

JOSÉ MARÍA VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.)

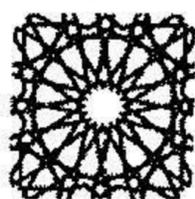
LOS CONCORDATOS: PASADO Y FUTURO

ACTAS DEL SIMPOSIO INTERNACIONAL
DE DERECHO CONCORDATARIO

Almería, 12-14 de noviembre de 2003

LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA SANTA SEDE
Y EL ESTADO ESPAÑOL PARA UNA REVISIÓN
DEL CONCORDATO DE 1953

MARÍA BLANCO / BEATRIZ CASTILLO



COMARES
editorial

GRANADA, 2004

LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO ESPAÑOL PARA UNA REVISIÓN DEL CONCORDATO DE 1953

MARÍA BLANCO / BEATRIZ CASTILLO
Universidad de Navarra

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. POSIBILIDADES DE UNA REVISIÓN DEL CONCORDATO. II. LAS PRIMERAS GESTIONES. III. PABLO VI Y FRANCO. IV. LAS NEGOCIACIONES Y SUS RESULTADOS. V. CASAROLI Y GARRIGUES. VI. LOS GRANDES TEMAS DE LA NEGOCIACIÓN. VII. OTRAS CUESTIONES DE DERECHO ECLESIASTICO. VIII. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Desde hace años venimos dedicando esfuerzo a la investigación sobre temas relacionados con la historia jurídica española, precisamente en el ámbito de las cuestiones planteadas en esta reunión científica. Más en concreto, en lo relativo a la libertad religiosa y su plasmación en el ordenamiento jurídico español en una época en la que los derechos de libertad no tenían los claros perfiles —ni científicos, ni prácticos— con los que hoy aparecen definidos.

La Ley de Libertad Religiosa de 1967 fue la primera Ley sobre esta materia que estuvo vigente en nuestro ordenamiento. El paso de una concepción rígida, o si se quiere estática, a una concepción de la libertad religiosa como concepto jurídico determinante de la legislación del país en materia religiosa se ha revelado como una cuestión de gran trascendencia jurídica.

Es sabido que la armadura jurídica de nuestro país en esta materia se organizaba sobre la unidad católica y la confesionalidad del Estado desde la perspectiva de la legislación unilateral. Lo que también tenía sus reflejos en el ámbito concordatario, de modo que las confesiones religiosas minoritarias no encontraban una adecuada tutela en el ámbito jurídico estatal.

La situación en los restantes países europeos era muy distinta. Así, la prensa internacional se refería con cierta frecuencia a la situación de los protestantes en España, para quienes el principio de tolerancia y la legislación en vigor resultaban completamente discriminatorios en la medida en que debían reducir la práctica de su religiosidad al culto privado.

Las fórmulas jurídicas que se arbitraron fueron variadas y los esfuerzos encomiables, pero siempre, limitados; hasta que, finalmente, se planteó sin ambages la revisión del Con-

ordenamiento jurídico si, simultáneamente, se respeta y reconoce la libertad de los ciudadanos y comunidades que no pertenecen a esa confesión»⁵.

Se subraya, por tanto, nítidamente el concepto: la libertad religiosa —que gira en torno a la idea fundamental de la autonomía jurídico-civil—. Este concepto va a propiciar la revisión del Concordato. Precisamente, a la trayectoria seguida para llevar a efecto dicha revisión del Concordato dedicamos las páginas que siguen⁶.

II. LAS PRIMERAS GESTIONES

Las autoridades competentes dentro del Ejecutivo español para iniciar las conversaciones con el Vaticano fueron altas personalidades de los Ministerios de Justicia y Asuntos Exteriores. Nombres a los que, cabalmente, hay que referirse son los siguientes: Fernando M.^a Castiella (Ministro de Asuntos Exteriores); Alfredo López (Subsecretario del Ministerio de Justicia); y Antonio Garrigues (Embajador de España ante la Santa Sede), por un lado; y por otro, Casaroli —miembro del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia, ahora Secretaría de Estado de las Relaciones con los Estados—.

Una vez publicada la Declaración *Dignitatis humanae* se plantea en España la reforma del art. 6.º del Fuero de los Españoles⁷; salvada esa dificultad, expertos de ambos Ministerios estudian la viabilidad de la reforma y la llevan a efecto. Ésta, a su vez, reclama una revisión normativa pacticia. Por otra parte, es preciso tener presente las palabras pronunciadas por Pablo VI en la clausura del Concilio Vaticano II cuando, en nombre de la Iglesia, solicita que los Estados «consientan en reconocerle o restituirle su plena y entera libertad en lo que concierne a la elección y el nombramiento de sus pastores»⁸.

III. PABLO VI Y FRANCO

La trayectoria seguida por las autoridades eclesiásticas y civiles ocupa un interesante capítulo de nuestra historia reciente. Por una parte, el Jefe del Estado deseaba seguir el

⁵ MARÍA BLANCO, *La primera Ley española de libertad religiosa* (Génesis de la Ley de 1967), Pamplona 1999, pág. 18.

⁶ Sirve de base a estas páginas la investigación realizada por Beatriz Castillo: *El proceso de revisión del Concordato de 1953 y la protección de la libertad religiosa*, (tesis doctoral), Pamplona 2002.

⁷ En la redacción de 1945 se establece lo que sigue: «La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado Español, gozará de protección oficial.

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

⁸ «Discurso del Santo Padre a las misiones extraordinarias asistentes a la clausura del Concilio», en *Ecclesia*, 1965, pág. 1745.

El tema de la presentación de obispos afectaba, entre otros países, a España. Sin embargo, en este último caso «por su personalidad y la importancia y significación de su catolicismo en el mundo es probablemente el caso más importante» («Carta de Garrigues a Castiella», de 6 de noviembre de 1965, en *Archivo Histórico Universidad de Navarra*, en adelante, *A.H.*).

en el Ministerio de Justicia. A su vez, ambos textos son objeto de estudio y análisis por parte de los respectivos gabinetes de trabajo que realizan las oportunas observaciones¹².

Finalmente, el 22 de julio de 1969 dan comienzo las reuniones entre representantes de la Embajada y de la Santa Sede para fijar un texto sobre el que trabajar. Las negociaciones terminan un año después y su resultado es el *Anteproyecto de revisión del Concordato de 1953 negociado por la Embajada de España ante la Santa Sede con el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia y acordado entre ambas partes «ad referendum»*.

Fueron ocho las reuniones celebradas desde el 22 de julio de 1969 hasta el 27 de febrero de 1970. Se trata de conversaciones que no vinculan a las partes; pero, al ser al más alto nivel, ayudan a fijar posturas y a delimitar las posiciones —frecuentemente distintas— de los interlocutores. A las citadas reuniones asistían:

- por parte de la Santa Sede: Casaroli, Gaspari y Furno; aunque, a partir de la reunión de 18 de diciembre, en lugar de Furno asiste Magnoni;
- por parte de la Embajada: Garrigues, Elías y Ruíz Izquierdo.

La lectura del resumen de estas reuniones revela el tono —siempre cordial pero no por ello falto de exigencia— y el carácter —profundamente innovador— con el que se planteó desde el principio la revisión del Concordato.

V. CASAROLI Y GARRIGUES

El preciso modo de entender las relaciones Iglesia-Estado en el contexto histórico de un país confesionalmente católico (en las coordenadas eclesiológicas de la época —cuando todavía se están *asentando* los principios conciliares—), hace que estos documentos cobren una riqueza muy singular. Personajes clave fueron, sin lugar a dudas, Casaroli y Garrigues. Temas clave, el nombramiento de obispos y las prerrogativas de la Iglesia.

Al acometer el estudio de los temas planteados en estas sesiones las alternativas que se nos plantearon fueron variadas. Con el fin de hacer más viva la lectura hemos pensado que lo mejor es centrar la atención en los personajes y en las grandes cuestiones que debaten; y dejar para otro momento la posición que adoptan ante los concretos temas del Derecho Eclesiástico: matrimonio, enseñanza, financiación, servicio militar de clérigos y religiosos, y cuestiones similares.

La actuación de Casaroli evidencia su buen hacer como diplomático vaticano: siempre uniendo al episcopado español con la Santa Sede¹³. Paralelamente, y dado que la ma-

¹² Cada uno de esos proyectos así como los documentos que contienen las Observaciones, han sido estudiados con detalle por BEATRIZ CASTILLO, *El proceso de revisión del Concordato de 1953 y la protección de la libertad religiosa*, (tesis doctoral), Pamplona 2002.

¹³ A modo de ejemplo, transcribimos seguidamente parte del contenido de la reunión de 29 de julio de 1969. Casaroli comenta: «Por lo que respecta a los puntos en que el Episcopado español todavía no ha manifestado su parecer, estamos en situación un poco delicada. Hasta ahora sólo ha manifestado su opinión sobre los privilegios a que está dispuesta a renunciar la Jerarquía española [...]».

la propia firmeza de sus convicciones bien sean éstas jurídicas¹⁷, políticas¹⁸ o personales¹⁹. Desde el primer momento queda claro lo que pretende: la revisión del Concordato²⁰.

Son los documentos conciliares los que propician el inicio de las negociaciones. Así, los miembros del Ejecutivo, teniendo en cuenta que la legislación española se ha de inspirar en la doctrina de la Iglesia por mandato constitucional, se ven en la obligación de acomodar la normativa pacticia a las nuevas disposiciones del Vaticano II. Pero al intentar llevar a cabo esa armonización se encuentran con algunos inconvenientes que seguidamente iremos viendo.

Fijada la idea general de la revisión, Garrigues entiende que un modo de trabajo puede ser analizar artículo por artículo, como ha sugerido Casaroli²¹ y presentar a Madrid algún texto²². Pero lo relevante, a su juicio, es el fondo: «desde luego puedo decir que mi Gobierno no tiene la menor intención de causar complicaciones a la Santa Sede»²³; sin embargo, «lo que no cabe duda es que si hay revisión, esto obliga a revisar todo lo revisable»²⁴.

bitrio de los Nuncios, puesto que se dice que a veces éstos han actuado en forma unilateral, sin hacer mucho caso de la Iglesia local. Psicológicamente sería una gran ayuda conocer esto, como un dato de hecho, aunque sea puramente eclesial» [«Conversación en el Vaticano (quinta)», pág. 5; en *A.H.*].

¹⁷ Aunque, sin duda, esta afirmación exigiría matizaciones críticas, puede verse lo gráfica y expresiva que resulta: «Si el Concordato no contuviera más que las materias que necesariamente deben formar parte de él por su propia naturaleza, este contenido sería mínimo. La reglamentación de la enseñanza, e incluso del matrimonio, son competencia del estado, lo mismo que la garantía de la libertad religiosa. Y sin embargo se traen al Concordato porque bajo algún aspecto interesa o afectan a la Iglesia» [«Conversación en el Vaticano (tercera)», pág. 8; en *A.H.*].

¹⁸ «No renegamos de ninguna manera del principio de confesionalidad. Es más, se trata de un principio constitucionalmente inalterable. Lo que hay que hacer es completarlo, a la luz de las nuevas realidades: de la independencia, de la autonomía de lo temporal. Si estas realidades no se reflejan, el contenido del Concordato resulta irrelevante. Por consiguiente, no es que se trate de una necesidad, digámoslo así jurídica, de una necesidad absoluta; sino de una cosa conveniente, si queremos hacer algo que tenga sentido» (*Ibid.*, pág. 9).

¹⁹ «Pero hay que incorporar los principios. Y si no, ¿por qué vamos a revisar los privilegios? La respuesta es: Porque hay una independencia entre las dos esferas. Pues si hay esa independencia, tiene que estar en el Concordato» (*Ibid.*).

²⁰ «Me permito señalar que la revisión de los privilegios constituye necesariamente revisión del Concordato, porque dichos privilegios están en el Concordato y forman su parte sustancial. Se derivan, además, de los principios que inspiran el mismo Concordato, y sobre esto tenemos que saber a qué atenernos» [«Conversación en el Vaticano (primera)», pág. 2; en *A.H.*].

²¹ «Me pregunto cuál sería el mejor método de trabajo. Si sería mejor ir artículo por artículo, o bien tomar, por así decir, capítulos o grupos de artículos que se refieran a la misma materia [...]. Por lo que se refiere a los puntos en los que el Episcopado español todavía no ha manifestado su parecer, estamos en situación un poco delicada. Hasta ahora solamente ha manifestado su opinión sobre los que está dispuesta a renunciar la Jerarquía española [...].

En resumidas cuentas, yo no veo inconveniente en que se proceda a una lectura conjunta, artículo por artículo, para ir señalando cosas. Bien entendido que ésta será una labor no empeñativa, y si se quiere un poco superficial. Las posiciones de principio de una y otra parte son ya bastante claras y autorizadas [...] Podríamos hacer una lectura crítica de los primeros quince o dieciocho artículos. Pero naturalmente estoy hablando de artículos "menores", porque tendremos que dejar para más adelante el artículo VII, sobre el nombramiento de obispos, el XVI, que plantea los problemas del privilegio del fuero, y en general los que se refieren a cuestiones de fondo, aunque sean éstos el objeto principal de lo que vamos a hacer» [«Conversación en el Vaticano (segunda)», pág. 5.7; en *A.H.*].

²² Cfr. *Ibid.*, pág. 4.

²³ Y sigue diciendo: «Debo, sin embargo, una vez más, recordar que la idea misma de la revisión nace de la invocación del Concilio relativa a la renuncia de unos derechos que otros no tienen y que se ha entendido por todos referirse principalmente a España» (*Ibid.*, pág. 2).

En cuanto las *prerrogativas*²⁹, se dice, deberán desaparecer; aunque a juicio de Casaroli éstas son tan sólo una derivación de la catolicidad de la Nación que consagra el artículo I. Afirmación que nos permite centrarnos de lleno en el segundo de los temas:

2. *La confesionalidad del Estado*.—En este principio nuclear se centra una de las conversaciones más interesantes que tiene su origen en la discusión sobre el artículo I del Concordato³⁰. No hay que olvidar que con motivo de la Declaración *Dignitatis humanae* se modifica el artículo 6 del Fuero de los Españoles; y, con consentimiento de la Santa Sede, se había incluido en el Protocolo Final del Concordato. Por eso dice Casaroli: «nosotros no tenemos ninguna prevención en contra de que esa parte del Protocolo se traslade al artículo I, con la confesionalidad y la libertad»³¹. Sin embargo, «reconocemos que lo de «única» [se refiere a la religión de la Nación española] puede cambiarse. Pero si el resto del artículo I les parece a ustedes excesivo, yo pregunto: ¿qué otra cosa puede hacer un estado católico, que se define a sí mismo como católico, lo que responde fielmente a la realidad nacional española?»³². En esta controversia Garrigues deja claro que España no puede dejar de ser confesionalmente católica por fuerza de un principio constitucional inalterable, pero hay que completarlo a la luz de la independencia y de la autonomía en lo temporal³³. La intervención de Antonio Elías que matiza esta cuestión conecta directamente con el siguiente punto:

3. *Las prerrogativas de la Iglesia*³⁴.—«En su forma actual —señala Antonio Elías—, este artículo I contiene un principio general, que es un reenvío a todo el Derecho Canónico en toda la materia de derechos y prerrogativas. Lo cual es tanto más inadmisibles ahora, por cuanto la Iglesia está revisando el Código Canónico. El Estado se entrega aquí, atado de pies y manos, a una cosa que, hoy por hoy, ni siquiera conoce»³⁵. Media Gaspari diciendo que no es-

²⁹ «Si la prerrogativa es privilegio, debe desaparecer. Si prerrogativa es derecho, sobra igualmente, porque ya se ha hablado de los derechos» (*Ibid.*, pág. 6).

³⁰ El artículo I dispone: *La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico*.

³¹ «Conversación en el Vaticano (tercera)», pág. 7; en *A.H.* De hecho el tema se replantea en la siguiente reunión de 6 diciembre y los representantes de la Secretaría de Estado aceptan la posibilidad de que el reconocimiento de la libertad religiosa se incorpore al articulado y no figure tan sólo en el Preámbulo [«Conversación en el Vaticano (cuarta)», pág. 7; en *A.H.*].

³² Cfr. «Conversación en el Vaticano (tercera)», pág. 8; en *A.H.*

³³ Cfr. *Ibid.*, pág. 8.

³⁴ De hecho el día 22 de enero, en la sexta conversación en el Vaticano, se propone como primer tema de discusión lo que constituye privilegio a los efectos del Concordato; con este fin, se parte de lo que la Conferencia Episcopal Española entiende como privilegios, a saber: 1.º el Fuero, aunque haciendo algunas reservas en cuanto al procesamiento de Obispos; 2.º el recurso del brazo secular del que son manifestaciones los días festivos y la equiparación del traje talar al militar en su uso indebido; y 3.º la inmunidad de lugares sagrados. En cambio hay división de pareceres en lo relativo a los cargos públicos, renuncia a la exención al servicio militar, régimen especial en establecimientos penitenciarios, exención de impuestos (inmunidades reales), competencia para las causas de separación y dotación económica [Cfr. «Conversación en el Vaticano (sexta)», págs. 2-4; en *A.H.*].

Ante este panorama, Garrigues delimita el concepto de privilegio para referirse a «todo aquello que tiene la Iglesia Católica y que no tienen otras comunidades religiosas. Es decir, se identifica el concepto de privilegio con el concepto de la «discriminación favorable»» (*Ibid.*, pág. 4).

³⁵ «Conversación en el Vaticano (tercera)», pág. 10; en *A.H.*

– Restantes artículos:

- unos que plantean cuestiones más de fondo (como el privilegio del fuero o el nombramiento de Obispos);
- otros artículos «menores»⁴¹.

Una vez fijado el marco general de la discusión, los representantes del *Consilium* con base en los documentos conciliares centran el debate en el principio de la «distinción de planos». «En tiempos anteriores se subrayaba más el principio de la unión. Ahora se subraya más otro principio, que no es la separación, sino la distinción. Y que en su aspecto positivo puede definirse como una colaboración, más que como una integración [...]».

«Hoy no podemos esperar, ni siquiera de un Estado católico, que haga una profesión de fe, declarando cuál es la religión verdadera, para sacar de ello toda una serie de consecuencias prácticas en su actuación [...]. En la libertad religiosa únicamente podríamos decir que ha intervenido un principio nuevo en cuanto al reconocimiento de una nueva dimensión en la valoración de la persona humana.

EMBAJADOR: La libertad religiosa es un elemento nuevo. También, en cierta medida, la autonomía en lo temporal»⁴².

Cooperación, libertad religiosa, autonomía en lo temporal; principios, todos ellos con los que, a partir de ahora, ha de contar el legislador.

Los representantes de la Embajada parten de los mismos documentos conciliares pero, además, deben barajar la normativa unilateral, fundamentalmente, y entre otros, los siguientes textos: Ley de Principios del Movimiento Nacional, el Fuero de los Españoles y la Ley de Libertad Religiosa.

Resulta evidente que los dos primeros artículos del Concordato contienen, de alguna manera, los principios informadores del texto normativo⁴³; por eso, se dejan para estudio de una comisión técnica los artículos «menores».

VIII. CONCLUSIÓN

Como se apuntaba páginas arriba, estas negociaciones terminan con la redacción del *Anteproyecto de revisión del Concordato de 1953 negociado por la Embajada de España ante la Santa Sede con el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia y acordado entre ambas partes «ad referendum»*. Este texto fue objeto de amplio estudio y análisis crítico por parte de Pedro Lombardía, que actuó como asesor del Ministerio de Justicia y elaboró un amplio informe, que sirvió de auténtica falsilla para la elaboración de lo que fueron los Acuerdos entre España y la Santa Sede.

Pero esta cuestión exige un estudio más detenido que, en su momento, verá la luz, a través del análisis crítico del aludido informe.

⁴¹ Cf. *Ibid.*, pág. 7.

⁴² «Conversación en el Vaticano (tercera)», págs. 2-3; en *A.H.*

⁴³ Por eso las primeras reuniones se centran, fundamentalmente, en el contenido de estos artículos.