

SÁNCHEZ-LASHERAS, MIGUEL (2012), *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976). El acuerdo de 28 de julio de 1976*. Granada: Editorial Comares, 252 pp.

Las relaciones entre España y la Santa Sede han discurrido desde el siglo XIX por la vía de los concordatos, el primero de los cuales, sin considerar los acuerdos del antiguo régimen, es de 1851. El establecimiento de la segunda república, sin embargo, llevó a la denuncia del mismo por parte de las nuevas autoridades, hostiles a la Iglesia y protagonistas de una persecución violenta contra ella. El triunfo de las fuerzas dirigidas por el general Francisco Franco durante la guerra civil, hizo conveniente la celebración de un nuevo concordato que fue precedido en 1941 por un acuerdo destinado, principalmente, a solucionar el problema del nombramiento de los obispos en los numerosos obispados que estaban sin obispo residencial. Fue un acuerdo importante en materia concordataria porque vino a quebrar la práctica de la prenotificación que la Santa Sede había seguido en los 50 años anteriores, para restablecer el derecho de presentación por parte del jefe de Estado. En dicho texto también se proclamaba la religión católica como la religión oficial del Estado y la consecuencia que de ello se derivaba en materia educativa, pues se establecía la conformidad de la enseñanza pública con sus principios.

Dichas normas fueron recogidas doce años después en el concordato celebrado el 27 de agosto de 1953, concordato que llegó a ser uno de los más favorables que la Iglesia haya conocido en cuanto a su conformidad con las tesis del derecho público eclesiástico oficial. Fue, además, el primero en reconocer a la Iglesia la calidad de “sociedad perfecta”. Este concordato fue considerado por algunos como un modelo y, de hecho, fue seguido de cerca por el concordato celebrado al año siguiente con la República Dominicana; pero fue criticado por otros como un arcaísmo. En efecto, seis años después de su firma, el papa Juan XXIII sorprendía al mundo con el anuncio de un Concilio ecuménico que vino a dar una nueva impostación a las relaciones entre la Iglesia y los Estados, reconociendo la libertad religiosa y solicitando a los jefes de Estado la renuncia a los privilegios que por razones históricas la Iglesia les hubiese concedido.

Los años posteriores al Concilio marcaron unas tensas relaciones entre la Santa Sede y el gobierno español. Dos fueron los principales problemas: por una parte, el nombramiento de los obispos residenciales, pues el jefe de Estado tenía el derecho de presentación, el que usaba para presentar candidatos afectos al régimen para llenar las sedes vacantes, lo que limitaba la libertad que pedía la Iglesia para hacer dichos nombramientos y traía como consecuencia que no pocas sedes episcopales estuvieran largo tiempo sin titular; la solución ideada por la Santa Sede fue empezar a nombrar obispos auxiliares, los que podía nombrar libremente, pues

el derecho de presentación se refería solo a los obispos titulares, práctica que, con todo, dejaba sin titulares las sedes vacantes y que, obviamente, originó el reclamo de las autoridades españolas que, aun reconociendo que el concordato se refería solo a los obispos residenciales, apelaban al espíritu de la norma. La otra disposición que dio problemas fue la que reconocía el privilegio del fuero, según la cual se necesitaba la autorización del ordinario para procesar a clérigos o religiosos y, tratándose de los obispos, se requería la autorización de la Santa Sede.

Los problemas originados por la aplicación del concordato de 1953, los nuevos principios puestos de relieve por el Concilio Vaticano II y las nuevas sensibilidades que se acentuaban en el derecho estatal en el que, por ejemplo, no se veía con buenos ojos que hubiese categorías de personas sometidas a un régimen procesal diverso al común de los ciudadanos, hizo conveniente, incluso necesaria, la revisión del concordato, para lo cual, desde 1968 se iniciaron las negociaciones, que culminarían en 1976, producida ya la muerte de Franco, con la firma, el 28 de julio de ese año, de un acuerdo que ponía término a los dos problemas más acuciantes de los años inmediatamente anteriores: una vez renunciado al derecho de presentación por parte del rey, se reconocía la “exclusiva competencia de la Santa Sede” para el nombramiento de arzobispos y obispos residenciales y coadjutores con derecho de sucesión, si bien, antes de proceder a su nombramiento, la Santa Sede notificaría el nombre del designado al gobierno español por si existiesen posibles objeciones concretas de índole política general, cuya valoración correspondería a la prudente consideración de la Santa Sede; y si un clérigo o religioso era demandado criminalmente, la competente autoridad del Estado lo notificaría al ordinario; si el demandado era obispo o una de aquellas autoridades a él equiparadas por el derecho canónico, la notificación se haría a la Santa Sede. Sería el primero de los acuerdos que celebrarían la Santa Sede y el Estado español después del Concilio, al que pronto seguirían otros cuatro acuerdos sobre materias específicas firmados en 1979.

A las negociaciones llevadas adelante para llegar al acuerdo de 1976 se dedican las páginas de este libro, quedando fuera de las mismas lo referido a los cuatro acuerdos que le siguieron en 1979. El texto sigue un orden cronológico, iniciándose con un capítulo que comprende los “precedentes histórico-jurídicos” que se desarrollan entre los años 1968 y 1971. El término *a quo* está representado por el cruce de cartas entre Pablo VI y Franco. Es un período en que se redactan algunos proyectos, ninguno de los cuales fue aprobado conjuntamente por las dos partes, si bien no estaba aún claro si la revisión debía hacerse utilizando la figura de un único concordato o de diferentes acuerdos parciales sobre diversas materias. Las negociaciones eran llevadas adelante por la Santa Sede y el gobierno español, sin la intervención de la Conferencia episcopal, que, no obstante, estaba al tanto de la marcha de las mismas.

Los capítulos siguientes abordan las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y España durante el año 1972 (capítulo II), 1973 (capítulo III), 1974 (capítulo IV), y 1975 y 1976 (capítulo V). En todos ellos se analizan las principales materias tratadas en los diversos encuentros llevados adelante por representantes de ambas partes, los documentos generados en esos años, además de los problemas surgidos por actuaciones de clérigos, obispos y autoridades estatales que tensionaron las relaciones Iglesia-Estado en esos años, los últimos del régimen franquista. El acuerdo finalmente firmado se produjo una vez que había fallecido el general Franco, siendo una de las quejas del gobierno franquista que la Santa Sede dilataba las gestiones a efectos de llegar a un acuerdo con las nuevas autoridades españolas una vez producida la transición. De hecho así sucedió. El libro concluye con cinco anexos, dos índices documentales y la bibliografía. El prólogo lo escribe el catedrático de derecho canónico doctor Juan Fornés.

Sin perjuicio del interés de la materia estudiada en estas páginas, pues hasta ahora no se había estudiado el *iter* de las negociaciones que llevaron a la firma del primero de los acuerdos que, en su conjunto, se conoce como el sistema concordatario español, es de destacar el conjunto de fuentes utilizadas por el autor, en su casi totalidad fuentes documentales hasta ahora no estudiadas, provenientes principalmente del Archivo Histórico de la Embajada de España ante la Santa Sede y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del mismo país, además del Archivo General de la Universidad de Navarra donde se encuentran documentos de autoridades y académicos que intervinieron en las negociaciones. Se trata, empero, de fuentes que provienen de uno de los dos protagonistas de estas conversaciones, el Estado español, que, en su momento, deberán complementarse con las del otro de los protagonistas de las mismas, la Santa Sede, las que por ahora no es posible consultar, pues el Archivo Secreto Vaticano es consultable en la actualidad solo hasta el pontificado de Pío XI, que culmina con su muerte el 10 de febrero de 1939.

Quizá hubiese sido conveniente, al menos para los lectores no familiarizados con la historia concordataria española, algunas páginas introductorias en las que se hubiese hecho una breve reseña de los textos concordatarios anteriores, de manera de dejar al lector situado en el ambiente en que hay que colocar el *iter* del texto del que en estas páginas se hace su historia, las que se inician de manera un tanto brusca entrando de lleno, casi de inmediato, en el mismo. Es claro, en todo caso, que la literatura que sobre dicho período se ha escrito no es menor y se supone conocida por los especialistas.

Chile no ha firmado nunca un concordato con la Santa Sede, a pesar de que en el siglo XIX hubo intentos llevados adelante por el gobierno chileno para celebrarlo, y recientemente se han conocido los intentos

que llevó adelante la Santa Sede con el mismo fin en 1928, nada más producida la separación entre la Iglesia y el Estado una vez entrada en vigencia la Constitución de 1925. Todos esos esfuerzos se vieron entorpecidos por la política regalista de las autoridades chilenas decimonónicas, defensoras del patronato recogido en la Constitución de 1833, en el que se asumían los abusos que se habían desarrollado por la monarquía hispana en las centurias anteriores, y que la Santa Sede no podía aceptar pese a la buena voluntad que manifestó en esa oportunidad; y por los afanes neoregalistas de las autoridades chilenas de 1928 que tampoco la Santa Sede podía aceptar. Pero que no haya habido concordato hasta ahora no significa que no lo pueda haber en el futuro, pues dicha figura técnica, lejos de estar superada, es de una contundente actualidad. El acuerdo del que dan cuenta las páginas del libro del señor Sánchez-Lasheras son una prueba de ello, como también lo son los innumerables acuerdos firmados bajo los pontificados de Juan Pablo II y de su sucesor Benedicto XVI, uno de los cuales es muy reciente en el tiempo, 2008, y muy cercano en el espacio, Brasil, firmado bajo la presidencia de Lula da Silva.

De cara a un eventual futuro concordato de Chile con la Santa Sede, dos son los temas que resultan de interés rescatar de las páginas del libro que comento y que, en su momento, deberán ser definidos: por una parte, la participación que le pudiera caber a la Conferencia episcopal en las negociaciones para concluirlo; la experiencia española fue que dicha intervención fue menor, toda vez que las negociaciones fueron llevadas adelante al máximo nivel entre España y la Santa Sede, lo que no significó, empero, que los obispos permanecieran al margen, si bien su actuación fue más bien la de consulta e información. Y, por otra, la forma que se daría al texto, si la de un concordato solemne o la de varios acuerdos sobre materias específicas. La experiencia española fue la de optar por la segunda de estas modalidades, teniendo en cuenta especialmente que la aceleración histórica que se vive en la actualidad, con la consiguiente celeridad en los cambios sociales, puede hacer conveniente la adecuación frecuente de dichos textos, tarea que se ve facilitada tratándose de acuerdos específicos y menos solemnes.

Estamos, pues, ante un libro que no solo interesa a los protagonistas directos de la historia que se desarrolla en sus páginas, sino que, por la importancia y actualidad de la materia estudiada, arroja luces para quienes deseen llevar adelante experiencias similares, como nosotros, que a pesar de nuestra bicentenaria historia como nación independiente, no hemos asumido aún la experiencia concordataria. Como bien lo señala el profesor Juan Fornés en el prólogo, estamos ante una monografía de temática original que, además de su actualidad, está construida desde una genuina óptica jurídica, correctamente elaborada y escrita con objetividad

y estilo sobrio, juicios que compartimos, al tiempo que felicitamos al autor por la acuciosa investigación llevada adelante.

CARLOS SALINAS ARANEDA*

* El autor es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Derecho Canónico por la Universidad Pontificia Santo Tomás in Urbe (Angelicum) de Roma. Es profesor titular de Historia del Derecho y de Derecho Canónico en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Correo electrónico: csalinas@ucv.cl