



che ledono esclusivamente una legge ecclesiastica secondo il Diritto Canonico. Contro le sentenze di detti Tribunali non sarà ammesso alcun ricorso alle Autorità civili.

Il presente Accordo, i cui testi in lingua italiana e spagnola fanno ugualmente fede, entrerà in vigore al momento dello scambio degli strumenti di ratifica.

Fatto in doppio originale.

Città del Vaticano, 28 Luglio 1976.

los delitos que violen exclusivamente una Ley eclesiástica conforme al Derecho Canónico. Contra las sentencias de estos Tribunales no procederá recurso alguno ante las Autoridades civiles.

El presente Acuerdo, cuyos textos en lengua española e italiana hacen fe por igual, entrará en vigor en el momento del canje de los instrumentos de ratificación.

Hecho en doble original.

Ciudad del Vaticano, 28 de Julio de 1976.

GIOVANNI CARD. VILLOT
MARCELINO OREJA AGUIRRE

Sollemni Conventioni inter Apostolicam Sedem et Nationem Hispanum rata habita, die XX m. Augusti a. MCMLXXVI, Matrity instrumenta ratihabitationis accepta et reddita sunt; a quo die Conventio vigere coepit.

Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 de Julio de 1976

ALBERTO DE LA HERA

El 28 de julio de 1976, el Cardenal Villot, Secretario de Estado, y el Ministro español de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, firmaron en Roma un Acuerdo que modificaba algunos artículos del vigente Concordato de 1953. Tal acto fue el resultado de una serie de negociaciones previas, y posee un valor peculiar de cara al pasado, al presente y al futuro de las relaciones entre la Santa Sede y España. A uno y otro punto vamos a referirnos brevemente.

Las negociaciones entre ambas Partes, para la revisión del Concordato de 1953, habían comenzado en 1968, pero hasta la muerte del General Franco, el 20 de noviembre de

1975, no experimentaron ningún avance sustantivo. En diferentes ocasiones se habló de seguir, para la revisión, la vía de los Acuerdos parciales, que fuesen solventando las cuestiones concretas en que se pudiese alcanzar una coincidencia entre ambas Partes, en lugar de pretender la revisión conjunta y simultánea de todo el Concordato. Tal sistema ya había sido utilizado entre 1940 y 1953 por el propio Estado español y la Santa Sede, si bien en un contexto diferente; en lugar de ir, entonces, revisando paulatinamente un Concordato anterior, el de 1851, se firmaron sucesivos Acuerdos sobre materias determinadas, mientras que no se podía

llegar a la redacción y firma de un Concordato nuevo; finalmente, tales Acuerdos precedentes se subsumieron en el Concordato de 1953. También, en fechas más recientes, existían ejemplos de revisión concordataria por la vía de los Acuerdos parciales: el de Austria era el caso más conocido e importante.

Este camino fue defendido en España, de modo particular, por los medios de información oficiosos de la Iglesia, y por amplios sectores de la jerarquía y el clero. Y no es difícil entender el porqué.

En efecto, el plan de efectuar la revisión a través de los Acuerdos parciales se centró siempre en una propuesta muy determinada: el contenido de los primeros o primer Acuerdo se concretaba en la renuncia del Estado al privilegio de presentación de obispos, con la contrapartida de la renuncia por parte de la Iglesia al privilegio del fuero. De otros posibles Acuerdos posteriores se hablaba por lo común en términos genéricos, sin llegar a precisar nada. En resumen, los medios eclesiásticos no parecían tener otro interés —en orden a la revisión del Concordato— que privar al Estado del viejo privilegio de presentación y librar a la Iglesia de la carga, que en eso se había convertido el privilegio para ella, del fuero procesal y penal de los clérigos. El resto del Concordato, absolutamente ventajoso para la Iglesia, no parecía estar necesitado de ulteriores revisiones o no parecían éstas ser tan urgentes.

Frente a esta postura de los medios eclesiásticos, el Estado defendió a ultranza su derecho de presentación de obispos. Para entender el porqué, es preciso penetrar en la mentalidad de los gobernantes españoles de la época del General Franco. Una tesis típica del viejo Regalismo católico fue la de que Dios ha encomendado a los reyes una fun-

ción tuitiva sobre los asuntos eclesiásticos, en cuya virtud les correspondía defender a sus súbditos católicos y al propio Derecho Canónico frente a los abusos de la Jerarquía de la Iglesia. En los monarcas españoles tal tesis se convierte en convicción, al menos desde Felipe II a Carlos III; nuestros reyes se sienten llamados a defender a la propia Iglesia frente a una Jerarquía a la que consideran menos fiel a la religión que la propia Corona. En este sentido, las intervenciones reales en las designaciones episcopales —e incluso en las elecciones papales en algunos casos— se convierten en el instrumento que permite a la Monarquía dar a la Iglesia pastores dignos y evitar los indignos que la corrompida Corte romana designaría, de poseer la facultad de hacerlo directamente. Las implicaciones políticas que esta doctrina y praxis del Regalismo poseían, no se le ocultan a ningún lector.

No me parece aventurado afirmar que esta misma mentalidad preside, de parte del General Franco y sus ministros, las relaciones con la Santa Sede; y así puede también explicarse el mantenimiento a ultranza del privilegio de presentación, por el que el Estado estuvo hasta el fin pagando un alto precio: su propio descrédito ante la opinión pública, que le acusaba de buscar el control de la Iglesia española y de negarle a Roma el elemental derecho a seleccionar a sus propios prelados al margen de la intervención estatal; precio tanto más alto cuanto que la propia imperfección del sistema concordatario de presentación estuvo, durante los últimos años del régimen franquista, dando lugar a un episcopado escasamente favorable al propio régimen, si bien —y éste era el lado positivo por el que se pagaba aquel precio— evitando también un episcopado absolutamente adverso.

La decisión gubernamental de mantener,



por encima de todo, el privilegio de presentación era, pues, una decisión compleja. Sus razones más claras podían ser las dos apuntadas: mentalidad regalista y evitación de un episcopado adverso; y, junto a ellas, una tercera: conservar el Estado uno de sus privilegios concordatarios más importantes, baza fundamental a la hora de una futura negociación para revisar el Concordato.

El mismo criterio se mantuvo mientras, fallecido Franco y proclamado Rey el Príncipe Juan Carlos de Borbón, continuó como Presidente del Gobierno el que lo fuera hasta entonces, Arias Navarro, al frente de un Gabinete ministerial de composición claramente franquista. Sin embargo, el Ministro de Asuntos Exteriores del nuevo Gobierno constituía precisamente la excepción entre sus colegas, por propugnar una política liberal que abría sin duda nuevas perspectivas a las relaciones con el Vaticano.

Este Ministro, Areilza, mantuvo con la Santa Sede contactos que por primera vez apuntaban a una efectiva solución de los principales puntos conflictivos; en lugar de referirse a «coincidencias» y «puntos de vista» comunes, en el orden del lenguaje abstracto de los comunicados oficiales que seguían en los años anteriores a cada entrevista a alto nivel, las noticias de prensa comenzaron ahora a señalar los temas concretos sobre cuya revisión se negociaba.

Desde el primer momento de la gestión Areilza, y en particular desde su audiencia con Paulo VI en la mañana del 12 de abril de 1976, se apunta a la revisión concordataria mediante el sistema de Acuerdos parciales; en concreto, se habla de las renunciaciones al derecho de presentación y al privilegio del fuero y, eventualmente, de un pacto entre la Iglesia y el Estado, que evitase los problemas nacidos de la utilización de los tem-

plos como sedes de asambleas políticas y laborales.

En torno al derecho de presentación, se habló de una renuncia absoluta por parte del Estado, dando entrada a una fórmula de prenotificación, que no entrañaría un veto oculto. Habida cuenta de que el privilegio concordatario de presentación afectaba exclusivamente a obispos residenciales y coadjutores con derecho de sucesión —por lo que la Santa Sede había procedido, en los últimos tiempos, a prescindir de los coadjutores y aumentar el número de auxiliares y administradores apostólicos de libre nombramiento— se habló bajo Areilza de la posibilidad de que, en contrapartida a la renuncia al derecho de presentación, la prenotificación alcanzase también a los obispos auxiliares y administradores apostólicos. Tal praxis no es frecuente en el Derecho Concordatario; sólo por vía excepcional esperaban los negociadores españoles conseguirla en el proyectado Acuerdo.

En el tema del fuero eclesiástico se habló igualmente de una renuncia al privilegio, en este caso por parte de la Iglesia. En contraprestación a la renuncia, se habló igualmente de una prenotificación de los eventuales procesamientos. Nadie, sin embargo, apuntó el dato, en el que he insistido con frecuencia, de que la Iglesia no obtiene ya, desde hace tiempo, prácticamente ninguna ventaja del mantenimiento del privilegio del fuero, y sí en cambio una serie de inconvenientes, entre los que sobresale el carácter político, con todas sus consecuencias, de las decisiones episcopales autorizando o denegando el permiso para procesar. El Estado, en cambio, tendría no poco que perder, o al menos nada que ganar, al quedar privados los clérigos del fuero especial que permitía rodear de determinadas cautelas el juicio

que hubiese de seguirse a miembros del clero presuntos delincuentes políticos.

En todo caso, la mentalidad del Ministro Areilza y la política seguida desde su Ministerio, con el apoyo más o menos discreto del Gobierno, no eran ya de corte regalista. Se piensa ahora que la intervención del Estado en los nombramientos episcopales puede evitar una Jerarquía adversa al régimen político; pero no encontramos huellas del poder tuitivo del Estado sobre la Iglesia, que fue tesis indeclinable del Regalismo en todas sus épocas.

La situación va a cambiar con un nuevo cambio de Gobierno. La sustitución del Ministerio Arias por el Gabinete Suárez, en julio de 1976, poseyó una evidente intención reformista. La Corona toma finalmente la decisión de abandonar la fidelidad franquista del Gobierno Arias para dar a la política del país una dirección propia. No hay duda de que la decisión de iniciar un camino de reforma política fue tomada por el Rey y sus consejeros previamente a la dimisión del Presidente Arias Navarro; y que esta dimisión fue provocada con el propósito de dar entrada a un Gobierno que pudiese iniciar el camino de la nueva política, escogido por la Corona.

El Gobierno Suárez sube, pues, al poder, con el propósito deliberado de realizar en España una reforma política que conduzca en un plazo de no más de un año a la implantación de un tipo de democracia de corte occidental. Se puede hacer toda clase de reservas a la profundidad y credibilidad del programa de reforma; ello dependerá de la posición ideológica en que previamente se sitúe el posible observador crítico. Pero lo que aquí interesa destacar es la convicción, con la que el Gobierno inicia sus tareas, de que la reforma que se proyecta irá tan lejos por lo menos cuanto pueda ir la deseada por

la mayor y más representativa parte de los fieles, el clero y la Jerarquía católica.

En el momento en que se parte de esta convicción, el libre nombramiento por parte de la Santa Sede de los obispos españoles deja de ser un problema político. El Gobierno tiene la seguridad de que la Jerarquía libremente designada por la Santa Sede resultará en todo caso, al menos en sus líneas maestras, lo suficientemente moderada como para no significar en adelante una proa destinada a marchar delante del Gobierno, como para no significar un elemento crítico contrario a la política gubernamental. Y establecido tal presupuesto, el privilegio de presentación deja de poseer interés; el alto precio que el Estado paga por mantenerlo no posee ya la contrapartida de ninguna ventaja. En tales condiciones, la renuncia al privilegio de presentación aparecía incluso como un acto de buena voluntad democrática del Gobierno, que iniciaría su singladura atrayéndose el aplauso de la opinión pública, al renunciar en los primeros días de su mandato a un derecho tan discutido y tan controvertido, y al que se habían aferrado sin aceptar ninguna composición amistosa los sucesivos Gobiernos de la época franquista.

Esto explica la forma en que la renuncia al privilegio de presentación fue ofrecida ante la opinión pública. Efectivamente, la primera noticia que se hizo pública no fue la de la firma de un Acuerdo; fue la menos técnica y más espectacular de la renuncia por parte del Rey a un derecho que aparecía recogido en el Concordato y que habían poseído los Reyes de España desde muchos siglos antes. Sólo días después, lo que en un primer momento apareció como una renuncia unilateral, jurídicamente muy confusa, se concretó en el anuncio de la firma de un Acuerdo bilateral que venía a sustituir a de-



terminados artículos del Concordato, iniciándose así la revisión de éste a través de la vía de los Acuerdos parciales.

En efecto, el 28 de julio de 1976 firman el Acuerdo en la Ciudad del Vaticano el Cardenal Villot y el Ministro Oreja. Este había desempeñado la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores con Areilza, y pudo por tanto aprovechar todo el material resultante de las conversaciones precedentes con el Vaticano, material que hay que suponer que conocía perfectamente. El anterior Ministro de Justicia, Antonio Garrigues, había sido embajador ante la Santa Sede durante varios años, y se había ganado fama de representar la corriente de entendimiento Estado-Iglesia en los años más duros del franquismo. Siendo Ministro, había prescindido de la cárcel concordataria de Zamora, cuya existencia se debía a la forma en que el artículo XVI del Concordato regulaba el privilegio del fuero; este paso contribuyó notablemente a crear un clima de distensión. El Ministro Oreja heredó este nuevo clima y unos proyectos que hay que suponer muy avanzados en orden a la mutua renuncia de los dos privilegios. Todo ello le permitió realizar sin dificultades el en cierto modo espectacular paso de la firma del Acuerdo de julio de 1976.

Se prescindió, para proceder a esta firma, de lo que fuera hasta entonces uno de los temas polémicos tratados con mayor viveza por los especialistas y por la opinión pública: el decidir si procedía revisar simultáneamente todo el Concordato, sustituirlo por uno nuevo, revisarlo y sustituirlo paulatinamente por la vía de los Acuerdos parciales, o prescindir por completo de aquél y de éstos. Se optó por el pragmatismo de resolver la urgencia de un tema enconado, dejando aplazadas las restantes cuestiones disputadas, y abriendo —como indicaremos segui-

damente— un período de estudios para una modificación concordataria total, que de momento quedaba poco definida.

La aceptación por parte de la Santa Sede del Acuerdo, que un tanto inesperadamente se le ofrecía, había de darse por descontada. La renuncia estatal a la presentación de los obispos deja al Gobierno sin muchas bazas para la negociación futura, mientras la Iglesia conserva prácticamente todos sus «privilegios» concordatarios. Pero es el caso que, como muchos estudiosos y comentaristas han puesto de relieve, la mayor parte de aquellos privilegios no son tales, sino derechos de la Iglesia reconocidos por el Estado; auténticos derechos de toda asociación religiosa, de toda asociación y aun de los ciudadanos en cualquier sociedad libre. Y cabe preguntarse por la garantía de estabilidad, por la seguridad de la permanencia del reconocimiento estatal de estos derechos. Porque es esa la gran cuestión que para la Iglesia católica encierra el tema concordatario. Un Estado o, mejor, un Gobierno futuro desligado de la «obligación» que le ligaría a la Iglesia —por paradójico que parezca— a través del privilegio de presentación, y desinteresado de los derechos religiosos del ciudadano o potencialmente contrario a ellos, ¿hasta qué punto se sentiría ligado por el reconocimiento concordatario de tales derechos? A mi modo de ver, la respuesta más lógica consiste en afirmar que los futuros Gobiernos españoles mantendrán aquel reconocimiento en la medida en que los españoles estén interesados en ello. No otro es el secreto de la actitud de determinados Gobiernos socialistas del Este de Europa para con la Iglesia católica, y desde luego no es el único ejemplo que se puede aducir. De donde concluyo que la Santa Sede ha obtenido momentáneamente una posición claramente ventajosa como consecuencia del

Acuerdo de julio de 1976; pero que en un futuro próximo, si la evolución política y cultural del país sigue direcciones fácilmente previsibles, esa ventaja dejará de ser efectiva, y la Iglesia tendrá entonces que volcar su esfuerzo más sobre los españoles —en una labor de auténtica catequesis destinada a educarles y desarrollarles en la fe y en la práctica de la fe— que sobre el Gobierno en una labor diplomática o negociadora.

La firma del Acuerdo fue acompañada de la voluntad manifestada por el Gobierno de llegar en dos años a una revisión completa de la situación concordataria. En frases atribuidas por la prensa al Ministro Oreja, «la caída del telón del Concordato será, en todo caso, en un plazo máximo de dos años»; en las negociaciones previas del Acuerdo «no hubo dificultades. Debo decir que éste es el final de una etapa y el comienzo de otra. El Rey Don Juan Carlos I ha sido quien ha impulsado de una forma muy directa este ánimo de concordia y de instrumentación de un Acuerdo por el que se procedía a una renuncia recíproca de los privilegios y que suponía, al mismo tiempo, el pórtico para regular los acuerdos específicos del Concordato de 1953. El Gobierno español, en una carta dirigida a la Santa Sede, ha dejado claro que en el plazo de dos años deberían concluirse estos temas pendientes y, por consiguiente, éste es el plazo máximo de vigencia del contrato». Evidentemente, siendo muy previsible que el Gobierno a quien uno de sus Ministros atribuye esta voluntad no continúe gobernando en la fecha fijada como plazo, y estando cercano a los ochenta años el Papa, a quien se ha hecho la anterior advertencia, no es preciso entender al pie de la letra las anteriores expresiones. Hay que estar atentos, más bien, a los pasos que se vayan dando en orden a su cumplimiento.

En la línea de tales pasos, el Acuerdo fue

acompañado ya de algunos. Se precisó en primer lugar, siempre por el Ministro de Asuntos Exteriores al regresar de Roma después de la firma del texto del 28 de julio, que el Rey no había propiamente —en su mensaje al Papa del 12 de julio— renunciado al privilegio de presentación; lo que hizo fue indicar que no sería obstáculo para que se llegase a un acuerdo sobre la renuncia. Con esta precisión, el Gobierno recobraba su libertad de iniciativa en el futuro proceso de la revisión concordataria, cuyo protagonismo asumió en su primera fase el Monarca tan sólo por tratarse inicialmente de renunciar a un privilegio multisecular de la Corona española. Y, en uso de tal iniciativa, se empezó a hablar tanto de futuros nuevos Acuerdos, como del procedimiento para lograrlos: el primero de aquéllos sería el económico —situación económica del clero y del culto e inclusión de los clérigos en la seguridad del Estado—, seguido por los relativos a temas fiscales y de enseñanza; al efecto, se constituirían comisiones de trabajo que en principio se señala que estarían integradas por representantes de ambas Partes.

Y para no presuponer nada en el debatido tema de la permanencia o no del Concordato de 1953, el Ministro Oreja habló de «acuerdos específicos», en vez de «parciales»; esta última expresión era la utilizada por los partidarios de la sustitución del Concordato por un conjunto de Acuerdos, mientras que el Ministro no excluía la posibilidad final de integración de los sucesivos Acuerdos en un Concordato nuevo. La idea de la sustitución total del Concordato de 1953 por Acuerdos específicos la subrayó el propio ministro el 17 de agosto ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, en el acto de la ratificación del Acuerdo del 28 de julio. «Se trata —afirmó— de un Acuerdo por-



tico, es decir, algo más que un Acuerdo marco, por lo que tienen que existir una serie de negociaciones posteriores para regular las materias específicas antes que, en el plazo de dos años, quede sin efecto, definitivamente, el Concordato de 1953». Y, en el seno de la misma sesión de Cortes, el Ministro dijo que «se pensó en la denuncia del Concordato, pero esta fórmula es muy difícil. En un plazo de dos años se procederá a la derogación del Concordato. La idea es que en el plazo de dos años se aborden todas las materias mixtas». Como razón de aquella hasta entonces no revelada idea de denuncia, se atribuye al Ministro por la prensa —sin que la atribución haya sido desmentida— la afirmación de que la fórmula concordataria está superada, ya que no corresponde a la mentalidad de la Iglesia ni al interés español. Palabras particularmente desafortunadas, si se tiene en cuenta: a) que a un Ministro español no le toca como tal pronunciarse sobre la mentalidad de la Iglesia ni tratar de interpretarla; b) que la tesis de que la fórmula concordataria está superada es científicamente inaceptable; c) que, referida al caso concreto de España, esta misma tesis aparece en contradicción con la firma de un Acuerdo y con el propósito de negociar otros sucesivos, que incluso podrían englobarse en un nuevo Concordato; d) y respecto a que la fórmula concordataria no corresponda al interés de España, es una tesis que entra en cuestión contra otra, general en la canonística, según la cual la fórmula concordataria posee un carácter técnico, en cuanto instrumento de fijación de ámbitos de competencia o de regulación de materias de interés común, y por sí misma nada presupone, siendo el contenido del Concordato o Acuerdo el que determina el tipo concreto de relaciones Iglesia-Estado que se van a dar en cada caso y del que depende el que

el interés de ambas partes quede servido o lesionado.

El canje de los instrumentos de ratificación del Acuerdo de julio tuvo lugar el 20 de agosto en San Sebastián, entre el Ministro Oreja y el Nuncio Dadaglio; desde ese momento, se esperaba ya que la Santa Sede procediese a cubrir las diócesis vacantes, y que se iniciase el trabajo de las Comisiones encargadas de continuar la tarea de la revisión del Concordato.

De estas Comisiones —como ya quedó más arriba indicado— se habló desde un primer momento tras la firma del Acuerdo. Ratificado éste, «L'Osservatore Romano» señaló que por parte del Gobierno español se había dado a conocer el proyecto de creación de cinco Comisiones mixtas para el estudio de los problemas concordatarios pendientes. Prontamente se supo que cada una de las Comisiones se ocuparía de un campo especializado de temas, según la siguiente distribución:

1.^a Comisión de asuntos jurídicos: personas jurídicas eclesiásticas erigidas con arreglo a las leyes canónicas; régimen jurídico de las asociaciones aprobadas por la jerarquía eclesiástica; adaptación de las reuniones por motivos religiosos a la ley de reunión; matrimonio canónico; incidencia en el campo civil de la jurisdicción eclesiástica; inmunidad local de los lugares sagrados; días festivos; provisión de beneficios; cargos públicos desempeñados por eclesiásticos.

2.^a Comisión de asuntos económicos, fiscales y patrimoniales: dotación económica del clero; seguridad social; fórmulas de ayuda al culto y clero católicos y su justificación; aspectos económicos del Acuerdo de 1946 sobre Seminarios y Universidades eclesiásticas; modificación de las actuales partidas de presupuesto; exenciones fiscales del

clero; construcción y mantenimiento de edificios con destino religioso.

3.^a Comisión de asistencia religiosa y social: formas de coordinación de las actividades asistenciales y benéficas de la Iglesia en relación con las del Estado.

4.^a Comisión de enseñanza y asuntos culturales: estudio de la enseñanza religiosa en los centros oficiales y privados; centros docentes de la Iglesia; reconocimiento de los títulos académicos emitidos por los centros docentes de la Iglesia.

5.^a Comisión de asuntos religiosos en las Fuerzas Armadas: jurisdicción castrense y asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas.

Nada se precisaba sobre cuál de las Comisiones se ocuparía de la presencia de la Iglesia en los medios de orientación y difusión de la opinión pública, mientras que se preveía —por fuentes próximas al Ministerio de Justicia— la posible creación de una Comisión coordinadora que supervisase en su momento el trabajo de las otras cinco, dando a sus propuestas la redacción definitiva que habría de ir al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Nunciatura, para su estudio y trasmisión al Gobierno español y a la Santa Sede. Nunca se ha hecho pública la composición de las Comisiones, salvo indicarse que no serían demasiado amplias, que estarían en ellas representados los Ministerios y organismos interesados, y que tocaba al Ministro de Asuntos Exteriores y al Nuncio invitar a los participantes que hubiesen de constituir las a formar parte de ellas. Igualmente se indicó que en la Comisión coordinadora entrarían varios subsecretarios.

Habiendo comenzado las Comisiones a trabajar —si bien nunca hubo anuncio oficial al respecto que diese cuenta de ello— en septiembre de 1976, a principios de no-

viembre la prensa oficiosa de la Jerarquía eclesiástica revelaba que las tareas habían progresado bastante. Se indicó entonces que las Comisiones no eran propiamente mixtas, sino que el Gobierno y la Nunciatura habían constituido Comisiones por separado, y del mismo modo dirigían el trabajo de las mismas. Asimismo se señalaba que no había tenido lugar ningún intercambio de materiales entre las Comisiones creadas por una y otra Partes. Del lado de la Nunciatura, las Comisiones que iniciaron sus tareas en septiembre fueron cuatro: asuntos jurídicos, enseñanza y cultura, asuntos económicos y patrimoniales y asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas; una quinta se estaría ocupando de coordinar, dar orientaciones y redactar definitivamente las propuestas de las restantes. Por el lado del Estado, trabajaban las cinco Comisiones interministeriales arriba reseñadas. Entre los temas de que las Comisiones se estarían ocupando, medios oficiosos excluían aquéllos que entrañan una modificación constitucional de la legislación española, como son la confesionalidad del Estado y el divorcio. Sin embargo, a finales de noviembre se supo por la prensa que el Ministerio de Justicia preparaba unilateralmente un proyecto de Ley de divorcio. Desmentida la noticia por los medios oficiales, continúa sin embargo mereciendo crédito, pues los propios juristas encargados por la Comisión General de Legislación de estudiar el tema y redactar el correspondiente proyecto reconocen el encargo recibido. Al parecer la opinión predominante en el Ministerio de Justicia, sería la de evitar que el tema del divorcio se plantee en España en su momento con la virulencia política que alcanzó en Italia, evitando al mismo tiempo que haya que darle una solución concordataria precipitada, como ocurrió en Portugal después de la Revolución que acabó con el ré-



gimen salazarista. De todas maneras, no pocos observadores estiman inoportuno tal proceder del Gobierno.

Ya en diciembre, había transcendido que la posición del Gobierno sobre dos temas concretos —matrimonio y personalidad jurídica de la Iglesia en España— se encontraba ya completamente definida. Los días 9 y 10 de dicho mes tuvieron lugar en el Ministerio de Justicia, bajo la presidencia del Subsecretario, las dos últimas sesiones de la Comisión coordinadora que estudia tales temas. Ultimada la redacción del anteproyecto, los documentos de trabajo pasarán al Ministerio de Asuntos Exteriores, a quien toca ocuparse de la negociación, y que procederá a tomar formalmente contacto al respecto con la Nunciatura, en fecha aún no especificada. Siempre según las mismas fuentes de información, los restantes temas objeto de estudio se encuentran todavía en fase menos avanzada.

Simultáneamente a este proceso de estudio de la revisión concordataria, el Acuerdo del 28 de julio ha sido puesto en vigor. En concreto, las sedes episcopales vacantes se han ido cubriendo, hasta normalizarse prácticamente por completo la situación. Como era de esperar, los nuevos obispos libremente designados por la Santa Sede pertenecen a un sector moderado del clero, el mismo del que venían saliendo los obispos bajo la vigencia del art. VII del Concordato; así se prueba que el problema era más formal que sustancial, y que su solución mediante el Acuerdo ha incidido más en los principios que en las soluciones prácticas queridas por la Iglesia para hacer frente a los problemas que tiene planteados en España. Y se ha venido además a probar la tesis, arriba expuesta, de que con la renuncia al derecho de presentación el Estado no corría ningún riesgo

en relación con las orientaciones políticas a asumir por la Conferencia episcopal o por cada obispo en particular, sino más bien se produciría por parte de Roma un abandono de sus candidatos «inaceptables» de la época anterior, para pasar a nombramientos de tipo moderado.

Por lo que hace al texto mismo del Acuerdo firmado en julio de 1976, aparece compuesto por dos partes claramente diferenciadas: la Introducción o Exposición de motivos, que no lleva título alguno que permita denominarla, y el articulado, que se compone de solamente dos artículos, y que es la parte que específicamente aparece denominada como Acuerdo.

Cabe decir que la Introducción lo es no sólo a este Acuerdo, sino a todos los que puedan seguirle. En efecto, se trata de una exposición de los motivos que han llevado a las Partes a plantear una nueva política concordataria para España; de resultas de tales motivos, las Partes adquieren de modo expreso el compromiso de sustituir las disposiciones del Concordato de 1953 por una serie gradual de Acuerdos. El Acuerdo que sigue no es sino el primero de la serie, y así de modo especial se hace notar; nace de la especial urgencia de las materias de que se ocupa, y se presenta como el primer paso en la revisión concordataria. Cabe por tanto decir que ambas partes del Acuerdo son independientes entre sí, en el sentido de que la primera hubiese podido darse sin la segunda. Es decir: la Santa Sede y el Estado español adquieren el compromiso de revisar el Concordato de 1953 e irlo sustituyendo gradualmente por una serie de Acuerdos específicos, que se sucederán en el tiempo con periodicidad variable. Esto ya es suficiente de por sí. Además, habiéndose llegado ya a un acuerdo sobre dos materias concretas, que por ser más

urgentes fueron estudiadas primero, se añade al citado compromiso un texto articulado que modifica al Concordato en esas dos materias determinadas.

Se puede hablar, pues, de que el Acuerdo de 28 de julio de 1976 es doble: contiene un Compromiso y un Acuerdo, como dos pactos distintos reunidos en un mismo texto.

El Compromiso recapitula varias razones por las que «La Santa Sede y el Gobierno español... juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación», y «se comprometen, por tanto, a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato». Aquellas razones son:

1.ª) la transformación de la sociedad española en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas;

2.ª) las enseñanzas del Concilio Vaticano II sobre las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia y sobre la libertad religiosa;

3.ª) la recepción por el Estado, en sus propias leyes, del principio de libertad religiosa y del reconocimiento de que la mayoría del pueblo español profesa el catolicismo.

Ni que decir tiene que la misma generalidad de estos motivos autoriza una orientación de la revisión concordataria de cualquier signo que se le quiera dar. La decisión de revisión es ante todo política, hija de un cambio de mentalidad en el pueblo y en sus

gobernantes. Aparentemente, estamos ante un proceso descatalizador de la sociedad española, debido a múltiples causas, y que en opinión de las Altas Partes firmantes del Compromiso obligan a revisar el Concordato de 1953; detrás de esa apariencia, puede existir o presentarse un diferente modo de entender la incidencia de la religión sobre la vida pública. Sólo el tiempo podrá descubrírnoslo.

Por lo que hace al Acuerdo, aparece en el texto de 28 de julio perfectamente separado del Compromiso, incluso gramaticalmente. Concluído éste, en efecto, se dice: «Por otra parte...», con lo que se manifiesta de modo claro que se va a pasar a otra cuestión, la cual se presenta como una decisión distinta y separada que, en el marco de las razones generales que movieron a las Partes a comprometerse en una revisión futura del Concordato, posee sus propias razones específicas que la justifican, y sobre todo que justifican su urgencia: «teniendo en cuenta que el libre nombramiento de Obispos y la igualdad de todos los ciudadanos frente a la administración de la justicia tienen prioridad y especial urgencia en la revisión de las disposiciones del vigente Concordato, ambas Partes contratantes concluyen, como primer paso de dicha revisión, el siguiente Acuerdo»; y siguen los dos únicos artículos que lo integran, rematados por una cláusula de estilo acerca de su ratificación y entrada en vigor.

El artículo I regula el nombramiento de los arzobispos y obispos residenciales y de los Coadjutores con derecho de sucesión. Su primer párrafo proclama la exclusiva competencia de la Santa Sede en este campo. En el segundo se establece un sistema de prenotificación no vinculante y secreto. En el tercero se crea un sistema especial de presentación para la provisión del Vicariato General Castrense. El párrafo cuarto deroga las disposi-



ciones contrarias precedentes. Las esperanzas alimentadas por el Estado, y aireadas por la prensa, de que la prenotificación había de alcanzar también a los Auxiliares y Administradores Apostólicos, no se confirman. Oficiosamente, según declaración del propio Ministro Oreja, se sabe que la Santa Sede ha quedado comprometida —si bien no se menciona el caso en el Acuerdo— a no designar para la diócesis de Seo de Urgel —que lleva consigo el Coprincipado de Andorra por parte española— a ningún candidato no aceptado por el Gobierno; una precaución similar no se ha tomado para el Obispo Prior de las Ordenes Militares, que lo es el de Ciudad Real. Por lo que hace al artículo II, contiene la nueva legislación relativa al fuero judicial de los clérigos. Su primer párrafo deroga el correspondiente artículo del Concordato. El segundo establece una notificación civil a la autoridad eclesiástica para el caso

en que un clérigo o religioso sea demandado criminalmente; notificación para la que no se prevee ningún efecto. El tercero tutela el secreto ministerial. Y el cuarto reconoce la competencia exclusiva de la Iglesia en los delitos que violen solamente una ley eclesiástica, tal como ya se hacía en el Concordato.

La valoración del Acuerdo resulta pues bastante simple, ya que en sus dos artículos se han borrado por completo, reduciéndolos a meras notificaciones sin efectos, dos importantes privilegios contenidos en el Concordato, no conservándose una norma antigua sino en relación con la provisión del Vicariato General Castrense. Si esta tónica permanece en los futuros Acuerdos o se modifica, el tiempo lo dirá; de hecho, el Compromiso de llegar a esos Acuerdos, contenido en la primera parte del texto del 28 de julio de 1976, es hoy por hoy el criterio que ha de presidir para el futuro las relaciones Iglesia-Estado en España.

