

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y CONCLUSIÓN DE LOS ACUERDOS ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO ESPAÑOL DE 1979.

Dr. D. José María Díaz Moreno, S. J.

Catedrático Emérito de Derecho Canónico. Universidad Pontificia
Comillas de Madrid.

1. Las relaciones Iglesia-Estado en España, como historia vivida.

1.1. Anotación previa y carácter personal de mi aportación.

Entre las varias oportunidades que ofrece una vida, ya no corta, creo que está la posibilidad de hacer un oportuno balance del tiempo que se ha vivido.

El tema de las Relaciones Iglesia-Estado ha sido objeto de mi atención desde los lejanos años 1956, cuando - como alumno de la Facultad de Teología de Granada - me acerqué, por primera vez, a la teoría y realidad de las Relaciones Iglesia-Estado, hasta mi jubilación como Profesor de esa asignatura en diversas Facultades universitarias, en las postrimerías ya del siglo veinte. *Casi medio siglo* de atención a este tema, necesariamente entraña datos suficientes y bastantes para establecer una especie de balance, que no por subjetivo e incompleto, pienso que sea totalmente inútil. Sobre todo, cuando en este medio siglo los cambios han sido tan rápidos y tan radicales, que le viene a uno la tentación de creer que no es historia real, sino imaginada.

Durante *once* años fui miembro de la Comisión de la Nunciatura que, como una de las partes negociadoras, elaboró los Acuerdos vigentes entre la S. Sede y el Estado Español, *hace ahora XXV años*. Los organizadores de estas VI Jornadas sobre los XXV años de los Acuerdos entre la Iglesia y el

Estado español, me piden que exponga, desde mi personal visión y personales recuerdos, los puntos que crea de mayor interés sobre el proceso de negociación de estos Acuerdos.

No pretendo, con esta intervención, otra cosa que contribuir modestamente a que no se pierda la memoria histórica de un tiempo que creo fue importante en el tema de las Relaciones Iglesia y Estado en España y que, de alguna manera, condiciona tanto el presente, como el inmediato futuro.

Queda así enmarcada mi reflexión y, de alguna manera, expresados los límites en que voy a moverme.

1.2. De la unión Iglesia-Estado a la mutua independencia y colaboración entre la Iglesia y la comunidad política.

Antes de entrar en la exposición – lo más objetiva que me sea posible – de lo que fue la negociación, desde el ángulo de mi personal experiencia, como historia vivida y ahora narrada, creo que será útil, y aun necesario, referirme, en una primera parte de mi exposición, al ambiente y contexto ideológico en el que – con obvias diferencias de matices – nos formamos quienes colaboramos, en una u otra forma, a la elaboración y negociación de los Acuerdos. Sin esta necesaria referencia a la mentalidad entonces dominante, difícilmente se logrará un juicio objetivo de lo que se hizo hace veinticinco años y, sobre todo, no se acertará en el enfoque de un nuevo tipo de relación entre la Iglesia y la comunidad política.

Cuando inicié el estudio del Derecho Público Eclesiástico y de su complemento el Derecho Concordatario, tanto en la Facultad de Teología de Granada, como en la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad Gregoriana de Roma, simplificando los términos, puede decirse que el núcleo vital de ese estudio se centraba, por un lado, en la naturaleza de la Iglesia, como sociedad jurídica perfecta y superior al Estado y, por otro, en el estudio, análisis y valoración de los clásicos sistemas de relación entre la Iglesia y el Estado.

Estos sistemas, como todos sabemos, unos nacieron de determinadas elaboraciones doctrinales, que luego fueron respaldadas por el Magisterio de la Iglesia y, otras veces, fueron fruto de determinadas realidades históricas que se intentaron luego, de algún modo, justificar doctrinalmente. En general, y salvo posturas extremistas, estos sistemas se apoyaban en la doctrina eclesiológica del momento en que nacen o están en vigor. Algunos de estos sistemas, que intentaban establecer las bases de esa coordinación entre el poder político y la Iglesia, llegan a tener una realización fáctica, mientras que otros entran más bien en el terreno de las buenas intenciones o de las utopías.

Insisto en que el estudio de estos sistemas y su calificación teológica era prácticamente el núcleo principal y prevalente del Derecho Público Eclesiástico. Desde el dualismo gelasiano, hasta la potestad indirecta de la Iglesia sobre el Estado y el sistema de coordinación que tantos recelos levantaba en las vísperas mismas del Vaticano II. Son ya datos para la historia. Pero, ahí están los textos de Ottaviani, Cappello, Bender, Regatillo, etc. como testigos de lo que decimos. Nos baste anotar que al sistema de potestad indirecta de la Iglesia sobre el Estado se le consideraba como el sistema más acorde con la doctrina católica y mediante el cual, al menos en el terreno de los principios, la Iglesia intentaba recuperar el terreno perdido en la realidad de los hechos, cuando la modernidad anunciaba ya una secularización irreversible de la sociedad y de la cultura.

Hay que recordar también que, en esta teoría, se encuadran y justifican los *postulados católicos* sobre puntos tan vitales como la unión de la Iglesia y el Estado, la *confesionalidad católica del Estado*, la teoría de la *tesis e hipótesis* como rectora de la unión entre la Iglesia y el Estado y la conveniencia de los Concordatos.

El recuerdo de estos datos no tienen, aquí y ahora, otra finalidad que hacer ver a quienes no vivieron esta realidad, que quienes intervinimos, a diversos niveles de responsabilidad, en la elaboración de los Acuerdos vigentes, nos habíamos formado en este ambiente ideológico y habíamos mantenido su validez hasta la inesperada novedad que supuso, también en este campo, el Concilio Vaticano II.

El Concilio nos exigió, afortunadamente y con urgencia, un cambio de pensamiento y de mentalidad. Fue un cambio substancial. Ni se logró, desde el principio, un justo equilibrio entre lo que había que abandonar por inservible y lo que era necesario conservar, aunque sólo fuese por la elemental prudencia de evitar vacíos jurídicos, que a nadie podían beneficiar. Quienes fuimos convocados para participar en la revisión del Concordato de 1953, que en la década de los sesenta era ya un auténtico cadáver jurídico, éramos muy conscientes de que se nos imponía un reciclaje a fondo en toda esta materia, porque el Vaticano II, en el capítulo IV de la Constitución *Gaudium et Spes* y la Declaración *Dignitatis humanae*, sobre la Libertad Religiosa, habían dado un giro más que copernicano a todo este capítulo del Derecho Público de la Iglesia, que era necesario en fundamentar en unos principios basilares, hasta ese momento, o desconocidos o reprobados en la misma doctrina.

Este cambio no nos resultó nada fácil, a los que en los años inmediatamente posconciliares (1965-1975) comenzábamos la enseñanza universi-

taria en las Facultades de Teología, de Derecho Canónico y de Derecho en las Universidades de la Iglesia. Sin un esquema que nos sirviese de apoyo, con unos textos conciliares todavía desnudos de comentarios y reflexiones y en medio de tantos recelos por parte de quienes nos habían precedido en la enseñanza, no es de extrañar que no fueran raros los casos de quienes no quisieran seguir en la enseñanza y cultivo de esta parte del derecho de la Iglesia.

A esta situación que describo hay que unir el influjo de las corrientes extremistas que ya habían aparecido entre nosotros, en parte debidas a la misma coyuntura política de un régimen que intentaba, entre tensiones, alargar su pervivencia más allá de la vida de su creador y sostenedor. Casi de repente, doctrinas e ideologías que parecían pocos años antes un casi utópico *desideratum* (Mounier, Maritain, Murray, Pribilla), se consideraron totalmente sobrepasadas.

Una corriente de pensamiento, en los ámbitos teológicos y pastorales, se hizo notar muy pronto. Su nota era la reticencia sobre lo jurídico en la Iglesia y rechazar de plano cualquier tipo de *Concordatos o Acuerdos entre la Iglesia y el Estado*, ya que se afirmaba, sin mayor precisión, que *tanto la Iglesia, como el Estado pierden necesariamente sus respectivas libertades*, con cualquier tipo de mutuo reconocimiento y cooperación entre ambos.

En este ambiente y con estas dificultades los hombres de mi generación - la generación del Concilio - intentamos abrírnos paso, sabiendo muy bien de dónde veníamos e intentando orientarnos sobre el futuro que se avecinaba con una llamativa celeridad. Estábamos convencidos de que con el Vaticano II habían quedado superados los sistemas de concesión mutua de privilegios, de la potestad indirecta de la Iglesia sobre el Estado, y de la confesionalidad católica del Estado. El único fundamento válido de las Relaciones entre la Iglesia y el Estado, en la doctrina conciliar, es el mejor y más eficaz servicio a los hombres que en la práctica se concretan en dos términos, llenos de sentido: *independencia y cooperación*. La Iglesia y el Estado deben servir al hombre, y deben ayudarle a obtener su vocación personal y social. Este es el auténtico punto de encuentro entre la Iglesia como comunidad visible, y jerárquicamente estructurada, y el Estado, como legítimo representante de la comunidad nacional.

En consecuencia se imponían, como bases de partida:

1ª) *Reafirmar el dualismo* Iglesia y Estado, como realidades independientes y autónomas en el ámbito de sus fines específicos y en sus actuaciones.

2ª) Reconocer y proteger el derecho fundamental a la libertad religiosa, tanto individual, como comunitaria.

3ª) *Salvar, ante todo*, la libertad de la Iglesia, como consecuencia de su naturaleza y de su misión, afirmando que no está ligada a ninguna forma particular de cultura humana, ni tampoco a ningún sistema político, económico o social, sino que, más bien, por su universalidad, es un vínculo de unión entre las diferentes comunidades humanas.

Desde aquí se partía, y desde aquí había que configurar un nuevo tipo de relación entre aquella Iglesia posconciliar y aquella comunidad política española, que estaba exigiendo una profunda renovación y cambio en sus estructuras.

Cuanto antecede creo es necesario recordarlo para poder comprender y evaluar, con una cierta objetividad, el trabajo que se realizó que ahora cumple veinticinco años.

1.3. Sugerencias sobre los ejes vertebradores de un nuevo tipo de relación Iglesia- Estado.

Lo dicho hasta aquí, ya es también historia. Historia reciente y vivida. Pero, la historia no se detiene y la que nos ha tocado vivir, está acelerada al máximo. Por eso, a pesar del cambio que supuso pasar de las relaciones entre Iglesia y Estado, como relaciones entre dos poderes, a las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política, como servicio al hombre, no creemos que, lo que entonces se avanzó y se consiguió, sea ahora y en el futuro inmediato, totalmente válido.

Por eso, como última anotación, antes de pasar a exponer la historia vivida en la negociación de los Acuerdos, me permito, casi en plan de testamento, sugerir algunos de los ejes que creo vertebrarán las relaciones Iglesia- Estado, en este comienzo de milenio y de siglo. Estos ejes debería, a mi modesto entender estar presentes y sustentar, cualquier tipo de concreción jurídica de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Me limito a mencionarlos sin entrar en su análisis.

1.3.1. La libertad Religiosa, como primer eje.

Se trata *del dato más importante*, clarificador y trascendental, para fundamentar cualquier tipo de relación entre la comunidad política y la Iglesia, a diferentes y diversos niveles. La aceptación de la Libertad religiosa, como un derecho fundamental de toda persona humana, en *su derivación más específicamente jurídica y pública*, debe llevar consigo, entre otras, las siguientes consecuencias:

1ª) La necesidad de defender y proclamar la verdad, sin ningún tipo de agresión en relación con aquellas personas que no la comparten.

2ª) Despojarse de los pseudo proteccionismos, por parte de las autoridades y de los poderes políticos en la proclamación y propagación de la fe católica.

3ª) Proclamar, frente a los disidentes de la fe católica, que es mucho más en lo que coincidimos que en lo que discrepamos, cuando se admite la fe en un Dios trascendente.

4ª) Admitir, sin reticencias, los rastros de auténtica verdad que se encuentran en otras concepciones religiosas.

5ª) Respetar, sincera y eficazmente, los agnosticismos y los ateísmos que, en el fondo, esconden siempre ese misterio que es el hombre y su libertad. Libertad que Dios misteriosamente respeta y que nosotros debemos también respetar.

Bastan estas consecuencias, aducidas como ejemplo de otras que podrían señalarse, de claro contenido jurídico y iuspublicista. Todas ellas deberán tenerse muy presentes en el momento de configurar jurídicamente las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En realidad, la Libertad Religiosa no constituye sólo un primer eje de esas relaciones, sino de su misma columna vertebral.

1.3.2. La presencia de los seglares católicos, como otro eje vertebrador.

No entramos en precisiones, y discusiones, sobre la significación del término laico, tanto en la doctrina del Vaticano II, como en el Código de Derecho Canónico y en los documentos de la Conferencia Episcopal Española. Nos baste decir sobre ello que, en lo que se refiere a la relación Iglesia-comunidad política, es un capítulo, doctrinal y normativo, que *“bien puede situarse entre los temas más ricos y también más atormentados de la teología y de la experiencia cristiana en el posconcilio”*.¹ Hay que lamentar que, no obstante la aportación ciertamente muy enriquecedora del Sínodo de los Obispos de 1987 y, sobre todo, de la Exhortación Apostólica *Christifideles laici* de Juan Pablo II, la teología y el Derecho Público de la Iglesia, en sus principios y derivaciones prácticas, tiene todavía aquí mucho camino que andar y mucha tarea urgente que rematar. Porque no creemos que sea un lugar común más, ni un eslogan del momento, afirmar que el signo de lo cristiano,

1 J. MANZANARES, *La figura del laico en el Sínodo Episcopal de 1987*, en “XXI Semana Española de Derecho Canónico. El laicado en la Iglesia”, Salamanca 1989, p. 94. Cf. también J. M. GARCÍA ESCUDERO, *Cómo ser católico seglar en el siglo veinte*, XX Siglos 3/4 (1992) 88-96.

en el siglo que acabamos de iniciar será prevalentemente seglar. No dudamos que ese signo será no sólo prevalente en la actuación del seglar “ad extra” de la Iglesia, sino en la misma vida interna de la Iglesia. Pero esta segunda e importantísima vertiente, cae fuera absolutamente de nuestro propósito en este momento. En la referencia que ahora estamos haciendo, nos fijamos, única y exclusivamente, en lo que se refiere a la presencia del seglar católico en la comunidad política, con lo que ello lleva de pluralidad, de responsabilidad y de exigencias de formación. Encontramos aquí otro eje vertebrador de las relaciones Iglesia-Estado y es urgente y necesario que cobremos conciencia de ello. Aquí queda implicada toda la Iglesia. Y, de modo especial, el clero, la vida consagrada y la misma jerarquía ya que todos deberemos buscar, con humildad y verdad, cuál es nuestro puesto y misión en la configuración de las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política, dentro de lo que llamaríamos una auténtica laicidad eclesial.

1.3.3. Referencia a otros ejes complementarios.

La presencia de la jerarquía, en sus diversos niveles, ni puede desaparecer, ni perder su necesaria presencia en el ser y en el actuar de la Iglesia. Sólo creemos que la presencia institucional de la Iglesia, deberá aportar *una novedad* muy significativa, a saber, la presencia junto a la Santa Sede y sus órganos de gobierno, de las *Conferencias Episcopales* y de las *Iglesias particulares* o diocesanas. Tras la eclesiología del Vaticano II, y en atención a los postulados de la misma, la Conferencia Episcopal no sólo en su derecho-deber de magisterio, sino como órgano colegiado y representativo de la comunidad católica nacional, tiene que tener un protagonismo mucho más claro, definido y relevante, en la actuación de la Iglesia, en cuanto Institución, sin ningún tipo de trasnochados galicanismos, ni de complejos antirromanos. Este mismo protagonismo hay que aplicarlo, desde otro ángulo, a las Diócesis, como Iglesias particulares o locales en las que, según la noción descriptiva que nos ofrece el vigente Código de Derecho Canónico, y que es absolutamente conciliar, en ellas y desde ellas “*existe la Iglesia católica una y única.*”²

Además, en el caso español, la Constitución de 1978, al abrir el camino a las autonomías, hace que estas relaciones, en el plano estrictamente jurídico, adquiera un relieve especial y determinante.³ Por estas, y otras razones que podrían añadirse, en las relaciones Iglesia-Estado, a los ejes vertebrales

2 Can. 368.

3 Cf. una síntesis muy completa y clara sobre el régimen de las autonomías, en F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Sistema constitucional español*, Madrid 1992, 866-1032, con selecta bibliografía.

de la Libertad Religiosa y de la mayoría de edad de los seglares católicos, hay que añadirle estos ejes complementarios.

Así lo pienso y así lo digo, sin ningún tipo de pretensión en el acierto y sea el que sea el futuro que aguarda a estos Acuerdos que cumplen ahora un cuarto de siglo de vigencia⁴

2. Anotaciones personales sobre el proceso negociador.

Como ya he indicado, en esta segunda parte, voy a limitarme sólo a aquellos datos que en mi caso constituyen una *historia vivida* y, por ello mismo, puede ser ya *historia narrada*. Lo haré esquemáticamente, resumiéndola en *ocho anotaciones*:

2.1. Dos principios fundamentales inviables.

Puede afirmarse que las relaciones entre la Iglesia y el Estado Español que surgen tras la guerra civil, giran en torno a *dos ejes o principios fundamentales*:

- a) La *confesionalidad* católica del Estado, establecida en las Leyes Fundamentales que promulga el régimen del General Franco.
- b) El *Concordato* entre la Santa Sede y el Estado Español, firmado en 1953, en un contexto de circunstancias políticas muy singulares (aislamiento internacional del Régimen español).

Sería una *inexactitud evidente* afirmar que esos dos ejes eran una novedad en la historia religiosa y política de España. Por el contrario, hay que afirmar que se trata de una constante histórica, salvo episodios excepcionales. Además, esos dos ejes estaban *de acuerdo con la doctrina y los principios establecidos en el Derecho Público de la Iglesia católica* y se puede decir que no eran otra cosa que consecuencias de los mismos.

En orden a desmontar la falsa idea que parece se sustenta en algunos escritos sobre la situación española en el momento de la transición, hay que afirmar que, salvo diferencias inevitables, España no era una excepción en la forma de institucionalizar las Relaciones con la Iglesia. El Concordato español de 1953 estaba impregnado de las *tesis fundamentales* en la doctrina católica preconiliar, a la que nos hemos referido: la Iglesia como sociedad jurídicamente perfecta y superior al Estado, la *confesionalidad formal católica del Estado*, encuadrada en la curiosa teoría de la tesis y la hipótesis, según los

4 Una exposición más amplia y razonada de estas sugerencias en J. M. Díaz Moreno, S. J., *Hacia una nueva reestructuración del Derecho Público de la Iglesia*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1996, 49-66.

católicos fuesen mayoría o minoría, la protección civil de la fe católica y la mera tolerancia de otras creencias y cultos, etc. Era la doctrina tradicional. Las opiniones en contra o al margen de las mismas, se calificaban de “errores en la doctrina católica”, tanto las que defendían la libertad religiosa, como las que propugnaban la separación entre la Iglesia y el Estado.

Fueron estos principios y postulados los que, en los años 70- 80 resultaban del todo inviables e inservibles para configurar y estructurar las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política.

Tanto el Concordato español, como la confesionalidad católica del Estado, entraron en crisis por la incidencia de *dos factores* de singular importancia:

a) El Concilio Vaticano II y su significación renovadora en la doctrina iuspublicista de la Iglesia. Ya lo hemos expuesto.

b) La evolución de la sociedad española en la década de los años 1960-1970, con el declive paulatino, pero imparable, de un régimen personalista y autoritario ligado estrechamente a la persona del Jefe del Estado.

Fijándonos exclusivamente en la *incidencia del Vaticano II* en la crisis del sistema de relación entre la Iglesia y el Estado, nos baste señalar el contenido doctrinal de *tres documentos* conciliares que no podían por menos que provocar y exigir un cambio profundo en esas relaciones, tal y como hasta esos años se habían venido realizando. Estos documentos son:

1º) La *Constitución “Gaudium et Spes”* que en su capítulo IV (nn.73-76) da un giro a los fundamentos de la relación de la Iglesia con la comunidad política y, en consecuencia, con los Estados, abandonando la teoría de las relaciones entre “dos sociedades perfectas” y subordinación del Estado a la Iglesia y estableciendo “que la comunidad política y la Iglesia son, en sus propios campos *independientes y autónomas* la una respecto a la otra, pero las dos, aunque con diverso título están al *servicio de la vocación personal y social de los mismos hombres.*” (n. 76).

2º) La *Declaración “Dignitatis humanae”* sobre la Libertad Religiosa al asumir como un contenido de la doctrina católica la defensa del *derecho fundamental de la persona humana* a “estar inmune de coacción, tanto por parte de personas particulares, como por parte de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en lo religioso ni se obligue a nadie a actuar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella, en privado y en público, solo o asociado con

otros, dentro de los límites debidos.” (n. 2) Como consecuencia, el Concilio *condiciona la posible confesionalidad* católica del Estado a “un reconocimiento civil especial en el ordenamiento jurídico de la sociedad política”, pero respetando siempre el derecho de todos a la libertad religiosa y no discriminando “jamás, ni abierta ni ocultamente” a los ciudadanos por motivos religiosos. (n. 6)

3º) El *Decreto “Christus Dominus”* sobre el ministerio pastoral de los Obispos al establecer que “para defender como conviene la libertad de la Iglesia y para promover mejor y más expeditamente el bien de los fieles” no se conceda, en lo sucesivo, “nunca más a las autoridades civiles, *ni derechos, ni privilegios* de elección, nombramiento, presentación o designación para el ministerio episcopal” y “se ruega con toda delicadeza” a las autoridades civiles “que tengan a bien renunciar por su propia voluntad, de acuerdo con la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios referidos de que disfruten actualmente por convenio o por costumbre.” (n. 20)

2.2 Una política religiosa desfasada.

Más que desfasada, habría que calificarla de extraña o insólita. Porque, precisamente por tratarse de un Estado confesional católico, en virtud tanto de las leyes fundamentales, como de un *Concordato* con fuerza de tratado internacional, el Estado español, tras el Vaticano II, se vio obligado a *determinados cambios* en su “política religiosa”. Cambios que tenían un difícil encaje en las leyes constitucionales de aquel Estado.

A pesar de ellos, se promulgó, no sin dificultades, la *ley de libertad religiosa*, de 28 de junio 1967, mediante la cual se pretendió pasar de un régimen de tolerancia a un régimen de libertad religiosa, para acomodar la legislación española a los principios conciliares, pero manteniendo todavía a la Iglesia Católica en una situación de privilegio, ya que el Estado seguía siendo confesionalmente católico.

En este punto, hay que afirmar que el gobierno español se comportó de una forma coherente con su confesionalidad católica constitucional y concordataria.

Pero, en relación con la petición del Concilio de la renuncia voluntaria al “*privilegio de presentación*”, el Gobierno no dio ningún paso para efectuar un cambio en la situación legal. Por el contrario, Pablo VI, en carta personal de 29 de abril de 1968, pidió al Generalísimo Franco, la *renuncia* al privilegio de presentación para el nombramiento de Obispos. El Jefe del Estado español respondió el 12 de junio de ese mismo año, con una carta habilísima en

la que afirma que “*el antiguo derecho de presentación para las sedes episcopales de España fue modificado en su esencia por el Convenio de 1941, al transformarse en un verdadero sistema de negociación.*”

Por tanto, su renuncia o modificación sólo era posible dentro de una *revisión global del Concordato*.⁵

En el ambiente que se vivía, y por determinados prejuicios sobre la actitud del Papa Montini en relación con la situación socio-política española, la reacción quizás mayoritaria de quienes en esos momentos teníamos la obligación de enjuiciar la situación, no fue de absoluta identificación ni con la carta del Papa, ni tampoco con la del Jefe del Estado español. Por un lado, no se dejó de sentir un cierto orgullo al ver que, desde el poder político, no se decía amén a las exigencias de la Iglesia. Lo cual podía, de alguna manera, interpretarse como un comienzo de “despegue” y de independencia.

Pero, independientemente del juicio que nos merecieran las cartas del Papa y de Franco, es indudable que este episodio impulsó la revisión del *Concordato*. Pero ya en 1966, la recién estrenada *Conferencia Episcopal española*, en un escrito dirigido a Pablo VI, manifestó su disposición a renunciar a cualesquiera privilegios que él considerase oportuno y del modo y en la fecha que él dispusiese.

En noviembre de 1968, la Nunciatura comunicó a los Obispos españoles que la Santa Sede había decidido proceder a la *revisión del Concordato*, enviándoles posteriormente un cuestionario sobre los puntos revisables.

Por lo que recuerdo, la iniciativa fue, al menos en el comienzo, unilateral y sólo por parte de la Secretaría de Estado vaticana y de la Nunciatura. El procedimiento y la negociación de esa revisión, por diferentes causas, se complicó y *no llegó a término*, principalmente por las dificultades, en progresivo aumento, de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. El clima de concordia que había caracterizado esas relaciones en tiempos de la Nunciatura de Mons. Antoniutti (1953-1962), se habían ido enrareciendo progresivamente durante la época de Mons. Riberi (1962-1967), ya que en los medios gubernamentales existía la convicción de que en la Nunciatura *se acogía favorablemente a los disidentes del régimen* y se apoyaba decididamente el incipiente movimiento democristiano. Estas dificultades llegaron a su máximo agravamiento en los trece años en que representa a la Santa Sede en España Mons. Luigi Dadaglio (1967- 1980). Los diez años que transcurren desde el final del

5 El texto de las cartas en Equipo de Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, Madrid 1971, pp. 154-159.

Concilio Vaticano II (1965) hasta la muerte del General Franco (1975) y llegada de la democracia con el Rey Juan Carlos I, significan *el final de una época* en el terreno de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado Español. En este final creo que hubo mucha mayor sensibilidad y mayor realismo en la Iglesia española de aquel momento (Nuncio, Conferencia Episcopal, Movimientos Eclesiales, etc), que en las instituciones políticas (Presidencia del Gobierno, Ministerios de AA. Exteriores y de Justicia, etc.).

2.3 El Nuncio Dadaglio: su significado y su valoración.

Cuando se pueda escribir en su totalidad la historia de las relaciones Iglesia-Estado en España en el decenio 1965-1975, aparecerá con meridiana claridad que a las dificultades que entraña la cercanía del fin de siglo y de milenio, con una *asombrosa aceleración de la historia* en casi todas sus vertientes, entre nosotros esas relaciones *se vieron agravadas por la resistencia, abierta o encubierta, del poder político, entonces vigente, a admitir que se iniciaba irreversiblemente el final de una cultura y de una civilización.*

Faltó, en la clase política, sensibilidad y valentía para iniciar una nueva andadura en el campo al que nos estamos refiriendo.

Ello explica las dificultades que *el Nuncio Mons. Dadaglio* encontró, a lo largo de su misión. La España, que le recibe presenta una situación tensio-nada por el enfrentamiento de dos mentalidades y dos actitudes: el *inmovilismo* y las *prisas* por una evolución. Como consecuencia de este enfrentamiento en casi todos los sectores y vertientes de la sociedad española, el nuevo Nuncio percibe enseguida el clima de inestabilidad y de inseguridad respecto al futuro ante el hecho evidente de un régimen político que estaba llegando a su final.⁶

Hay que anotar, además, que la Iglesia española de esos años, en su situación interna, era *una Iglesia convulsionada* por el enfrentamiento de *dos*

⁶“A pesar de ese clima, muchas veces crispado, de ese final de los sesenta, el nuevo Nuncio Apostólico, que llega con una larga experiencia hispanoamericana y un buen conocimiento de nuestra lengua, ofrece desde el primer momento una serenidad y un equilibrio que reconforta. Recuerdo la impresión que me produjo la primera vez que fui a verlo a la Nunciatura para invitarle a participar en un coloquio en el Colegio Mayor de San Pablo. En aquella conversación, larga y apacible, en la que yo le fui exponiendo mis preocupaciones y temores por los síntomas de deterioro social que aparecían en nuestro país, observé cómo a pesar de su corta estancia entre nosotros, tenía ya un buen criterio de la situación española y era capaz de examinar con ponderación, los diversos factores en presencia. Monseñor Dadaglio, ante las muchas dificultades que se le presentaron, nunca se dejó tentar por los gestos grandilocuentes y se esforzó, en cambio, por integrar, por observar, por esperar sin exageradas impacencias; y de ese modo evitó enfeudar su actuación con uno de los dos sectores ya enfrentados: el integrismo y el progresismo.” (M. Oreja Aguirre, en *Acto Académico en memoria del Cardenal Luigi Dadaglio*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1991, 24)

mentalidades: la de quienes, desde un principio, aceptaron lo que entrañaba de renovación eclesial, interna y externa, la doctrina conciliar y la de quienes intentaban salvaguardar lo que denominaban la “peculiaridad” del catolicismo español. Era el momento en que había que decir adiós a la “unión Iglesia-Estado”, a la cobertura de las leyes civiles a la fe cristiana y a la presencia y las implicaciones de la jerarquía de la Iglesia en los órganos políticos. Y esta despedida ciertamente no era fácil. Por ello, la misión del Nuncio Dadaglio fue una auténtica carrera de obstáculos que logró ir salvando, gracias a su calidad cristiana y humana. Puedo atestiguar, y lo demostraría con múltiples hechos y situaciones, que su actuación fue verdaderamente ejemplar, como representante del Papa y como sincero amigo de España. En relación con las dificultades ambientales entre las que tuvo que moverse el Nuncio, nos baste aludir a tres hechos:

1º) La *tensa entrevista* entre el Papa Pablo VI y el Ministro de AA. EE. (López Bravo) en Enero de 1973 dejan prácticamente rotas las relaciones entre la Iglesia y el Estado, tras una serie de tensiones en aumento, en relación con la actuación de un sector del clero, de asociaciones católicas y de algunos Obispos, que el régimen estimaba violaban claramente determinados artículos del Concordato.⁷

2º) La situación de la denominada “*cárcel concordataria*” de Zamora para sacerdotes y religiosos sancionados por los tribunales del Estado, con los episodios agravantes de la ocupación de la Nunciatura en 1973 y, sobre todo, el “*caso Añoveros*” en 1974 que rozó muy de cerca la denuncia del Concordato por parte del Gobierno y la excomunión misma por parte de la Iglesia, al Presidente de ese Gobierno.⁸

3º) Pero, sobre todo, el hecho inconcebible en un Estado confesional católico, de *veinte diócesis sin Obispo residencial*, al ser imposible el acuerdo en la formación de los seis nombres que debían enviarse a la Santa Sede para que el Papa eligiese una terna y presentarla al Jefe del Estado. Se trata de una situación sin precedentes y sólo equiparable a la que se da en países de abierta persecución de la Iglesia.⁹

7 Cf. J. M. LABOA, *Pablo VI, el Régimen político y la sociedad española*, en “Pablo VI y España,” Brescia 1996, 17-44.

8 Cf. J. L. ORTEGA, *La Iglesia Española de 1939 hasta 1976*, en García-Villoslada (Dir.), *Historia de la Iglesia en España*, V, Madrid 1982, 702-707.

9 Cf. J. L. ORTEGA, *Pablo VI y la Iglesia de España*, en “Pablo VI y España” cit., 69-72; J. M. DÍAZ MORENO, S. J., *Pablo VI y las relaciones Iglesia-Estado en España*, ib., 50-54 y 56.

Éste era el ambiente heredado, como final de una situación en la que el gobierno nacido, tras la aprobación de la Constitución de 1978, tiene que emprender la *ardua labor* de intentar una configuración jurídica de relaciones entre la Iglesia y el Estado que, por un lado evitase prolongar un nocivo *vacío legal* en el que, de facto, se vivía ya desde hacía un decenio y, por otro, aportase una novedad en los mismos instrumentos jurídicos por los que deberían regularse esas relaciones.

2.4. La Comisión de la Nunciatura.

2.4.1. Razón de ser. Necesidad de una consulta.

Era necesario comenzar la revisión del Concordato que, como ya he dicho, era prácticamente un cadáver jurídico. Con este fin, Mons. Dadaglio pidió a un grupo de personas, buena parte de ellas eran profesores universitarios, su *parecer sobre los puntos a revisar del Concordato vigente* y la formulación de unos principios y esquemas sobre lo que debería ser un Concordato moderno que, escapando a las circunstancias coyunturales del momento, tuviese en cuenta la previsible evolución de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España. Las respuestas por escrito, a esta primera consulta de la Nunciatura, llegan a la misma a lo largo de los últimos meses de 1968. En *Enero de 1969* una Comisión técnica, a la vista de las respuestas recibidas, establece una serie de *criterios* que deberán tenerse en cuenta, tanto en la revisión del texto concordatario vigente, como en la redacción del nuevo proyecto de Concordato o Acuerdo.

Entre estos *principios y criterios* pueden señalarse como los más relevantes los siguientes: 1) la revisión tiene que ser general y profunda ya que así lo exige el cambio operado en los últimos quince años; 2) si la revisión se hace por etapas, debe quedar claro desde el principio que se deberá llegar a una revisión total del Concordato; 3) el nuevo texto deberá ser funcional y no doctrinal; 4) no deberán considerarse como privilegios lo que son derechos de todos los ciudadanos y, en este sentido, deberá buscarse la garantía jurídica de aquellas libertades y derechos fundamentales que hoy la Iglesia reclama para todos los hombres; 5) deberá ser un “concordato-marco”, abierto a acuerdos complementarios entre el Episcopado y el Estado; 6) tendrá que ser preciso en materia de enseñanza; 7) no deberá apoyarse en la confesionalidad formal del Estado; 8) el nuevo Concordato debería poder ser considerado como punto de referencia, dentro y fuera de España, en cuanto a la aplicación de los principios del Vaticano II en las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y en ese sentido deberá ser un Concordato bueno no sólo para España sino para cualquier país.

De las respuestas recibidas, y de las opiniones expresadas en este momento en los diversos medios de comunicación social, pueden señalarse *tres posturas* ante el hecho mismo de la reforma y substitución del Concordato:

1ª. *No hace falta un nuevo Acuerdo*. Se trataría de una postura minoritaria en sus dos vertientes: una de ellas se empeñaba en mantener como válido el Concordato de 1953 y otra, desde presupuestos doctrinales opuestos, creía que no debería haber ningún tipo de Concordato, ni Acuerdo entre Iglesia y Estado, sino que debería irse a una separación amistosa, para rescatar la plena libertad de la Iglesia y pasar de un Estado confesional católico a uno neutral en lo religioso. Ambas eran coincidentes en la resultante final: no hace falta un nuevo Concordato.

2ª. *Modificación del Concordato vigente*. Se debería ir a una negociación rápida, tan breve como sea posible, en la que se marginen cuestiones accidentales y secundarias y se negocien sólo aquellos puntos que exigen una revisión, o por su conflictividad o por su claro desfase.

3ª. *Acuerdo previo sobre la renuncia recíproca a privilegios y mutuas concesiones*. Este Acuerdo tendría ciertamente carácter preliminar y para ello, en el mismo texto, se debería establecer el compromiso mutuo a continuar la revisión del Concordato de 1953 en su integridad.

2.4.2. Los proyectos fallidos de Concordato y sus causas.

2.4.2.1. El primer borrador de un Acuerdo (1967-1968)

Como método práctico para llegar a esa doble finalidad se delineaban, como elementos estructurales del nuevo Acuerdo, un sencillo proemio, de tipo pragmático, en el que se señalasen sintéticamente las principales razones y motivos del Acuerdo y la voluntad de terminar con la situación de mutuas concesiones y privilegios. Al proemio seguirían dos partes. En la primera, la Santa Sede renunciaría formal y expresamente a los privilegios concordatarios tal y como se establecía en los diferentes artículos del Concordato de 1953 y remitiría a los Acuerdos que se establecieran entre el Estado y la Conferencia Episcopal española, la reforma y la conveniente adaptación de algunas otras situaciones pseudo privilegiadas, pero que en realidad no eran otra cosa que excepciones a determinadas restricciones y recortes de derecho civiles. Un ejemplo de estas situaciones era el derecho de asociación.

En una segunda parte correlativa, el Estado renunciaría formal y expresamente a los privilegios concedidos por la Santa Sede, pero, de manera muy especial, a su intervención en el nombramiento de los Obispos y otros cargos eclesiásticos.

En la tercera parte, se establecía, en favor del Estado, el sistema de *pre-notificación*, en relación con el nombramiento de los Arzobispos y Obispos residenciales y de los Coadjutores con derecho de sucesión. Pero, haciendo notar expresamente que las posibles objeciones y observaciones que el Gobierno pudiera presentar, dentro de los límites legales de tiempo, *jamás tendrían valor de veto*.

Se terminaba con el compromiso de ambas partes para proceder, sin demora, a las conversaciones orientadas a establecer un nuevo Acuerdo que sustituyese al hasta ahora vigente.

Este primer borrador nunca alcanzó la categoría de un texto apto para iniciar la negociación ¿Por qué? Por lo que recuerdo, ya que de muchos de estos datos faltan testimonios escritos, creo que fueron *tres los obstáculos* que, prevalentemente, por parte del Estado se oponían a este texto. En *primer lugar*, las autoridades competentes, tanto del Ministerio de Justicia, como del Ministerio de Asuntos Exteriores, no eran partidarias de que se iniciase, de este modo, la reforma y derogación del Concordato de 1953. Más bien, parece que se inclinaban por la sustitución por otro Concordato, negociado según la manera clásica. Postura ésta que aparecerá con total claridad, algún tiempo después, con ocasión de la carta del Ministro de Justicia (Oriol) a la XIV Asamblea de la Conferencia Episcopal (Febrero de 1971). En *segundo lugar*, es indudable que en este momento no hay, por parte del Estado, una decidida voluntad de renunciar al privilegio de intervención en el nombramiento de Obispos. En *tercer lugar*, también por parte del Estado, comienza a insistirse en la necesidad primaria, y previa a toda negociación, de clarificar el sentido del artículo XVI del Concordato de 1953 que constituía ya en este tiempo un punto de singular conflictividad. Este artículo recogía el llamado "*privilegio del fuero*," en virtud del cual los clérigos y religiosos no podían ser emplazados ante un juez civil sin permiso o consentimiento de las competentes autoridades eclesiásticas. Los procesamientos de clérigos y religiosos y la existencia de una mal llamada "cárcel concordataria" en Zamora para los que eran condenados a prisión, suponían una clara violación del art. XVI del Concordato idealmente vigente.

2.4.2.2. Un borrador para un nuevo Concordato (abril 1970)

A pesar de las dificultades ambientales, que iban en aumento y que hacían cada vez más difíciles las relaciones Iglesia-Estado en España, la Comisión técnica de la Nunciatura siguió trabajando. Ante la inviabilidad de proceder por fases en la reforma y sustitución del Concordato, y ante los de-

seos de las autoridades del Estado de concertar un nuevo texto, que sustituyese, de una vez, todo el Concordato de 1953, se elaboró un borrador de nuevo Concordato. Se trata de una primera aproximación *posibilista* de lo que la Comisión técnica pensaba que se acercaba a la plasmación de los criterios reflejados en la primera consulta a expertos en el año 1968. Se trataba, por tanto, de un texto sobrio, pragmático y muy funcional. Reducía, muy notablemente, el texto concordatario de 1953, despojándolo de cualquier tipo de expresiones doctrinales o simplemente teóricas. Reducía su contenido a estipular unas bases que ofreciesen salida inmediata a las situaciones conflictuales que ya se habían creado (nombramiento de obispos y privilegio del fuero) y remitiendo otros puntos a futuros acuerdos entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal. Se asemejaba mucho al Concordato entre la Santa Sede y la República Argentina en 1966, aunque algo más explícito y sin dejar fuera del texto concordado materias tan importantes como la matrimonial. En la cuestión debatida del nombramiento de Obispos se reafirmaba la competencia exclusiva de la Santa Sede y se concedía al Estado el derecho de prenotificación en el caso del nombramiento de Arzobispo y Obispos residenciales y coadjutores con derecho a sucesión. Pero, no se hacía referencia ninguna al valor de las objeciones y observaciones que el Estado pudiera presentar. Se hacía una renuncia expresa del privilegio del fuero, al determinar que los clérigos y religiosos pudiesen ser emplazados y citados como imputados o testigos por los Jueces y Tribunales civiles en toda clase de procedimientos, de acuerdo con lo que dispongan las leyes procesales.

Este texto no logró tampoco la consideración de un proyecto válido que sirviera de base a la negociación. Las causas de este segundo intento fallido son complejas y no se debieron sólo y exclusivamente a las dificultades por parte del Gobierno, sino que a esas dificultades se añadía la postura de la Secretaría de Estado, claramente maximalista. Creo que este texto, de haber sido negociado y logrado eficacia legal, hubiese podido evitar el ulterior deterioro de las negociaciones y de las mismas relaciones entre la Iglesia y el Estado. Más aún, puede asegurarse que las formulaciones de los Acuerdos, que se firmarán en 1976 y 1979, reflejan, en bastantes aspectos, las que ya se encontraban en este texto que quedó absolutamente inédito y, posiblemente, injustamente infravalorado en sus posibilidades.

2.4.2.3. La renuncia a los privilegios

Un cierto sentido realista y el fracaso, tanto del primer borrador de Acuerdo, como de un nuevo Concordato, abre el camino de la conveniencia

de un paso previo que, aunque no solucionaba todos los problemas, sí podía ayudar a desbloquear la situación creada, que resultaba insostenible y cada día más envenenada. Me refiero al intento de una renuncia mutua y previa a los privilegios mutuos, tal y como estaban configurados en el Concordato de 1953. Se hizo una lista de los mismos y se establecieron las bases para una efectiva renuncia. Pero, una vez más, el sedicente derecho del Estado a intervenir en el nombramiento de Obispos, se cruzó en el camino de este intento. En este momento la postura del Gobierno estaba radicalizada al máximo y se llegó a decir que, si nunca resultó clara la renuncia al derecho de presentación, en este momento era claramente imposible, dado el giro ideológico de la Conferencia Episcopal

2.4.2.4. Un hecho insólito y significativo: el denominado Concordato Casaroli- Garrigues (Julio 1970.)

Parece que existió un *Anteproyecto* de Concordato redactado por algún Departamento del Ministerio de Asuntos Exteriores o/y de Justicia. Proyecto que, quien pudo conocerlo, no duda en asegurar que “superaba, en tradicionalismo y enfeudamiento de la Iglesia y del Estado, al vigente del 53”.

Pero, sea lo que fuere de ese proyecto unilateral del Estado, lo verdaderamente insólito fue la aparición de un *Anteproyecto* de Concordato redactado por la Embajada de España ante la Santa Sede, de acuerdo con el Gobierno Español, y el Consejo para los Asuntos Públicos de la Secretaría de Estado del Vaticano. Este hecho, puedo asegurarlo, era totalmente desconocido para la Nunciatura y, consecuentemente, para la Conferencia Episcopal española. Por datos recientemente conocidos sabemos que ese desconocimiento fue algo pretendido y hasta exigido por el Gobierno.

Este *Anteproyecto* es conocido como *Anteproyecto Casaroli-Garrigues*. Según el testimonio de uno de sus principales responsables, se inspiraron en el Concordato con Argentina. En julio de 1970 se presenta, según parece, este texto al Consejo de Ministros para su conocimiento y, en su caso, aprobación. Pero, el texto pasa a la prensa y, primeramente de modo sucinto y, más tarde, en su totalidad es ampliamente conocido y difundido. En diciembre de este mismo año la Secretaría de Estado lo hace llegar a los Obispos Españoles que estaban reunidos en la XIII Asamblea General de la Conferencia Episcopal. Como no había tiempo para un examen detenido, la Conferencia Episcopal nombra una comisión para su estudio y convoca, para Febrero de 1971, la XIV Asamblea General. En ella se *rechazó* el texto sometido a consulta por el 90% de los votos, como inhábil para regular jurídica-

mente las relaciones entre la Iglesia y el Estado, ni siquiera les pareció apto para una deliberación sobre el mismo (“ad referendum”).

El ejemplar de este texto más ampliamente difundido va precedido de *unas notas* en italiano en las que se afirma, entre otras cosas, las siguientes: 1) no se trata de un nuevo Concordato, sino de una revisión del actualmente vigente en aquellas disposiciones que aparecen más desfasadas, en relación con la realidad social y con los principios del Vaticano II; 2) el deseo de la Santa Sede era revisar “por etapas” el Concordato de 1953, comenzando por lo que parecía exigir una puesta al día más urgente, es decir, el sistema de mutuas concesiones y privilegios. Pero las autoridades estatales se negaron a seguir este método ya que consideran el sistema concordatario español como “un todo único”, dentro del cual “las disposiciones que se refieren al nombramiento de Obispos constituyen la parte central”; 3) el texto que se ofrece a la consideración de los Obispos es sólo *para consulta* (“ad referendum”) y representa lo máximo que se ha podido lograr en las negociaciones, a nivel de Embajada y de Consejo para los Asuntos públicos; 4) el punto de mayor dificultad en la negociación, ha sido la transformación del privilegio de presentación en el derecho a la prenotificación. La parte estatal pedía se concediese a España la fórmula del Concordato de Venezuela que implicaba la obligación de la Santa Sede de proponer otro nombre, cuando el Estado tenga fuertes objeciones para aceptar el que se hubiese propuesto para ser nombrado Obispo. La Santa Sede se negó a ello de manera absoluta. Para salir del paso se aceptó la fórmula del Concordato Argentino que, en caso de objeciones por parte del Gobierno, dispone que ambas partes negocien una solución a las mismas, sin entrar en mayores detalles. Pero, la Santa Sede insiste en la necesidad de que, de ninguna manera, esa fórmula entraña un derecho de veto.

El texto consta de XXXIII artículos (tres menos que el Concordato de 1953) que están elaborados básicamente sobre el texto del Concordato anterior, introduciendo sólo aquellas reformas que le hagan mínimamente viable. Así, sobre la confesionalidad del Estado, sólo se suprime la palabra “única” del Concordato de 1953 en su artículo I, pero se sigue afirmando que la “Religión Católica, Apostólica, Romana es la de la nación española y gozará de los derechos y prerrogativas que le corresponden en conformidad con la ley divina y el Derecho Canónico”. Añadiendo, como novedad, que esta confesionalidad formal no mermará “la independencia y autonomía del Estado en su propio campo, ni la justa libertad civil en materia religiosa”. En el artículo VII se configuraba el derecho de prenotificación en el nombramiento de

Arzobispos y Obispos residenciales, del Vicario General Castrense o de Coadjutores con derecho a sucesión y, en caso de que hubiese objeciones por parte del Gobierno, “las Altas Partes contratantes buscarán las fórmulas apropiadas para llegar a un entendimiento”. El artículo XIV regula el privilegio del fuero determinando que las causas contenciosas, sobre bienes o derechos temporales, en las que fueren demandados clérigos o religiosos serán tramitadas ante los Tribunales del Estado, previa notificación al Ordinario del lugar, al cual deberán ser también notificadas las correspondientes sentencias o decisiones. Las causas criminales contra clérigos y religiosos por los delitos previstos en las leyes penales del Estado serán juzgadas por los Tribunales estatales, pero la Autoridad judicial, antes de proceder, deberá informar al Ordinario del lugar en que se instruye el proceso. En caso de detención de clérigos o religiosos se dispone que, “a ser posible”, las penas de privación de libertad sean cumplidas en una casa eclesiástica o religiosa. *La materia matrimonial* quedaba regulada de la siguiente forma: se reconocen *plenos* efectos civiles al matrimonio canónico y la competencia *exclusiva* de la jurisdicción eclesiástica en las causas canónicas de nulidad y disolución vincular, otorgando efectos civiles a las sentencias y resoluciones sobre las mismas. Pero, la Santa Sede consiente en que las causas de separación de personas sean juzgadas por las Autoridades judiciales civiles. Se mantiene, sin cambio alguno, el artículo XXV del Concordato de 1953, sobre la competencia de la Rota Madrileña. En materia de enseñanza también permanece sustancialmente íntegro lo que dispone el Concordato de 1953 aunque en lo relativo a la obligatoriedad de la enseñanza católica “en todos los centros docentes de cualquier orden y grado “deberá salvaguardarse la justa libertad civil en materia religiosa.

Se trataba, en su conjunto, de *una revisión del Concordato de 1953*, introduciendo en el texto vigente sólo aquellas modificaciones que aparecían como imprescindibles o muy convenientes, dada la evolución de la doctrina católica sobre las relaciones Iglesia-Estado y los cambios efectuados en la sociedad española.

Este texto, por tanto, no tuvo mejor suerte que los anteriormente señalados. La divulgación del texto produjo una fuerte reacción en contra del mismo. La votación negativa de la Conferencia Episcopal y, más tarde, la falta de respaldo, por parte de las autoridades estatales, hizo que se abandonase definitivamente el primer intento de seguir negociando su viabilidad jurídica y su oportunidad política.¹⁰

10 En relación con este hecho que calificamos como “insólito”, tenemos ya datos muy interesantes y clarificadores en el trabajo del joven y competente historiador Pablo Martín de Santa Olalla, *El anteproyecto Casaroli-Garrigues. Historia de la una polémica*, Miscelanea Comillas 61 (2003) 423-497.

2.4.2.5. *Un quinquenio de silencio.*

En el quinquenio 1971-1976 no conocemos ningún texto que se elaborase con la finalidad de revisar y sustituir el Concordato vigente. Sólo parece que hubo un intento serio en el año 1974, como fruto de las conversaciones en Madrid entre Mons. Casaroli, Secretario de Estado del Vaticano y el Ministro de AA. EE. Español (López Rodó)¹¹. Se trata, más que de un nuevo texto, de un conato de revisión del elaborado por el Consejo de Asuntos Públicos de la Iglesia y por la Embajada ante la Santa Sede. Pero, parece ser que, sobre los puntos más conflictivos (nombramiento de Obispos, enseñanza, matrimonio, contribución económica), no se llegó ni a un acuerdo de base para iniciar propiamente la negociación. Por ello puede calificarse como un texto “nonnato”.

2.4.2.6. *La transición y sus protagonistas.*

El primer gobierno de la Monarquía, sobre todo los dos ministros más directamente interesados, Asuntos Exteriores y Justicia, intenta muy prontamente *romper el bloqueo* a que estaban sometidas las relaciones Iglesia-Estado en España.¹² Para ello, se piensa durante algún tiempo en una especie de “*Declaración de principios o Acuerdo de índole general*” que definiese las posiciones y filosofías respectivas de la Iglesia y del Estado en España. Y sirviese de plataforma para ir elaborando acuerdos complementarios que vayan sustituyendo gradualmente el Concordato vigente.

Existió un borrador de esta Declaración o Acuerdo básico, pero no llegó a formalizarse. Sorpresivamente se adelantó la iniciativa del Rey Don Juan Carlos de renunciar al privilegio de presentación que le correspondía como titular de la corona.¹³ La renuncia se efectuó el *15 de Julio de 1976*. Así quedó

11 Son interesantes, aunque merecen ser matizados, los datos que ofrece López Rodó en el volumen tercero de sus *Memorias*, Madrid 1992.

12 Resulta muy interesante la visión de este problema en J. M. Areilza, *Diario de un ministro de la monarquía* (Barcelona 1977) 68 y 72-73. Cfr. también A. Garrigues y Díaz-Cañabate, *Diálogos conmigo mismo* (Barcelona 1978) 159, Id., Pablo VI y España, en la monografía de igual título, Brescia 1996, 189-191.

13 “*Con el cambio de gobierno las cosas se precipitaron a gran velocidad. Momentos antes de celebrarse el primer Consejo de Ministros al que yo asistí, y me complace que una persona que jugó un papel importantísimo en todo este proceso esté hoy también entre nosotros, Landelino Lavilla, entonces Ministro de Justicia; pues en ese primer Consejo de Ministros, 8 de julio del 76, reunidos en el Palacio de la Zarzuela, el Presidente del Gobierno y yo con su Majestad el Rey, se acordó que el primer asunto de que yo daría cuenta en aquel Consejo, sería la renuncia de su Majestad el Rey al derecho de presentación de Obispos, lo que abriría la sustitución del Concordato por unos nuevos Acuerdos. Inmediatamente después del Consejo, di cuenta al Sr. Nuncio de la decisión, y Monseñor Dadaglio captó inmediatamente la importancia del acontecimiento que suponía, ni más, ni menos, que la desaparición del último resabio regalista que perduraba en nuestra historia. De esta forma cayó aquel muro que impedía una agilización y actualización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, al servicio de la vocación personal y social del hombre como obedece [sic] a la Constitución conciliar “Gaudium et Spes”.* (M. Oreja Aguirre, loc. cit., p. 26)

superada radicalmente una de las máximas dificultades en la negociación de una revisión y sustitución del Concordato de 1953.

Siempre me he preguntado, si se habría podido romper el bloqueo en que se encontraban las negociaciones para un nuevo Concordato o Acuerdo, sin la aparición providencial de personas como el Rey, Areilza, Garrigues, Iñigo Cavero, Marcelino Oreja, Landelino Lavilla, José Luis Álvarez, etc. y sus más cercanos colaboradores. Creo que no habría sido posible. Por eso, en relación con esta situación, no dudo en calificarlos de providenciales.

Efectuada la sorpresiva y sorprendente renuncia del Rey, el *Primer Acuerdo Básico* no se hizo esperar. La materia estaba ya suficientemente elaborada para poder llegar a un punto de sustancial coincidencia. A la renuncia, por parte del Estado, al privilegio de presentación, correspondió, por parte de la Iglesia, la renuncia al privilegio del fuero clerical y religioso. Fue firmado en Roma el 28 de Julio de 1976.

En este Acuerdo básico, la Santa Sede y el Gobierno español “*se comprometen a emprender, de común acuerdo, el estudio de las diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de acuerdos que substituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato*”.

2.4.2.7. Los Acuerdos parciales, como solución urgente. Los puntos de mayor conflictividad en la negociación.

Para dar cumplimiento a este formal compromiso mutuo se constituyeron, tanto por parte del Estado (Dirección General de Asuntos religiosos-Ministerio de AA. Exteriores), como por parte de la Iglesia (Nunciatura Apostólica) *diversas Comisiones* que prepararon los respectivos textos de estos Acuerdos específicos. Estas Comisiones se denominaron: de asuntos jurídicos, de asuntos económicos, fiscales y patrimoniales, de cuestiones de enseñanza y asuntos culturales y del Vicariato General Castrense. Una vez elaborados los primeros borradores y anteproyectos y discutidos a nivel técnico, pasaban a los respectivos órganos de decisión para su estudio, reforma o aprobación. Una comisión coordinadora, muchas veces mixta con representantes de ambas partes, se encargó de dar una cierta unidad básica de criterios y formulaciones a los primeros proyectos. Así se llegó a la elaboración, la negociación y promulgación de los Acuerdos sobre Asuntos jurídicos, sobre Asuntos económicos, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales y sobre Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, los cinco de 3 de enero de 1979.

Puede decirse que los Acuerdos vigentes representan, por un lado, *el epílogo* definitivo de un modo tradicional de concebir y estructurar las Relaciones Iglesia-Estado en España y, por otro, un *punto de partida* para una nueva situación, en la que las circunstancias políticas, o las presiones coyunturales, tuviesen, en el futuro, el menor influjo posible en esas relaciones que, tanto desde el punto de vista eclesial, como estatal deberían buscar, siempre y únicamente, el bien común y el bien de las personas que están afectadas simultáneamente por ambos ordenamientos jurídicos.

Tras *un cuarto de siglo de vigencia*, creo que fundamentalmente se acertó, tanto en la forma de la negociación, como en sus resultados. Desde luego, hay que afirmar que cuando el 28 de agosto de 1976 entra en vigor el primer Acuerdo parcial y, por consiguiente, comienza, *de iure*, la demolición de la “catedral gótica” que, en expresión del Ministro Castiella, representaba el Concordato de 1953, se está ya en una óptica y visión nueva y renovada, por ambas partes, de lo que deben significar las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política, aunque, como se pudo experimentar en algunas fases de la negociación, quedasen, también por ambas partes, algunos rescoldos, sea de un cierto trasnochado galicanismo por parte del Estado o clericalismo por parte de la Iglesia. Pero ambos extremos eran ya afortunadamente puramente residuales.

Puede afirmarse que, fijado el objetivo de elaborar unos Acuerdos parciales sobre las principales materias de interés común que fuesen concretos, pragmáticos y abiertos siempre a convenios complementarios, la negociación entre las Comisiones del Gobierno y de la Nunciatura Apostólica caminó sobre la base firme del entendimiento y la comprensión mutua, de cercanía y mutua confianza.

Teniendo esta realidad muy presente, hay que confesar, sin embargo, que no dejaron de existir determinadas *dificultades*, ni siempre se trabajó al ritmo conveniente y deseable.

En lo *político*, el Gobierno no podía prescindir de la opinión de los partidos en la oposición, la cual tenía que estar convenientemente informada de los pasos que se iban dando, con el fin de lograr, en su día, una aprobación largamente mayoritaria por parte del Parlamento de la Nación. Era una exigencia fundamental del recién estrenado régimen democrático. Había que tener en cuenta, así mismo, la necesidad de demostrar que el tiempo del Estado confesional católico había pasado y que se procedía con criterios de auténtica y sensata laicidad.

En lo *eclesial*, al iniciarse un camino nuevo tras el cambio doctrinal que supuso el Concilio Vaticano II, parece que no siempre la Nunciatura Apostólica encontró la comprensión y el apoyo que era necesario en una negociación complicada y que podría tener su incidencia en otras situaciones más allá de las fronteras españolas, como era ciertamente la reforma del Concordato italiano. Esto hizo que, en determinados momentos, el visto bueno de Roma para proseguir en el camino iniciado tardase en llegar. Esto explica también que los Acuerdos, en sí mismos y en sus respectivos contenidos legales, no sean enteramente satisfactorios para ambas partes. Como había sucedido en la elaboración de nuestra Constitución, también los Acuerdos tuvieron como fondo un *clima de consenso y transacción*, ante la solución que había que encontrar a intereses opuestos o, al menos, no totalmente coincidentes.

Para ese clima de consenso se contaba con *tres claves fundamentales* que ayudaron notablemente a superar las obvias dificultades de los puntos que había que negociar.

La *primera* de ellas era el *derecho a la libertad religiosa*, como claro criterio en la regulación de las materias de interés común. La misma libertad de la Iglesia católica giró desde la confesionalidad del Estado, definitivamente abandonada, a ser un aspecto y una consecuencia lógica del deber del Estado de derecho a reconocer y proteger la libertad religiosa de los ciudadanos, dentro de la cual había que reconocer, por elemental realismo, el peso histórico y sociológico de la fe católica.

La *segunda* clave estribaba en la necesidad de establecer un *régimen de igualdad de oportunidades* para las obras e instituciones de la Iglesia, tanto en el campo de la enseñanza, como de la asistencia social, abandonando el *privilegio* en que los anteriores Concordatos se situaban. Porque, en una equilibrada y sensata filosofía política, el Estado tiene una misión de subsidiariedad en muchos campos de su actividad y de sus cometidos y no resultaba concebible que, en los nuevos textos legales, se estorbara o se desconociera la importante cooperación de la Iglesia Católica al bien común nacional.

Finalmente, una *tercera* clave consistía en la *remisión a Acuerdos y Convenios* entre las autoridades de las entonces recién estrenadas autonomías y la Conferencia Episcopal o autoridades diocesanas. En este punto, y a la vista del desarrollo que estos Acuerdos han tenido en estos veinticinco años de vigencia, hay que decir, que en lo que tuvo de intuición y de novedad, ha resultado quizás ser *el mayor éxito, vigencia y futuro de los Acuerdos*. El casi *medio centenar* de Acuerdos y Convenios establecidos entre las diferentes

Comunidades Autónomas y las respectivas autoridades religiosas, así como los treinta Acuerdos Académicos y Pastorales entre Diócesis y Universidades, en los años que van de 1985 a 2004, demuestran palmariamente que, sin haber contado con precedentes que sirviesen de guía, se inició un camino acertado al dotar a estos Acuerdos de un carácter de *ley-marco* en el que esos otros Convenios complementarios pudiesen encontrar su sólido apoyo jurídico.¹⁴

Obligados a sintetizar algunos de los *puntos más relevantes que ofrecieron alguna mayor dificultad* en la negociación, escogeríamos, como meramente indicativos los siguientes:

1º) El paso del privilegio o derecho de presentación a favor del Estado en el *nombramientos de Obispos* a un sistema de previa notificación. Una vez que el Rey había renunciado a hacer uso de ese privilegio, la dificultad se redujo a delinear un sistema en el que, por una parte, se reconociese la libertad de la Iglesia en esos nombramientos y el deber de la *prenotificación* al gobierno para que éste pudiese presentar, si era el caso, “objeciones concretas de índole política general”. Esta formulación tenía que dejar claro que esas objeciones nunca tendrían carácter de veto por parte del Estado. Así aparecía explícitamente determinado en los primeros borradores que la Comisión de la Nunciatura presentó para la negociación. La Comisión del Gobierno no aceptó esa formulación, al estimar que se daba un verdadero agravio con otros textos concordados vigentes, donde esa cláusula no aparecía. A final, se encontró una *acertada y nueva formulación* que, por un lado, evitaba ese agravio comparativo y por otro evitaba el carácter de veto al establecer que la valoración de esas posibles objeciones de carácter político “corresponderá a la prudente consideración de la Santa Sede”. La pervivencia de un cierto derecho de presentación en el nombramiento del Arzobispo – Vicario General Castrense puede aducirse como un ejemplo de transacción que no carece de motivos dado el carácter militar que tiene.

2º) El reconocimiento de la *libertad de la Iglesia y su protección jurídica civil*. La dificultad de la negociación estuvo sólo y únicamente en aban-

14 Nos remitimos a cinco estudios recientes en los que se puede encontrar abundante bibliografía complementaria: A. Martínez Blanco, *Hacia un Derecho autonómico*, en Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, núm. 4, 1988, pp. 415-432; M. E. Olmos Ortega, *La regulación del factor religioso en las Comunidades autónomas*, Universidad Pontificia, Salamanca 1991; M. J. Roca, *Naturaleza Jurídica de los Convenios eclesiásticos menores*, Pamplona 1993; L. Ruano Espina, *Los Acuerdos o Convenios de cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas*, en Rev. Española de Dcho. Canónico vol. 53, 1996, pp. 157-187 y J. M. Díaz Moreno - C. Guzmán, *Los principios informadores de los Acuerdos entre la Iglesia Católica y las Comunidades autónomas*, en Alenda, M. y otros (Coord.), Estudios en Homenaje al Prof. Martínez Valls, I, Universidad de Alicante 2000, pp. 167-180.

donar formulaciones que, más o menos, hacían referencia al Estado confesional católico, para situarse sólo ante el hecho evidente e insoslayable de la existencia y el peso específico de la Iglesia en la realidad social española y en obvia deducción pragmática, reconocerle y garantizarle el derecho a ejercer su misión religiosa. No fue fácil encontrar formulaciones que no fueran tan exageradamente vagas que no pasasen de ser meras declaraciones de principio, pero que, al mismo tiempo, no entrañasen juicios de valor sobre el origen y misión sobrenatural de la Iglesia Católica, que resultarían impropios de un Estado no confesional.

3º) En el reconocimiento de la *personalidad civil de los entes y asociaciones de la Iglesia*, se llegó pronto a un coincidente punto de vista que consistía en respetar, por un lado, los derechos adquiridos y establecer unas exigencias fundamentales para el futuro que acercasen, lo más posible, las entidades, asociaciones y fundaciones de la Iglesia a la legislación común. Hay que tener en cuenta que en ese momento la legislación todavía vigente sobre el tema de personalidad jurídica de asociaciones y fundaciones era, a todas luces, bastante incompleta, incoherente e insuficiente.

4º) Uno de los temas más conflictivos y en los que se empleó más horas de discusión fue, sin duda, el que se refiere a *la normativa matrimonial*. Abandonar un ya imposible sistema de matrimonio civil subsidiario y de matrimonio canónico civilmente obligatorio para los españoles que profesaban la fe católica, *vigente durante siglos en España*, no fue una tarea fácil, sobre todo, si se quería evitar la creación de nocivos vacíos jurídicos o reaccionarismos injustificables. No podemos entrar en detalles que un día revelará la historia de la negociación. Nos baste decir que las posturas fueron, en un comienzo, muy divergentes ya que la Comisión del gobierno buscaba configurar, por vía del Acuerdo, y adelantándose a la reforma que el Código civil estaba necesitando, establecer un sistema anglo-sajón puro en el que el Estado se limitaba a conceder efectos civiles al matrimonio celebrado según la forma canónica. La Comisión de la Nunciatura siempre defendió que para esa normativa no era necesario ningún Acuerdo bilateral entre la Iglesia y el Estado, sino que era algo que éste podía hacer reformando unilateralmente su propia legislación matrimonial. La Comisión de la Nunciatura pretendía que una previsible ley de divorcio civil no afectase a los matrimonios canónicos. Pretensión que la Comisión del Gobierno, con sólidas razones, no admitió. Un análisis detallado del artículo VI del Acuerdo Jurídico y del Protocolo final del mismo, llevará a la conclusión de que se trata de un texto legal efecto de largas discusiones y de *una transacción final* que no satisfizo por completo a

ninguna de las partes y en la que se delineó un sistema matrimonial mixto de no fácil calificación.¹⁵

5º) Otro cambio substancial se efectuó en el *campo de la enseñanza* y en el que tampoco fue fácil llegar a puntos de vista totalmente coincidentes. A tenor y por fuerza del Concordato de 1953, puede afirmarse que en España toda la enseñanza debía ser confesionalmente católica, en cuanto que, por una parte, era obligatoria su enseñanza a todos los niveles de educación y, por otra, se prohibía taxativamente la exposición de doctrinas contrarias a la Iglesia Católica, aunque esta normativa concordada fuese más un ideal que una realidad de hecho y de derecho. También aquí fue necesario, por ambas partes, revisar no sólo la normativa concreta, sino sus mismos fundamentos doctrinales y legales. Si para la Iglesia era vital encontrar un marco legal en el que la enseñanza de su doctrina encontrase su debido reconocimiento y protección, para el Estado no era menos vital aplicar aquí y con todas sus consecuencias el principio constitucional de la libertad religiosa, sin discriminaciones abiertas o encubiertas. Creemos que el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales busca un equilibrio entre ambos centros de interés. Aun contando con la discrepancia de la oposición parlamentaria en el momento de la aprobación del Acuerdo, la Comisión del Gobierno entendió siempre que el Estado no violaba su neutralidad religiosa, cuando determina la presencia de la enseñanza de la religión católica en los planes de enseñanza, sobre todo en los primeros estadios de la acción educativa, porque es perfectamente encuadrable en un auténtico respeto a la libertad religiosa, ya que lo único que hace el Estado es reconocer, proteger, hacer posible y facilitar *un derecho de los españoles que son – al mismo tiempo – católicos y que piden que sus hijos reciban enseñanza religiosa según sus personales convicciones*.

6º) En materia de la *contribución económica por parte del Estado a favor de la Iglesia*, se abandonó definitivamente tanto el intento imposible del Concordato de 1953 de crear un patrimonio eclesiástico, como indemnización por las desamortizaciones del siglo XIX, y el muy discutible sistema de retribución por “piezas y cargos”. De este sistema se pasó a configurar, apoyándose en el derecho comparado, un sistema en tres fases que incluían tanto la dotación como, sobre todo, la asignación tributaria y el compromiso de la

15 Cf. M. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Matrimonio, Iglesia, Estado: hacia el gran cambio*, en Documentación jurídica, vol. 13, 1977, pp. 169-185; Id., *El sistema matrimonial según la Constitución y los Acuerdos con la S. Sede*, Anuario de Derecho Civil, vol. 33, 1980, pp. 571-583; J. M. Díaz Moreno, S. J., *La regulación del matrimonio canónico*, en Carvajal-Corral, “Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones”, Madrid 1980, pp.127-164; J. Jordano Barea, *El nuevo sistema matrimonial español* en Anuario de Derecho Civil, vol. 34, 1981, pp. 903-926.

Iglesia de “lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades”.¹⁶ Se logró, de esta forma, un sistema que no violaba el artículo 14 de nuestra Constitución en cuanto que se trataba de un sistema susceptible de aplicarse a todas las confesiones religiosas con las que el Estado establezca Convenios de cooperación, ni el artículo 16.2 en cuanto que a nadie se le pregunta sobre sus creencias, sino sólo por el destino que desea dar a una parte de sus impuestos, ni mucho menos se violaba el principio constitucional de libertad religiosa, ya que esa dotación y asignación no se basa en ningún tipo de confesionalidad religiosa, sino en el deber del Estado de proteger el ejercicio de ese derecho fundamental de la persona humana, extendiendo esa protección al terreno financiero y a la consideración realista de que la Iglesia Católica española debe ser considerada por el Estado, al menos, como una entidad pública que está al servicio de los intereses de la comunidad política y del bien común.¹⁷

Sólo me permito añadir, consciente de mi total ignorancia, lejanía y alergia personal a los temas económicos y financieros que el inconcreto compromiso de autofinanciación de la Iglesia, me pareció siempre y, más dentro del sistema establecido en el Acuerdo Económico, algo cercano a la utopía.

3. El inmediato futuro y sus incógnitas.

3.1. El innegable carácter coyuntural de los Acuerdos.

Con lo apuntado hasta aquí, tenemos que calificar los Acuerdos vigentes, como absolutamente necesarios para salir del bloqueo al que se había llegado con el último gobierno del anterior régimen y para evitar un vacío jurídico que habría sido dañoso para todos. En este sentido es innegable su acentuado carácter coyuntural. Los Acuerdos tienen que encuadrarse en esa coyuntura especial y trascendental en la historia de España que se conoce como transición.

A pesar de este innegable carácter coyuntural, puede decirse que los Acuerdos vigentes representan, como ya he indicado, por un lado, *el epílogo* definitivo de un modo tradicional de concebir y estructurar las Relaciones Iglesia-Estado en España y, por otro, un *punto de partida* para una nueva si-

16 Cf. CORRAL, o. cit., pp.429-465; M. J. Roca (Ed.), *La financiación de la Iglesia Católica*, Santiago de Compostela 1994; J. Jiménez Escobar, *Los beneficios fiscales de la Iglesia Católica. Negociación, fundamentos, alcance*, Bilbao 2000, con abundante bibliografía.

17 Cf. C. ALBIÑANA, *Configuración al presente y de futuro del sistema de dotación de la Iglesia*, en C. Corral (Ed.), “La asignación tributaria para fines religiosos”, Madrid 1989, cap. II; J. M. G. de Carvajal, *Situación actual de la financiación de la Iglesia Católica*, en Roca, op. cit., pp.45-82.

tuación, en la que las circunstancias políticas, o las presiones coyunturales, tuviesen, en el futuro, el menor influjo posible en esas relaciones que, tanto desde el punto de vista eclesial, como estatal deberían buscar, siempre y únicamente, el bien común.

El mayor acierto entiendo que fue sustituir un Concordato completo y de tesis, por unos Acuerdos Parciales que, *con rango de convenios internacionales*, fuesen de índole prevalentemente pragmática, con las suficientes remisiones para que tuviesen una acomodación más fácil a tiempos y lugares y estuviesen abiertos a puntuales renovaciones o modificaciones.

Sobre la validez de los Acuerdos, creo que no cabe duda razonable. No son anticonstitucionales, porque se tuvo muy presente y se repasaron, una y otra vez, teniendo en cuenta el texto, entonces recién promulgado, de nuestra Constitución. Ni son preconstitucionales ya que se esperó deliberadamente a que la Constitución estuviese en vigor. La discusión parlamentaria que precede a su ratificación lo demuestra fehacientemente.¹⁸ A lo más, pueden ser calificados de co-constitucionales por la coincidencia en el tiempo de la Constitución y los Acuerdos.

En estos XXV años cuentan, además, con el aval de una constante y significativa jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

3.2. *El inmediato futuro.*

Cierto que quienes elaboraron los Acuerdos estábamos plenamente en la línea doctrinal del Vaticano II, pero era pedir un milagro que quienes prepararon los textos, como asesores técnicos y los negociaron después, se despojases totalmente de adherencias preconciarias y, aunque apoyados ciertamente en otros fundamentos, no cediesen a la tentación de colocar a la Iglesia Católica en una cierta *situación de proteccionismo especial* y hasta de situación privilegiada en algunas de sus instituciones. A ello hay que añadir, como ya hemos indicado, las reticencias de la Secretaría de Estado ante un modo, hasta entonces prácticamente inédito de configurar las Relaciones Iglesia-Estado y el precedente que este modo podría representar a la hora de revisar otros sistemas concordatarios, como el italiano.

Entiendo que unos Acuerdos bilaterales *necesitan una revisión y acomodación* cuando la autoridad estatal que los firmó ha cambiado substancialmente o los denuncia, o bien cuando la realidad social a la que se refieren ha

18 Cf. C. CORRAL, *La constitucionalidad de los Acuerdos España- Santa Sede*, Alfa y Omega, 13-I-2005, pp.24-25.

experimentado modificaciones tan grandes y prácticamente irreversibles que el contenido realista, que todo texto legal tiene que tener para no ser letra muerta, exige una revisión a fondo. La afirmación de la substancial validez de los Acuerdos, no es contradictoria con la oportunidad de una posible, sensata y equilibrada revisión de algunos de los puntos acordados. *La sociedad española del 2005 ya no es la de 1976-79.*

En estos veinticinco años los cambios han sido muy grandes y acelerados. Como hemos dicho, los Acuerdos, se apoyan y se justifican, en su intento de iniciar un nuevo estilo de relaciones Iglesia-Estado, tanto en la doctrina del Vaticano II, como en la situación de la sociedad española de aquellos años, con el innegable peso específico del catolicismo en España, tanto antes de la transición política, como en los años inmediatamente posteriores. Hoy este peso específico sociológico creo sinceramente que ha descendido notablemente. *La secularización progresiva de la sociedad* es un hecho evidente. Desconocer esta realidad, por más penosa y lamentable que nos pueda parecer, sería un pecado de lesa realismo.

Un sector de la doctrina eclesiasticista cree que debería darse un viraje total y encuadrar los Acuerdos con la Santa Sede en la misma categoría jurídica de los Convenios con las Confesiones. No compartimos esta opinión. Pero, entiendo que es un aviso para caminantes que quizás convendría tenerlo en cuenta, al menos, como cambio situacional.¹⁹

Desde *otro punto de vista complementario* anoto que, por parte de algunos políticos y medios de comunicación social, y con ocasión de determinados hechos en el campo de la educación o de la financiación acordada entre la Iglesia y el Estado, con frecuencia hacen referencia a la necesidad de una revisión, y hasta denuncia de los Acuerdos vigentes entre la Iglesia y el Estado. La mayoría de las veces, tanto los hechos que se aducen, como los fundamentos jurídicos que se alegan, no resisten un análisis serio. Si el inmovilismo es ciertamente nocivo para todo, no lo es menos el sectarismo de algunas ideologías y esta especie de manía y esquizofrenia revisionista que nos ha invadido en tantos campos. Si se pretende, porque se cree necesario o conveniente, para el bien común la revisión, acomodación o denuncia de los Acuerdos, *en el derecho internacional y en el texto de los mismos Acuerdos hay medios legítimos para efectuar lo que se pretende.*

Todo lo que no sea moverse en esta línea entra dentro de una rechazable demagogia pura y dura. Los católicos, por otra parte, no deberíamos temer

19 D- LLAMAZARES FERNÁNDEZ., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho a la libertad de conciencia*, 2ª edic. Madrid 1991, 246.

esa posible revisión, clarificando hasta donde sea necesario, cualquier género de desfasadas situaciones privilegiadas, de lo que es, y debe ser, un genuino régimen de igualdad de oportunidades, sin ningún género de discriminaciones, ni positivas, ni negativas en relación con la Iglesia y dentro siempre del ejercicio *reconocido, protegido y verificado* del derecho inalienable de las personas a la libertad religiosa.

Más aún. Me atrevo a sugerir lo siguiente: Lo peor que puede pasarle a un texto legal, sea cual sea el supuesto en una jerarquía de leyes, es que en teoría siga vigente en su integridad, cuando en realidad esa vigencia es sólo parcial y fragmentaria. Hasta ahora la amenaza, solapada o abierta, de denuncia o reforma de los Acuerdos vigentes, ha venido casi en exclusiva de determinados sectores políticos. ¿La Iglesia no tiene nada que decir? El Prof. Carlos Corral, en una exacta disección muy característica de su quehacer jurídico, ha dejado constancia de lo incumplido y por cumplir. Entre lo incumplido señala el régimen matrimonial en el Código civil, el respeto al sentimiento de los católicos en los medios de comunicación social. Indica además violaciones parciales e interpretaciones minimalistas y restrictivas.²⁰

Ante esta realidad, me pregunto si no ha llegado la hora de que la Iglesia tome la iniciativa de una denuncia, a tenor de los principios recurrentes en derecho, para proceder a derogación o renegociación. Entiendo que, aunque es verdad, que en la praxis concordataria no es usual esta práctica por parte de la S. Sede, no excluyo su conveniencia y hasta su necesidad, cuando los Acuerdos se han convertido en un lugar común de una insultante demagogia contra la Iglesia. Quede aquí esta personal sugerencia que someto totalmente a cualquier otro parecer mejor fundado.

José Díaz Moreno

20 C. CORRAL SALVADOR, *Acuerdos España Santa Sede. Texto y Comentario*, BAC, Madrid 1999, pp-572-573.