



EL PROCESO DE REVISIÓN DEL CONCORDATO DE 1953

BEATRIZ CASTILLO

Universidad de Navarra

I. PRECEDENTES HISTÓRICOS

Aunque inicialmente pueda considerarse, con razón, que el tema de este estudio es suficientemente conocido y ha sido objeto de atenta consideración por la doctrina, sin embargo me ha parecido de interés volver sobre él porque, como el lector interesado podrá comprobar, he tenido la inigualable oportunidad de consultar algunos archivos del Fondo histórico de la Universidad de Navarra, con fuentes inéditas que aportan interesantes datos acerca de este período. El trabajo pretende estudiar, en efecto, el proceso de revisión del Concordato español de 1953 y, de manera particular, el período comprendido entre los años 1966 y 1973, coincidentes con la última etapa del Régimen franquista.

Sin embargo, previamente, es necesario referirse a los acontecimientos histórico-jurídicos que influyeron en la formación del Derecho eclesiástico de este período. En este sentido, y, a fin de explicar los principios en los que se basa —y aquellos que rechaza—, es preciso tener en cuenta que «la II República había impulsado un Derecho especial en materia religiosa, basado en una actitud abiertamente hostil con respecto a las Confesiones religiosas, especialmente en lo que se refiere a la Iglesia Católica, que era la única Confesión que tenía una presencia importante en la sociedad española y la exclusiva destinataria de muchas de las disposiciones restrictivas.

»Con este planteamiento, la República de 1931 encontró dificultades para integrar a los numerosísimos católicos españoles y ello fue una de las causas de su crisis. Probablemente también, este modo de regular el tema religioso explique en parte —como reacción pendular— el tenor de las soluciones que en esta materia adoptó el Régimen del General Franco»¹.

1. LOMBARDÍA, P., *Bases del Derecho eclesiástico español 1931-1977*, en sus *Escritos de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. IV, Pamplona 1991, pp. 543-544.

En efecto, el Derecho eclesiástico del Régimen de Franco, más que una imposición de determinados principios, fue una reacción contra los postulados republicanos. No hubo una alternancia democrática entre sistemas ideológicos, sino una guerra civil, en la que, inevitablemente, se crearon dos bandos. La victoria final de los conocidos con el término de nacionales, unida a los abusos cometidos durante la etapa republicana, favorecieron una regulación del factor religioso radicalmente opuesta a la de la II República.

II. BASES DEL DERECHO ECLESIASTICO DEL RÉGIMEN

La confesionalidad estatal se convierte en uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Así, el artículo 6.º del Fuero de los Españoles establece: «La profesión y práctica de la Religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial.

»Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica»².

Por tanto, a la Iglesia católica se le reconoce protección oficial, mientras que las demás confesiones se someten a un régimen de tolerancia del culto privado.

El planteamiento confesional chocaba, frontalmente, con los principios que regían la mayoría de los ordenamientos occidentales. Lombardía afirma que «cuando el Estado español proclamó en el tan comentado art. 6.º del Fuero de los Españoles su propia confesionalidad, su actitud sólo podía ser considerada por muchos hombres responsables de otros países como una travesura inoportuna. En 1940 la maravilla de arte jurídico del Concordato de Portugal parecía haber canonizado definitivamente un orden eclesiástico nuevo en el que la técnica de los juristas, la tolerancia de los católicos y la falta de agresividad de las instituciones forjadas por el liberalismo para con la Iglesia y sus realizaciones, parecían haber arrinconado definitivamente las viejas polémicas del XIX en las que los términos “confesionalidad” y “laicidad”, “clericalismo” y “anticlericalismo” tenían verdadera vigencia»³.

En este sentido, para comprender las diferencias existentes entre el Concordato español y sus contemporáneos, hay que recordar que en nuestro país interesaba, ante todo, preservar la tradición católica. Se desconfiaba de la libertad religiosa existente en las democracias liberales por estar fuertemente vinculada al indiferentismo: el Estado no protegía el derecho de sus ciudadanos a dar culto a Dios; era un árbitro agnóstico entre las distintas confesiones, a las que otorgaba el estatuto jurídico de asociaciones sometidas, por lo tanto, al Derecho común⁴.

2. *Fuero de los Españoles*, Ley de 17 de julio de 1945 (BOE n. 199, de 18 de julio de 1945).

3. LOMBARDÍA, P., *La confesionalidad del Estado, hoy*, en sus *Escritos de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico del Estado*, Pamplona, 1973, vol. I, pp. 400-401.

4. Cfr. *ibid.*, pp. 401-402.

III. EL CONCORDATO DE 1953

El Régimen del General Franco muestra un claro interés por mantener unas relaciones cordiales con la Santa Sede, recurriendo habitualmente a la legislación concordada. Como no existía ningún convenio en vigor —el de 1851 había sido tácitamente derogado con la Constitución de 1931—, el Estado promueve una serie de acuerdos parciales en 1941 (provisión de las sedes episcopales), 1942 (provisión de los beneficios no consistoriales), 1946 (seminarios y facultades eclesiásticas) y 1950 (erección de un vicariato castrense), que fueron coronados por el Concordato de 1953⁵.

En concordancia con el principio de confesionalidad, se trata de inspirar la legislación en la ley de Dios, «según la doctrina de la Santa Iglesia Católica»⁶. Como consecuencia, el Concordato nace con una marcada orientación pro-eclesiástica. Los únicos beneficios que aporta al Estado son dos: simboliza, por una parte, la superación del aislamiento internacional al que se había visto sometido nuestro país; y, en segundo lugar, otorga más garantías jurídicas a la intervención estatal en nombramientos eclesiásticos, ya conseguida en los Convenios de 1941 y 1946⁷.

No interesa demasiado que el Concordato sea un eficaz instrumento jurídico, porque la posibilidad de que se plantee algún conflicto es inimaginable. No es, por tanto, una norma clara. «Sus coordenadas doctrinales o genéricamente declarativas están mezcladas e incluso predominan sobre lo que debe ser una verdadera normatividad»⁸.

Por otra parte, la regulación concordataria se inspira en unos principios superados. «El Concordato español —escribe De la Hera— era papel mojado. ¿Por qué? Porque no se había previsto en absoluto la posibilidad de que la Iglesia y el Estado un día no se entendieran. Por tanto, todo funcionaría bien mientras ambas partes tuvieran una gran voluntad de entendimiento»⁹. Doce años después —un plazo relativamente corto—, el anacronismo y la imprecisión de su articulado impiden al Concordato hacer frente a los problemas que comienzan a plantearse.

5. Cfr. WAGNON, H., *Derecho concordatario*, en *Gran Enciclopedia Rialp*, Madrid 1972, p. 452.

6. *Principios del Movimiento Nacional*, Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 (BOE, n. 119, de 19 de mayo de 1958). Su texto completo es el siguiente: «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación».

No era una mera declaración de principios, puesto que el artículo 3.º de esta misma ley establecía la nulidad de cualquier disposición que vulnerase cualquiera de «los principios proclamados en la presente Ley fundamental».

7. Cfr. LOMBARDÍA, P., *Bases del Derecho eclesiástico español 1931-1977*, en sus *Escritos de Derecho canónico...*, cit., vol. IV, Pamplona 1991, p. 554.

8. CALVO, J., *Concordato y acuerdos parciales: Política y Derecho*, Pamplona 1977, p. 64.

9. DE LA HERA, A., *Historia de un discordato*, en «La actualidad económica» 847 (1974) 63.

IV. EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA Y SU INFLUENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado español entran en crisis en 1965, coincidiendo con la conclusión del Concilio Vaticano II.

Los documentos conciliares plasman los criterios pastorales que debe adoptar la Iglesia en las circunstancias del mundo actual. Profundizan, entre otros, en el tema de las relaciones Iglesia-Estado, propugnando una mayor independencia entre los ámbitos temporal y espiritual¹⁰. En este sentido, el n. 76 de la *Gaudium et spes* dispone: «es de gran importancia, sobre todo donde rige la sociedad pluralística, que se tenga la visión apropiada de la relación entre la comunidad política y la Iglesia (...). [Estas dos instituciones] son independientes y autónomas una de otra en el propio campo de cada una. Ambas, con todo, aunque por título diverso, están al servicio de la vocación personal y social de los mismos hombres».

Pero, por lo que a nuestro tema se refiere, entre todos los documentos conciliares destaca la Declaración *Dignitatis humanae*, carta magna de la independencia y libertad de la Iglesia ante el Estado¹¹, que proclama el derecho a la libertad religiosa, fundándolo, no «en la disposición subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza»¹².

Hasta este momento, el Magisterio de la Iglesia reconocía un régimen de tolerancia, basado en la distinción entre «autonomía jurídica de los ciudadanos —esfera de justificada independencia civil frente al poder coactivo del Estado— y autonomía moral, es decir, injustificada independencia del hombre respecto de Dios y de la ley divina dictada a su conciencia»¹³.

La *Dignitatis humanae* va más allá. Profundizando en la importante, y a veces olvidada, distinción entre moral y derecho, proclama que el derecho a la libertad religiosa «permanece también en aquellos que no cumplen la obligación de buscar la verdad»¹⁴. Se trata de un derecho civil, que demanda una esfera de independencia frente al poder coactivo del Estado, para que «en materia religiosa, ni se obligue

10. No podemos dejar de hacer una breve referencia a los documentos conciliares que, sin abarcar directamente la materia que nos ocupa en este trabajo, influyen indiscutiblemente en ella. En primer lugar, hay que hablar de la Constitución dogmática *Lumen gentium*, en la cual se explica el programa apostólico que le corresponde a la Iglesia en la etapa histórica actual. El otro documento de especial importancia es la Constitución pastoral *Gaudium et spes*. Estudia los criterios básicos de la convivencia en el mundo contemporáneo.

Por último, existen dos Decretos complementarios de los anteriores: *Apostolicam actuositatem* —acerca de los modos de realizar la acción apostólica— y *Ad gentes* —sobre la labor misionera—. Ambos explican en qué consiste el deber— enunciado por el n. 1 de la Declaración *Dignitatis humanae*— de difundir la palabra de Dios a todos los hombres (Cfr. DE FUENMAYOR, A., *La libertad religiosa*, Pamplona 1974, pp. 81-82).

11. Cfr. LÓPEZ DE PRADO, J., *Valor jurídico del Concordato actual*, en «Estudios eclesiásticos» 49 (1974) 436.

12. *Dignitatis humanae*, n. 2.

13. DE FUENMAYOR, A., op. cit., p. 26.

14. *Dignitatis humanae*, n. 2.

a nadie a obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella»¹⁵. Los poderes públicos únicamente deben crear las «condiciones propicias al desarrollo de la vida religiosa, a fin de que los ciudadanos puedan realmente ejercer los derechos de la religión»¹⁶.

En España comienza a estudiarse el alcance del número 6 de la *Dignitatis humanae*, referido al reconocimiento especial de una comunidad religiosa en el ordenamiento jurídico de un país¹⁷. Surge un debate doctrinal acerca de la compatibilidad entre libertad religiosa y confesionalidad. Algunos autores estiman que el Concilio «se manifiesta más bien favorable a un Estado que, siendo respetuoso y garantizando y protegiendo los valores religiosos en general, no acepte una religión determinada como propia y oficial»¹⁸. Otros, sin embargo, creen que, en un régimen confesional la libertad religiosa de los individuos no peligra; sino que conserva, en todos los casos, su plena autonomía¹⁹.

El Concilio no rechaza, en efecto, la confesionalidad del Estado, pero tampoco la considera como la tesis ideal. Admite, más bien, como un hecho, el espe-

Fuenmayor afirma que «es de capital importancia situar la libertad religiosa exactamente en el plano donde la ha situado el Concilio —que es el plano jurídico civil— y evitar que la noción de libertad religiosa se desplace al plano moral, porque este deslizamiento daría origen a graves confusiones» (DE FUENMAYOR, A., op. cit., p. 29).

15. *Dignitatis humanae*, n. 2.

16. *Ibid.*, n. 6.

17. «Si en atención a las peculiares circunstancias de los pueblos, una comunidad religiosa es especialmente reconocida en la ordenación jurídica de la sociedad, es necesario que al mismo tiempo se reconozca y respete el derecho a la libertad en materia religiosa de todos los ciudadanos y comunidades religiosas» (*Dignitatis humanae*, n. 6).

18. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, J., *Temática general de la revisión del Concordato español*, en *La institución concordataria en la actualidad, XIII Semana de Derecho Canónico*, Salamanca 1971, p. 493.

Para Lombardía, la Declaración conciliar parece más conciliable con un régimen democrático aconfesional: «El Concilio (...), teniendo presentes fundamentalmente los esquemas políticos en los que se da una notable aplicación del principio de participación, no hace sus fundamentales apelaciones a los poderes públicos, sino a la conciencia bien formada de los ciudadanos católicos, especialmente en orden a que la ley divina incida eficazmente en el orden temporal... (LOMBARDÍA, P., *Iglesia y Estado en la España actual*, en sus *Escritos de Derecho canónico y Derecho eclesialístico del estado*, vol. III, Pamplona 1974, pp. 523-524).

19. Cfr. DE LA HERA, A., *Confesionalidad y libertad religiosa*, en «Ius canonicum» XII (jul.-dic. 1972) 103. Este autor considera que «cuando, en el ejercicio de la función pública, el gobernante realiza sus funciones a tenor de las leyes que establecen la confesionalidad del Estado, no cumple un deber para con la Iglesia, sino un deber para con el pueblo; no renuncia a su personal ideología religiosa en beneficio de otra ideología religiosa distinta, sino en beneficio de la ideología política de la comunidad nacional» (*ibid.*).

La exposición de estas posturas doctrinales nos permite observar cómo ninguna de ellas rechaza la posible coexistencia de los principios de confesionalidad estatal y libertad religiosa. Lo que se discute es su mayor o menor compatibilidad.

Las opiniones doctrinales radicalmente discrepantes se manifiestan mucho tiempo después, una vez instaurado el sistema constitucional. Su punto de partida es la consideración de la libertad religiosa como un derecho no compatible con el ordenamiento de un Estado confesional.

cial reconocimiento, y lo justifica con base en las circunstancias peculiares de los pueblos²⁰. La confesionalidad se refiere, no sólo al caso del reconocimiento especial de la religión católica, sino también al caso de otras religiones. Allí, precisamente, la Iglesia debe velar especialmente por el respeto de los derechos de la minoría católica.

Parece, en definitiva, que los padres conciliares no defienden tanto el planteamiento confesional, como, en caso del especial reconocimiento, la unión inseparable entre dicho reconocimiento y la exigencia de un régimen civil de libertad religiosa²¹. Esta interpretación es acogida con particular interés por el Estado español, ya que le permite responder a las exigencias conciliares sin renunciar al principio de confesionalidad²².

Se quiere introducir la libertad religiosa en nuestro ordenamiento, dando, en primer lugar, una solución jurídica a los acatólicos. Después de laboriosos trámites, las Cortes aprueban la modificación del párrafo segundo del art. 6.º del Fuero de los Españoles, que queda redactado del siguiente modo: «El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público». Ese mismo año se promulga una ley de libertad religiosa²³.

20. Es interesante hacer notar que el texto conciliar no menciona expresamente el término confesionalidad, sino que habla del reconocimiento especial de una confesión, *en atención a las peculiares circunstancias de los pueblos*. Para Fuenmayor, esta expresión parece fundamentar la aceptación conciliar de la confesionalidad en un título puramente sociológico, y, por ello, contingente. El citado autor afirma, además, que estas palabras —*en atención a las peculiares circunstancias de los pueblos*— indican «el carácter hipotético del fenómeno contemplado, es decir, que se trata ni más ni menos de un supuesto de hecho, de algo que sin inconveniente puede ocurrir, de algo que está en la realidad práctica de las comunidades políticas» (DE FUENMAYOR, A., op. cit., p. 126).

21. Cfr. *ibid.*, p. 128. Fuenmayor continúa afirmando que la Iglesia «se considera satisfecha en el mundo de hoy con que se le reconozca un régimen de libertad religiosa, en los países donde está en minoría; y reclama ese régimen para las demás confesiones en los lugares donde Ella es mayoritaria. No le importa que —con criterio sociológico— exista un reconocimiento especial para una comunidad determinada si, con un juego limpio podemos decir, se garantiza también a las demás comunidades un régimen de auténtica libertad» (*ibid.*, p. 129).

22. Antonio Garrigues y Díaz Cañabate —embajador de España ante la Santa Sede— escribe una carta a Fernando María Castiella —ministro de Asuntos Exteriores—, incluyendo, entre los puntos «que podrían ser materia de conversación, y, más adelante, en su caso, de negociación», el de la confesionalidad. El embajador considera necesario introducir el principio de libertad religiosa en el ámbito de las relaciones con la Santa Sede, «salvando, como es natural, en todo caso, los supremos intereses del Estado y dentro de una actualización del Concordato» [*Carta de Garrigues a Castiella*, de 25 de enero de 1967 (*Fondo Histórico, Universidad de Navarra* —en adelante, FHUN—, 010.003.161, p. 4)]. Este modo de citar corresponde a los documentos que ya están digitalizados. Los bloques de tres cifras corresponden al siguiente criterio: 1.º) persona de la que procede en archivo concreto (p.e., en este caso, Garrigues); 2.º) número de caja; y 3.º) número de documento]. No se pretende, por tanto, suprimir el principio de confesionalidad. El propósito, parece ser, más bien, el de matizarlo con el de libertad religiosa.

23. Ley 44/1967, de 28 de junio.

V. INICIO DEL PROCESO DE REVISIÓN DEL CONCORDATO

Antes de concluir el Concilio, en España se habla ya de la necesidad de modificar el Concordato²⁴. Aunque han transcurrido sólo doce años desde su firma, se apela a la cláusula *rebus sic stantibus*, argumentando que este instrumento jurídico ha sido superado por las nuevas circunstancias históricas²⁵. Sin embargo, no parece ser ésta la única causa de la revisión concordataria. La ineficacia jurídica del Concordato se debe también a su propia imperfección. De la Hera afirma, en este sentido, que «la opinión pública española (...) aceptó sin crítica esa motivación —a todas luces inaceptable— del envejecimiento del Concordato. Porque, evidentemente, si la Iglesia católica ha cambiado a raíz del Vaticano II, habrá cambiado para todos, tanto para España como para cualquier otro país (...) Y que el Estado español haya cambiado en sus bases políticas, en sus planteamientos, más que Alemania desde los tiempos de Hitler, Italia desde los de Mussolini o Alsacia desde los de Napoleón, es una tesis que no se puede escuchar en serio»²⁶.

VI. EL PRIVILEGIO DE PRESENTACIÓN DE OBISPOS

En noviembre de 1965 el Papa clausura el Concilio. En el discurso pronunciado a las misiones diplomáticas asistentes, pide a los Estados que renuncien a inter-

24. El 5 de noviembre tiene lugar una conversación entre Monseñor Dell'Acqua —Sustituto de la Secretaría de Estado del Vaticano— y Garrigues. Se trata de «la relación entre los concordatos y específicamente, claro está, el Concordato español y las constituciones, decretos o recomendaciones del Concilio que está por terminar» [*Carta de Garrigues a Castiella*, de 6 de noviembre de 1965 (FHUN, 010.002.250, p. 1)].

25. La cláusula *rebus sic stantibus* es comúnmente aceptada como una de las causas de extinción de los convenios bilaterales, y también, por tanto, de los Concordatos (cfr. WAGNON, H., *Derecho concordatario*, en *Gran Enciclopedia Rialp*, Madrid, 1972, p. 452). Esta es también la postura de López de Prado, quien, al referirse al Concordato español de 1953, sostiene su inviabilidad, por oponerse al espíritu conciliar. Expone sus razones del siguiente modo: «Primera: Las circunstancias de ayer y de hoy, no sólo son distintas, sino también sustancial, fundamental y radicalmente diferentes (...) De tal manera, que, si las de ayer pudieron justificar el Concordato, las de hoy se oponen totalmente a su existencia y jamás hubieran dado origen al mismo.

»Segunda: La causa de tal cambio de circunstancias radica ante todo en el avance ideológico provocado por el Vaticano II en el pensamiento eclesiológico (...).

»Tercera: Consecuentemente, el Concordato de 1953, es un Concordato en oposición al espíritu y a las exigencias del Concilio, y a la mentalidad política actual (...). Por eso es un Concordato superado, viejo, anacrónico, arcaico, inadecuado e inadaptado a la realidad, fuente de continuos problemas». (LÓPEZ DE PRADO, J., *Valor jurídico del Concordato actual*, en «Estudios eclesiásticos» 49 [1974] 434).

26. DE LA HERA, A., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, en «Revista de estudios políticos» 211-212 (1977) 13-14. El autor continúa preguntándose: «¿Cómo es, pues, que unos cambios de la Iglesia que no pueden afectar a un país, sino a ella misma y por tanto a todos los países con ella relacionados, y una evolución del Estado español infinitamente más modesta que la experimentada por las restantes naciones firmantes de Concordatos vigentes, hayan afectado al Concordato español mucho más que a los restantes? La única respuesta es que el Concordato español debe su envejecimiento tan prematuro a su propia imperfección» (*ibid.*).

venir en el nombramiento de dignidades eclesiásticas²⁷. El privilegio de presentación constituye una merma de la libertad eclesial ansiada por el Concilio Vaticano II, por lo que su pervivencia en los ordenamientos jurídicos carece de sentido²⁸.

El ruego papal afecta a varios países, aunque de forma especial a España, por ser un Estado confesional y por haber mostrado ya el deseo de introducir en nuestro ordenamiento jurídico los principios conciliares. Es el momento oportuno para estudiar la supresión del artículo VII del Concordato²⁹. Parece deseable, a su vez, estudiar las numerosas prerrogativas que la Santa Sede había recibido en el Concordato: también éstas se han vuelto anacrónicas y perjudiciales para los intereses estatales³⁰.

27. En este discurso, el Romano Pontífice pide a los gobiernos, «que consientan en reconocerle o restituírle su plena y entera libertad en lo que concierne a la elección y el nombramiento de sus pastores» (*Discurso del Santo Padre a las misiones extraordinarias asistentes a la clausura del Concilio*, en «Ecclesia» 1271 [1965] 17).

28. La doctrina es unánime en cuanto a la inexistencia de un derecho originario del Estado a intervenir en los nombramientos episcopales. Aún así, algunos autores lo justifican recurriendo a la distinción entre el derecho a nombrar obispos —perteneciente sólo a la Iglesia— y el ejercicio de este derecho —susceptible de ser delegado en el poder temporal—. Basándose en razones históricas, afirman que el Concilio de Trento proscribió la doctrina protestante que atribuye al Emperador el derecho de constituir pastores. En consecuencia, los Papas, reservándose el derecho de provisión de las diócesis, conceden al monarca el derecho de presentación de las personas. Con ello quieren dejar claro que quien otorga los obispos es el Romano Pontífice (Cfr. F. REGATILLO, E., *El Concordato español de 1953*, Santander, 1961, p. 194).

La doctrina española explica la existencia de tal prerrogativa en nuestro país parafraseando una famosa frase de Menéndez Pelayo: «se trata de un triste y ocasionado privilegio». Triste, porque aunque el nombramiento de los beneficios eclesiásticos no corresponde a los seglares, se concede para acabar con vacantes puestas en manos de extranjeros que no residían en la diócesis y se limitaban a nombrar algún vicario que se encargase de recoger en su nombre las rentas. Para acabar con estos abusos, el nombramiento de los Obispos se desplaza al monarca, produciéndose en España, por obra de Carlos V y de Felipe II, «la maravilla de un episcopado que muy difícilmente, ni en altura ni en integridad, ni incluso en independencia frente al mismo poder temporal, ha encontrado términos de comparación en el resto del mundo y en la Historia» (DE ECHEVERRÍA, L., *El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España*, en *El Concordato de 1953*, Madrid 1956, p. 171).

Parece indiscutible, sin embargo, que el mantenimiento de este privilegio, en pleno siglo XX, únicamente reporta ventajas al poder político. No podemos olvidar que los obispos gozan de un gran prestigio social. A los Estados les puede interesar, en consecuencia, vetar el nombramiento de eclesiásticos «discrepantes» con su sistema de gobierno.

29. El artículo VII regula la cuestión de los nombramientos episcopales, remitiéndola, íntegramente, al Acuerdo de 1941. Su texto es el siguiente: «Para el nombramiento de los Arzobispos y Obispos residenciales y de los Coadyutores con derecho de sucesión, continuarán rigiendo las normas del acuerdo estipulado entre la Santa Sede y el Gobierno español el 7 de junio de 1941».

30. Entre todas estas prerrogativas, destaca la del fuero eclesiástico. Consiste, en palabras de Fornés, «en que los Prelados no pueden ser emplazados ante Tribunal de la organización judicial estatal sin la previa licencia de la Santa Sede; y en que los demás clérigos y religiosos no pueden ser procesados en las causas criminales sin el previo consentimiento o licencia del Ordinario del lugar en que se instruye el proceso» [FORNÉS, J., *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona, 1980, p. 74].

Las primeras discrepancias entre las partes surgen, precisamente, a causa del procedimiento de supresión del privilegio de presentación. La Santa Sede pide su desaparición, como presupuesto para estudiar el resto del articulado del Concordato. Sin embargo, el nombramiento de obispos es la única baza del Estado en las negociaciones. Se decanta, por ello, por una revisión global, condicionando la pérdida de su única prerrogativa a la supresión simultánea de las eclesiales³¹.

Durante los dos años siguientes, la Embajada de España ante la Santa Sede informa puntualmente al Ministerio de Asuntos Exteriores de sus numerosos contactos con la Secretaría de Estado vaticana, y, en enero de 1967, solicita permiso para iniciar formalmente las negociaciones³². Por su parte, el Ministerio de Justicia —encargado de introducir la regulación de la libertad religiosa en el ámbito de la legislación unilateral— elabora nuevos procedimientos que solucionen la cuestión concordataria. Se forman, por tanto, dos gabinetes de trabajo que, de

Debido a los acontecimientos políticos que sacuden nuestro país aquellos años, este privilegio crea numerosos conflictos entre el Estado y los obispos que deniegan la autorización para juzgar al clero opositor al Régimen. Aunque, como se puso de relieve por algún sector de la doctrina, el privilegio del fuero, precisamente por la naturaleza de las presuntas acciones delictivas que se cometían, no favorecía tampoco a la propia Iglesia.

31. La falta de sintonía en este punto concreto desencadena sucesivos aplazamientos en las conversaciones. Hay, además, cierta confusión a la hora de plantear las exigencias respectivas: no se sabe si las partes concurren en igualdad de posiciones o si España está obligada a responder a un ruego eclesial por ser un Estado confesional. En una audiencia concedida a Garrigues en julio de 1968, el Romano Pontífice parece adoptar esta última postura. Después de escuchar la opinión del embajador sobre diversos puntos de la revisión concordataria, manifiesta «que había producido una dolorosa impresión en su ánimo el que, tratándose de un país tan católico como España y de una fidelidad tan secularmente invariable a la Santa Sede, el Gobierno español no hubiera respondido a su invitación a una renuncia espontánea, inmediata e incondicionada al derecho de presentación» [*Carta de Garrigues a Franco*, de 1 de julio de 1968 (FHUN, 010.005.021, p. 9)].

Esta actitud no parece tener en cuenta, sin embargo, la obligación del Gobierno de defender los intereses temporales de España. Hay que recordar que el Concilio también había expresado la intención de la Iglesia de renunciar a sus privilegios: «La Iglesia renunciará al ejercicio de ciertos derechos legítimamente adquiridos, allí donde con su uso se ponga en duda la sinceridad de su testimonio o donde las nuevas condiciones de vida exijan otra ordenación» (*Gaudium et spes*, n. 76).

Lombardía defiende, en cierto modo, la postura estatal cuando escribe: «Simultáneamente a tan compleja crisis, e incidiendo en su desarrollo, se han desenvuelto las negociaciones para la revisión del Concordato. El intento, por parte de la Santa Sede, de conseguir la derogación del sistema vigente en materia de nombramientos episcopales con carácter previo a la revisión de otras instituciones concordadas, tan en contraste como ésta con la doctrina conciliar, pero favorables a la situación privilegiada del estatuto jurídico de la organización eclesiástica ante el Derecho español, no ha podido menos de ser acogida con recelo por los medios gubernamentales» (LOMBARDÍA, P., *Iglesia y Estado en la España actual*, cit., vol. III, Pamplona, 1974, pp. 527-528).

32. Las palabras literales del embajador son las siguientes: «Lo que yo ahora necesito es únicamente que me des, de una manera muy genérica y sin comprometer nada, una luz verde para comenzar a hablar con la Secretaría de Estado en plan preliminar, pero oficial, de la revisión del Concordato» [*Carta de Garrigues a Castiella*, de 25 de enero de 1967 (FHUN, 010.003.161, p. 3)].

forma periódica, confrontan sus proyectos³³. Además, en torno a la cuestión se pronuncian numerosos expertos y organismos eclesiales, entre los que destaca la Conferencia Episcopal³⁴.

El comienzo oficial de las negociaciones se fija entre los meses de abril y julio de 1968, al producirse un cruce de cartas entre Pablo VI y Franco³⁵. El punto conflictivo sigue siendo la renuncia de privilegios, fundamentalmente el de presentación. La Santa Sede pide su supresión, invocando documentos conciliares³⁶. En cualquier caso, existe un gran interés por acabar con las diferencias que separan a las dos partes. No se considera que deba modificarse exhaustivamente el ar-

33. El Ministerio de Justicia elabora, a lo largo de 1966, distintos documentos sobre el tema de los nombramientos episcopales [*Nota acerca del derecho de presentación*, de 28 de julio de 1966 (FHUN, *Archivo de Alfredo López*—subsecretario del Ministerio de Justicia—, a partir de ahora, AAL, 9.3); *Informe del ministro de Justicia*, de 24 de octubre de 1966 (FHUN, AAL, 9.4); *Algunas consideraciones sobre la renuncia del derecho de presentación*, de 25 de octubre de 1966 (FHUN, AAL, 9.5)].

En enero de 1967, el Ministerio de Justicia presenta a la Embajada ante la Santa Sede un proyecto global —*Notas al Concordato de 1953*—, para someterlo a su juicio [*Carta de Garrigues a Castiella*, de 15 de enero de 1967 (FHUN, 010.004.007)].

34. En julio de 1966, la Asamblea plenaria de la Conferencia episcopal se pronuncia a favor de la renuncia a los privilegios eclesiales, sin condicionarla a la pérdida simultánea de las concesiones estatales. Parece desear una solución jurídica definitiva, y no dar tanta importancia al procedimiento concreto. Esta postura es especialmente significativa, ya que, en el futuro sistema de nombramientos episcopales, el procedimiento queda en manos de la Conferencia Episcopal, en detrimento de la figura del nuncio [Cfr. *Carta de Garrigues a Castiella*, de 25 de enero de 1967 (FHUN, 010.003.161, pp. 5-6)]. Este organismo adquiere, a partir de este momento, una singular relevancia como mediador en las relaciones entre la Santa Sede y el Estado español. No se olvide que, al ser todos sus miembros españoles, pueden conocer más de cerca la realidad de nuestro país.

Por otra parte, son dignos de mención (y posteriormente de amplio análisis) los informes de Lombardía [*Informe sobre el Anteproyecto de revisión del Concordato de 1953 acordado «ad referendum»*, de 28 de septiembre de 1970 (FHUN, *Archivo de Amadeo de Fuenmayor*—a partir de ahora, AAF—, 666.1)], del Padre Luis Gutiérrez [*Notas preliminares sobre una revisión del Concordato de 1953*, de 18 de octubre de 1966 (FHUN, 010.012.011)] y de Cortina, embajador de España en París [*Informe para el Ministerio de Justicia sobre la situación del privilegio de presentación en Francia*, de 25 de agosto de 1966 (FHUN, AAL, 9.7, p. 3)].

35. Concretamente, el Romano Pontífice toma la iniciativa el 29 de abril. La respuesta del Jefe del Estado se produce el 12 de junio, aunque el Papa la recibe el 28 de junio, en una audiencia concedida al embajador ante la Santa Sede, Garrigues [Cfr. *Carta de Garrigues a Franco*, de 1 de julio de 1968 (FHUN, 010.005.021, p. 1); *Anteproyecto de revisión del Concordato de 1953*, de julio de 1970 (FHUN, 010.012.001, p. 1)].

36. El n. 20 del Decreto *Christus Dominus* se refiere expresamente a la necesidad de eliminar los privilegios: «Desea el Sagrado Concilio que en lo sucesivo no se concedan más a las autoridades civiles ni derechos ni privilegios de elección, nombramiento, presentación o designación para el ministerio episcopal; y a las autoridades civiles, cuya dócil voluntad para con la Iglesia reconoce agradecido y aprecia en lo que vale el Concilio, se les ruega con todo respeto que se digan renunciar por su propia voluntad, después de las oportunas conversaciones con la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios referidos, de que disfruten actualmente por convenio o por costumbre».

ticulado del Concordato; se trata sólo de su *aggiornamento*³⁷. Al no existir discrepancias de fondo, se espera llegar pronto a un acuerdo.

VII. PRIMEROS PROYECTOS

En octubre de 1969, López Bravo sustituye a Castiella en el ministerio de Asuntos Exteriores. Este acontecimiento influye, en cierto modo, en el desarrollo de las negociaciones, teniendo en cuenta que Castiella había sido uno de los artífices del Concordato, y mantenía una estrecha amistad y una continua correspondencia con el embajador Garrigues³⁸.

Las sucesivas revisiones y puestas en común de los trabajos culminan en julio de 1970, con la elaboración del *Anteproyecto de revisión del Concordato de 1953*, cuyos puntos más destacados son: mantenimiento de la confesionalidad católica de la nación, sustitución del sistema de presentación de obispos por el de prenotificación oficiosa, reducción de algunas garantías del privilegio del fuero eclesiástico y modificación del régimen de inviolabilidad de lugares eclesiásticos³⁹.

Durante los tres meses siguientes, el texto es presentado a los órganos competentes, tanto del Estado, como de la Curia vaticana. Sin embargo, el proceso vuelve a paralizarse en octubre. El problema sigue siendo el artículo VII. Se ha adoptado el sistema de *prenotificación oficiosa*, que reduce, pero no elimina, la intervención estatal en los nombramientos episcopales. La razón por la que el privilegio de presentación no termina de desaparecer, es social: durante aquellos años, algunos sectores del clero se muestran fuertemente politizados. El Estado se siente obligado a terminar con este fenómeno, también en el terreno concordatario. Por eso, al comentar la fórmula de prenotificación establecida en el Anteproyecto, el equipo de la Embajada ante la Santa Sede explica que «las eventuales objeciones políticas del Gobierno en relación con la persona elegida abren el camino a un diálogo entre las Partes»⁴⁰.

La Santa Sede, por el contrario, teme que la nueva regulación del artículo VII comprometa el derecho de la Iglesia a nombrar libremente a sus obispos. Comienza a pensarse que la actualización del Concordato no se logrará antes de cua-

37. Así lo califica Garrigues en una de las ocasiones en las que trata de convencer a Castiella de la necesidad de la revisión concordataria [Cfr. *Carta de Garrigues a Castiella*, de 25 de agosto de 1966 (FHUN, 010.003.085, p. 2)].

38. Se puede decir que la función de Garrigues era la de transmitir la postura de la Santa Sede al Gobierno representado por Castiella. La sintonía personal existente entre ambos aligeró, en numerosas ocasiones, las tensiones entre el Vaticano y Madrid [Cfr. *Carta de Garrigues a Castiella*, de 14 de mayo de 1969 (FHUN, 010.004.093); *Carta de Garrigues a Castiella*, de 23 de julio de 1969 (FHUN, 010.004.122)].

39. Cfr. *Anteproyecto de revisión del Concordato de 1953*, de julio de 1970 (FHUN, 010.012.001, pp. 3-4).

40. *Ibid.*, p. 12.

tro o cinco años. Pero establecer un plazo tan amplio equivale a un aplazamiento *sine die*⁴¹.

El Gobierno no parece dispuesto a aceptar el estancamiento de las negociaciones y continúa trabajando. Así, el 6 de febrero de 1971, la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores difunde una *Nota* que refleja el interés del Ejecutivo en llegar pronto a un acuerdo con la Santa Sede⁴².

En agosto de ese mismo año, se elabora un nuevo proyecto, con la intención de publicarlo antes de 1972. El nuevo texto, sin introducir cambios sustanciales, trata de pulir las diferencias existentes entre las partes. Entre otras modificaciones, elimina el privilegio del fuero y algunos privilegios estatales, concede una mayor intervención a los Tribunales civiles en las causas matrimoniales y suprime los artículos relativos a las asociaciones de la Acción Católica y a la defensa de la verdad religiosa en medios de comunicación social⁴³.

VIII. LOS ACUERDOS PARCIALES

La idea de los acuerdos parciales surge en el seno de la Conferencia Episcopal, como modo de flexibilizar las conversaciones y resolver los asuntos más urgentes⁴⁴.

El Gobierno prefiere la revisión global del Concordato, pero acaba dando su visto bueno a los acuerdos parciales. Han pasado más de siete años, por lo que la

41. Este es el plazo previsto por Benelli en una entrevista mantenida con Morcillo —presidente de la Conferencia Episcopal— [Cfr. *Entrevista de don Casimiro Morcillo con Monseñor Benelli*, de 1 de octubre de 1970 (FHUN, 010.011.007)]. Siete días más tarde, Garrigues expresa su extrañeza ante estas declaraciones, ya que el único escollo existente —el derecho de presentación— ha sido salvado en el Anteproyecto con la misma fórmula utilizada en el reciente y elogiado Concordato argentino [Cfr. *Carta de Garrigues a Monseñor Benelli*, de 8 de octubre de 1970 (FHUN, 010.011.006)].

42. El texto de esta *Nota* es el siguiente: «El Concordato de 1953 resulta en la actualidad un documento anacrónico, y es lógico que así sea, dada la evolución que ha tenido lugar tanto en la doctrina de la Iglesia como en las leyes españolas sobre materia religiosa en los diecisiete años transcurridos desde que se estipuló. Es necesario, por ello, proceder a una revisión del Concordato» (*Ya*, 8 de febrero de 1971).

43. Cfr. *Nota explicativa-Proyecto de Concordato entre España y la Santa Sede*, de 1 de agosto de 1971 (FHUN, 010.012.004).

44. Parece que la idea se propuso por primera vez en la Asamblea conjunta Obispos-Sacerdotes celebrada en septiembre de 1971. A esta Asamblea se refiere López Bravo en una carta dirigida a Garrigues en febrero del año siguiente (Cfr. CÁRCEL, V., *Pablo VI y España*, Madrid, 1997, pp. 217-218).

Sin embargo, en una entrevista celebrada entre Casaroli —Secretario del Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia— y Garrigues, éste pone en duda si la iniciativa para revisar el Concordato mediante Acuerdos parciales procede de la Asamblea mencionada, o de la Conferencia episcopal [Cfr. *Carta de Garrigues a Monseñor Casaroli*, de 23 de febrero de 1972 (FHUN, 010.011.010, p. 1)].

búsqueda de una solución definitiva importa mucho más que la imposición de un procedimiento determinado⁴⁵. La única dificultad de fondo es la inclusión, o no, de los obispos auxiliares en la prenotificación. En cuanto al procedimiento, sólo se debate si la derogación del Concordato debe producirse antes o después de concluir las negociaciones⁴⁶.

No obstante, este nuevo intento de elaborar unos Acuerdos parciales también fracasa. La causa sigue siendo la misma que impidió la promulgación del Anteproyecto de 1970: una aparente incompatibilidad de posiciones en torno a la regulación de los nombramientos episcopales. Así lo pone de manifiesto Garrigues en una carta, dirigida a Monseñor Casaroli en junio de 1972, en la que intenta llegar al fondo del asunto: la Santa Sede desea libertad para nombrar a sus Pastores. El Estado, por su parte, quiere evitar que esa libertad sirva para cometer abusos a determinados sectores de la Iglesia en España hostiles al Régimen. Desde el punto de vista formal, la situación es de una especie de vacío legal, porque el Concordato, de hecho, ha perdido su vigencia. Como consecuencia, el embajador propone encontrar una vía diplomática que, «basándose en el fondo del problema, tenga la flexibilidad y la provisionalidad necesarias para (...) [hacerse] operativa en un plazo breve de tiempo»⁴⁷.

Tres meses después, la situación no ha mejorado. Las negociaciones han llegado a un punto muerto, del que no parece que vayan a salir en un largo período de tiempo. Garrigues, estimando que su misión en la Embajada ha fracasado, dimite el 20 de septiembre⁴⁸.

IX. NUEVOS INTENTOS DE ACUERDO Y SOLUCIÓN JURÍDICA DEFINITIVA

La llegada de López Rodó al Ministerio de Asuntos Exteriores, en junio de 1973, propicia el reinicio de las negociaciones. De hecho, éstas se formalizan en noviembre⁴⁹. Pero, un mes más tarde, muere Carrero Blanco y el nuevo presidente —Arias Navarro— sustituye a la mayoría de los ministros, entre ellos al de

45. El 1 de marzo de 1972, Garrigues envía a Casaroli una nueva propuesta de Declaración para la firma de los Acuerdos parciales. El procedimiento previsto era el siguiente: «en el mismo acto en que se formalizasen los primeros Acuerdos Parciales se firmaría un documento reconociendo solemnemente por ambas partes que el resto de las materias reguladas en el Concordato de 1953 quedaría en *dormition* hasta la firma de los restantes Acuerdos» (*Carta de Garrigues a Monseñor Casaroli*, de 1 de marzo de 1972 (FHUN, 010.011.013, p. 2).

46. Cfr. *Carta de Garrigues a Monseñor Villo*, de 12 de abril de 1972 (FHUN, 010.011.017).

47. *Carta de Garrigues a Monseñor Casaroli*, de 21 de junio de 1972 (FHUN, 010.011.009).

48. Garrigues deja la Embajada ante la Santa Sede dando el siguiente argumento: «Consideraba ligada mi actividad diplomática a la realización de un objetivo concreto y determinado y (...) agotado éste, no me parecía ni justificado ni delicado seguir ocupando un puesto que de derecho pertenece a los profesionales de la diplomacia» [(*Carta de Garrigues a López Bravo*, de 20 de septiembre de 1972 (FHUN, 010.007.004)].

49. Cfr. CÁRCEL, V., *Pablo VI y España*, Madrid 1997, p. 253.

Asuntos Exteriores. A estos acontecimientos se une, además, la enfermedad del Jefe de Estado. Todo parece indicar que va a producirse un inminente cambio de circunstancias políticas, por lo que el nuevo Gobierno adopta una posición de prudente espera. Se mantienen, sin embargo, los contactos diplomáticos entre el ministro Cortina y Casaroli⁵⁰.

Sólo después de la muerte de Franco, se retoma el asunto concordatario. En el nuevo proyecto destaca la participación de Garrigues, ahora al frente del Ministerio de Justicia. La previsible instauración de un régimen democrático se muestra todavía más incompatible con los privilegios concordatarios. El ministro de Asuntos Exteriores —José María de Areilza—, se plantea renunciar «pura y simplemente» al derecho de presentación⁵¹.

Las partes optan, finalmente, por la solución de los Acuerdos parciales, resolviendo definitivamente un contencioso político y jurídico, que había durado 14 años⁵².

Aunque el primero de los Acuerdos se firma en 1976, los cuatro restantes no se promulgan hasta 1979. El retraso parece deberse al deseo gubernamental de es-

50. Cfr. MARQUINA, A., *Introducción histórico-jurídica*, en *Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980, p. 30.

51. *Carta de Areilza a Garrigues*, de 1 de enero de 1976 (FHUN, 010.008.019, p. 1).

52. El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, en un discurso pronunciado ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, el 17 de agosto de 1976, anunciaba el «compromiso de las dos partes para proceder a la conclusión de lo que hemos llamado los acuerdos específicos» [OREJA, M., *Diario de sesiones de las Comisiones. X Legislatura, n. 718, sesión celebrada el 17 de agosto de 1976* (Comisión de Asuntos Exteriores, p. 4)].

Por otra parte, la decisión gubernamental culmina un debate doctrinal —más teórico que práctico—, en torno a la conveniencia jurídica de los Acuerdos y sus diferencias con la institución concordataria. Entre los especialistas que defendían la tesis de los Acuerdos parciales estaban «los Profesores Corral, Martínez de Carvajal, y Mons. Jubany (...) Díaz Moreno defendió también el sistema de revisión mediante Acuerdos parciales, pero limitados a muy pocas materias y dándose antes por caducado el Concordato de 1953.

»Otro sector de la doctrina (Bernárdez, De la Hera, Lombardía) mostró su perplejidad ante las pretendidas ventajas técnicas de la revisión mediante Acuerdos parciales y estimó preferible una revisión global del Concordato» (LOMBARDÍA, P., *Bases del Derecho eclesiástico español 1931-1977*, en sus *Escritos de Derecho canónico...*, cit., pp. 555-556).

Las diferentes posturas pierden, sin embargo, su interés al observar que los Acuerdos de 1976 y 1979 presentan muchas semejanzas con la figura jurídica concordataria. En este sentido, Fornés, es el primero en calificar el sistema de Acuerdos actualmente vigente en España como «sistema concordatario». En efecto, ya en el año 1980 considera que «estamos, pues, ante un nuevo Concordato o, si se prefiere, ante un nuevo sistema concordatario español» [FORNÉS, J., *El nuevo sistema...*, cit, p. 44, nota 51].

Unos años más adelante, Motilla subraya que «en realidad, el sistema de acuerdos firmados entre la Santa Sede y el Estado español tiene grandes semejanzas formales y esenciales con un concordato en el concepto tradicional del término (...). Las indudables semejanzas propiciaron que en las discusiones parlamentarias se identificaran acuerdos y concordatos y no faltó una expresa referencia de que «en realidad los acuerdos no son sino concordatos parciales»» (MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, p. 43).

perar a la entrada en vigor de la Constitución, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica de tratados internacionales.

Como es bien conocido, los cinco Acuerdos firmados, y que están actualmente en vigor, son los siguientes: *Acuerdo sobre la renuncia a la presentación de Obispos y al privilegio del fuero* (28 de julio de 1976); *Acuerdo sobre asuntos jurídicos*; *Acuerdo sobre asuntos económicos*; *Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales* y *Acuerdo sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clerigos y Religiosos* (estos cuatro últimos se firman el 3 de enero de 1979).

La Constitución configura el principio de libertad religiosa como el eje del Derecho eclesiástico español, matizado, a su vez, por los de igualdad, laicidad y cooperación. Ello supone, en primer lugar, que el Estado se declara incompetente para pronunciarse en cuanto al factor religioso, pero lo considera parte integrante del bien común, por lo que garantiza los derechos de todas las confesiones y colabora en sus iniciativas. Precisamente, los Acuerdos parciales se manifiestan como el paradigma y la concreción de este principio de cooperación⁵³.

53. Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, A., cit., pp. 26-27.