad de autorregulación e implica independencia o ausencia de toda coacción y autonomía o creación por sí y para sí. La Orden de Malta, evidentemente, como veremos más adelante, participa en la elaboración del derecho internacional, pero es obvio que, por razón de su propia naturaleza y fines, solo lo hace en aquellas áreas de la vida internacional en las que hoy coopera, no en aquellas otras en las que, no por impedimento ontológico, sino por su libre opción, no lo hace, sin que ello impida su derecho a intervenir más adelante.

Por último, dentro de este apartado dedicado a la soberanía, debemos hacer una breve referencia al principio de igualdad soberana de los Estados²⁹. En la soberanía, el elemento de igualdad jurídica no se deriva de aquella en sí misma, sino que corresponde más bien a una interpretación jurídica del principio de reciprocidad que se ha abierto paso en el derecho internacional general, sobre todo desde su inclusión en la Carta de las Naciones Unidas. La reciprocidad es apreciable, tanto en la formación de normas u obligaciones internacionales como en la aplicación de estas. Esta igualdad ha inspirado la formación de las reglas básicas de la coexistencia del derecho internacional. La práctica internacional también ha dado lugar al principio de no intervención en los asuntos de jurisdicción exclusiva de los Estados.

El rasgo que caracterizará la Europa moderna será la secularización, fruto en origen y en gran medida del protestantismo. Serán el Renacimiento, primero,

²⁸ Carrillo Salcedo, *ibid.*, págs. 41 ss.

²⁹ Mariño Menéndez, Fernando M., *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1999, págs. 92 ss.

y el protestantismo, después, los que impulsarán la secularización y será la Paz de Westfalia (1648) la que cree, en términos jurídicos, una Europa de “Estados”, como un ente artificial distinto de los pueblos y dotado de soberanía. Tras Maquiavelo (s. XVI), el Estado se había impuesto como fundamento del orden civil. Esta nueva figura, el Estado, sustituirá a la *res christiana* creando una nueva forma política. Bodino (s. XVI), basado en el contrato, contribuyó, como hemos visto, a afirmar con su aportación la *soberanía*, y sobre esa base se llegará a la conclusión de que no hay otra forma de orden humano que no sea el mismo Estado moderno. El concepto organicista de superioridad relativa del gobierno, centralizador/acaparador de la actividad política con capacidad para legislar, atribuye el monopolio de la *ley* al Estado. Este cambio se prepara por Bodino y su doctrina contractualista y se verifica tras la Revolución francesa (1789-1799) bajo la influencia ya de Rousseau (1762) y su doctrina sobre la soberanía popular. La soberanía moderna hizo concebir la forma política como la organización, mediante el derecho (más bien, las leyes), de un modo de vida que determina su propio orden y el de la sociedad. La doctrina político-jurídica de la soberanía se puede resumir en que, a medida que aumenta el monopolio de la actividad política por el Estado soberano, se acrecienta la identidad entre Estado y Gobierno³⁰.

La estructura tradicional de la soberanía estatal ha sido superada por completo por el sistema de valores internacionales contemporáneo, sistema que ha surgido principalmente en el seno de las Naciones Unidas. Sin embargo, la soberanía, como principal criterio regulador de las relaciones internacionales externas entre los diversos sujetos del ordenamiento jurídico, se manifiesta en dos aspectos: uno enfocado al exterior, en virtud del cual es soberano aquel poder dotado de independencia y de carácter originario, y otro, que se desarrolla en el interior del ordenamiento, consistente en la imposición legítima de normas jurídicamente vinculantes³¹.

I.3.1. ESTADO SOBERANO

Aclarar los requisitos que definen el concepto de Estado y su soberanía e independencia como atributos indisociables del mismo es indispensable para poder valorar más adelante cuáles y en qué extensión estos atributos que lo definen son predicables de la Orden de Malta, al menos, en la actualidad.

Los Estados soberanos son los sujetos primarios u originarios del derecho internacional, y esto es debido a que únicamente ellos reúnen plenamente los rasgos característicos de la subjetividad internacional: ser destinatarios de las normas supranacionales, crearlas, incurrir en responsabilidad en caso de incumplimiento de sus obligaciones con otros Estados y estar legitimados para presentar una reclamación formal ante iguales contra el autor o autores de un

³⁰ Ayuso, Miguel, “La revolución protestante y su impacto político”, en *Verbo*, 551-552, (2017), págs. 115 a 150.

³¹ Rolla, Giancarlo, *Manuale di diritto pubblico*, Turín, 2000, págs. 37-38.

ilícito internacional. En resumen, solo los Estados soberanos son titulares de plenos derechos y deberes reconocidos y sancionados jurídicamente por el derecho internacional³². Esto no significa que los otros sujetos de derecho internacional carezcan de estas facultades, pero no cumplen todos los requisitos por completo, debido a que la mayoría de los sujetos internacionales tienen una cierta capacidad, pero limitada; sin embargo, los Estados tienen reconocidas la totalidad de derechos y obligaciones por el derecho internacional. La comunidad internacional solo reconoce como Estado soberano al que actúa de hecho como tal (principio de efectividad).

Estas son las características del concepto de *Estado*:

- Estabilidad y duración temporal, es decir, comunidad humana perfecta y permanente, un núcleo de población que habite el territorio estatal. El Estado permanece, aunque se modifique su forma de gobierno; y se convierte en necesario que el núcleo de población sea estable y permanente.

- Autogobierno, esto es, facultad de administrarse por sí mismo.

- Independencia: el requisito más específico y esencial en la identificación de un Estado como persona jurídica es la independencia soberana, que hace referencia a la facultad del Estado soberano de decidir su política exterior en forma autónoma sin estar sometido a la voluntad de terceros Estados. Los términos independencia y soberanía son términos difíciles de separar, por lo que deben entenderse como conjugados e inseparables de la personalidad internacional del Estado.

- Ordenamiento jurídico efectivo: el Estado ha de imponer sus normas y principios jurídicos, que deben ser acatados normalmente y, en caso de infringirse, dicha infracción será sancionada.

- Relaciones internacionales: un Estado soberano con pleno autogobierno e independencia debe poseer órganos de representación hacia el exterior, que habrán de dirigir las relaciones internacionales representativas de aquel conforme a los principios del derecho internacional público.

- Territorio: la imposición de un ordenamiento jurídico efectivo se realiza dentro de un ámbito espacial³³.

Para poder definir correcta y brevemente el Estado, deben incluirse los tres elementos indispensables citados: *población, territorio y gobierno*. El territorio es un espacio limitado y estable; la población es el conjunto de individuos que se hallan unidos al Estado por un vínculo jurídico y político, es decir, por la nacionalidad, con carácter permanente; y el gobierno es la organización política a la que se encuentra sometida esa población.

³² Carrillo Salcedo, *ibid.*, págs. 27 ss.

³³ Mariño Menéndez, *ibid.*, págs. 79 ss.

La Convención Panamericana de Montevideo, de 1933, sobre derechos y deberes de los Estados estableció textualmente la siguiente definición en su artículo 1.º:

El Estado como persona de derecho internacional debe reunir los siguientes requisitos:

- I. Población permanente.
- II. Territorio determinado.
- III. Gobierno.
- IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

I.3.2. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La utilidad específica de este apartado reside en que algunos autores sostienen que la Orden de Malta es una organización internacional, por lo que es necesario aclarar qué es una organización internacional y, sobre todo, cómo nace para determinar el eventual fundamento de tal afirmación. Las organizaciones internacionales han adquirido una relativa independencia respecto de los Estados miembros de las mismas y, en la actualidad, se encuentran en condiciones de tomar decisiones autónomas y desempeñar funciones específicas³⁴.

Las organizaciones internacionales son asociaciones voluntarias de Estados y/u organizaciones internacionales establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros³⁵. Sus principales características son:

1.ª Se crean mediante un tratado, estatuto o carta, en los que, por lo general, se establece su organización, composición, finalidades y funciones. Esto determina su carácter voluntario; sin embargo, existe alguna excepción, en la que una organización internacional ha sido creada por resolución de una conferencia internacional o por una resolución de órganos de organizaciones internacionales preexistentes. Retengamos, a los efectos de nuestro estudio, este dato primordial: nacen de un tratado.

2.ª Están integradas por sujetos de derecho internacional, generalmente Estados, por lo que reciben la denominación de organizaciones intergubernamentales.

3.ª Gozan de personalidad jurídica propia, por tanto, son titulares de derechos y obligaciones internacionales.

³⁴ Pastor Ridruejo, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1996, págs. 689 ss.

³⁵ Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 2006, págs. 348 a 367.

4.^a Están dotadas de órganos permanentes, que son distintos e independientes de los miembros de la organización.

5.^a Los órganos cumplen los objetivos de la organización y en ellos se forman la voluntad autónoma, objetiva y colectiva de la propia institución, que es distinta jurídicamente de la de sus miembros. Obviamente, esta voluntad debe limitarse a las materias que estén en la esfera de su competencia, que, dentro de sus límites materiales, son las asignadas de forma expresa o implícita en el tratado constituyente de la organización internacional. Estas instituciones internacionales son funcionales, otro dato básico a retener para el análisis ulterior de la Orden de Malta.

6.^a Los tratados constitutivos de organizaciones internacionales se rigen por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, y por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre estas, de 1986.

El objetivo principal de estos organismos es la satisfacción de los intereses comunes a los Estados y/u organizaciones internacionales miembros mediante la cooperación internacional institucionalizada³⁶. Según estas características, las organizaciones internacionales tienen seis rasgos indiscutidos que las diferencian de otras entidades: carácter interestatal (con la excepción de aquellas organizaciones en las cuales entre sus fundadores se encuentran otras organizaciones internacionales), base voluntaria, órganos permanentes, voluntad autónoma, competencia propia y cooperación entre sus miembros a efectos de la satisfacción de intereses comunes.

Respecto a la personalidad de las organizaciones internacionales, se trata de una personalidad que puede definirse como *secundaria* o derivada. Esto es así porque todas las organizaciones internacionales deben su existencia a la voluntad de los Estados, sujetos *primarios* y plenos del derecho internacional y, en algunos casos, a otras organizaciones internacionales conjunta o separadamente de los Estados. Este es un aspecto sustancial para conocer si la Orden de Malta puede ser definida o calificada como organización internacional, ya que la premisa para tal afirmación es que ha de nacer de un tratado constitutivo, y el fundamento de su personalidad estará implícito en ese tratado que las creó. De esta forma las disposiciones del mismo conforman el marco constitucional en que las organizaciones desarrollan sus actividades.

La personalidad jurídica internacional de estos organismos es funcional, pues está destinada a ejercer funciones y cumplir objetivos de interés común para sus Estados y/u organizaciones internacionales miembros. La calificación de funcional que, como veremos más adelante, hizo el tribunal cardenalicio respecto a la soberanía de la Orden de Malta vino a dar un apoyo adicional a aquel sector de la doctrina que sostiene que la Orden de Malta es una organización

³⁶ Pastor Ridruejo, *ibid.*, pág. 692.

internacional. El tratado constitutivo de cada organización está sujeto a las normas imperativas de derecho internacional (*ius cogens*); por ello, en todo caso una organización de esta naturaleza debe tener un objeto lícito y compatible con ese derecho obligatorio, del que estas organizaciones son sujetos de derecho, ya que participan directamente en la creación de normas internacionales, en las relaciones de representación frente a y en relación con los Estados, en el acceso a los procedimientos de arreglo de controversias previstos por el derecho internacional: en definitiva, pueden incurrir en responsabilidad internacional.

Una organización con estas potencialidades, que realiza o puede realizar todas esas actividades, se trata de un ente evidentemente con personalidad jurídica internacional. Por tanto, parece aceptable en términos generales considerar que todas las organizaciones internacionales públicas tienen esa personalidad jurídica, pero, eso sí, con su capacidad limitada estrictamente a los campos de actuación en los que tienen competencias³⁷.

I.4. SUJETOS *SUI GENERIS* DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Estamos de nuevo ante un apartado que nace de la inclusión de la Orden de Malta con dicho carácter dentro del derecho internacional público por una parte de la doctrina. Nosotros, sin embargo, no compartimos este criterio que, hay que señalar, no se aplica solo por quienes niegan la personalidad jurídica de la Orden de Malta, sino también por quienes la apoyan. Veamos, pues, brevemente qué significa esta categoría.

Los *sujetos sui generis* es el grupo compuesto por aquellos sujetos que no cumplen alguno de los requisitos esenciales de un Estado soberano, por ejemplo, Estado con subjetividad internacional parcial se le podría reconocer al miembro de una confederación por venir limitado por el propio ordenamiento jurídico que le da tales facultades y a los mini-Estados, por no contar con capacidad plena para establecer relaciones internacionales y necesitar de otro Estado. Aparte de estas variedades estatales, estarían hoy en día bajo esta apreciación:

- las personas físicas o individuos, que también son titulares directos de ciertas responsabilidades y derechos en el campo del derecho internacional;
- las personas jurídicas, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que se diferencian de las organizaciones internacionales en que no nacen de un tratado entre Estados, sino que su base jurídica es un acto de derecho interno, aunque este despliegue sus efectos en el plano internacional;
- ciertas empresas inter- o supranacionales, algunas constituidas sobre la base de tratados bi- o multinacionales, que prestan servicios públicos bajo régimen internacional, y algunas tienen subjetividad internacional reconocida;

³⁷ Gutiérrez Espada, Cesáreo, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1995, págs. 191-192.

- ciertos bancos, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) [esta ONG de derecho interno suizo es la excepción, que ve aceptadas sus atribuciones en virtud de tratados o derechos susceptibles de ejercerse en el plano internacional por razón de convenios de derecho internacional aplicables a los conflictos armados). También estarían incluidos en este apartado los beligerantes e insurrectos, los movimientos de liberación nacional, los refugiados y los gobiernos en el exilio.

Finalmente, nos encontramos frente a tres entes vinculados a la actividad religiosa, concretamente católica:

① La Santa Sede, constituida por el papa y los organismos superiores de la Curia romana, que es un ente originario de la sociedad internacional y *primus inter pares* durante la *Res Publica Gentium Christianorum*. Después de la unificación italiana en 1870, siguió gozando de personalidad jurídica internacional *sin territorio*. Así fue reconocida por el reino de Italia en la Ley de Garantías Papales, *Legge delle Guarentigie*, de 13 de mayo de 1871, y en los Concordatos suscritos con distintos Estados, así como por la mayoría de los Estados que mantienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede hasta la firma del Tratado de Letrán entre ella y el Reino de Italia, el 11 de febrero de 1929, en que se le reconoce un *territorio propio y exclusivo*. La Santa Sede participa activamente en la vida internacional y en la elaboración de las normas internacionales.

② El Estado de la Ciudad del Vaticano, surgido del citado Tratado de Letrán, es otro ente que, sin representantes diplomáticos, puede, no obstante, cerrar tratados y ser miembro de organizaciones internacionales. Es también un Estado, aunque tenga conferidas sus relaciones internacionales a la Santa Sede. Por ello, algunos Estados solo reconocen el Estado de la Ciudad del Vaticano y otros solo a la Santa Sede.

③ La Soberana Orden de Malta, sujeto atípico neutral, apolítico e imparcial en la política internacional, que es un ente con ordenamiento propio, aunque vinculado a la Santa Sede en cuanto orden religiosa. Cuando se afirma, por parte de quienes así lo sostienen, que el ordenamiento jurídico de la Orden de Malta es *originario*, se hace porque ha sido creado por ella misma y para sí misma, es decir, que es una fuente autónoma de su propio ordenamiento y, al propio tiempo, es independiente, ya que nace y permanece libre de todo condicionamiento externo; por consiguiente, halla su fuente última de validez en sí misma³⁸. El hecho internacionalmente determinante es el carácter originario del ordenamiento jurídico melitense, que no deriva de otro derecho y nace del propio poder normativo de la Institución. La prueba la encontraríamos en que sus normas son válidas y eficaces en su ámbito de aplicación sin necesidad de ratificación por autoridad externa a la Orden. En nuestra opinión, esta afirmación debe ser rigurosamente matizada en el sentido que más adelante se expone, en el apartado correspondiente. Hoy cuenta con una organización institucional similar a la

³⁸ Gambi, Paolo y Sandonato de León, Pablo José, *ibid.*, págs. 208 a 231.

estatal: legislativa, gubernativa y jurisdiccional³⁹. En la base de la Orden está el proceso formativo mediante el cual, a través del tiempo, ha dado lugar a la instauración de un ente de caracteres análogos a los de un Estado y es ese proceso constitutivo lo que ha originado la base social del actual ordenamiento jurídico de la Orden de Malta. Por ello, procedería su soberanía no tanto de que coincida con un ordenamiento jurídico originario, sino más bien de que la Orden estuvo dotada de un poder soberano originario⁴⁰. Con independencia del enfoque doctrinal sobre el carácter de la soberanía de la Institución, lo que sí nos parece incuestionable es su condición de sujeto de derecho internacional derivada de su actuación en el seno de la comunidad internacional. Sin embargo, creemos, siguiendo a Monaco⁴¹, que no es un sujeto *sui generis*, de derecho internacional. El término *sui generis* es un término equívoco, como veremos a continuación, de ahí que creamos que debe ser rechazado.

La Orden nace de un proceso histórico en el cual las fuerzas sociales que constituyen su base han adquirido un carácter concreto; por eso, su nacimiento no coincide con su constitución formal. Como expusimos al principio:

- tiene vocación universal;
- puede ser comparada con un Estado, aunque creemos que solo parcialmente asimilada;
- sus fines son más amplios que los humanitarios y, por su propia naturaleza, no están limitados;
- es una institución con una esfera ilimitada de competencias y de actuación;
- tiene la capacidad para disponer de un territorio, desde luego, aunque no lo tenga, y una organización internacional no⁴²;
- tampoco es una organización internacional, ya que estas están siempre limitadas por el principio de especialidad, no pudiendo por ello exceder de sus funciones como organización;
- la Orden no nace, entre otras razones, de un tratado o convención, afirmación esta, que sí es un hecho histórico indiscutible.

La Institución hospitalaria es un caso atípico, pues nunca ha renunciado a su soberanía. Es un sujeto de derecho internacional único y, frente a quienes impugnan su personalidad jurídica, la Orden opone la realidad de su reconocimiento internacional por parte de Estados y organizaciones internacionales. La base actual de su expansión diplomática es la neutralidad e independencia. Reitera-

³⁹ Gambi, Paolo y Sandonato de León, *ibid.*, págs. 208 a 231.

⁴⁰ Gambi, Paolo y Sandonato de León, *ibid.*, págs. 208 a 231.

⁴¹ Monaco, Riccardo, "Osservazioni sulla condizione giuridica internazionale dell'Ordine di Malta", en *Rivista di Diritto Internazionale*, 64, (1981), págs. 15 a 29.

⁴² Pezzana, A., *Il Fondamento Giuridico e Storico della Sovranità dell'Ordine Gerosolimitano di Malta*, Roma, 1973, págs. 3 a 36.

mos que no se debe aceptar el término definitorio de sujeto de derecho internacional *sui generis*, de derecho internacional para ella.

Lo expuesto nos da la perspectiva teórica y doctrinal que juzgamos necesaria para analizar, más adelante, la especificidad jurídica de la Orden de Malta. En este contexto cambiante, nos encontramos con una Entidad que mantiene su estructura primigenia, nacida al final de la Alta Edad Media (s. XI) y que ha llegado hasta nuestros días adaptándose en la medida de lo posible, pero sin perder su naturaleza religiosa y soberana, anterior a toda la elaboración del vigente derecho internacional público y, por ello, no incardinable en las categorías cronológicamente posteriores que dicho derecho ha creado o asumido.

I.4.1. LA “CUESTIÓN ROMANA”⁴³

Estimamos que es más que pertinente abordar el estatuto jurídico internacional de la Iglesia católica, en tanto que la Orden de Malta es un ente católico y, como orden religiosa que es, dependiente de la Santa Sede. Así, conocer cómo se ha formado la actual estructura de la Iglesia y su posición dentro de la comunidad internacional resulta muy importante para valorar posteriormente las relaciones entre ambas Instituciones y su respectivo estatuto.

Como consecuencia de la invasión de los Estados Pontificios, desapareció el poder temporal de la Santa Sede, que quedó integrada en el nuevo reino de Italia (1861-1946). La denominada “cuestión romana” no es otra cosa que el conflicto que existía entre el pontífice romano y el gobierno italiano, originado por la ocupación violenta de los Estados Pontificios por los piemonteses en Roma en 1870 y la terminación del proceso de formación de la nación italiana como un nuevo Estado. Esta situación terminó en 1929 con la firma del *Tratado de Letrán*, reconociéndose por parte del entonces reino de Italia la soberanía de la Santa Sede sobre un Estado nuevo, denominado *Estado de la Ciudad del Vaticano*, previa renuncia a la reivindicación de sus antiguos Estados Pontificios. Es decir, casi seis décadas después, los Pactos lateranenses restablecieron la mencionada indemnización, ya previsto en la Ley de Garantías, en pretendida compensación por la confiscación de los Estados Pontificios pasados y de los bienes eclesiásticos, llevados a cabo en 1870. En realidad, era una compensación insuficiente por las considerables y trascendentales expoliaciones padecidas por la Iglesia.

Para situarnos, debemos recordar brevemente que, durante el siglo XIX en Italia, el movimiento denominado *Il Risorgimento* pretendía culminar un proceso de unificación completa de la península Itálica y fue el conde de Cavour, ministro del Reino de Piemonte, quien conseguiría realizar con éxito la primera parte del proceso de unificación. Otros personajes como Mazzini o Garibaldi también colaboraron con la anexión de determinados territorios hasta comple-

⁴³ Reglá, Juan, *La Ciudad del Vaticano*, Barcelona, 1958, págs. 37 ss. Seguimos a este autor en la breve exposición de este apartado a efectos meramente introductorios en la materia.

tar poco a poco la unificación italiana, concretamente y por lo que se refiere a los Estados Pontificios, mediante la invasión, sin siquiera una declaración de guerra, de la Romaña, las Marcas y Umbría y, más adelante, del Lacio (todo ello en 1870) en favor de la Casa de Saboya, reinante en el Piamonte. A la invasión le siguió el secuestro y confiscación de todos los bienes eclesiásticos italianos (monasterios, instituciones benéficas, iglesias y tierras) sin mediar indemnización alguna: una perfecta vulneración del derecho internacional público.

El primer paso del Reino de Italia en relación con la Santa Sede fue publicar en 1871 bajo el gobierno liberal un texto legislativo, denominado Ley de Garantías (*Legge delle Guarentigie*), en que se reconocía implícitamente la violación del derecho internacional y se concedía una indemnización al papa, fijado en una renta de casi tres millones y medio de liras-oro, cifra enorme, que nos da una idea de la entidad del saqueo perpetrado contra la Iglesia. La ley jamás fue aceptada por el papado y no se admitió recibir cantidad alguna⁴⁴.

Dicha ley no reconoció a la Santa Sede como sujeto de derecho internacional con todas sus atribuciones, solo le otorgaba cierta protección por parte del gobierno italiano, que podía ser retirada en cualquier momento de forma unilateral. Contenía una serie de reconocimientos para la Santa Sede, como la jurisdicción independiente y suprema del papa en el ejercicio del ministerio espiritual o la inviolabilidad residencial, entre otras, pero no garantizaba el poder espiritual. Por ello, el texto fue rechazado por el papa Pío IX (1846-1878), que no estaba dispuesto a plegarse a la voluntad de los gobernantes de Italia, puesto que consideraba que la Santa Sede debía mantener su independencia de cualquier poder político para el ejercicio de su jurisdicción espiritual, es decir, la inmunidad de coacción. No obstante, la pérdida por la Iglesia de sus antiguos territorios no desaparece esta como personalidad jurídica internacional, lo que se demuestra por el trato que conserva con el resto de los Estados o sujetos internacionales con los que continuó manteniendo relaciones.

Con o sin soberanía territorial, la Iglesia seguía manteniendo sus relaciones internacionales con gran número de países y extendiendo sus relaciones diplomáticas tan lejos como le era posible, por lo que, de forma implícita, todos estos países aceptaban la personalidad jurídica ininterrumpida de la Santa Sede y de aquellos representantes diplomáticos que pudieran ser enviados por ella. Esta situación nos ilustra sobre la innecesariedad de un territorio para disponer de personalidad jurídica internacional, tal cual es el caso de la Orden de Malta en la actualidad.

⁴⁴ Precisamente, para poder atender las necesidades de la Santa Sede se creó por el papa Pío IX (1846-1878) el denominado "Óbolo de San Pedro", que tiene aquí su origen preciso. De manera algo retórica se busca un remoto origen en las donaciones de la iglesia de Inglaterra tras la conversión anglosajona en el siglo VIII y otras contribuciones voluntarias de los fieles de todo el mundo a la Santa Sede. Lo cierto es que nació como tal institución como consecuencia de la pérdida de los Estados Pontificios.

Cuando se produjo la muerte de Pío IX (1878), con la mencionada Ley de Garantías en vigor no se había solucionado esta situación de interinidad. Su sucesor, León XIII (1878-1903), intentó resolver el conflicto, si bien no estaba dispuesto a renunciar a los territorios que habían constituido los Estados Pontificios. El Reino de Italia temía que la asistencia de la Santa Sede a los organismos o conferencias internacionales podía repercutir en la solución de la “cuestión romana”, por lo que se fijó como objetivo evitar que la Santa Sede participara en tales reuniones; sin embargo y pese a ello, la Iglesia se mantuvo como sujeto de derecho internacional dentro de la comunidad internacional.

Italia pretendía acentuar el carácter de conflicto interno que se vivía con la Santa Sede de tal forma que ninguna potencia que no fuera ella misma pudiera resolver el conflicto. En este punto, León XIII (1878-1903) tuvo diferentes intervenciones diplomáticas con terceros países para intentar que estos coadyuvaran a poner fin al estado insostenible de las cosas que vivía la Iglesia católica. Ahora bien, nunca se solicitó de las otras potencias apoyo relacionado con ningún tipo de conflicto violento; la Santa Sede, simplemente, deseaba que terceras potencias intervinieran en su nombre basándose en las relaciones internacionales y diplomáticas y, así, recuperar sus derechos.

La idea dominante de los papas, hasta que llegó años más tarde la solución al conflicto, era que el poder temporal servía de garantía del poder espiritual, pero con esa actitud no se resolvería la disputa hasta que aceptara el gobierno italiano los términos del acuerdo a los que aspiraba la Santa Sede. Con los papados de Pío X (1903-1914) y Benedicto XV (1914-1922) se aproximaron las posturas, es decir, la Santa Sede comenzó a estar más dispuesta a renunciar a los antiguos Estados Pontificios, cuestión que sus antecesores no podían ni plantearse. A partir de 1914 será cuando el Pontificado dio a entender claramente que no reivindicaría los Estados Pontificios y que reconocería la unidad italiana a cambio del “pequeño rincón de tierra” que ya había pedido Pío IX (1846-1878) en 1870. Dicho, en otros términos, la Santa Sede renunciaría a su poder temporal si Italia aceptaba la soberanía territorial. Benedicto XV, antes citado, hizo llegar al gobierno de Italia que las reclamaciones de la Santa Sede serían más bien modestas, no significando para Italia un cambio notable en su composición territorial. Esta novedosa actitud sería preparatoria para emprender el camino que su sucesor recorrería hasta conseguir llegar a la firma del Pacto de Letrán años más tarde (en 1929).

Una vez finalizada la I Guerra Mundial y ascendido Benito Mussolini a jefe del gobierno italiano, comienzan los contactos entre el jefe del gobierno y la Santa Sede. Se consideraba que lo más adecuado era la resolución mediante las negociaciones directas entre las partes interesadas, Italia y la Santa Sede, abandonando así la idea de una posible intervención extranjera. En 1921 Francia decide enviar a Roma a una persona encargada de reanudar sus relaciones con la Santa Sede por motivos exclusivamente políticos. Este hecho significaba que Francia reconocía la personalidad jurídica internacional del ente que represen-

taba la Santa Sede y, más tarde, también los territorios vaticanos. Será con el papa Pío XI (1922-1939) con quien se firmen los Pactos de Letrán, el 11 de febrero de 1929, entre la Santa Sede y el gobierno de Italia, acuerdos que ponían fin a la “cuestión romana” tras duras negociaciones con el gobierno fascista que regía Italia durante esa época. Firmaron, en representación de la Santa Sede, el cardenal secretario de Estado, Pietro Gasparri, y el jefe del gobierno Benito Mussolini por parte de Italia. Se reconocía definitivamente a la Santa Sede como soberano de un Estado perpetuamente neutral, el nuevo *Estado de la Ciudad del Vaticano*. De esta forma se consiguió la garantía del poder temporal para el poder espiritual, quedando satisfechas las reclamaciones de la Sede Apostólica. En el texto del Pacto se lee:

... que debiéndose garantizar a la Santa Sede, para asegurarle la absoluta y visible independencia, una soberanía indiscutible incluso en el campo internacional se ha revisado la necesidad de constituir con particular modalidad la Ciudad del Vaticano, reconociendo sobre la misma a la Santa Sede la plena propiedad y la exclusiva y absoluta jurisdicción soberana.

Durante todo este *iter* histórico recorrido, por la Santa Sede desde la pérdida de los Estados Pontificios hasta la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano, podemos apreciar que aquella siempre ha gozado de personalidad jurídica internacional, relacionándose con los distintos Estados como uno más y manteniendo contactos diplomáticos con ellos, independientemente de la posesión o no de un territorio; es decir que siempre ha sido reconocida por la comunidad internacional de manera ininterrumpida. Por tanto, no es el territorio el que hace que la Santa Sede sea un sujeto de derecho internacional, sino su propia personalidad jurídica y sus características, que ha sabido mantener y que hace de la Iglesia un partícipe más dentro de la comunidad internacional. La Santa Sede renunciaba a los Estados Pontificios y aceptaba la situación creada por el proceso de la unidad italiana y, a cambio, veía reconocida su soberanía territorial, la cual garantizaba su inmunidad de coacción. La Sede Apostólica, como reino soberano sobre su territorio e independiente, tiene total capacidad de poder relacionarse con otros Estados en paridad.

Uno de los motivos más importantes para defender esta supervivencia de la personalidad jurídica internacional de los territorios de la Santa Sede son las relaciones internacionales que durante todos esos años se mantuvieron entre la Iglesia y el resto de los Estados. Es importante hacer hincapié en esta cuestión, ya que la personalidad jurídica del Estado de la Ciudad del Vaticano ha sido muy discutida, mientras que la personalidad jurídica de la Santa Sede no ha sido tan cuestionada, respetando la mayoría de la doctrina el estatuto jurídico internacional de la misma. Sin embargo, mediante un breve análisis de las relaciones internacionales que mantuvo la Santa Sede con el resto de los entes internacionales durante los años en que esta se encontraba sin territorio –desde la pérdida de los Estados Pontificios en 1870 hasta 1929– podemos comprobar cómo la

personalidad jurídica internacional permaneció intacta a pesar de faltar un reconocimiento legal, siendo notable en este caso la práctica observada por la comunidad internacional con la Iglesia.

I.4.2. ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO

Tiene especial interés analizar el origen, naturaleza y singularidad de la **Santa Sede** y del **Estado de la Ciudad del Vaticano**, ya que tienen una indudable relación con la **Orden de Malta** en el plano del derecho internacional público, así como por su común naturaleza religiosa. De los tres se discute su precisa naturaleza o el alcance exacto de su personalidad jurídica internacional y, obviamente, de su soberanía. No solo a la Orden de Malta se le niega su condición de sujeto de derecho internacional por un sector no pequeño de la doctrina y de los Estados, también a la Santa Sede y al Estado de la Ciudad del Vaticano se les niega por algunos y se les discute el alcance de su soberanía a causa de su ausencia de población y de su marcado carácter funcional. Se podría llegar a decir que su territorio es más una sede o lugar que el asentamiento de un pueblo, puesto que carece de tal población y las relaciones internacionales quedan encomendadas por el Estado de la Ciudad del Vaticano a la Santa Sede, que actúa en su representación. Por otra parte, esta carece propiamente de territorio, ya que dispone de él o lo posee a través del Estado de la Ciudad del Vaticano, pero no *per se*. ¿Qué decir de su naturaleza religiosa, que poco tiene que ver con un Estado al uso? El art. 24 del Tratado de Letrán contiene una declaración en relación con su misión, a la que otorga una clara naturaleza funcional, más propia de una organización internacional que de un Estado. En ese mismo artículo, la Santa Sede afirma expresamente que no desea la soberanía, sino para poder cumplir sus fines espirituales y humanitarios, y se define la posición de la Iglesia en política internacional.

Siguiendo a Voltas⁴⁵, respecto de la Ciudad del Vaticano, territorio de la Santa Sede, se trata propiamente de un Estado, aunque sea un Estado del todo singular. En principio, hay que distinguir entre el Estado vaticano y la Iglesia, entre el papa, cabeza de la Iglesia, y el papa, jefe del Estado de la Ciudad del Vaticano; por más que las funciones puedan confundirse, los conceptos son diversos. Aunque no existiese el poder temporal en ese territorio vaticano, la Iglesia sería siempre una sociedad con el pontífice de Roma como cabeza suprema y como monarca de la citada sociedad, si bien se trata de una sociedad espiritual por su carácter, pero también temporal por los hombres de que consta y los medios humanos que necesita.

Como hemos visto, la firma de los Pactos de Letrán, en 1929, dio lugar al nacimiento del Estado de la Ciudad del Vaticano. Estos Pactos, también llamados

⁴⁵ Voltas, Pedro, *La Ciudad del Vaticano o la Cuestión Romana*, Madrid, 1931, págs. 1 a 25. Como en el apartado precedente, seguimos a este autor en la breve exposición de este apartado a efectos meramente introductorios en la materia objeto de esta obra.

lateranenses, comprenden un *tratado político*, un *concordato* y un *convenio financiero*. Nace así un Estado nuevo sujeto a la Santa Sede; con ello, se aseguraba a la Iglesia católica una independencia absoluta para el cumplimiento de su misión en el mundo y se le garantizaba de forma incontestable en el ámbito internacional su soberanía exclusiva en su territorio. Es de destacar que la representación en el exterior del Estado de la Ciudad del Vaticano se encomienda a la Santa Sede y es ejercida por el Sumo Pontífice a través de la Secretaría de Estado.

En la doctrina existe división de opiniones acerca de la existencia o no de dos personalidades jurídicas de derecho internacional, la Santa Sede, de un lado, y el Estado de la Ciudad del Vaticano, del otro. Sin embargo, a nuestro parecer, la cuestión es evidente y no solo el espíritu, sino la propia letra de los Tratados de Letrán es diáfana en el sentido de que la Santa Sede, por una parte, y el Estado de la Ciudad del Vaticano, por otro, son dos sujetos de derecho internacional perfectamente diferenciados, aunque el segundo sea mero instrumento del primero.

El Estado de la Ciudad del Vaticano posee un carácter peculiar y, aunque en él se refleje la idiosincrasia peculiar de la Iglesia, tiene además su propia entidad, es decir, naturaleza jurídica propia, y, como tal, se encuentra formando parte de los sujetos internacionales y actuando consecuentemente. Se podría comparar la organización política del Estado de la Ciudad del Vaticano con la de otros micro-estados, tales como Mónaco, San Marino..., aunque sigue teniendo ciertas características peculiares que lo diferencian de estos y que son las siguientes:

- *Territorio*. El fin primordial de los Pactos de Letrán fue la constitución de una soberanía territorial originaria, asegurando con ello a la Santa Sede su independencia para cumplir su misión espiritual. Ya se ha mencionado que la Santa Sede requería una soberanía temporal para poder garantizar la soberanía espiritual y poder cumplir la misión que le había sido encomendada, como dice el preámbulo del “tratado político”: «... in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale le garantisca l’assoluta indipendenza per l’adempimento della Sua alta missione nel mondo».

Sin embargo, la naturaleza de la Ciudad del Vaticano tiene ciertas singularidades, ya que el Tratado pone de manifiesto que, como Estado, la Ciudad del Vaticano no podrá subsistir sino en virtud de la estrecha relación que la une con el Estado italiano, con el que se crean una serie de servidumbres a su favor o a su cargo: servicios públicos, relaciones de vecindad e inmunidad y extraterritorialidad. Merece la pena resaltar el hecho de que el territorio de la Santa Sede se constituyó como territorio estatal pero neutralizado, condición impuesta por ella, lo que debe interpretarse como una declaración unilateral que se hace para sustraerse de posibles conflictos interestatales que pudieran presentarse, según el texto del artículo que lo recoge: «La Santa Sede, in relazione alla sovranità che le compete ache nel campo internazionale... In conseguenza de ciò la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile».

- *Población.* La combinación del criterio funcional y de residencia en la Ciudad del Vaticano da como resultado el otorgamiento de la *ciudadanía* vaticana; por tanto, la pérdida de la ciudadanía se produce por cese del cargo o por pérdida de la residencia. La noción de *nacionalidad* falta por completo, ya que no se adquiere la ciudadanía por nacimiento, sino por el hecho de tener una función vinculada a una residencia en el territorio, función que no suele estar al servicio de la Ciudad del Vaticano sino de la Santa Sede como órgano supremo vinculado a la Ciudad vaticana.

- *Poder.* En el Tratado de Letrán Italia declara reconocer la jurisdicción soberana de la Santa Sede, lo que supone la existencia de un ente con capacidad jurídica internacional. La legislación interna vaticana ha dado a la Ciudad del Vaticano un régimen que se identifica con el de una monarquía absoluta. Hay que reiterar el hecho de que es la Santa Sede la que tiene el control de la Ciudad del Vaticano, ya que la segunda se creó al servicio de la primera, siendo el papa la persona que se encuentra a la cabeza de aquella, la Sede Apostólica.

Concurren, por tanto, en la Ciudad del Vaticano: un colectivo o número suficiente de personas, un territorio, medios de subsistencia y estabilidad y seguridad.

*Un Estado es una organización política de una sociedad perfecta, así como el gobierno es el órgano del Estado. Una sociedad perfecta es una reunión de hombres en un determinado territorio con el propósito y con los medios de conseguir suficientemente el fin de la vida presente. Estos conceptos están encadenados y uno depende de otro. Así, el Gobierno presupone el Estado, y el Estado la Sociedad*⁴⁶.

Por todo lo dicho, este autor admite ampliamente que la Ciudad del Vaticano puede llamarse *Estado Vaticano*, aunque se trate de un caso único dentro del mundo del derecho internacional. Siguiendo a Puente Egido⁴⁷, el Estado de la Ciudad del Vaticano es un sujeto soberano de carácter territorial con personalidad jurídica propia, constituido al servicio de otro sujeto internacional ya existente, la Santa Sede o Iglesia católica, y reconocido como tal por los Estados. Los canonistas vinculan la existencia del *Principatus Civilis Sanctae Sedis* a la independencia o inmunidad necesaria para el ejercicio normal de la potestad espiritual; por ello son muchos los autores que, debido al principio de subsidiariedad, han calificado a la Ciudad del Vaticano como un Estado objeto o Estado fin: el *Estado de la Ciudad del Vaticano* sería un medio en el ejercicio de la misión sobrenatural de la Santa Sede. Entre la doctrina predomina la opinión de que este Estado vaticano no es de necesidad absoluta para la Santa Sede, ya que esta siempre ha dispuesto de su independencia y soberanía espiritual. La petición de *Estado*

⁴⁶ Voltas, *ibid*, pág. 28 a 30.

⁴⁷ Puente Egido, J., *La Personalidad Internacional de la Ciudad del Vaticano*, Madrid, 1965, págs. 28 ss.

vaticano sería más bien una conveniencia, de necesidad relativa, que se funda en una necesidad permanente si se tienen en cuenta los modelos de organización política humana. Se conviene en que esta soberanía temporal es la que permite a la Santa Sede tener una independencia plena, perfecta, estable y manifiesta, es decir, el poder territorial es una consecuencia obligada dentro del orden humano: según los canonistas se logra así la deseada inmunidad de coacción.

Con base en lo expuesto, al papa se le deben reconocer dos clases de soberanía: la espiritual como jefe de la Iglesia y la temporal como jefe de un Estado; por tanto, la Santa Sede tiene el derecho de poseer el Estado que le ha sido concedido dentro de su territorio y el deber de respetar, tutelar y proteger el dominio temporal así constituido. El Estado vaticano, sin embargo, tiene tal carácter de subsidiariedad respecto de la Santa Sede que esta diferencia lo separa de las demás sociedades políticas, puesto que los Estados se constituyen en general al servicio y para el bienestar de los ciudadanos, mientras que el Vaticano como Estado está configurado al servicio de la Santa Sede y, por tanto, de la Iglesia. Esta diferencia no es un obstáculo para que el Vaticano posea un verdadero carácter estatal.

La singular subordinación en que se encuentra el Estado vaticano exige que la Santa Sede sea en todo momento *sujeto de soberanía*, que posee como derecho propio intangible y perpetuo. Igualmente, no se debe olvidar que el derecho internacional no decide la existencia o no de un Estado porque considere un determinado ente que tiene “puro derecho”, sino por muchas otras circunstancias históricas y sociológicas, que son las que realmente determinan la aparición de un Estado, y así ha ocurrido con la larga trayectoria histórica de los Estados Pontificios. Conviene en este punto hacer un inciso y avanzar que la Orden de Malta surgió como sujeto o persona internacional por ser fruto de circunstancias de aquella naturaleza, en las que los sucesivos asentamientos territoriales que hubo de sobrellevar no han sido los únicos factores determinantes de su condición de sujeto de derecho internacional.

En referencia al tratamiento de la Ciudad del Vaticano como nuevo Estado o la continuidad de este en relación con los antiguos Estados Pontificios, la cuestión presenta cierta ambigüedad, incluso en los propios Pactos de Letrán. Lo único claro es que ambos han estado y están al servicio de la Iglesia, cuya personalidad jurídica internacional –como ya se ha dicho repetidas veces– sobrevivió a los hechos de 1870; es decir, lo que sí es indiscutible que sobrevivió fue la personalidad jurídica de la Santa Sede.

Respecto a las relaciones internacionales de esta hasta 1870, tiempo en que tenía la Iglesia (entre el 752 y 1870) la condición de soberano temporal, no se planteó ningún problema al respecto; sin embargo, cuando se pierden los Estados Pontificios en esa fecha y, por tanto, el poder temporal, es cuando surge la duda sobre la naturaleza del *ius legationis*. Los agentes diplomáticos de la Santa Sede continuaron acreditados participando en conferencias y en todas aquellas actuaciones en las que tenían que intervenir: se realizaba así una asimilación con

los diplomáticos acreditados ante la Santa Sede y con los diplomáticos acreditados ante un gobierno cualquiera de los existentes. La actitud de las potencias europeas fue decisiva durante esa larga época, ya que mantuvieron el Cuerpo diplomático acreditado ante la Sede Apostólica. Al final, respecto a este asunto los Pactos de Letrán (1929) no hicieron más que confirmar y regular lo que ya era una práctica establecida.

Por otra parte, la aludida *neutralidad* del Estado vaticano sirve al propósito de permanecer al margen de todo conflicto entre Estados. Esto también se convierte en una seguridad para el Reino de Italia, ya que desde el territorio vaticano no podrán partir acciones hostiles contra ella y, al contrario, Italia también se compromete a respetar esa neutralidad e inviolabilidad de los espacios vaticanos. El acontecimiento de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ha evidenciado el respeto de terceros Estados a la neutralidad de la Ciudad del Vaticano.

Los vínculos que tiene con Italia sí son dignos de mención por razones obvias: el Estado vaticano y el Estado italiano mantienen una situación de simbiosis, lo que es habitual en todos los microestados respecto del Estado que los acoge. Sin embargo, aquí la nota de especialidad radica en que esta situación se encuentra regulada por un tratado internacional, el de Letrán, que, a su vez, ha servido de base para la multitud de acuerdos posteriores entre los dos Estados en relaciones de vecindad, en materia de sanidad, transportes, moneda, etc. Aunque en la mayor parte de estos convenios figura como parte contratante la Santa Sede, lo hace en calidad de órgano ejecutor de la Ciudad del Vaticano.

A partir de la creación del Estado Vaticano (1929), ha sido mucho más activa la participación de la Santa Sede en conferencias y organizaciones internacionales. Es importante matizar que esta, debido a su carácter neutral, puede y ha querido participar en todos los sucesos internacionales, pero siempre y cuando su implicación no comprometa su propósito de abstenerse de intervenir en toda controversia entre Estados, y así se ha conducido hasta ahora. Existe un número limitado de materias que son del interés de la Santa Sede en la cooperación internacional: comunicaciones, ayuda técnica y humanitaria, convenciones financieras, cultura y navegación. En las reuniones más técnicas la participación se opera como Estado de la Ciudad del Vaticano, en el resto suele ser la Santa Sede la que suscribe las mismas. Esta dualidad puede dar a entender que la Santa Sede quiere manifestar su autoridad moral y su deseo de colaborar en asuntos internacionales de indubitable interés o transcendencia.

Después de todas las características que se atribuyen al Estado Vaticano y una vez examinadas sus relaciones con terceros Estados, se podría deducir que se trata de un sujeto de derecho internacional territorial –a diferencia de la Santa Sede, cuya condición, como ya se ha dicho, es la de sujeto internacional no territorial– con capacidad jurídica internacional, creado al servicio de otro ente, respecto del cual está en una radical relación de subordinación.

I.4.3. LA SANTA SEDE

La Paz de Westfalia (1648) supuso un antes y un después para la Iglesia católica, ya que implicó la sustitución de la idea de una autoridad y una organización imperial-eclesiástica, que operaba hasta ese momento por encima de los Estados, por la idea de Estados jurídicamente soberanos que confiaban en la ley internacional y en el equilibrio de poder para regular sus relaciones. Esta soberanía se definía como un acuerdo institucional para la organización de la vida política sobre la base de dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos a las estructuras de la autoridad interna.

Esta es otra prueba más de la capacidad de supervivencia de la Iglesia católica, que necesitó en ese momento articular mecanismos e instrumentos que le permitiesen sobrevivir en esa nueva realidad y seguir siendo considerada como un actor internacional externo a la soberanía de los Estados y, a su vez, mantener cierta capacidad de influencia sobre la toma de decisiones y actuación de los Estados soberanos. El modelo descentralizado pos-Westfalia era radicalmente opuesto a la Santa Sede y su doctrina, porque su fundamento era la soberanía de los Estados, cuya autoridad no estaba sometida a ningún otro poder que pudiera limitar su libertad de actuación. De esta forma comienza una época para la Iglesia en la que los Estados la excluyen de la capacidad que siempre había tenido de influir en decisiones de Estados soberanos.

La naturaleza de la Santa Sede y, por tanto, los Pactos de Letrán (1929) han dado lugar a diversas posiciones doctrinales y a una larga lista de teorías, desde su consideración como parte contratante en calidad de sujeto interno de derecho italiano hasta la atribución del carácter de Estado, suponiendo que nunca cejó en tal condición, a pesar de la pérdida de sus territorios y de su soberanía temporal desde 1870 arrebatados por el Estado italiano. En relación con la capacidad de la Santa Sede en el momento de la firma de los Acuerdos de Letrán y según parte de la doctrina, la Santa Sede los firmó como *persona de derecho interno italiano* y será, después de la ratificación y en virtud de esos Acuerdos, cuando adquiriera el carácter de *persona jurídica internacional*. Otros autores italianos consideran razonable la opinión opuesta, es decir, estiman que la Santa Sede a partir de 1870 ya no era un Estado, pero sí tenía personalidad jurídica internacional propia, y sostienen que todas las relaciones diplomáticas que mantuvo desde 1870 hasta 1929 demuestran la existencia de esa personalidad, por lo que, en efecto, tendría capacidad internacional para concertar tratados o acuerdos, tal y como sucedió. Es interesante retener estas posiciones doctrinales porque las veremos reproducidas y aplicadas a la situación jurídica internacional de la Orden de Malta de manera casi mimética.

En el extremo opuesto, se encuentra la postura de la mayoría de los canonistas y algunos internacionalistas que consideran que la Santa Sede nunca perdió su personalidad jurídica internacional como Estado, es decir, que la Ciudad del Vaticano, constituida con base en los Pactos de Letrán, no sería un nuevo Estado, sino la continuación de un antiguo Estado (los Estados Pontificios), que

nunca llegó a desaparecer completamente, aunque quedase reducido a tamaña dimensión en 1870. Siguiendo esta última teoría nos encontraríamos con la Santa Sede como ente no territorial con personalidad jurídica internacional propia y los Estados Pontificios, ente territorial vinculado y subordinado a la Santa Sede con personalidad jurídica internacional propia, el cual, una vez desaparecido en esa fecha, pervivió en cierto modo y fue continuado por la Ciudad del Vaticano desde 1929 en virtud de los acuerdos pactados en Letrán, que se firmaron entre dos sujetos de derecho internacional, la Santa Sede y el Estado italiano⁴⁸. Al parecer, la mayoría de los que se inclinan por esta tesis se apoyan en el propio Tratado lateranense, ya que en este no se habla de cesión, sino de reconocimiento de la soberanía, por lo que se sobrentiende que es una soberanía ya existente. En el preámbulo del Tratado, Italia le concede a la Santa Sede una garantía, lo que no hace más que clarificar el hecho de que se trató de un reconocimiento y no de una transferencia de soberanía.

Por último, encontramos la postura que propugna que los antiguos Estados Pontificios desaparecieron debido a la capitulación y ocupación de Roma (1870), y se creó un nuevo Estado en virtud de los Acuerdos de Letrán; sin embargo, los defensores de esta teoría afirman la *pervivencia* de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y la capacidad de esta para concertar un tratado con Italia. La mayoría de los autores de derecho internacional se encuentran a favor de esta última teoría, y Puente Egido⁴⁹ también considera que esta es la que más se adapta a los hechos históricos y a los propios Pactos de Letrán de 1929. La doctrina defensora de esta hipótesis estima que los mencionados acuerdos se propusieron crear un Estado para la Santa Sede, donde tendría soberanía territorial, pero se trataría de un Estado nuevo, sin conexión jurídica alguna con el anterior. Opinan que esos acuerdos no hicieron más que afirmar y reconocer lo que de hecho ya existía, debido a que la Santa Sede y el papa llevaban desde 1870 ejerciendo una autoridad de hecho sobre los territorios que posteriormente (1919) les concedería y pasarían a formar el Estado Vaticano⁵⁰.

Por nuestra parte, sostenemos que la personalidad jurídica del Estado de la Ciudad del Vaticano no es una creación reciente consecuencia de lo acordado en Letrán, sino que estos territorios de la Santa Sede heredan la personalidad jurídica internacional que en su momento tuvieron los Estados Pontificios⁵¹ y que pervivió desde su pérdida en 1870 hasta 1929 (Tratado de Letrán), data en que se le reconoce la recuperación de mínimos territorios, surgiendo así el *Estado de la Ciudad del Vaticano*.

⁴⁸ Anzilotti, Dionisio, "La condizione giuridica internazionale della S. Sede in seguito agli accordi del Laterano", en *Rivista di Diritto Internazionale*, (1929), págs. 4 a 26.

⁴⁹ Puente Egido, J., *ibid.*, págs. 28 ss.

⁵⁰ Diena, Giulio, "La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli accordi Lateranensi dell'11 febbraio 1929", en *Rivista di...*, págs. 36 a 49.

⁵¹ Se puede retrotraer su fundación formal al mandato del papa Esteban II (752-757), quien los recupera gracias a la intervención militar del rey franco Pipino (751-768) contra los lombardos. Reivindicación papal fundada en la falsa "Donación de Constantino", en virtud de la cual, supuestamente, este último había encomendado la soberanía de Italia y Occidente al papa Silvestre I (314-335) cediéndole el uso de las insignias imperiales.

Como conclusión y resumen de estas diferentes teorías, consideramos que los problemas debatidos se reducen a la capacidad de la Santa Sede para ejercer una soberanía territorial, la relación entre la personalidad internacional de la Santa Sede y la soberanía temporal, y la relación entre los antiguos Estados Pontificios y la nueva Ciudad del Vaticano. Según todo lo expuesto, lo que queda claro es la determinación por parte de Italia de reconocer un derecho soberano de la Santa Sede sobre este territorio y, en consecuencia, su posesión o pertenencia. No llegan a tener sentido las teorías de algunos autores sobre la incapacidad de la Santa Sede para concertar un acuerdo, porque durante toda su historia ha mantenido relaciones diplomáticas con toda clase de potencias, actuando *de facto* y *de iure* como sujeto internacional reconocido por todos ellos.

Con la firma de los Pactos de Letrán de 1929 y gracias a la actividad internacional de la Santa Sede, que la hace estar presente en las nacientes organizaciones internacionales, se inicia una nueva etapa de cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales Iglesia-Estados. Esta estrategia de resurgimiento persigue el afianzamiento de la subjetividad internacional de la Santa Sede, que, aunque nunca se había perdido, queda reforzada. De esta forma, la Santa Sede suscribe múltiples concordatos y acuerdos bilaterales, numerosos tratados internacionales de carácter multilateral, actúa como Estado miembro de organizaciones internacionales y participa como observador en numerosos organismos.

La naturaleza que define a la Iglesia le impide reconocer una autoridad superior y una jurisdicción superior y, por tanto, presenta rasgos de incompatibilidad absoluta con el derecho internacional y todos los organismos y entes que lo conforman. No obstante, esto no ha impedido a la Santa Sede integrarse con un estatuto paraestatal en la comunidad internacional, evitando de esta forma las notas discrepantes entre la naturaleza de la Iglesia y esta incursión internacional⁵². De hecho, la presencia de la Iglesia en el proceso histórico de formación del actual derecho internacional resulta incuestionable.

Sin embargo y a pesar de que durante toda su historia la Santa Sede ha mantenido su personalidad jurídica internacional y ha ejercido sus relaciones con todos los Estados, la Organización de las Naciones Unidas no le otorgó la categoría de miembro de pleno derecho y quedó como simple Observador Permanente, al igual que la Orden de Malta, pese a que la Iglesia reclamó su capacidad para obtener plenos derechos. Actualmente, la ONU ha reconocido mayor capacidad a la Santa Sede al admitir su singularidad y excepcionalidad internacional, aun existiendo grandes incompatibilidades, tales como el estatuto de neutralidad que la caracteriza. Así, el servicio diplomático vaticano, tras una gran actividad, consiguió un nuevo estatuto para la Santa Sede en las Naciones Unidas, lo que la convirtió en "Estado proponente y deliberante", y con ello dejó de ser un mero observador, asegurándose una participación plena en los deba-

⁵² Jiménez García, Francisco, *La Internacionalidad de la Santa Sede y la Constitucionalidad de sus Acuerdos con España*, Madrid, 2006, págs. 19 ss.

tes de la Asamblea General, con un estatuto muy superior al que tenía anteriormente. Después de todo lo expuesto, no ha lugar a dudar sobre la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, tratándose de una entidad que mantiene relaciones internacionales con ciento ochenta y tres Estados, a los que hay que añadir sus relaciones diplomáticas con la Unión Europea, la Orden de Malta y sus especiales relaciones con la Federación Rusa y la Autoridad Palestina.

El hecho de que la Santa Sede pueda celebrar tratados internacionales, nombrar y recibir a representantes internacionales, gozar de inmunidades y privilegios o mediar en conflictos internacionales no la iguala a un Estado, aunque nos permite constatar su subjetividad internacional, exactamente igual a la reconocida a la Orden de Malta. La Sede Apostólica no puede tener una soberanía estatal a la que no se le presume límite alguno en el ámbito internacional, ya que no es un Estado propiamente dicho ni reúne todos los requisitos que esa categoría conlleva en sentido estricto. Por estos motivos, no puede ser parte en cualquier tratado internacional ni participar como miembro de pleno derecho de cualquier institución u organización internacional. En virtud de su estatuto especial, no es destinataria de determinadas obligaciones ni puede ejercer ciertos derechos, por lo que la personalidad jurídica de la Santa Sede en el seno de la comunidad internacional es singular y, aunque tiene una incesante actividad en el plano internacional, adolece de una serie de limitaciones en sus derechos que justifican ese carácter especial. Jiménez García⁵³, al que seguimos, hace hincapié en el complejo carácter de la Santa Sede como entidad en sí misma, que se compone de tres elementos esenciales:

- la Iglesia católica, con/de alcance universal;
- una entidad político-territorial, como es la Ciudad del Vaticano, a la que se adscribe una población; y
- una organización política, la propia de la Sede Apostólica, cuya máxima autoridad es el Romano Pontífice en el seno del Colegio Episcopal.

Desde el punto de vista del derecho canónico, la Iglesia católica y la Santa Sede son dos personas morales distintas; sin embargo, en el plano internacional ya hemos visto que se plantea quién es el titular o titulares de la personalidad jurídica, es decir, ¿es posible hablar de un solo sujeto o, por el contrario, nos encontramos ante la necesidad de tener que diferenciar entre dos o, incluso, tres entidades subjetivas sometidas a la autoridad del papa: la Iglesia católica, la Ciudad del Vaticano y la Santa Sede? En la práctica, el sujeto internacional, esto es, quien actúa es la Santa Sede como órgano central del gobierno de la Iglesia y como gobierno del Estado de la Ciudad del Vaticano, situados ambos bajo la superior y común autoridad del papa. Por tanto, se podría llegar a hablar incluso de tres personas morales distintas y una sola personalidad internacional encabezada por la Santa Sede como órgano de gobierno de las otras dos entidades

⁵³ Jiménez García, *ibid.*, págs. 51 ss.

(Iglesia católica y Ciudad del Vaticano). En esta formulación respecto a la Ciudad del Vaticano y al margen de sus peculiaridades, se ha destacado el carácter de Estado instrumental para centralizar y facilitar la labor de la Santa Sede como dirección y administración de la Iglesia. Se mantiene, pues, que son dos entidades distintas y no intercambiables. En cambio, como ya dijimos en el apartado anterior, se afirma que la Ciudad del Vaticano se ha creado para garantizar la independencia de otro sujeto internacional como es la Santa Sede. Se debe matizar que, en el caso de contraer obligaciones internacionales, solo se vincula a la parte contratante, que sería la Santa Sede, porque es la dotada de personalidad jurídica internacional suficiente para poder establecer acuerdos con otros Estados, que son también sujetos de derecho internacional.

Todo esto evidencia la dependencia jurídica de la Ciudad del Vaticano respecto de la Santa Sede y que el propósito de su creación ha sido que este microestado se encuentre al servicio de su gobierno, la Santa Sede. Debemos destacar las palabras del papa Juan Pablo II en su carta de 20 de noviembre de 1982 dirigida al cardenal secretario de Estado acerca de la misión de la Ciudad del Vaticano:

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: existe para la conveniente garantía del ejercicio de la libertad espiritual de la Sede Apostólica, esto es, 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 obra pastoral dirigida a todo el género humano; no posee una sociedad propia para la cual haya sido constituido, ni siquiera se basa sobre las formas de acción social que determinan de ordinario la estructura y la organización de cualquier otro Estado. Además, las personas que colaboran con la Sede Apostólica, o incluso cooperan en el gobierno dentro del Estado de la Ciudad del Vaticano, no son, salvo pocas excepciones, ciudadanos de este, ni, en consecuencia, tienen los derechos y las obligaciones (en particular las tributarias) que ordinariamente nacen de la pertenencia a un Estado.

Según lo anterior, la diplomacia y actividades internacionales del papa no derivan de la soberanía territorial vaticana, sino de ser cabeza de la Iglesia católica, por tanto, los lazos diplomáticos existen con la Iglesia católica y no con el Vaticano. De hecho, cuando el Vaticano suscribe directamente algún tratado internacional, en general, se hace referencia a la Santa Sede como representante internacional del sujeto contratante. Esto es así porque, independientemente de cuál sea la entidad que firme los acuerdos o tratados internacionales, detrás se encuentra el ente real con el que los terceros entes internacionales contraen derechos y obligaciones, la Santa Sede. De este modo, esta actúa como la representación institucional de una organización transnacional religiosa que, además de tener una importante tradición histórica, posee una organización política y

un soporte territorial internacionalmente reconocidos. Su principal característica es su fundamento religioso y su misión espiritual en el derecho internacional de tal modo que no se entiende la Santa Sede sin la Iglesia católica.

Aunque, como hemos indicado, por su naturaleza, la Iglesia se considera en un plano superior al de los restantes sujetos de derecho internacional utiliza las categorías de Estado –Ciudad del Vaticano– y personalidad jurídica internacional –Santa Sede–, pero son razones de conveniencia histórica las que aconsejan la utilización de estas categorías con sus entes ocupándolas; por tanto, gran parte de la doctrina considera que la Santa Sede y su personalidad internacional reconocida tienen un carácter instrumental respecto de la Iglesia. En la mayoría de los tratados suscritos se hace referencia a dos entidades, la política (Santa Sede) y la confesional (Iglesia católica). Gran parte de la doctrina jurídica considera que la soberanía espiritual no es el único título de legitimidad de esta entidad para participar en la comunidad internacional, pues sería discriminatorio respecto a las demás confesiones y atentaría contra la neutralidad –o laicidad– de la comunidad internacional.

Se afirma que esta ha reconocido a la Santa Sede una personalidad jurídica especial adquirida desde los comienzos en virtud de su autoridad moral unida a su soberanía temporal, porque su soberanía espiritual es el principal título que históricamente ha legitimado su personalidad internacional, pero matizando que esta en la actualidad no está basada en la adhesión a esa soberanía espiritual considerada en sí misma, sino en el hecho de que tal soberanía se asienta en tradiciones duraderas de actividad jurídica en el orden internacional. Se trata del papel histórico jugado en la formación del orden internacional, lo que justifica su participación como sujeto jurídico efectivo. «El prestigio e influencia, unido al respeto que la Iglesia inspira a la mayoría de los Gobiernos, es el fundamento sobre el que se apoya esta condición histórica de independencia y soberanía que constituye la base de la subjetividad internacional de la Iglesia»⁵⁴.

Esta independencia y soberanía de la Santa Sede no está basada solo en el derecho canónico, sino en la costumbre general de derecho internacional y en la práctica de los Estados. El reconocimiento de esta soberanía por el derecho interno italiano en la Ley de Garantías de 1871 y por el Tratado de Letrán de 1929 es puramente declaratorio de su naturaleza. De esta forma, la Santa Sede se ha convertido históricamente en un sujeto de derecho internacional consuetudinario entre todos los Estados, católicos o no. La actividad religiosa y los fines religiosos de la Iglesia constituyen la base jurídica esencial de la Santa Sede, lo que no significa que su actividad internacional se tenga que limitar a estas cuestiones. Negar el carácter religioso de la Santa Sede es como negar el carácter político del Estado o el carácter funcional de las organizaciones internacionales; sin embargo, su personalidad jurídica no tiene por qué quedar obligada o limitada

⁵⁴ Jiménez García, *ibid.*, pág. 63, citando a Arangio-Ruiz, Gaetano, “Note sulla personalità internazionale della Santa Sede” en *La Politica Internazionale della Santa Sede (1965-1990)*, Perugia, 1992, pág. 33.

por estas características. Esto significa que no existe una relación de igualdad con los Estados, ya que su naturaleza y estatuto internacional son diferentes. Para la Iglesia católica se ha diseñado una *lex specialis*, que es el *Estado de la Ciudad del Vaticano*, su realidad territorial y político-organizativa, fórmula que satisface los intereses temporales y políticos de la Iglesia. Por otra parte, mediante el recurso a la tradición histórica, la territorialidad y la organización política centralizada de la Iglesia, el resto de los Estados impide que otras organizaciones religiosas accedan a un estatuto de sujeto internacional similar al de la Santa Sede; por tanto, esta es un centro de poder independiente, que goza de personalidad internacional, con capacidad de realizar actos jurídicamente propios, ejerciendo, por tanto, una soberanía externa que la hace capaz de ser sujeto imputable de normas y relaciones internacionales siendo un ente independiente, lo que significa que no tiene sujeción a ningún otro poder.

La Santa Sede es el órgano de gobierno de la Iglesia católica y está constituido por el propio papa, las Congregaciones, los Tribunales, los Oficios, la Secretaría de Estado y otras instituciones de la Curia Romana que se ocupan de los asuntos de la Iglesia universal. El caso de la Iglesia católica es contemplado en la actualidad desde el derecho internacional público como el de la comunidad de fieles cuyo jefe es el papa con suprema potestad y jurisdicción sobre toda la Iglesia universal; en otras palabras, el sujeto de derecho internacional no sería el papa, sino la Iglesia católica personificada en la Santa Sede con el papa a su frente. Ello nos permite subrayar, en orden a la cuestión que nos ocupa, la total ausencia de territorio y población, por tanto, un ente soberano con una estructura jerárquica y organización jurídica propias, con un fin exclusivamente religioso perfectamente institucionalizado que, sin embargo, está admitido normalmente en las relaciones internacionales. Una estructura que, salvando las diferencias, es predicable y recuerda en gran medida a la de la Orden de Malta.

La Iglesia católica es, lo venimos recalcando, un ente soberano que actúa en el ámbito internacional a través de la Santa Sede a pesar de no poseer un soporte territorial o población propia. Las relaciones entre la Iglesia y los Estados se encuentran reguladas por el derecho internacional y son pocas las voces discordantes acerca de estas afirmaciones. Reiteramos, pues, que la Iglesia católica posee una estructura jerárquica y organización jurídica propias, se ha institucionalizado con una finalidad exclusivamente religiosa y siempre ha sido admitida como tal en las relaciones internacionales.

Todo lo hasta aquí expuesto nos lleva a la conclusión de que el concepto de *soberanía* puede ser muy amplio, y la posesión de cierta soberanía no es determinante para el logro y disfrute de la condición de sujeto de derecho internacional.