

comercio obligaba a la unidad de las provincias en un solo pueblo, ya que la igualdad de moneda, pesos, medidas y lenguajes conseguían una mayor unión en los Nacionales¹²⁷.

Pero no era todo un camino fácil para los modernos, a pesar de tan decidido espíritu colectivo, como lo demuestran los acontecimientos históricos sucedidos los veinte años siguientes hasta el motín de Esquilache, que sería una muestra más de los escollos existentes y que producía un sentimiento de incertidumbre a la consolidación de la Nación. Los inconvenientes no hacían mella en el ánimo de los modernos, y así veremos que a mediados del siglo Burriel recogía los instrumentos fundamentales para crear un *cuerpo de nación*, y en 1769 Romá y Rossell percibía una favorable evolución del proceso que a su entender emitía *señales de felicidad*¹²⁸.

La conclusión a que se llega después de las consideraciones anteriores es la existencia indudable en la cultura española de un concepto de Nación, forjado en los siglos XV-XVII y cristalizado en el XVIII, no sólo en la literatura y en el ensayo, sino en la política, expresado por escritores más o menos vinculados o comprometidos con la actividad pública. Incluso a partir de mediados del siglo, Campomanes, Floridablanca y otros gobernantes utilizarán profusamente en sus escritos, informes, etc., la acepción de Nación referido a la España Peninsular y de Ultramar.

Ante las opiniones ya tópicas, pero por desgracia frecuentes, de que la Nación en España aparece en el siglo XIX reproduciendo el modelo francés de 1789, hay que considerar la pequeña muestra de los antecedentes señalados, que se inician con Feijoo y acaban con Jovellanos, recogiendo las referencias a la Nación en España anteriores a 1789. Con lo que sí hemos de coincidir es que, a partir de la Constitución de 1812, se consolida tal concepto como principio jurídico-político hasta nuestros días.

Aunque se reconoce que España fue pionera en la creación de la Nación desde finales del siglo XV¹²⁹, tampoco debe pretenderse la originalidad de tal acepción moderna, pues sabido es que las naciones europeas se perfilan incluso antes del Renacimiento, y a partir del siglo XVI se generalizan, principalmente España con una serie de singularidades territoriales ya señaladas, Inglaterra o Francia, para adquirir un *status* cultural y político permanente en el siglo XVIII.

¹²⁷ Marqués de Santa Cruz de Marcenado. *Rapsodia Económico Político Monárquico*. 1732. Facsímil. Oviedo, Universidad, 1984, pp. 29-31. Citado por Albaladejo..., op. cit., p. 195.

¹²⁸ Romá y Rossell, Francisco. *Las señales de felicidad en España y medios de hacerlas eficaces*. Madrid, Antonio Muñoz del Valle, 1768, 324 páginas. Citado por Albaladejo... op. cit., p. 196.

¹²⁹ Diz, Alejandro. *Idea de Europa en la España del Siglo XVIII*. Madrid, BOE, CEPC, 2000, p. 432.

LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA

MARCELINO OREJA AGUIRRE

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado español, tras la guerra civil, giraron en torno a dos ejes fundamentales: la confesionalidad católica del Estado, establecida en las Leyes Fundamentales, y el Concordato entre la Santa Sede y el Estado español, firmado en 1953.

Esos dos ejes de ninguna manera se puede decir que fuesen originales o excepcionales y que fueran una novedad en la historia política de España. Eran una constante y estaban de acuerdo con la doctrina y los principios establecidos en el Derecho Público de la Iglesia católica.

Ahora bien el sistema concordatario y de confesionalidad formal católica del Estado entra en crisis en un momento determinado por la incidencia de dos factores de singular importancia:

- El Concilio Vaticano II y su significación renovadora en la doctrina iuspublicista de la Iglesia.
- 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 de Estado.

Fijándonos exclusivamente en la incidencia del Concilio Vaticano II en la crisis del sistema de relación entre la Iglesia y el Estado basta señalar el contenido doctrinal de tres documentos conciliares, que son absolutamente cruciales y 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:

- 1) *La Constitución Gaudium et Spes*, cuya doctrina culminó un proceso de relaciones entre la Iglesia y la comunidad política, con una renovada

formulación de lo que se había enseñado en el magisterio pontificio de los siglos XIX y XX, 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» (núm. 76, párrafo 3.º).

- 2) *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» (capítulo 1, núm. 2).

En consecuencia, esta Declaración 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.

Un tercer documento es el *Decreto «Christus Dominus»* sobre el ministerio pastoral de los obispos, que establece que para defender la libertad de la Iglesia y para promover mejor 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 por convenio o por costumbre (capítulo II, núm. 20).

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 se vio obligado a determinados cambios en su política religiosa.

Se promulga una ley de libertad religiosa, el 28 de junio de 1967, en la que tuvo una participación decisiva el ministro de Asuntos Exteriores Fernando Castiella. Mediante esta ley, se pretende pasar de un régimen de tolerancia a un régimen de libertad religiosa, para acomodar la legislación española a los principios conciliares.

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.

La Santa Sede, en cambio, mediante una carta del papa Pablo VI, de 29 de abril de 1968, solicitó al Jefe del Estado la renuncia al privilegio de presentación, aun antes de que se produjera la revisión del Concordato vigente, para acomodarlo a la doctrina conciliar y a la evolución efectuada en la sociedad española. El Jefe de Estado respondió el 12 de junio de ese mismo año con una carta en la que afirmaba 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.

Este cruce de cartas impulsó la idea de una revisión del Concordato que, de alguna manera, se había iniciado en 1966, al manifestar la recién estrenada Conferencia Episcopal española, en un escrito dirigido a Pablo VI, su disposición a renunciar a cualesquiera privilegios que él considerase oportunos 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.

Pero el procedimiento y la negociación de esa revisión, por diferentes causas, se complicó y no llegó propiamente a término, dadas 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 monseñor Antoniutti (1953-1962) se habían ido enrareciendo progresivamente durante la época de monseñor 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 máxima dificultad y agravamiento en los primeros años en que representa a la Santa Sede en España monseñor Dadaglio (1967-1980) y puede decirse que los diez años que transcurren desde el final del Concilio Vaticano II (1965) hasta la muerte del general Franco y la 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.

Cuando se escriba 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 de un 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 época. Faltó indudablemente sensibilidad y valentía para iniciar una nueva andadura en el campo al que nos estamos refiriendo.

Por ello mismo los responsables políticos que, al término de ese período crepuscular, tuvimos que asumir la tarea política de iniciar una nueva etapa con una nueva perspectiva, tuvimos que cerrar las heridas abiertas que en determinados aspectos todavía sangraban y, en un segundo tiempo, abrir caminos que en buena parte estaban sin explorar y entrañaban un determinado riesgo. Conviene tener esto en cuenta para valorar la novedad que va a suponer la sustitución del Concordato de 1953 por los Acuerdos parciales entre la Iglesia católica y el Estado español.

Lo mismo hay que afirmar en relación con las dificultades que el nuncio Mons. Dadaglio encontró a lo largo de su misión.

La España que le recibe presenta una situación tensionada 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 está llegando a su final.

La Iglesia española presentaba asimismo iguales características. Era una Iglesia convulsionada por el enfrentamiento de dos mentalidades: la de quienes desde un principio aceptaron lo que entrañaba de renovación eclesial, interna y externa, la doctrina conciliar y 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» y a la presencia y las implicaciones de la jerarquía de la Iglesia en los órganos políticos.

Si éstas y otras circunstancias complementarias que podrían señalarse, no se tienen en cuenta hoy es imposible comprender el significado y la valoración de quienes en aquellos años representaron a la Iglesia, el nuncio Dadaglio y el cardenal Tarancón, y al Estado, el rey y el Gobierno de UCD, presidido por Adolfo Suárez, en el intento de abrir los necesarios cauces para la nueva situación, que las circunstancias exigían con una cierta urgencia. Y añadiría más: todas las fuerzas políticas sin excepción eran conscientes de la delicadeza del tema y de la necesidad de tender puentes para encontrar soluciones.

Se puede afirmar que, tanto la Nunciatura como el Ministerio de Asuntos Exteriores de los primeros gobiernos de la Monarquía, nos vimos obligados a comenzar de cero, dado el ambiente de distanciamiento y enfrentamiento que se venía arrastrando desde hacía al menos un decenio.

No puedo en este momento entrar en una enumeración, aunque sea somera, de las dificultades y agravantes que conocimos en 1976 en el terreno específico de las relaciones Iglesia católica-Estado español.

Es suficiente aludir rápidamente a tres de ellas.

- 1.^a Al llegar al Ministerio y pedir los antecedentes de las relaciones Iglesia-Estado conocí *la tensa entrevista* entre el papa Pablo VI y el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, en enero de 1973, que 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.
- 2.^a 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 estuvo a punto de provocar la denuncia del Concordato por parte del Gobierno y la excomunión al mismo por parte de la Iglesia. Muchos recordarán que estaba preparado un avión oficial en el aeropuerto de Sondica, en Bilbao, para expulsar al obispo a algún lugar fuera de España, lo que se detuvo en última instancia gracias, entre otras, a una gestión de Pío Cabanillas después de un encuentro con el cardenal Tarancón y, justo es decirlo, a la decisión del Jefe del Estado a pesar de la presión del Ministerio.
- 3.^a Pero, sobre todo, el hecho inconcebible en un Estado confesional católico es que hubiera *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 para presentarla al Jefe del Estado. Era una situación sin precedentes y sólo equiparable a la que existía en países de abierta persecución de la Iglesia.

Éste era el ambiente heredado como final de una situación en la que los gobiernos de la Monarquía tuvimos 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.

A la muerte del general Franco parecía posible abordar estos temas ante la nueva situación creada. Sin embargo, el presidente Arias, que forma gobierno en diciembre de 1975, a los pocos días de asumir el rey sus responsabilidades de Jefe del Estado, hizo imposible dar el paso que el propio rey deseaba y que intentó José María Areilza desde su llegada al Ministerio de Asuntos Exteriores.

Procuraré ahora describirles cómo se desarrollaron los encuentros entre Gobierno y Santa Sede durante esos meses y cuáles fueron los obstáculos desde la Presidencia del Gobierno para acelerar el proceso. Me apoyaré para esta explicación en las notas que fui tomando en diversas reuniones en mi condición de subsecretario de Asuntos Exteriores junto al ministro Areilza.

El primer encuentro entre el nuevo Gobierno y la representación de la Santa Sede se celebró en el palacio de Viana, residencia del ministro de Asuntos Exteriores, el 26 de enero de 1976.

Asistimos, además de Areilza, el ministro de Justicia, Antonio Garrigues; el nuncio de Su Santidad monseñor Dadaglio; el cardenal primado don Marcelo González Martín; el cardenal arzobispo de Madrid, monseñor Tarancón, monseñor Pasquinelli, monseñor Martín Patino; Eduardo de Zulueta, director general de Asuntos Eclesiásticos, y yo como subsecretario del Departamento.

A la hora del café, según he releído estos días en las notas que tomé en aquella ocasión, Areilza tomó la palabra y planteó un posible *modus operandi*: «Lo primero que debe hacerse, dijo Areilza, es proveer siete u ocho diócesis vacantes de común acuerdo en un plazo breve, sin darle al gesto ningún énfasis especial.» Con ello se mejoraría el clima existente, que puede también ser mantenido abordando otros aspectos pendientes, como la ayuda económica al clero y la firme resolución de reducir los puntos de fricción.

Paralelamente, se debe entrar a considerar la cuestión de fondo. Si el Concordato está superado, quizá se deba establecer una declaración de principios o acuerdo de índole general que defina las posiciones y filosofía respectivas de Iglesia y Estado en España. Y recuerdo que entonces dijo Areilza: «A la sombra de esa tienda de campaña habrá que ir elaborando los acuerdos concretos complementarios que realmente constituyen la sustancia de esa relación con comisiones bilaterales, pero que ya tengan por fin último la consecución de un nuevo acuerdo general.» La novedad de ese planteamiento estaba, a juicio de Areilza, en que la situación política había cambiado e iba a modificarse más todavía. Y Areilza terminó diciendo: «Quiero dejar bien claro que éste no es un Gobierno anticlerical de derechas como los anteriores y ni Garrigues ni yo pertenecemos a un grupo sectario, ni somos católicos profesionales.»

Habló entonces Antonio Garrigues, ministro de Justicia. Confirmó y desarrolló las palabras del ministro de Asuntos Exteriores. Dijo que le parecía bien el programa y que el Concordato estaba superado por los hechos y sobre todo por el Concilio Vaticano II.

El nuncio dijo que estaba plenamente conforme con el planteamiento y que la descongelación podía empezar enseguida si así lo deseaba el Gobierno. La idea del acuerdo de principios le parecía acertada.

Intervino luego el cardenal Tarancón. Recuerda que ésta era la sexta vez que asistía a una comida parecida. Y que los buenos deseos se formulan y la realidad se encarga luego de desmentirlos. Se quejó de que en el orden práctico no se reconocía la enorme dificultad que él, como presidente de la Comisión Episcopal, tenía para mantener un consenso de unidad frente a las tensiones de los diversos grupos internos de la Iglesia española.

Propuso que en la descongelación se incluyera, además de la posición de las diócesis vacantes, el tema de los haberes del clero, la manera de atenuar la conflictividad de las homilias y los encierros en las iglesias y el posible reconocimiento legal de la Conferencia Episcopal.

Acabó diciendo que en general la negociación no sería difícil y que la discusión concreta sería larga pero no insuperable.

Al día siguiente Areilza despachó con el presidente del Gobierno y le explicó lo tratado en la sobremesa de la víspera, insinuándole que el deshielo podría comenzar con el nombramiento de obispos para siete u ocho diócesis acéfalas. Pasada esa etapa se buscaría la fórmula de un acuerdo de principios o declaración general que expresara la nueva filosofía mutua de las relaciones Iglesia-Estado, a la luz del Concilio Vaticano II y de la nueva sociedad española.

Y establecida esa concordia fundamental le dijo Areilza, según me explicó al volver al Ministerio, se podrían ir negociando acuerdos parciales sobre todas las materias en las que habría que buscar entendimiento. Si a esa serie de acuerdos parciales se le quiere después dar unidad documental y llamarle nuevo Concordato, no habría inconveniente, aunque Areilza mencionó que no veía la ventaja de bautizarlo así. Al terminar Areilza su informe, Carlos Arias calló un instante y luego con un deje de cólera le replicó: «¡Ésa es la tesis de Casaroli!»

Areilza le contestó con sorna: «Presidente, puede que sea la tesis de Casaroli, pero en todo caso es la del sentido común.»

Y en cuanto a la provisión de diócesis vacantes estaba acordada por el Gobierno anterior y había ocho nombres en los que se hallaban conformes las dos partes.

Arias le contestó «Eso no es cierto; no hubo nunca ni acuerdo ni nombres.»

Areilza replicó que él se remitía al *dossier* que había pedido a la Dirección General correspondiente. Allí estaba la lista de nombres, y el nuncio le confirmó que fue así.

Éste es el clima en el que se inicia esta negociación, en la que los obstáculos surgen por todas partes.

Arias desconfía de la Iglesia, el nuncio del Gobierno, y así discurre el diálogo sin que se alcance progreso alguno.

En el fondo, Arias sigue instalado en el ambiente que habían caracterizado las relaciones Iglesia-Estado en los últimos años. Había un secreto y mutuo deseo de no llegar a un acuerdo.

Por parte del Estado, porque no se quería renunciar al privilegio de presentación, y por parte de la Iglesia, porque se trata de dar a entender que el Concordato es letra muerta y ha sido superado por los hechos y sobre todo por el Concilio Vaticano.

En vez de expresar con claridad esas ideas, se fueron falseando las situaciones respectivas ante la opinión, presentando negociaciones imaginarias con «rectas fina-

les.» De vez en vez Areilza intentaba franquear estos obstáculos, y aunque pronto advirtió su enorme dificultad, hizo lo imposible por superarlo.

Cuatro días después de la entrevista con Arias volvimos a reunirnos en casa de Areilza el nuncio, Garrigues, Zulueta y yo.

Propusimos a la representación de la Santa Sede una negociación rápida para llegar a las bases de un acuerdo de carácter general, como una declaración de principios, en la que se puede definir y resumir la entera filosofía de las relaciones Iglesia-Estado. Y que simultáneamente se pudieran nombrar obispos en las vacantes y resolver, en parte al menos, el problema económico del clero.

Quedarían pendientes temas de común interés como el matrimonio, los entes eclesiales, la educación, etc., que podían discutirse en el seno de las comisiones mixtas para ese fin.

Como fecha tope, Areilza sugiere el día de San José, y añade que, en todo caso, el nombramiento de obispos para las sedes vacantes llevaría al menos seis semanas en los preparativos, que es el tiempo que sería necesario para firmar el acuerdo general.

Nuestra propuesta desconcierta a la Nunciatura. Dicen que hay que consultar a Roma. Que también habrá que preguntar a la Conferencia Episcopal. Pero no se atreven a manifestarse contrarios.

Quedamos en enviarles un proyecto de borrador para la Declaración.

El 5 de febrero se reúnen Areilza y Garrigues con el nuncio y su consejero y Areilza lee el documento-borrador en voz alta. La impresión es que lo reciben muy bien y lo dan por muy aceptable. Lo enviarán ese mismo día a Roma para su conocimiento y análisis. Areilza pide reserva absoluta y total. Al nuncio le preocupa la jerarquía española, y Areilza precisa que a última hora será bueno que convoque a los cuatro cardenales de España.

Unos días más tarde el nuncio va a ver a Areilza para decirle que en Roma el documento ha caído bien y que cree que en pocas semanas puedan saberse cosas definitivas sobre el particular.

Efectivamente, antes de pasar un mes vuelve el nuncio con el papel enmendado y aprobado por la Secretaría de Estado del Vaticano, y cuatro días más tarde cenamos en la Nunciatura donde discutimos los últimos puntos controvertidos del documento proyectado y llegamos a un acuerdo casi total.

Cuando Areilza visita al papa el 12 de abril, éste le explica las razones por las que la Iglesia no quiere que se hable de término fijo en el texto de ningún acuerdo que haga referencia al Concordato y a su vigencia o derogación.

Pero el papa le expresa la prisa en sustituir lo que no sirve y la urgencia en llegar a acuerdos parciales.

Todo parecía, pues, propicio a encontrar una solución a un tema que durante tanto tiempo había enturbiado las relaciones entre Iglesia y Estado. Sin embargo, el

obstáculo que desde un primer momento se había levantado para lograr un arreglo era el presidente Arias. Cuando todo parecía cerrado en un Consejo de Ministros del mes de mayo, después del informe de Areilza y el apoyo de Garrigues, se cerró toda posibilidad con unas palabras del presidente del Gobierno que manifestó la imposibilidad de llegar a un acuerdo, afirmando Arias, según me dijo Areilza, que el acuerdo no era posible «dado el odio que la Iglesia tiene contra España y contra su Gobierno».

Fue necesario el relevo en la Presidencia del Gobierno para que se rompiera el bloqueo a que estaban sometidas las relaciones Iglesia-Estado. El 1 de julio de 1976 el rey pide a Carlos Arias que presente su dimisión.

El 8 de julio de 1976, fecha de la toma de posesión del Gobierno Suárez y de la celebración del primer Consejo de Ministros —Consejo de carácter formal presidido por el rey—, fue un día importantísimo en el nuevo rumbo de las relaciones Iglesia-Estado. Llegué muy pronto al palacio de la Zarzuela y el rey, con quien yo había hablado sobre el tema en mi época de subsecretario, me dijo que era necesario dar un nuevo curso a las relaciones con la Iglesia y que él estaba dispuesto a renunciar inmediatamente al derecho de presentación de obispos. Así se lo manifestó también a Adolfo Suárez que entró a los pocos minutos, y éste le comentó al rey, que yo podría informar del tema en el Consejo sobre el tema y que el proceso se podría poner en marcha con carácter inmediato.

Comprenderán mi inquietud en ese momento. No estaba previsto que yo interviniera, no tenía ningún papel, pero sí es cierto que tenía una idea bastante clara tanto de la voluntad del rey como del procedimiento a seguir y así lo expresé en el Consejo y tuvo la plena aprobación.

Al volver al Ministerio llamé inmediatamente al nuncio monseñor Dadaglio para darle la noticia y anunciarle que esta decisión representaba la apertura de la sustitución del Concordato y la necesidad de abrir un nuevo camino en las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Yo pensé para mis adentros que aquel acontecimiento suponía, ni más ni menos, que la desaparición del último resabio regalista que perduraba en nuestra historia.

Unos días después, el 13 de julio, el rey dirige al Santo Padre una carta que la hace llegar a través del jefe de su Casa, marqués de Mondéjar, en la que textualmente dice: «Quiero confiar a Vuestra Santidad mi propósito de renunciar a los derechos y privilegios relativos al nombramiento de Obispos, que durante tanto tiempo han correspondido a la Corona de España. Esta renuncia, conocida la voluntad de concordia mostrada por la Sede Apostólica, que comparto plenamente, habrá de llevarse a efecto, en su caso, a través de un Acuerdo entre el Gobierno español y la Santa Sede, concluido con las debidas formas jurídicas y teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la diócesis de Urgel.»

Como ustedes saben, la especialidad es que el obispo de Urgel es copríncipe de Andorra.

Esta carta del rey permite abrir inmediatamente una negociación con la Santa Sede, que se inicia de hecho con mi conversación telefónica con monseñor Dadaglio y que será el primer paso de la nueva relación de la Iglesia y el Estado en España.

Firmé el acuerdo en Roma con monseñor Villot, cardenal secretario de Estado, el 28 de julio, veinte días después del primer Consejo de Ministros del Gobierno Suárez, y en él se establecen las bases de la nueva reglamentación, se contrae el mutuo compromiso de llevarla a cabo en un plazo corto y se afrontan los dos problemas que en aquel momento eran más urgentes y que habían sido causa de graves enfrentamientos: el nombramiento de los obispos y el privilegio del fuero. El Estado renuncia, después de una tradición de muchos siglos, a intervenir en los nombramientos de los beneficios eclesiásticos, sustituyendo el derecho de presentación de obispos por el de la pura y simple prenotificación al Gobierno. 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.

Inmediatamente después de la firma de este acuerdo, dirigí una carta al cardenal secretario de Estado, comunicándole que se entendía por parte del Gobierno español que en el plazo de dos años, esto es, para el 28 de julio de 1978, dejaría de estar en vigor el Concordato; no queríamos que después de esta renuncia recíproca pudiera extenderse indefinidamente la vigencia del Concordato de 1953 y, por consiguiente, había un compromiso por parte del Estado de proceder a la denuncia del Concordato en el caso de que no se llegase a un acuerdo antes de esa fecha.

Concluido este acuerdo, que representa en cierta forma el pórtico que va a abrir todas las posibilidades del cambio a que se va a proceder, se constituyen una serie de Comisiones, iniciándose las negociaciones con la Santa Sede en los primeros meses de 1978.

Éstas se llevan a cabo a lo largo del año 1978, teniendo siempre presente el proceso de elaboración de la Constitución, en la medida que pudiera afectar a los acuerdos.

Una vez redactado el texto de la Constitución, y cuando estaban ya muy avanzadas las negociaciones con la Santa Sede, dimos cuenta a las distintas fuerzas políticas de cuál era la marcha de esas negociaciones, sobre todo en los tramos finales, es decir, a partir de octubre y noviembre de 1978.

Este contacto fue útil y se recogieron muchas de las observaciones de las distintas fuerzas políticas.

No voy a hacer aquí un análisis exhaustivo de los acuerdos. Simplemente haré una breve mención de lo que considero más característico de cada uno de ellos. Pero antes quiero destacar 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, al ser un aspecto y una consecuencia lógica del deber del Estado 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 se basa 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 carácter de privilegio en que los anteriores Concordatos las situaban.

Finalmente, una tercera clave consiste en la remisión a Acuerdos y Convenios entre las autoridades de las entonces recién estrenadas autonomías y la Conferencia Episcopal o autoridades diocesanas.

Los 42 Acuerdos y Convenios establecidos entre las diferentes Comunidades Autónomas y las respectivas autoridades religiosas, en los años que van de 1985 a 2000, 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.

Obligado a sintetizar algunos de los puntos más relevantes que ofrecieron cualquier mayor dificultad en la negociación de los acuerdos escogería, como meramente indicativos, los siguientes:

1. El reconocimiento de la libertad de la Iglesia y su protección jurídica civil.

La dificultad de la negociación estuvo en abandonar formulaciones que, más o menos, hacían referencia al Estado confesional católico, para situarse 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.

2. 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 los derechos adquiridos y establecer unas exigencias fundamentales para el futuro que acercasen lo más posible a 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.

3. Uno de los temas más conflictivos y en los que se emplearon 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 basta decir que las posturas fueron, en un comienzo, muy divergentes, ya que la Comisión del gobierno buscaba, por vía del Acuerdo y adelantándose a la reforma que el Código civil estaba necesitando, establecer un sistema 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. Esta Comisión, además de los efectos civiles reconocidos al matrimonio celebrado según las normas del Derecho Canónico y la eficacia civil de las sentencias emanadas de los Tribunales de la Iglesia, pretendía que una previsible ley de divorcio civil no afectase a los matrimonios canónicos.

Un análisis detallado del artículo VI del Acuerdo Jurídico y del Protocolo final del mismo lleva 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.

4. Otro cambio sustancial se efectuó en el campo de la enseñanza, 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.

Pienso que el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales busca un equilibrio entre ambos centros de interés. Aun contando con la discrepancia de parte 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, al determinar 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 esto 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. Recuerdo que cuando este acuerdo se iba a votar en las Cortes había una cierta incertidumbre sobre su resultado. Yo viajaba la víspera a Quito a una reunión con el Pacto Andino y al llegar me encontré con una llamada del presidente Suárez diciéndome que volviera inmediatamente porque podíamos perder la votación, y así lo hice y pude llegar a tiempo a ella.

5. 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 la 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 Iglesia de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades.

Se estableció 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.

Como resumen, pienso que 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 de las personas que están afectadas simultáneamente por ambos ordenamientos jurídicos.

Sólo el tiempo dirá, y parece que lo dice tras un cuarto de siglo de vigencia, que 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.

Sin intentar magnificar de modo absoluto la importancia de estos Acuerdos ni defender su valor permanente y definitivo, quisiera como conclusión señalar dos cosas:

- a) En los momentos trascendentales de la transición política española constituyeron un paso muy decisivo para que la «cuestión religiosa» no sólo no fuese un obstáculo, dolorosamente repetido en nuestra reciente historia, para la unidad de los españoles, sino que constituyese un apoyo y un paso decisivo en el logro de esa misma unidad.
- b) Pienso que, tanto por parte de la Iglesia como por parte del Gobierno de la nación supuso la mejor voluntad en lograr un nuevo estilo de relaciones entre la Iglesia y el Estado, fundado en el servicio de ambos al bien de las personas, sin enfeudamientos mutuos, sino dentro siempre del mayor respeto a la libertad y a la igualdad ante la ley. Se trataba de iniciar un camino nuevo y apasionante que creemos ha dado, y sigue dando, muy buenos resultados.

Esto es en síntesis lo que, a mi juicio, significan y lo que aportan estos acuerdos. Es el espíritu que los anima, el avance que representa no solamente respecto de la situación anterior que ciertamente estaba ya muy superada por la sociología española, no ya desde el Concilio Vaticano II, sino antes del Concilio Vaticano II; pero lo que sí creo es que abrieron unas perspectivas nuevas por las que las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regulaban con una visión de futuro con una fórmula de equilibrio, de independencia, de respeto mutuo y de eficaz cooperación, con lo que se pone fin a una situación basada en anacronismos, a una situación basada en privilegios que no tenía ya ninguna razón de ser.

Concluyo con una confesión. La conclusión de estos acuerdos fue para mí posiblemente uno de los capítulos que más íntima satisfacción me proporcionó de cuantos abordé en mis años de ministro.

El tema de las relaciones Iglesia-Estado me interesó sobremedida, desde la época en la que participé en los Círculos de Jóvenes de la Asociación Católica de Propagandistas, en la calle de Alfonso XI, allá por el final de los años cincuenta. Más tarde, cuando constituimos el Grupo Tácito e iniciamos la publicación semanal de artículos sobre la realidad española, me encomendaron mis compañeros que escribiera el relativo a las relaciones Iglesia-Estado, que se publicó el 3 de julio de 1973. He vuelto a releerlo ahora y constato que ya entonces me declaré a favor de «la renuncia recíproca a los privilegios de presentación de obispos y de fuero eclesiástico, como condición previa para una negociación a fondo, sobre la base no de una revisión del Concordato, sino de acuerdos parciales que resolvieran las cuestiones mixtas fronterizas y polémicas entre la Iglesia y el Estado».

Tuve la fortuna de hacer realidad estas ideas expuestas en un entorno político que no permitía entonces su puesta en práctica. Fue la clarividencia del rey la que permitió que, superada la etapa de Carlos Arias como presidente del Gobierno que obstaculizó esta decisión, fuera posible desde el primer Consejo de Ministros del Gobierno Suárez resolver una situación tan negativa para la normalización de relaciones entre la Iglesia y el Estado.

La historia requiere una formación, una preparación, unos hábitos, unos métodos de análisis y una preparación en el conocimiento e interpretación de los hechos y de las fuentes que sólo se dan en el historiador profesional, condición de la que, desgraciadamente, carezo. Lo que traslado a este trabajo son por ello unas «notas de agenda», la síntesis de una experiencia personal vivida día a día como protagonista y espectador (más de lo segundo que de lo primero), y se refiere a hechos perfectamente conocidos sobre los que tengo una amplia bibliografía. En este sentido no se aparta nada que pueda decir al historiador, sino que se trata de un homenaje. Sin embargo, desistiendo incluso en el mercedísimo homenaje al profesor Escudero, (y agradeciendo vivamente que se me bien le esta oportunidad), en este caso si se presenta, en cambio, una hipótesis de trabajo sobre un enfoque para el estudio de dos reformas tributarias estudiadas y explicadas desde la perspectiva de las relaciones de la técnica fiscal, que en ambas se dieron. Esta metodología (que ya antecede a un estudio publicado en la *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* en noviembre de 1966 y después en una conferencia pronunciada en la Real Academia de Ciencias de Madrid, en 1973, trabajos a los que me remito como precedente punto de partida del presente) puede ser extrapolada al estudio de otras reformas fiscales que han tenido lugar a lo largo de la historia. Así como puede servir a la hipótesis de trabajo siguiente: «¿cómo no haya en la historia de las reformas tributarias una reforma impositiva que no lleve consigo consigo una paradoja».