

## LIBERTAD DE LA IGLESIA E INTERVENCION DE LOS ESTADOS EN LOS NOMBRAMIENTOS EPISCOPALES <sup>1</sup>

Uno de los puntos claves del presente Concilio es el de la libertad de la Iglesia, proclamada y pedida ahora extensivamente para todas las demás iglesias y religiones. Libertad entendida como liberación de toda coacción proveniente del exterior, especialmente por parte de la sociedad política, cuya meta es la realización dinámica del perfeccionamiento de sus miembros y la convivencia pacífica de los mismos y de las sociedades por ellos constituidas.

Condición necesaria para la libertad de la Iglesia en el propio desenvolvimiento y expansión del mensaje cristiano es su plena autonomía en la elección de todos sus ministros sagrados, máxime de quienes han de ser los rectores del pueblo de Dios como son los Obispos. “Por lo cual —se dice en el *Decreto de Pastoralis episcoporum munere*— para defender como conviene la libertad de la Iglesia y para promover mejor y más expeditamente el bien de los fieles, desea el sagrado Concilio, que en lo sucesivo no se conceda más a las autoridades civiles ni derechos ni privilegios de elección, nombramiento, presentación o designación para el ministerio episcopal”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Los Concordatos se citan por la edición de A. MERCATI, *Raccolta di Concordati*, vols. I y II, Roma 1913-1954. Para el estudio comparativo de las cláusulas de los modernos concordatos se tiene presente M. NASSALLI-ROCCA DE CORNELIANO M., *Concordatorum Pii XI P. M. Concordantiae*, ed. 2, Romae, Marietti 1951. Así mismo las notas de A. PERUGINI, *Concordata vigentia*, Reimpr., Romae, Pontif. Institutum utriusque iuris 1950, y J. RESTREPO, *Concordata regnante Pio XI*, Roma, Univ. Gregoriana 1934. Los modernos concordatos hasta el portugués están traducidos por L. PÉREZ MIER, *Iglesia y Estado Nuevo*, Madrid, Fax 1940, cuya traducción a veces tomamos.

<sup>2</sup> *Decretum De Pastoralis episcoporum munere in Ecclesia*, n.º 20:

“Cum apostolicum Episcoporum officium sit a Christo Domino institutum atque spiritualem et supernaturalem finem prosequatur, Sacrosancta Oecumenica Synodus declarat ius nominandi et instituendi Episcopos esse competenti auctoritati ecclesisticae proprium, peculiare et per se exclusivum.

Quapropter ad Ecclesiae libertatem rite tuendam et ad christifidelium bonum aptius et expeditius promovendum in votis est Sacrosancti Concilii ut in posterum nulla amplius civilibus Auctoritatibus concedantur iura aut privilegia electionis, nominationis, praesentationis vel designationis ad Episcopatus officium; civiles vero Auctoritates, quarum obsequentem erga Ecclesiam voluntatem Sacrosancta Synodus grato animo agnoscit plurimique facit, humanissime rogantur ut praedictis iuribus vel privilegiis, quibus in praesens pacto aut consuetudine fruuntur, consillis.

En el *Schema* de dicho Decreto añádense las siguientes observaciones al n.º 20 (pp. 73-74):

“56.—Pág. 36, lín. 1-2 (pág. 44, lín. 10): Quaeritur ut post verba “a Christo Domino

Las razones son bien patentes y fueron manifestadas a lo largo de los debates conciliares. Primera y fundamental, la fundación de la Iglesia y la institución de los sagrados poderes por Jesucristo; segunda, el fin espiritual y sobrenatural del sagrado ministerio; tercera, la experiencia histórica y real de las intervenciones abusivas de los gobiernos por razón del privilegio de presentación; y cuarta, el ser este privilegio residuo de épocas ya superadas<sup>3</sup>.

Pero el problema se presenta con relación a los derechos privilegios de presentación, patronato, designación o nombramiento, ya concedidos máxime cuando han sido objeto de tratados internacionales como los Concordatos.

Norma general de la Iglesia es respetar los derechos adquiridos y los privilegios concedidos, sobre todo cuando han sido estipulados en un concordato.

Por ello la Iglesia, al intentar suprimirlos, busca el asentimiento y libre renuncia de los privilegiados, como lo tiene dispuesto en la cuestión benéfica para el derecho de patronato (c. 1.452, § 1).

Así ahora, "a las autoridades civiles, cuya dócil voluntad para con la Iglesia reconoce agradecido y aprecia en lo que vale el Concilio, se les ruega con toda delicadeza que se dignen renunciar por su propia voluntad, efectuados los convenientes tratados con la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios referidos, de que disfrutaban actualmente por convenio o por costumbre" (supra 1).

¿Cuáles son los Estados que hoy día disfrutaban del privilegio de presentación concordatariamente concedido por la Santa Sede? Tal es la primera cuestión que queremos abordar. Siendo España uno de los pocos Estados que conservan dicho privilegio, queremos examinar la naturaleza del privilegio que en forma tan restringida por una parte y tan excepcional por otra la fue concedida por la Sede Apostólica en el convenio de 1941. Para valorarlo y también para dar una visión completa de las diversas formas

institutum" addantur verba "et ab Apostolis eorumque successoribus semper transmissum" (1 Pater).

R.—Non admittitur, quia ex tota doctrina christiana illud manifeste apparet.

57.—Pág. 36, lín. 6 (pág. 44, lín. 15): Quaeritur ut port verba "per se exclusivum" addantur haec alia "ne dignitas episcopalis conferatur nisi propter opus et onus directe episcopale" (1 Pater).

R.—Non admittitur, quia nulla allegatur ratio, et quia additio non est ad rem.

58.—Pág. 36, lín. 6 (pág. 44, lín. 15): Quaeritur ut post verba "per se exclusivum" addantur haec: "Plene congruit etiam naturae communitatis politicae eiusque ordinationi ad bonum commune, ut Episcopi iuxta libertatem et autonomiam communitati religiosae propriae nominentur et agant", quia ita datur ratio quae valet etiam pro societate politica non catholica (2 Patres).

R.—Non admittitur, quia Commissioni visum est hanc additionem non esse necessariam nec esse faciendam".

<sup>3</sup> Así en la 62 Congregación General del 7 de noviembre de 1963 Mons. Ferreira, Obispo de Oporto insistió en la tercera razón, y Mons. Méndez, Obispo de Cuernavaca (México) en la última. Documentation Catholique (1963) 1684.

concordatarias de participación de los Estados en los nombramientos episcopales, expondremos el sistema de prenotificación oficiosa y los países que lo tienen concordado. De ahí las cuatro partes de nuestro trabajo: I. Estados que gozan del privilegio de presentación, II. Estados que gozan del derecho de prenotificación oficiosa, III. Estado concordatario sin privilegio de presentación ni de prenotificación oficiosa: Suiza, IV. España y su peculiar privilegio de presentación.

## I. ESTADOS QUE GOZAN DEL PRIVILEGIO DE PRESENTACION

El privilegio de presentación, que fue concesión ordinaria de la S. Sede a los gobiernos en los antiguos concordatos, tiende progresivamente a desaparecer y sólo subsiste en siete países.

Con cuatro términos distintos lo designa el Concilio Vaticano II: “iura aut privilegia electionis, nominationis, praesentationis vel designationis ad Episcopatus officium”.

Todos ellos aparecen en los múltiples concordatos concluidos por la S. Sede.

De la lista terminológica, el vocablo que más exactamente refleja el contenido real, es el de *presentación*. Es la facultad, concedida por la Iglesia, de proponer un candidato idóneo a la autoridad eclesiástica competente, para que le conceda la institución canónica.

Menos exacto, por ser más comprensivo, es el *nombramiento* o *nominación* con que viene designado en el Concordato francés de 1801. Pero requiriéndose siempre la institución canónica por la S. Sede, se entiende en el sentido de un derecho de proposición o presentación.

Con la misma amplitud y en un sentido vulgar viene citado el derecho de *elección*, que en su sentido técnico es un acto colegial de designación del candidato idóneo (cc. 160 y 161).

En el elenco conciliar de vocablos falta el de *patronato*, con que fue designado en el Concordato español de 1753 entre Benedicto XIV y Fernando VI y en la primera época de concordatos hispanoamericanos. Sin duda es debido a que el derecho de patronato incluye otros privilegios además del de presentación (cc. 1.448, 1.455, n. 1), y de éste es cuidadosamente distinguido por el Codex (c. 1.471).

Llamélese de una u otra forma, el ejercicio del privilegio de presentación está sujeto siempre a un triple principio:

I. Sólo se concede el privilegio de proponer un candidato *idóneo* según las leyes canónicas (c. 332, § 1), de tal forma que la Iglesia podrá siempre rechazar al que juzgue inepto para el oficio vacante pretendido.

II. *El juicio definitivo* sobre la aptitud o inaptitud del candidato presentado incumbe exclusivamente a los superiores eclesiásticos, y en concreto de los propuestos para el episcopado a la S. Sede (c. 331, § 3). Pues sólo a ellos corresponde el deber de pastorear salutíferamente a la Iglesia universal.

III. La colación del cargo eclesiástico o *institución canónica* sólo compete a la Jerarquía (c. 332, § 1). Pues sólo ella puede transmitir los poderes entregados por Cristo.

Si del examen de la terminología y de los principios rectores del derecho de presentación pasamos a contemplar la realidad, ¿está vigente hoy el derecho de presentación, en qué países, bajo qué formas? Valga como respuesta sumaria esta panorámica de la realidad en forma de esquema, que indica su vigencia en siete países bajo tres formas distintas:

- 1.ª Forma de presentación: *uninominal*:  
 en virtud de concordato: Francia, Haití y Perú.  
 sin concordato (tolerada por la S. Sede): Argentina y Paraguay.
- 2.ª Forma de presentación: *en terna*: Mónaco.
- 3.ª Forma de presentación: *Mixta* (e. d. uninominal partiendo de una terna): España.

*Francia*.—A pesar de autodefinirse Francia como una República “indivisible, laica, democrática y social” en su Constitución (art. 2), mantiene un residuo del Estado Confesional del Ancien Regime cual es el privilegio de presentación. Tal paradójica realidad se da en Francia geográficamente restringida a tres departamentos: Bajo Rin, Alto Rin y Mosela, por conservar vigente, en virtud de los peculiares acontecimientos políticos a ellos sobrevenidos, el Concordato napoleónico de 1801 con los artículos orgánicos al mismo.

En efecto, cuando Alsacia y Lorena fueron anexionadas a Prusia por el Tratado de Frankfurt de 1871 que puso fin a la guerra franco-prusiana, su estatuto legal del culto católico fue respetado por el gobierno alemán. Posteriormente cuando tuvo lugar la ruptura del Concordato napoleónico para toda Francia por la ley de separación de las Iglesias del Estado en 1904, esta no afectó a Alsacia y Lorena territorios entonces del Reich.

---

<sup>4</sup> METZ R., *Les nominations épiscopales en France et plus spécialement dans les diocèses concordataires de Strasbourg et de Metz*, Rev. droit canonique (1958) 97-121, espec. pp. 107-114, aduciéndolo en las pp. 114 ss. los documentos oficiales referentes al nombramiento de Mons. Elchinger.

Estos mismos son nuevamente publicados por el c. a., *Un cas intéressant d'application du droit concordataire: La nomination d'un coadjutor avec droit de sucesion á l'évêché de Strasbourg: L'année Canonique* 6 (1958) 179-186.

Sobre el Concordato de 1801 en ALSACIA-LORENA, cfr. H. WAGNON, *Concordats et droit international*, Gembloux, Ducolot 1935, pp. 391-401, y E. F. REGATILLO, *El Concordato español de 1953*, n. 79.

Al reincorporarse a Francia dichos territorios por el Tratado de Versalles de 28 de julio de 1919, su régimen concordatario pasó intacto con ellos; primero provisionalmente por ley del 17 de octubre de 1919, y después definitivamente por ley de 1 de junio de 1924, sin que llegaran a consolidarse los intentos de ruptura pretendidos por Herriot en su declaración ministerial de junio de 1924. Tras el paréntesis de la ocupación nazi de 1940 a 1944, nuevamente es confirmado el estatuto concordatario por ordenanza del 15 de septiembre de 1944.

Al Presidente de la República Francesa corresponde por tanto el privilegio de presentar a la Santa Sede los futuros Obispos residenciales o Coadjutores con derecho a sucesión para las diócesis de Metz y Strasburgo en virtud del concordato de 1801, arts. 4 y 5.

4.—El primer Cónsul de la República Francesa, dentro de los tres meses que siguen a la promulgación de la Constitución Apostólica, *nombrará* a los Arzobispos y Obispos que han de ocupar las diócesis de nueva circunscripción. El Sumo Pontífice dará la *Institución canónica* según las formalidades establecidas para Francia antes del cambio de régimen.”

“5.—Los *nombramientos* para los Obispos vacantes en el futuro los hará igualmente el Primer Cónsul; y la *institución canónica* la conferirá la Santa Sede en conformidad con el artículo precedente”<sup>5</sup>.

Nombrará se dice: pero al añadirse que la institución canónica la conferirá el S. Pontífice, el objeto de la concesión no es técnicamente un derecho de nombramiento sino un derecho de presentación. El decreto de nombramiento precede a la bula de institución pontificia. Pero en la práctica el gobierno se pone antes de acuerdo con la Santa Sede<sup>6</sup>.

*Haití.*—Desde 1860 viene disfrutando el Presidente Haitiano el derecho de presentación para la provisión de las cinco diócesis actuales de la isla. Le fue concedido hace un siglo por Pío IX en el Concordato todavía vigente de 28 de marzo de 1860.

Está concebido el privilegio en los mismos términos del patrón francés, pero adicionándole una cláusula interpretativa, fruto de graves experiencias de la S. Sede, que, además de requerir la idoneidad del presentado y la institución canónica, declara la facultad pontificia de poder diferir la institución canónica o no conferir el Obispado.

“El Presidente de Haití gozará del privilegio de nombrar los Arzobispos y Obispos, a los cuales la Santa Sede dará la institución canónica, siempre que la S. Sede encuentre en ellos las cualidades requeridas por los Sagrados cánones. Se sobreentiende que los eclesiásticos nombrados para los Arzobispados y Obispados no podrán ejercer su jurisdicción antes de recibir la

<sup>5</sup> MERCATI, I, 562-563.

<sup>6</sup> METZ, Rev. droit can. (1958) 111.

Institución canónica, y, en el caso que la S. Sede juzgase deber diferir o no conferir dicha Institución, informará al Presidente de Haití, quien en este último caso nombrará a otro eclesiástico" (art. 4)<sup>7</sup>.

El último Obispo presentado por el presidente M. Duvalier lo fue en 1953; pero desgraciadamente de dos de las cinco sedes residenciales de la isla han sido expulsados sus pastores: el Arzobispo de Puerto Príncipe, *con su Obispo Auxiliar* y el Obispo de Gonaïves<sup>8</sup>.

### *Hispanoamérica<sup>9</sup>.*

Por la misma época, pero dentro de la concepción española del Patronato Regio, llegaron a obtener el privilegio de presentación los Presidentes de las Repúblicas hispano-americanas de Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Venezuela en virtud de una serie de Concordatos concluidos con la Santa Sede en la década de 1852 a 1862. En todos ellos y casi con los mismos términos se concedía el privilegio, que, a diferencia del concedido a Francia y a Haití, se denominaba derecho de "Patronato o sea el privilegio de presentar para cualesquiera vacantes de la diócesis".

Dice así el primero de ellos, el concluido con *Bolivia* el 29 de mayo de 1851:

"Art. 7.º En vista de las precitadas disposiciones, el Sumo Pontífice concede al Presidente de la República boliviana y a sus sucesores en este Cargo el *Patronato, o sea el privilegio de presentar para cualesquiera vacantes de Iglesias Arzobispaes u Obispaes eclesiásticos dignos e idóneos* adornados de todas las cualidades requeridas por los sagrados cánones; y el Sumo Pontífice en conformidad a las reglas prescritas por la Iglesia dará a los presentados *la institución canónica en las formas acostumbradas*. Pero los presentados no podrán intervenir de ningún modo en el régimen o en la administración de las Iglesias para las cuales hubiesen sido designados, antes de recibir la institución canónica, como está prescripto por los sagrados cánones. El Presidente de la República procederá dentro del término

<sup>7</sup> MERCATI, I, 930-31.

<sup>8</sup> BILÁN DU MONDE, II, 437; Tournai 1964.

<sup>9</sup> El Derecho de Patronato en los Concordatos Hispanoamericanos, Madrid 1960, p. 8, n. 3, distingue tres series distintas en los Concordatos hispanoamericanos.

La *primera* serie de 1851 a 1862 comprende los Concordatos con Bolivia, Costa Rica, Guatemala (primero), Honduras, Nicaragua y El Salvador. En ellos bajo el nombre de Patronato se concede sólo el derecho de presentación, pero se le llama Patronato por obedecer a la línea diplomática de entonces (cfr. o. c., nn. 6 y 9).

La *segunda* serie de 1862 a 1881 comprende los Concordatos con Venezuela, Ecuador (primero), Perú, Ecuador (segundo). En ellos se concede el Derecho de Patronato verdadero (cfr. o. c., nn. 10-13).

La *tercera* serie, de 1884 en adelante hasta 1964, comprende los Concordatos con Guatemala (segundo), Colombia, Ecuador, Santo Domingo y Venezuela; además de la erección de algunos vicariatos Castrenses. Se concede y establece el sistema de prenotificación oficiosa, que ulteriormente se irá perfeccionando (cfr. o. c., n. 15, espec. p. 34).

de ocho meses, contados desde el día de la vacante a hacer estas presentaciones"<sup>10</sup>.

Pero hoy ninguna de estas Repúblicas lo conserva al haber cesado o no haberse llegado a ratificar sus concordatos.

Por la misma razón tampoco lo conservan Venezuela y Ecuador (la revisión del primer Concordato) a los que en la segunda serie de concordatos de 1862 a 1881 se les concedía un verdadero derecho de Patronato<sup>11</sup>.

Sólo lo detenta concordatariamente concedido la República del Perú por Bula de Pío IX en 1875.

Y no era cuestión puramente terminológica la de Patronato. Se trataba de una cuestión histórica sí, pero al mismo tiempo religioso-política: la de la sucesión en el Patronato Regio en Indias, que fue concedido a los Reyes Católicos por los Papas en reconocimiento a la labor evangelizadora realizada por aquéllos en las tierras americanas.

Por las Bulas "*Inter coetera*" del 3 y 4 de mayo de 1493, y "*Eximiae devotionis*" del 3 de mayo del mismo año Alejandro VI, concede a los Reyes Católicos, como aliciente para cumplir el deber de evangelización de los indios, dos gracias, que son en ciernes el futuro Patronato de Indias, la exclusiva evangelización, privando de ella a las demás naciones, y todos los privilegios eclesiásticos que hasta entonces había concedido el papado a los reyes de Portugal en sus conquistas evangelizadoras, entre los que no hemos de olvidar se hallaba ya el de la presentación patronal para las dignidades eclesiásticas<sup>12</sup>.

El mismo Papa por Bula *Eximiae devotionis sinceritas* de 16 noviembre de 1501 concede a los mismos Reyes el diezmo de la Iglesia hispanoamericana. Finalmente el Papa Julio II por Bula *Universalis Ecclesiae Regiminis* de 28 de julio de 1508, además del derecho de presentación real en todas las catedrales de las Indias, les concede ese mismo derecho para todos los beneficios eclesiásticos y para todos los lugares píos, como "consecuencia del derecho exclusivo de Patronato que competía al rey como fundador y sustentador de todas las Iglesias indianas".

<sup>10</sup> MERCATI, I Suplemento, 5.

Así mismo: Concordato con Costa Rica, art. 7, de 7 de octubre de 1852, MERCATI, I, 802; con Guatemala, art. 7, de 7 de octubre de 1852, MERCATI, I, 813; con Honduras, art. 7, de 9 de julio de 1861, MERCATI, I, 939s; con Nicaragua, art. 7, de 2 de noviembre de 1861, MERCATI, I, 951s; con San Salvador, art. 7, de 22 de abril de 1862, MERCATI, I, 962s; con Venezuela, art. 8, de 26 de julio de 1862, MERCATI, I, 973s.

El Concordato concluido con el Ecuador el 26 de septiembre de 1862, que en el art. 12 introducía una modalidad mitigatoria del privilegio de presentación, recibe una nueva versión concordataria el 2 de mayo de 1881, suprimiendo dicha modalidad en el art. 12: MERCATI, I, 968s. y 1.007.

<sup>11</sup> OVIEDO, *Derecho de Patronato*, 43, n. 24.

<sup>12</sup> LETURIA, P.: *Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica, 1493-1835*, I, II, Romae-Caracas, 1959. A. GARCÍA GALLO: *Manual de Historia del Derecho Español*, t. 2. nn. 853-854, Madrid 1964.

Al emanciparse las Repúblicas hispanoamericanas, los nuevos gobiernos, en su mayoría regalistas, consideraron que el Patronato era un privilegio inherente a la soberanía y se declararon herederos de aquél. Trataron entonces unos de ejercerlo sin que la S. Sede negara o confirmara el Patronato; procuraron otros asegurarlo por vía convencional, estipulándose los citados concordatos y previéndose otros futuros. Pero de todos los gobiernos, sólo el del Perú en la persona de su Presidente goza actualmente del verdadero Patronato Regio de los Reyes Católicos, concedido explícitamente por Pío IX con carácter convencional en la Bula "Praeclara inter Beneficia" de 5 de marzo de 1875, que adquirió fuerza de ley del Estado por Decreto del entonces Presidente del Perú, don Nicolás de Piérola, de 27 de enero de 1880<sup>13</sup>.

Es un privilegio condicionado al respeto a la Iglesia y a la conservación de los bienes de la misma. Es interesante conocer los términos en que está concebido. "Por lo cual, queriendo satisfacer los deseos, que el Gobierno del Perú nos ha expresado por su representante, y siguiendo con esto el ejemplo de Nuestros Predecesores, quienes colmaron de favores y gracias a los que merecieron bien de la Causa Cristiana. Nos hemos resuelto, después de haber tomado el consejo de algunos cardenales de la Iglesia Romana, conceder, como de hecho Nos *concedemos*, por nuestra autoridad Apostólica, *al Presidente de la República del Perú y a sus sucesores pro tempore, el goce*, en el territorio de la República, *del derecho de Patronato, de que gozaban por gracia de la Sede Apostólica, los Reyes Católicos de España*, antes que el Perú estuviese separado de su dominación. Sin embargo, ponemos como condición y ley a la concesión de este privilegio, que los bienes asignados actualmente, tanto al Clero, a título de dotación, como al ministerio sagrado y al ejercicio del culto, en las Diócesis del territorio de la República, sean conservados íntegramente y distribuidos con diligencia y fidelidad; así también Nos ponemos como condición que el Gobierno del Perú continuará favoreciendo y protegiendo a la Religión Católica. Observadas estas leyes y condiciones, el Presidente de la República del Perú y sus sucesores tendrán *derecho a presentar a la Sede Apostólica, con ocasión de la vacancia de la Silla Arzobispal o de las Sillas Episcopales, Eclesiásticos dignos* y aptos a fin de que según las reglas prescritas *por la Iglesia se proceda a la institución canónica* de manera sin embargo, que la presentación debe hacerse, a menos de impedimento legítimo, *en el término de un año*, a partir de las vacaciones de la Silla. No obstante los candidatos así presentados, no gozarán de ningún derecho, en cuanto a la administración Episcopal, antes que hayan obtenido las Letras Apostólicas de su institución, y las haya exhibido al capítulo, según el tenor de nuestra Constitución Romanus Pontifex promulgada el 5 de las Kalendas de septiembre (día 28) del año 1873 de la Encarnación del Señor".

<sup>13</sup> OVIEDO CAVADA, C.: *El Derecho de Patronato en los Concordatos hispanoamericanos*, Madrid 1960, pp. 24-29, n. 12, nota 35.



El Patronato es recogido ininterrumpidamente por las sucesivas Constituciones peruanas hasta llegar a la última vigente de 9 de abril de 1933, según la cual "El Estado ejerce el Patronato nacional conforme a las leyes y a las prácticas vigentes" (art. 233).

Dos recientes reformas constitucionales han perfeccionado el procedimiento de designación de los Arzobispos y Obispos: la una soslaya la intervención del Parlamento en la designación de los candidatos, la otra amplía la base del requisito de nacionalidad de los candidatos, bastando la nacionalidad adquirida<sup>14</sup>.

Por la primera reforma constitucional de 1940 se atribuye al *Presidente en Consejo de Ministros* la designación de los candidatos a los Episcopados vacantes, antes de la presentación de los mismos por el Presidente a la S. Sede. "Los eclesiásticos peruanos de nacimiento, se dice, que deban ocupar las vacantes de los Arzobispados y Obispados serán designados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Jefe del Estado hará la presentación ante la S. Sede y dará el pase a las Bulas respectivas".

Por la segunda reforma constitucional de 1961 "para desempeñar los cargos de Arzobispos y Obispos se requiere ser peruano de nacimiento o gozar de la *nacionalidad peruana desde tres años, por lo menos*, antes de su designación con residencia continuada en ese lapso en el territorio nacional"<sup>15</sup>.

Mientras la República del Perú aseguraba de acuerdo con la S. Sede el derecho de Patronato, la República de Guatemala por Concordato de 2 de julio de 1884 y la de Colombia por Concordato de 31 de diciembre de 1887 renunciaban a toda pretensión al mismo y abrían la tercera y última serie de concordatos hispanoamericanos, inaugurando el sistema de prenotificación.

Sin embargo, otras Repúblicas lo siguieron ejerciendo unilateralmente, manteniéndolo en sus constituciones como Chile, Bolivia y Venezuela hasta hace pocos años, y Argentina y Paraguay hasta hoy.

*Chile* en 1925 al darse nueva constitución que establecía la separación de la Iglesia del Estado<sup>16</sup>, y *Bolivia* por reforma constitucional del 4 de agosto de 1961, al suprimir los artículos que regulaban el ejercicio del derecho de Patronato. De entre las antiguas atribuciones del Presidente Boliviano sólo se conserva la de "responder las consultas formuladas por la Autoridad eclesiástica sobre nombramientos de Arzobispos, Obispos y Coadjuutores con derecho a sucesión"<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Las reformas constitucionales están recogidas en los párrafos 1 y 2 del art. 235 de la Constitución peruana. Cfr. PAREJA PAZ-SOLDÁN, J.: *Derecho Constitucional Peruano*, Lima 1963, pp. 406-409; PAREJA PAZ-SOLDÁN, C.: *Los Antecedentes de la Reforma Constitucional de 1940 sobre Concordatos*. Tesis doctoral. Lima 1960.

<sup>15</sup> Ley n.º 9.166 y Ley n.º 1.379 respectivamente.

<sup>16</sup> PASQUEL, Leonardo: *Las Constituciones en América Latina*, I, México 1943, pp. 350-380.

<sup>17</sup> Art. 95, n. 13, de la Constitución por el que queda suprimido el art. 71, n. 8, "Proposición por el Senado al Poder Ejecutivo de ternas para Arzobispos y Obispos".

Ultimamente *Venezuela* por Convenio con la S. Sede del 6 de marzo de 1964, previa la aprobación del Senado y de la Cámara de Diputados, sustituye el régimen de Patronato, por el sistema de prenotificación respecto a los nombramientos episcopales<sup>18</sup>.

Sólo quedan dos Repúblicas hispanoamericanas, que en su derecho mantienen independientemente de Roma el privilegio de Patronato: Argentina y Paraguay. Patronato que no ha sido objeto de concordato alguno con la S. Sede, y sólo puede decirse que ha sido tolerado por ésta<sup>19</sup>.

*Argentina*<sup>20</sup>.—En el procedimiento de designación de los futuros obispos argentinos se da una discordancia entre el derecho escrito por una parte y la realidad práctica por la otra. Atendiendo a aquél, los textos constitucionales, redactados en el siglo pasado con la mentalidad regalista de la época, mantienen el antiguo Patronato español. Atendiendo a la realidad, se ha llegado a un *modus vivendi* que dura desde hace muchos años sin inconvenientes notables.

En efecto, según la actual Constitución, que es hoy la de 1853, proclamada vigente el 27 de abril de 1956, pertenece al Senado "arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Nación" (art. 64, n. 19), y al Presidente de la Nación compete la atribución de "ejercer los derechos del Patronato Nacional en la presentación de los Obispos para las Iglesias catedrales a propuesta en terna del Senado" (art. 83, n. 8). Tal es el rigor del derecho escrito<sup>21</sup>.

Pero el procedimiento real es otro.

<sup>18</sup> Venezuela tenía establecido el régimen de Patronato por la Ley de Patronato de 28 de julio de 1824, en que se disponía: "Corresponde al Congreso: 1.º Elegir y nombrar los que han de presentarse a S. Santidad para los arzobispados y obispados (art. 5). Corresponde al Poder Ejecutivo: 2.º Presentar a S. Santidad los nombrados por el congreso para Arzobispos y Obispos (art. 6)".

Pretendido derecho que llegaba hasta "el nombrar... y presentar... los sacristanes mayores de las iglesias catedrales y de las parroquiales" (art. 7, n. 2).

Su crítica por el episcopado venezolano aparece en la "Pastoral colectiva sobre el Convenio de Venezuela con la S. Sede": SIC (1964) 160-163. Una síntesis de las vicisitudes y de la bibliografía principal con extractos en: "Patronato y *Modus vivendi*": SIC (1964) 117 s. y "La Ley del Patronato eclesiástico", 156 s.

<sup>19</sup> OVIEDO: *El Derecho de Patronato*, 5, n. 1. Añade en la nota I que ni en el caso de Venezuela podía hablarse de tácita concesión, por el hecho de que en algunas Bulas de institución de Obispos desde 1876 en adelante se hiciera mención de la presentación efectuada por el Presidente, y de que desde 1910 en adelante se contuviera en ellas la cláusula "audito iuxta consuetudinem Praeside Reipublicae Venezuela", como creía P. CIPROTTI: *Appunti sul patronato nazionale nell'America latina*, Romae 1938, p. 22.

<sup>20</sup> CASIELLO, Bruno, S. D. B.: *El Derecho Público en la Argentina*, Buenos Aires, Escuelas Gráficas, 1956, t. II, nn. 164-180. "El Patronato Argentino", espec. nn. 164-165.

<sup>21</sup> A pesar de mantenerse unilateralmente el Patronato en la Argentina, se dice en el Decreto de erección del Vicariato Castrense de la S. C. C. del 8 de julio de 1957: AAS. 49 (1957) 866-868: "Vicarius Castrensis, conlatis cum Reipublicae Praeside consiliis, ab Apostolica Sede deligetur, in dignitate episcopali constituetur et per peculiare S. Congregationis Consistorialis Decretum officio potietur".

Se acepta por tanto el sistema de prenotificación oficiosa. Cfr. OVIEDO: *El Derecho de Patronato*, 40, n. 20.

“Felizmente, la prudencia de las autoridades eclesiásticas y civiles mantiene un *modus vivendi* más o menos tranquilizador. El Senado formula una terna, el Presidente elige de la terna el candidato que quiere presentar al S. Pontífice para que se le otorgue investidura. Hecha la presentación la S. Sede indaga las costumbres y virtudes del presentado; y si lo cree aceptable extiende a su favor la bula de nombramiento en la que no menciona para nada la presentación del Gobierno. Si no lo acepta, la diócesis queda vacante hasta que el Poder Ejecutivo presente un nuevo candidato.

La suprema Corte cuando da su acuerdo al pase de las bulas de nombramiento de arzobispos y obispos, suele protestar contra ese silencio pontificio; pero la protesta no impide que de hecho el *pase* acabe por otorgarse”<sup>23</sup>.

*Paraguay.*—También, como Argentina y con idéntico tenor regalista decimonónico, mantiene unilateralmente esta República en sus constituciones los pretendidos derechos de Patronato de nuestros Reyes Católicos. Según la Constitución vigente de 10 de julio de 1940 (art. 51, n. 8), que sanciona literalmente el artículo 102 de la Constitución de 24 de noviembre de 1870, el Presidente de la República como atribución suya “ejerce los derechos del Patronato Nacional de la República en la presentación de Arzobispos y Obispos, a propuesta en terna del Consejo de Estado, de acuerdo con el Senado Eclesiástico o el Clero Nacional reunido”<sup>23</sup>.

Hasta ahora hemos visto los Estados que detentan el estricto derecho de presentación, e. d. el uninominal, en el que el gobierno designa y presenta uno al Romano Pontífice, para que éste le confiera el Obispado. Pero hay otros Estados que gozan de derechos de presentación menos intensos como Mónaco y España.

*Mónaco.*—Su Príncipe tiene concedido un derecho especial de presentación, en cuya virtud goza de la facultad de presentar, cuando tenga lugar la vacante del Episcopado del Principado, una terna de candidatos al Sumo Pontífice, para que éste escoja uno de la terna y le confiera canónicamente el Episcopado<sup>24</sup>.

*España.*—Mientras en el caso anterior el Príncipe Raniero es quien presenta una terna al Romano Pontífice, en el caso de España, a la inversa, es el Romano Pontífice quien propone una terna al Jefe del Estado, para que éste escoja a uno y lo presente al Papa para la colación canónica. Baste ahora esta indicación, remitiéndonos a la parte tercera del artículo.

<sup>23</sup> CASIELLO: *El Derecho público*, II, n. 165.

<sup>23</sup> PASQUEL, L.: *Las Constituciones en América Latina*, II, 1943, p. 176.

<sup>24</sup> Bula “*Quemadmodum*”, 15 marzo 1887.

BAUDOIN, L.: *Essai sur le droit de patronat et de collation des bénéfices ecclésiastiques dans le Principauté de Monaco*, Mónaco 1955, citado por METZ, R.: *Rev. droit canon.* (1958) p. 111.

*Portugal.*—Con un sentido honorífico nominal conserva Portugal un derecho de presentación para las Archidiócesis de Goa y Damao con las Sufragáneas de Macao y Dili, consistente en que la S. Sede, después de las debidas consultas, escoge un candidato, que será comunicado al Presidente por el Nuncio. Si el Presidente no tiene objeciones de orden político que oponer, lo presentará oficialmente a la S. Sede<sup>25</sup>.

En efecto, Portugal había aceptado el sistema de prenotificación para la provisión de las Sedes Metropolitanas en el Concordato de 7 de mayo de 1940, art. 10, y para las Sedes Misionales en el Convenio misional de la misma fecha art. 7. Posteriormente había renunciado al privilegio de presentación para la provisión de las Sedes Mangalore, Quilon, Trichinopoli, Cochim, Sto. Tomé de Meliapor y Bombay, en virtud del Acuerdo Misional de 1950<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. BORGES, Lib.: *Concordatas e Concórdias portuguesas*, Vila-Real, Seminario 1951, pp. 106-118, espec. 114-118.

Acuerdo del 15 de abril de 1928 en cuyos artículos 6 y 7 bajo el nombre de Pre-notificación se estipula el sistema de prenotificación.

Art. 6: "No provimento das Sés de Goa, Cochim, S. Tomé de Meliapor e Macau:

a) a Santa Sé depois de consultar, conforme as praxes usuais da Cúria Romana, os Bispos da Provincia por intermédio do Delegado Apostólico da India e respectivamente da China, escolherá o candidato português mais idóneo para dirigir a Diocese;

b) por intermédio de Mons. Nuncio Apostólico de Lisboa ou da Legação de Portugal junto do Vaticano, a Santa Sé transmitirá confidencialmente a Sua Excelencia o Presidente da República Portuguesa o nome do candidato escolhido;

c) o Presidente da República, se o candidato não oferecer dificuldade de ordem politica, apresentará oficialmente o nome á Santa Sé;

d) Presume-se afirmativa a resposta do Presidente da República á consulta da Santa Sé, se não chegar dentro de dois meses, a contar do dia da entrega da respectiva comunicação;

e) As duas Altas Partes Contratantes pôr-se-ão de acordo, por cada vez, para a publicação contemporânea da nomeação que deverá permanecer secreta até ao termo dos actos oficiais.

Art. 7: No provimento das Sés de Bombaim, Mangalor, Quilon e Trichinopolis:

a) a Santa Sé, escolhido o candidato mais idóneo, falo-á conhecer por intermédio de Mons. Nuncio, ou da Legação de Portugal junto do Vaticano, ao Presidente da República;

b) o Presidente da República fará oficialmente a apresentação do dito candidato no periodo dum mês, e a nomeação publicar-se-á na forma acima prevista na alinea e) do artigo precedente.

<sup>26</sup> Conc. art. 10:

"A Santa Sé, antes de proceder á nomeação de um Arcebispo ou Bispo residencial ou de um coadjutor cum iure successionis, salvo o que está disposto a respeito do Padroado e do Semi-Padroado, comunicará o nome da pessoa escolhida ao Governo Português a fim de saber se contra ela há objecções de carácter politico geral. O silencio do Governo, decorridos trinta dias sobre a referida comunicação, será interpretado no sentido de que não há objecções. Todas as diligências previstas neste artigo ficarão secretas".

fioarao secretas.

Convenio art. 7:

"A Santa Sé, antes de proceder á nomeação dum arcebispo uo obispo residencial ou dum coadjutor cum iure successionis, comunicará o nome da pessoa escolhida ao Governo Português a fim de saberse contra ela há objecções de carácter politico geral. O silencio do Governo, decorridos trinta dias sobre a referida comunicação,

## II. PAISES QUE GOZAN DEL DERECHO DE PRENOTIFICACION OFICIOSA<sup>27</sup>

Si típico fue de los antiguos concordatos el privilegio de presentación, y sólo se conserva como forma residual de aquellos en Francia, Haití y Perú; hoy desde finales del siglo pasado hasta el presente es principio constante y universal del moderno Derecho Concordatario Comparado el sistema de prenotificación con la única excepción, si bien muy restringida, del Convenio español de 1941, con la Santa Sede reasumido en nuestro actual Concordato.

A tal sistema condujeron convergentemente la situación tanto de la Iglesia como de los modernos Estados. La situación de la Iglesia, que necesitaba una actuación espiritual libre de los regalismos sofocantes pretéritos para imprimir el mensaje evangélico en las almas. Y la contemporánea constitución de los Estados, que han ido estableciendo en sus textos constitucionales el principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos con independencia de la profesión de su credo y el principio de separación de las Iglesias y del Estado.

El primer concordato que recoge el viraje de la nueva época político-religiosa y la aplica a los nombramientos episcopales es el Concordato segundo estipulado con *Guatemala* el 2 de julio de 1884. En su artículo 7 se disponía "La Sede metropolitana será proveduta dal Sommo Pontefice motu proprio", especificándose el procedimiento en las declaraciones convenidas al Concordato: "Antes de nombrar al Arzobispo, se tomaran las oportunas inteligencias con el Presidente de la República para que la elección no caiga sobre una persona que por hechos políticos inspirase fundado temor de perturbación del orden público"<sup>28</sup>.

Le siguen el Concordato estipulado con Montenegro el 18 de agosto de 1886, art. 4, el concluido con Colombia el 31 de diciembre de 1887, art. 15,

---

será interpretado no sentido de que não ha objecções. Todas as diligencias previstas neste artigo ficarão secretas.

Quando dentro de cada diocese ou circunscrição missionária forem estabelecidas novas direcções missionárias, a nomeação dos respectivos directores, não podendo recair em cidadão português, só será feita depois de ouvido o Governo Português.

Criada uma circunscrição eclesiástica, ou tornandose vacante, a Santa Sé, antes do provimento definitivo, poderá immediatamente constituir um administrador apostólico provisório, comunicando ao Governo Português a nomeação feita.

Acuerdo art. 1: infra nota 54.

<sup>27</sup> METZ, R.: *Le choix des évêques dans les récents concordats (1918-1954)*: L'Année Canonique (1954-55) 75-98.

CIPROTTI, P.: *La notifica delle nomine ecclesiastiche*: Apollinaris (1960) 257-272.

<sup>28</sup> MERCATI, I, 1019.

Risposta del Cardinale Jacobini, 3 de julio de 1884, a quien se autoriza "a fare le seguenti dichiarazioni, che avranno lo stesso valore convenzionale degli accordi": MERCATI, I, 1021.

el convenido con Inglaterra para la provisión de las sedes episcopales de la isla de Malta de 20 de marzo de 1890, y ya en pleno siglo XX el concertado con Servia el 24 de junio de 1914, art. 4<sup>29</sup>.

De esta que pudiéramos llamar primera fase de modernos concordatos, que instauran la nueva concepción del sistema de presentación, están vigentes los de Colombia y Malta.

*Colombia.*—Al Presidente Colombiano se le otorga un derecho de prenotificación por parte de la Santa Sede respecto de los candidatos al episcopado, completado con la facultad de poder *recomendar* directamente a la Santa Sede otros eclesiásticos igualmente idóneos y requerirse el previo *agrado* del Presidente. Posteriormente Colombia se ha propuesto renunciar a la facultad de recomendar y al requisito de previo agrado del Presidente, en virtud de un nuevo Convenio con la Santa Sede del 22 de abril de 1942<sup>30</sup>. En su artículo 1 se establece el principio de derecho común de libre nombramiento de los obispos por la Santa Sede y el principio concordatario de prenotificación oficiosa: “La elección de Arzobispos pertenece a la S. Sede.

Antes de proceder al nombramiento de un Arzobispo u Obispo diocesano, o de un Coadjutor cum iure successionis, la Santa Sede comunicará el nombre del candidato al Presidente de la República para cerciorarse de que éste no tiene objeciones de carácter político que oponer al nombramiento.

<sup>29</sup> C. MONTENEGRO: Mercati, I, 1048; Colombia: ibid. 1051; Inglaterra: ibid. 1074; Servia: ibid. 1101.

<sup>30</sup> Por la peculiaridad de la recomendación y la antigüedad del Concordato merece conocerse textualmente: “El derecho de nombrar para los Arzobispados y Obispados vacantes corresponde a la S. Sede. El Padre Santo, sin embargo, como prueba de particular deferencia y con el fin de conservar la armonía entre la Iglesia y el Estado, conviene en que a la provisión de las sillas arzobispaes y episcopales preceda el *agrado* del Presidente de la República. Por consiguiente en cada vacante podrá éste *recomendar* directamente a la S. Sede los eclesiásticos que en su concepto reunieren las dotes y cualidades necesarias para la dignidad episcopal; y la S. Sede, por su parte, antes de proceder al nombramiento manifestará siempre los nombres de los candidatos que quiera promover, con el fin de saber si el Presidente tiene motivos de carácter *civil* o político para considerar a dichos candidatos como personas no gratas. Se procurará que las vacantes de las diócesis queden provistas lo más pronto posible y no se prolonguen por más de *seis meses*” (art. 15).

En 1942 se había intentado una reforma del Concordato que se firmó en el Vaticano entre el Cardenal Maglione y el Embajador Dr. Darío Echandía el 12 de abril. Aunque aprobada por el Congreso no ha entrado aún en vigor por no haberse hecho el canje de ratificaciones: J. A. EGUREN: *El Derecho Concordatario Colombiano*, p. 52. Por ahora no se ve indicio de que llegue a efectuarse el canje.

La Convención entre la Santa Sede y la República de Colombia, en: L. SCHÖPE: *Konkordate seit 1800, Originaltext und deutsche Übersetzung der geltenden Konkordaten*, Frankfurt a. M. - Berlin, Al. Metzner 1964, p. 269, que remite al Diario Oficial, Bogotá 1943, pp. 2-4.

Para una visión somera de la evolución del Patronato hasta la prenotificación oficiosa de los nombramientos episcopales en Colombia, cfr. G. DUQUE BOTERO: *El nombramiento de los Obispos en Colombia y en la disciplina general de la Iglesia*, Tesis, Bogotá 1943, espec. el cap. 10, pp. 125-127.

Más breve en el comentario al art. 15 de J. A. EGUREN: *Derecho Concordatario Colombiano*, Bogotá, Universidad Javeriana, 1960, 45-50 y 156-157 respectivamente.

Las diligencias correspondientes se desarrollarán con la mayor reserva, a fin de mantener secreto el nombre del candidato mientras no se haya publicado el nombramiento.

Transcurridos treinta días desde la comunicación hecha al Presidente de la República, el silencio de éste se interpretará en el sentido de que no tiene objeción alguna contra el nombramiento. En casos excepcionales dicho término podrá extenderse hasta sesenta días, de acuerdo con el Nuncio Apostólico”.

*Malta.*—Este derecho de prenotificación oficiosa, pero jurídicamente algo más perfeccionado mediante la omisión de la facultad de recomendar eclesiásticos idóneos, que se contenía en el Concordato colombiano, no tuvo inconveniente la Santa Sede en concederlo a un gobierno no católico, como el inglés, por medio de Notas reversales intercambiadas entre el Secretario de Estado y el gobernador inglés de la Isla.

Por ellos la Santa Sede, antes de proceder al nombramiento oficial de los Obispos residenciales de las diócesis de Malta y Gozo, como de los Administradores Apostólicos y de los Coadjutores con derecho a sucesión, se obliga a dar, por medio de la Secretaría de Estado, aviso preventivo al Gobierno inglés. Lo efectuará la Santa Sede “por simples comunicaciones verbales de carácter estrictamente confidencial y privado”.

Pero es a partir de la primera postguerra mundial, cuando se establece de forma definitiva y universal el sistema de prenotificación en la nueva época de concordatos iniciada por S. Santidad Pío XI. El primer Estado, en que después de 1918 se instaura el nuevo sistema, no por concordato sino por el acuerdo semi-oficial, es Francia en 1921<sup>31</sup>; se extiende después por continuados y sucesivos concordatos a Letonia en 1922, a Baviera en 1924, a Polonia en 1925, a Rumania y a Lituania en 1927, a Checoslovaquia en 1928, el mismo año a Portugal para la provisión de los obispados de las Indias Orientales, a Italia y a Prusia en 1929, a Baden en 1932, a Austria y Alemania en 1933, al Ecuador en 1937, a Portugal para la metrópoli en 1940, a Sto. Domingo en 1954, a Venezuela y a Túnez en 1964<sup>32</sup>. Y en estos

<sup>31</sup> Secrétairerie d'État de Sa Sainteté. Au Vatican, mai 1921. Aide-mémoire.

“Les rapports diplomatiques entre la France et le Saint-Siège heureusement rétablis, entre en vigueur la disposition du can. 255 du Code de droit canonique:

“Ad Congregationem pro negotiis ecclesiasticis extraordinariis spectat... ad vacantes dioceses idoneos viros promovere, quoties hisce de rebus cum civilibus Guberniis agendum est”.

Par conséquent la Secrétairerie d'État devra désormais s'occuper de la promotion des évêques de France, et c'est au cardinal Secrétaire d'État qu'il appartient d'interroger S. E. l'Ambassadeur Français si le gouvernement a quelque chose á dire au point de vue politique contre le candidat choisi.

Signé: P. Card. Gasparri, en METZ: Rev. Droit Can. (1958) 100.

<sup>32</sup> Modus vivendi del 27 de junio de 1964.

“Art. 10. La elección del Prelado nullius de Túnez pertenece a la Santa Sede. A fin de favorecer la armonía entre la Iglesia Católica y el Estado tunecino, la Santa

países sigue vigente el sistema, exceptuados los comprendidos bajo el telón de acero, en que los gobiernos comunistas, en cuanto llegaron al poder, rompieron sistemáticamente los concordatos.

El sistema de prenotificación, universalizado por la serie de concordatos concluidos por Pío XI con los distintos Estados del mundo, tiene su naturaleza peculiar, está sometido a un procedimiento y suele ir acompañado de un juramento de fidelidad.

#### NATURALEZA PECULIAR DEL SISTEMA DE PRENOTIFICACIÓN OFICIOSA

Viene determinada por el fin de la Iglesia y por el interés de los Estados. De una parte el fin de la Iglesia exige por divina institución la libertad y autonomía en la selección de sus pastores. De otra parte el interés de los Estados, consistente primordialmente en asegurar la paz de los pueblos, uno de cuyos pilares es la religión, requiere que los nombramientos eclesiásticos no lesionen los legítimos derechos temporales de aquéllos. Armonizar la autonomía de la Iglesia y el interés legítimo de los Estados es el fin del sistema concordatario de prenotificación.

La primera se satisface garantizándose a la Iglesia el libre nombramiento de los candidatos al Episcopado, y el segundo se cumple asegurándose a los gobiernos un derecho de previa y confidencial notificación del nombramiento de aquellos. Ambos postulados quedan adecuadamente recogidos en el que será principio concordatario general, el derecho de prenotificación, formulado concisa y definitivamente en el primero de la serie de concordatos concluidos por Pío XI, el de Letonia de 1922 (art. 4) con los siguientes términos que después serán reproducidos en otros concordatos: "La Santa Sede, antes de nombrar al Arzobispo de Riga, notificará al Gobierno de Letonia el candidato escogido, para saber si el Gobierno, desde el punto de vista político, tiene algo que objetar en contra de esta elección".

*Consiste* por tanto el sistema de prenotificación en la previa comunicación de los designados para el Episcopado hecha confidencialmente por la Santa Sede a los gobiernos, por si tienen objeciones de carácter político general. Implica por parte de la Santa Sede una obligación de comunicar previamente los nombramientos al gobierno y tomar en consideración dichas objeciones si las hubiere.

*Objeciones de carácter político.*—¿Cuáles son y cuál es su alcance? En los concordatos anteriores, como los de Guatemala, Montenegro, Co-

---

Sede participará bajo el secreto más absoluto al Gobierno de la República de Túnez, por vía diplomática, el nombre del eclesiástico elegido.

En el caso de que el Gobierno de la República tunecina tenga alguna objeción de carácter político general respecto a la persona elegida, la podrá manifestar a la Santa Sede por vía diplomática en el término de un mes, a partir del día de la comunicación".

Ratificado el 9 de julio de 1964, comenzando a entrar en vigor ese mismo día.



lombia y Servia, se comprendían las objeciones tanto de orden civil como de orden político. Por prestarse a graves consecuencias las de carácter civil, en todos los modernos concordatos se omiten éstas y sólo se expresan las de carácter político. Ahora bien, en la amplitud y ambigüedad de lo "político" ¿se comprenderá la política de partidos y en concreto la del gobierno en el poder? De ninguna manera; no puede ligarse la Iglesia a partido alguno. Expresamente quedan excluidas en el Concordato con Baden: "las pertinentes a la política de los partidos" (art. 3).

Son y se entienden exclusivamente las razones políticas de carácter general como expresamente se establece de forma definitiva en el Concordato con Baden y a partir de él en los concordatos de Alemania, Austria, Portugal, España, Santo Domingo, Venezuela y Túnez.

Pero en concreto ¿cuáles son? Según el único Concordato que las interpreta y explica el de Checoslovaquia (art. 4), se entienden "todas las que el Gobierno podría fundar sobre motivos en relación con la seguridad del Estado; por ejemplo que el candidato elegido se haya hecho culpable de una actividad política irredentista, separatista, o bien dirigida contra la Constitución o contra el orden público del país". He ahí sintetizadas las verdaderas razones de carácter político general, que también aparecen más o menos recogidas en las fórmulas de juramento establecidas en otros concordatos.

Pero surge una cuestión ulterior: ¿Queda enteramente ligada la Santa Sede a las objeciones políticas generales presentadas como tales por los gobiernos, de forma que se vea inexorablemente obligada a retirar el candidato previamente comunicado al gobierno? Si la legitimidad o ilegitimidad de las razones opuestas suponen un juicio definitivo sobre ellas, éste no puede menos de corresponder en última instancia a la Santa Sede por operar primordialmente dentro de la propia esfera espiritual, cual es la selección de los ministros sagrados, aun cuando siempre acogerá, en cuanto sea posible, las justas representaciones gubernamentales.

¿Y en caso de que ambas autoridades supremas mantengan contrapuestos sus puntos de vista? Dos concordatos lo prevén expresamente, en sus Protocolos, el de Baden y el de Austria, estipulándose que "debe intentarse una inteligencia entre la Santa Sede y el Gobierno, y en el caso de que tal tentativa resultare infructuosa, la Santa Sede es libre para efectuar el nombramiento"<sup>33</sup>.

Aun cuando los demás concordatos no prevén el caso, es claro que la decisión definitiva corresponde por derecho propio y nativo a la Santa Sede.

Ante la naturaleza de la prenotificación oficiosa de los nombramientos al gobierno, ¿cabe calificarla como un derecho de "veto", "exclusiva", "nihil obstat" preventivo o "agrément".

<sup>33</sup> Protocolos adicionales a los arts. 3, § 2 y 4, § 4, respectivamente.

Entre los términos usados para designar y calificar el instituto jurídico, que venimos analizando, el más exacto y más conforme a su naturaleza es el de prenotificación oficiosa. Por ello es el ordinariamente empleado. *Ius obiciendi* lo llama Ottaviani, por manifestar otra de las facetas de dicho instituto, pero excluyendo el sentido de un derecho de veto o exclusiva<sup>34</sup>.

Con este sentido precisamente fue empleado el término *Nihil Obstat* por autores italianos, así como el de "gradimento preventivo" en las cámaras italianas<sup>35</sup>.

Pero una tal calificación, que equivalga o entrañe un derecho de veto, quedó descartada por Pío XI, primero en una declaración epistolar con ocasión de concluirse el Concordato italiano, y posteriormente en el texto del Concordato alemán.

En carta al Card. Gasparri del 30 de mayo de 1929<sup>36</sup> escribe Pío XI "Se dice reservado al Estado el "nihil obstat preventivo" para los nombramientos eclesiásticos: el Concordato (italiano) no usa nunca, ni una sola vez, tal expresión; en cosas tan importantes y delicadas aun las fórmulas merecen y exigen toda atención y exactitud". Y cuatro años más tarde se dice tajantemente en el Concordato Alemán que tal prenotificación "no importa un derecho de Veto"<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici, I, n. 241.

<sup>35</sup> El *nihil obstat* fue usado por algunos autores italianos, como FALCO: *Corso di diritto ecclesiastico*, Padova 1930, p. 379, y IACUZZIO: *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Torino 1932, p. 115. También fue empleado dicho término en la relación Solmi a la Cámara de Diputados.

Como "gradimento preventivo" fue designado en la relación Mussolini-Rocco a la misma Cámara.

Excepto el primer término, los demás son rechazados por M. PETRONCELLI: *La provvista dell'ufficio ecclesiastico nei recenti diritti concordatari*, Milano 1933, p. 136.

Cfr. OTTAVIANI: *Institutiones*, I, n.º 241, nota 70; CIPPROTTI: *Apollinaris* (1960) 258 s., n.º 2 y nota 6.

El derecho de *exclusiva* respecto a los nombramientos episcopales era concedido a los príncipes acatólicos en los concordatos germánicos, en el sentido de que si alguno de los candidatos les parecía "minus gratus", fuera borrado de la lista formada por los Cabildos.

Así en las Bulas Concordadas *Impensa* para Hannover, del 26 de marzo de 1824 y *Ad dominici gregis* para algunos Estados del Rin Superior, del 11 de abril de 1827. Distinto por tanto del derecho de veto o exclusiva, que abusivamente detentaban Austria, España y Francia para la elección del Romano Pontífice: MERCATI, I, 691 y 701 respectivamente. Cfr. OTTAVIANI, *ibid.*, nn. 234 y 239.

<sup>36</sup> AAS 21 (1929) 303; cfr. CIPPROTTI: *Apollinaris* (1960) 258-259.

<sup>37</sup> Protocolo al art. 14, § 2, n. 2; cfr. PERUGINI: *Concordata vigentia*, nota al art. 4 del Concord. letón.

Para Prusia sostuvo un verdadero derecho de oposición (Einspruchsrecht) Kl. MÖRS DORF: *Das neue Besetzungsrecht der bischöflichen Stühle unter besonderer Berücksichtigung des Listenverfahrens, Inaugural Dissertation-Köln*, Bonn 1932, p. 137. No así A. KOENIGER: *Die neuen deutschen Konkordaten und Kirchenverträge*, Bonn-Köln 1932, p. 169, citados por METZ: *Année Can* (1954-1955) 91, nota 63. Hoy día prevalece sobre todo el territorio alemán el Concordato del Reich. De él se seguiría no una obligación jurídica sino moral, según E.-H. FISCHER: *Die politische Klausel des Reichskonkordates und ihre Tragweite*: *Theologische Quartalschrift* 143 (1954)

Tampoco equivale al *placet* diplomático, declaración de persona grata o *agrement*; pues como dice acertadamente L. Pérez Mier<sup>38</sup>, “si bien tiene algún parecido con el *placet*, no coincide exactamente con él ni tiene por qué, ya que se trata de una modalidad jurídica nueva y original que no encaja en figuras jurídicas anteriores, sino que es lo que es, y se designa con el nombre de derecho de prenotificación previa”.

Sólo terminológicamente podría verse cierta asimilación en el modo de expresarse el Concordato colombiano, en cuyo artículo 15 se dice “*cur candidatorum personae sint ipsi minus gratae*” “para considerar a dichos candidatos como personas no gratas” (supra 30).

En el Concordato venezolano, al decirse que “en caso de existir objeciones de tal naturaleza, la Santa Sede indicará otro nombre para los mismos fines” (art. 6), parece como si se refiriera a un derecho de veto. Pues el sentido obligatorio para la Santa Sede parece expresarse por el futuro

---

357-360, citado por METZ, *ibid.*, p. 92, nota 66. Nótese la diferencia de redacción —para su confrontación—: NASSALI-ROCA: *Concordatorum Pii XI, Concordantiae*, pp. 43 y 51.

Concord. Prusia, art. 6:

“1. Nach Erledigung eines Erzbischöflichen oder Bischöflichen Stuhles reichen sowohl das betreffende Metropolitan —oder Kathedralkapitel als auch die Diözesanerzbischöfe und— bischöfe Preussens dem Heiligen Stuhle Listen von kanonische geeigneten Kandidaten ein. Unter Würdigung diese Listen benennt der Heilige Stuhl dem Kapitel drei Personen, aus denen es in freier, geheimer Abstimmung den Erzbischof oder Bischof zu wählen hat. Der Heilige Stuhl wird zum Erzbischof oder Bischof niemand bestellen, von dem nicht das Kapitel nach der Wahl durch Anfrage bei der Preussischen Staatsregierung festgestellt hat, das Bedenken politischer Art gegen ihn nicht bestehen.

2. Bei der Aufstellung der Kandidatenliste und bei der Wahl wirken die nichtresidierenden Domkapitulare mit”.

Concord. Reich, art. 14:

“Die Kirche hat grundsätzlich das freie Besetzungsrecht für alle Kirchenämter und Benefizien ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinden, soweit nicht durch die in Artikel 2 genannten Konkordate andere Vereinbarungen getroffen sind. Bezüglich der Besetzung von Bischöflichen Stühlen findet auf die beiden Suffraganbistümer Rottenburg und Mainz, wie auch für das Bistum Meissen die für den Metropolitanstiz der Oberrheinischen Kirchenprovinz Freiburg getroffene Regelung entsprechende Anwendung.

Die Bulle für die Ernennung von Erzbischöfen, Bischöfen, eines Coadjutors cum iure successione oder eines Praelatus nullius wird erst ausgestellt, nachdem der Name des dazu Ausersehenen dem Reichsstatthalter in dem zuständigen Lande mitgeteilt und festgestellt ist, dass gegen ihn Bedenken allgemein politischer Natur nicht bestehen.

Recientemente para Baja Sajonia se prescribe en su Concordato de 26 de febrero de 1965, art. 3, §§ 1 y 2:

1. Für die Besetzung der kirchlichen Ämter in gesamten Gebiet des Landes Niedersachsen gelten die Vorschriften des Konkordats vom 14. Juni 1929. Die in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehene Mitteilungspflicht entfällt.

2. Vor der Ernennung des in Artikel 2 Absatz 3 dieses Vertrages erwähnten Stellvertreters teilt der Bischof von Münster den Namen des in Aussicht Genommenen der Landesregierung vertraulich mit, um ihr die Möglichkeit zu geben, etwaige Bedenken allgemeinpolitischer Natur bezüglich dessen Person binnen 20 Tagen vorzubringen. Der Bischof wird vor Ablauf des angegebenen Termins beziehungsweise vor der Prüfung der vorgetragenen Bedenken die Ernennung nicht vornehmen.

<sup>38</sup> Iglesia y Estado Nuevo, p. 308.

“indicará”. Quizás sea más bien la constatación de un modo de obrar de la Iglesia, cuando realmente se dan los motivos fundados de carácter político general.

*El procedimiento.*—Una vez que hemos examinado la naturaleza del derecho de prenotificación, veamos su funcionamiento, que está dividido en tres fases, sometido al secreto, sujeto a un plazo y a veces seguido de un juramento de fidelidad.

Las *tres fases*, que recorre el procedimiento de prenotificación para la provisión de las sedes episcopales son: 1.ª, el nombramiento o designación de los futuros obispos por la Santa Sede; 2.ª, Prenotificación oficiosa del nombramiento a los gobiernos, por si tienen objeciones de carácter político general que oponer a dicho nombramiento, y 3.ª, Publicación oficial del nombramiento por la Iglesia y por el Estado.

Por la trascendencia que fácilmente puede derivarse de la publicidad, todos los trámites de previa comunicación al gobierno de los nombres de las personas escogidas por la Santa Sede así como los informes relativos quedarán *secretos*, como expresamente se exige en el Concordato de Checoslovaquia (art. 4) y se insistirá en todos los ulteriores concordatos, exceptuados los de Prusia (Rumania) y Baden. En el último, el de Túnez añádesese “bajo el secreto más absoluto” (art. 10).

El procedimiento está además sometido a un *plazo*: pues el bien sobrenatural de la comunidad cristiana exige que ésta no quede largo tiempo desprovista del guía espiritual. Abusos pretéritos de épocas pasadas han compelido a la Santa Sede a señalar y concretar un plazo. Transcurrido éste sin que el gobierno oponga objeciones de carácter político general, la Santa Sede pasará a proceder con entera libertad al nombramiento del candidato para la Sede Episcopal vacante y a la publicación del mismo, por presumirse como anuente el silencio del gobierno a la consulta de la Santa Sede.

Mientras en el veterano Concordato de Colombia se establecía de forma bastante indeterminada que las sedes episcopales no estuvieran vacantes por más de seis meses, en los modernos concordatos, a partir de un Convenio de la Santa Sede con Portugal de 1928, se fija un plazo, que es en éste de dos meses, y se reduce a 20 días en el Concordato con Alemania, a 15 días en el Concordato con Austria, para con carácter general fijarse en 30 días o un mes en los concordatos con Ecuador de 1937, con Portugal de 1940, con España de 1941, con Santo Domingo de 1954, con Venezuela y Túnez de 1964.

Como trámite complementario al procedimiento de prenotificación suele añadirse un *juramento de fidelidad a la Constitución*. Así se hizo en la mayoría de los antiguos concordatos del siglo XIX, comenzando por el francés de 1801. Y hoy día conservan el juramento los antiguos concordatos todavía en vigor, como el de Francia para el Alto Rin, Bajo Rin y Mosella, los

de Suiza de 1828 y 1845, el de Haití de 1860 y el de Colombia de 1887<sup>39</sup>. Todos ellos como los posteriores tendrán como modelo que reproducirán con variantes, el del Concordato napoleónico.

En nuestra época concordataria son los Nuevos Estados surgidos de la Europa de la primera postguerra mundial, quienes, en un ansia de asegurar a toda costa la unidad e integridad de sus recién estrenados pueblos, reclaman el juramento de fidelidad del clero. Son Letonia en 1922, Polonia en 1925, Lituania y Rumania en 1927, Checoslovaquia en 1928, Italia en 1929 y Alemania en 1933<sup>40</sup>.

Después ya no ha vuelto a ser estipulado con ningún otro Estado. De los nuevos países concordatarios sólo lo mantienen Italia y Alemania, al

<sup>39</sup> Francia, art. 6:

“Les évêques, avant d’entrer en fonctions, présenteront directement, entre les mains du premier Consul, le serment de fidélité qui était en usage avant le changement de Gouvernement, exprimé dans les termes suivants:

Je jure et promets á Dieu, sur les saints évangiles, de garder obéissance au Gouvernement établi para la Constitution de la République française. Je promets aussi de n’avoir aucune intelligence, de n’assister á aucun conseil, de n’entretenir aucune ligue, soit au-dedans, soit au-dehors, qui soit contraire á la tranquillité publique; et si, dans mon diocèse ou ailleurs, j’apprends qu’il se trame quelque chose au préjudice de l’Etat, je le ferai savoir au Gouvernement”: MERCATI, I, 567.

Suiza, Convenio con los cantones de Lucerna, Berna, Soletta y Zug, 26 de marzo de 1828, art. 14:

“Je jure et promets sur les Saints Evangiles fidelité et obéissance aux Gouvernements des Cantons faisant partie du Diocèse: En outre je promets de n’avoir aucune intelligence, de ne prendre part á aucune délibération et de n’entretenir aucune liaison suspecte soit au dedans, soit au dehors de la Suisse, qui pourrait compromettre la tranquillité publique, et si jamais j’ai connaissance d’un complot nuisible á l’Etat, que se soit dans mon diocèse ou ailleurs, j’en informerai le Gouvernement”: MERCATI, I, 713. Convenio de 7 de noviembre de 1845, art. 10, con juramento posteriormente determinado:

“Ich schowöre und gelobe auf das heilige Evangelium Gottes Treue und Gehorsam der Verfassung und den Gesetzen des Kantons. Auch gelobe ich, das Wohl des Staates zu fördern und dessen Schaden zu wenden, und wachen, dass in meinen Bistumsangehörigen die liebe zum Vaterland und die Achtung vor der verfassungsmässigen Obrigkeit gepflegt und gemehrt werde. Dieses verspreche ich vor Gott treu zu halten, in der Überzeugung, dass in der durch die Kantonsverfassung selbst gewährleisteten freien und uneingeschränkten Ausübung der kath. Religion mir die volle Befugnis zugesichert ist, alle meine Pflichten gegen Gott und die Kirche gewissenhaft zu erfüllen”: LAMPERT: *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. II, p. 398, n. 187.

Haití, art. 5:

“Je jure et promets á Dieu, sur les Saints Evangiles, come il convient á un Evêque, de garder obéissance et fidélite au Gouvernement établi par la Constitution d’Haïti, et de ne rien entreprendre ni directement ni indirectement qui soit contraire aux droits et aux intérêts de la République”: MERCATI, I, 931.

Colombia, según Convenio del 14 de abril de 1942, art. 2;

“Delante de Dios y sobre los Santos Evangelios, juro y prometo, como conviene a un Obispo, fidelidad al Estado Colombiano. Juro y prometo respetar y hacer que mi clero respete el Gobierno establecido según las leyes constitucionales de Colombia. Juro y prometo, además, que no participaré, ni permitiré que mi clero participe en ningún acuerdo o consejo que pueda perjudicar al orden público o a los intereses de la Nación”: SCHÖPE: *Konkordate*, 270.

<sup>40</sup> Letonia, art. 5; Polonia, art. 12; Lituania, art. 12; Rumania, art. 6; Checoslovaquia, art. 5; Italia, art. 20; Alemania, art. 12.

declarar vigentes sus concordatos, además Polonia por un Decreto gubernamental<sup>41</sup>.

He aquí la última *fórmula* concordataria de juramento, la establecida en el Concordato alemán, que reproduce, salvo una perícopa, la de los concordatos polaco, lituano e italiano.

“Delante de Dios y sobre los Santos Evangelios, yo juro y prometo como conviene a un Obispo, fidelidad al Reich alemán y al Land... Juro y prometo respetar y hacer respetar por mi Clero al Gobierno establecido según las leyes constitucionales del Estado. Celoso de bien y del interés del Estado Alemán, procuraré en el ejercicio del sagrado ministerio apartar de él todo peligro que pudiera amenazarle” (art. 16). Las fórmulas vigentes italiana y polaca, incluyen un párrafo más: “Juro y prometo, además, que no participaré en ningún acuerdo ni asistiré a ninguna reunión que pueda atentar contra el Estado (italiano) y el orden público, y que no permitiré a mi Clero semejante participación”<sup>42</sup>.

A los nuevos Obispos se les pide, por parte del Estado, la fidelidad de sus personas y de su Clero a la Constitución y al Gobierno constitucional elegido, y el deber tanto de apartar los peligros contra el Estado como de no atentar ni ellos ni el Clero contra el Estado y el orden público. Pero existen unos confines que delimitan la fidelidad y el deber para con la sociedad política y religiosa; son los marcados por el mismo derecho divino al Oficio pastoral de los Obispos y genéricamente enunciados a partir del Concordato Haitiano en todos los juramentos concordatarios bajo la cláusula “como conviene a un Obispo”.

---

<sup>41</sup> *Polonia*.—Un decreto gubernamental del 31 de diciembre de 1956 exige a los Obispos polacos nuevamente promovidos un juramento: “Decreto sobre la organización y nombramiento para los cargos eclesiásticos en Polonia”, art. 6: Doc Cath (1957) col. 922-923. El D. reasume la disposición del C. Polaco de 1925: AAS 17 (1925) 277.

Art. 12:

“Devant Dieu et sur les Saints Evangiles, je jure et je promets, comme il convient á un Evêque, fidélité á la République de Pologne. Je jure et je promets de respecter en toute loyauté et de faire respecter par mon Clergé le Gouvernement établi par la Constitution. Je jure et je promets en outre que je ne participerai á aucun accord ni n'assisterai á aucun conseil pouvant porter atteinte á l'Etat polonais ou á l'ordre public. Je ne permettrai pas á mon Clergé de participer á de telles actions. Soucieux du bien et de l'intéret de l'Etat, je tâcherai d'en écarter tout danger dont je le saurais menacé”.

Pero nótese la Convención de Colombia del 1942, en nota 39.

<sup>42</sup> Italia, Concord., art. 20:

“Davanti a Dio e sui Santi Vangeli, io giuro e prometo, siccome conviene ad un Vescovo, fedeltà allo Stato italiano. Io giuro e prometto di rispettare e di far rispettare dal mio clero il Re ed il Governo stabilito secondo le leggi costituzionali dello Stato. Io giuro e prometto inoltre che non parteciperò ad alcun accordo ne assisterò ad alcun consiglio che possa recar danno allo Stato italiano ed all'ordine pubblico e che non permetterò al mio clero simili partecipazioni. Preoccupandomi del Bene a dell'interesse dello Stato italiano, cercherò di evitare ogni danno che possa minacciarlo”.

PARTICIPACIÓN DE LOS OBISPOS Y CABILDOS DE ALEMANIA Y AUSTRIA EN LOS NOMBRAMIENTOS EPISCOPALES SEGÚN SUS RESPECTIVOS CONCORDATOS.

Tal es el procedimiento general del sistema de prenotificación oficiosa acogida en todos los nuevos concordatos a partir de fines del siglo XIX. Una peculiaridad añaden los Concordatos Germánicos: la colaboración de los Obispos y Cabildos con la Santa Sede para los nombramientos eclesiásticos.

Si tres fases distinguimos en el procedimiento de prenotificación: Nombramiento, Prenotificación oficiosa a los gobiernos y Publicación del nombramiento; la intervención de los Cabildos y Obispos germánicos se da en la primera fase del nombramiento, perteneciente exclusivamente a la Santa Sede. La intervención, en cambio, de los gobiernos, mediante la facultad de poder representar objeciones de carácter político general, se da en la segunda fase de prenotificación oficiosa. En Alemania, Austria, concurren para los nombramientos episcopales dos intervenciones, la de los gobiernos y la de los Obispos y Cabildos, cada una en su propia fase y esfera.

Mas no es igualmente intensa y extensa la colaboración de los Obispos y Cabildos alemanes y austríacos en los nombramientos episcopales. Por razón del grado mayor o menor de participación pueden distinguirse dos modalidades: una vigente en Baviera y Austria, otra vigente en Prusia, Baden, Alemania.

*Modalidad peculiar de Baviera y Austria.*—A los Obispos de las diócesis austríacas (art. 4, § 1) se les reconoce el derecho de presentar a la Santa Sede una lista de candidatos idóneos dentro del mes siguiente de vacar una sede. En Baviera (art. 14, § 1) no sólo a los Obispos sino también a los Cabildos se les reconoce el derecho de presentar listas trienales; y al Cabildo de la sede vacante se le concede además el de someter directamente a la Santa Sede una lista de personas dignas del oficio episcopal.

*Modalidad peculiar de Prusia, Baden, Alemania.*—De una más intensa intervención gozan los Obispos y Cabildos de Prusia, Baden, Alemania. En efecto, a los Obispos de cada una de las diócesis de dichos Estados se le garantiza el derecho de presentar listas de candidatos idóneos, y al Cabildo de la respectiva diócesis vacante, además de este mismo derecho, se le reconoce el más importante de elegir libre y secretamente al futuro Obispo a propuesta en terna de la Santa Sede, que la formará de entre las personas incluidas en las distintas listas<sup>43</sup>. También en Austria (art. 4) para la provisión del Arzobispo de Salzburgo se reconoce al Cabildo arzobispal el derecho de elegir al futuro arzobispo a propuesta en terna de la Santa Sede.

<sup>43</sup> Prusia, art. 6, n. 1; Baden, art. 3, § 1; Alemania, art. 14, § 1.

En la formación pontificia de la terna para la provisión de la Archidiócesis de Friburgo y de las sufragáneas de Rottenburgo y Maguncia y de la Diócesis de Meissen, uno de la terna será perteneciente a la respectiva archidiócesis vacante<sup>44</sup>.

Pero ¿cuál es el alcance de la intervención de los Obispos y los Cabildos al presentar la lista de candidatos episcopales a la Santa Sede? ¿Queda ésta necesariamente ligada a ellas? La Santa Sede dejó estipulado en el Concordato austríaco (art. 4) que “no está sujeta a estas listas”, como ya antes lo había declarado al concluirse los concordatos de Prusia primero y de Baden después<sup>45</sup>.

### III. ESTADO CONCORDATARIO SIN PRIVILEGIO DE PRESENTACION NI DE PRENOTIFICACION OFICIOSA: SUIZA<sup>46</sup>

Al contrario que todos los demás países concordatarios hasta aquí considerados Suiza no tiene acordado en sus diversos convenios con la Santa Sede de 1828, 1845 y 1884 ni el derecho de presentación ni el de prenotificación oficiosa. Acepta el principio canónico de libre provisión de las sedes episcopales por la Iglesia con dos matizaciones. La primera mira los intereses de la Confederación o de los Cantones.

Así para la elección del Obispo de Sión, Cantón de Valais, se requiere que “nada desde el punto de vista político se oponga a la elevación” del candidato. De ello se asegurará la Santa Sede por informaciones secretas y estará además dispuesta a examinar las observaciones que en este sentido le haga el gobierno<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Baden, art. 3, n. 1; Alemania, art. 14, § 1.

<sup>45</sup> AAS 21 (1929) 527 y 577; 25 (1933) 180.

<sup>46</sup> LAMPERT, U1: *Kirche und Staat in der Schweiz*, Freiburg-Leipzig 1938, Bd. II, n. 187, pp. 374-400.

Convenio del 26 de marzo de 1828 con algunos cantones suizos para el Obispado de Basilea y acesión a éste de los cantones de Argovia y Turgovia: MERCATI, I, pp. 711-714, espec. arts. 12 y 14, p. 713. Convenio de 7 de noviembre de 1845 para la reorganización del Obispado de St. Gallen: MERCATI, I, pp. 747-50, espec. arts. 6, 7, 8, 9, 10, p. 748.

Convenio de 1 de septiembre de 1884 para regular la situación religiosa de las parroquias del Cantón Ticino, MERCATI, I, pp. 1021-1022, espec. art. 2, p. 1022, y Convenio de 16 de marzo de 1888 relativo al Administrador Apostólico de dicho Cantón, MERCATI, I, 1025, espec. art. 2, p. 1025.

<sup>47</sup> Respuesta del Cardenal Secretario de Estado de 4 de abril de 1919: “Sa sainteté, voulant donner au Gouvernement du Canton du Valais qui, à travers les siècles, a su avec une noble constance garder et défendre la foi de ses aïeux, et dans la confiance qu’il saura aussi maintenir cette gloire pour l’avenir, est disposée, chaque fois qu’il faudra procéder au choix du candidat pour le siège de Sion, de s’assurer par des personnes dignes de confiance que rien, au point de vue politique, ne s’oppose à son élévation à l’épiscopat.

De plus, le Saint-Siège sera disposé à recevoir et à examiner avec bienveillance



Al Obispo electo de Basilea-Lugano y al de S. Gallen se les exige la prestación de un *juramento* ante los Diputados de los Cantones<sup>48</sup>.

La segunda matización salvaguarda el secular derecho de *colaboración de los Cabildos suizos* en los nombramientos episcopales.

Gozan aquellos del derecho de elegir entre el clero de la diócesis al Obispo que presentarán a la Santa Sede para su confirmación e institución<sup>49</sup>.

En cambio, para la Provisión de la Administración del Cantón Ticino se prescinde de ambas precisiones; bastando que el candidato sea ciudadano del Cantón: "la Santa Sede de acuerdo con el Obispo diocesano de Basilea-Lugano nombrará un Administrador Apostólico, que será escogido, entre los ciudadanos del Cantón"<sup>50</sup>.

#### IV. ESPAÑA Y SU PRIVILEGIO PECULIAR DE PRESENTACION

Después de haber expuesto qué países gozan de algún derecho de participación en los nombramientos episcopales y bajo qué diversos sistemas lo tienen concedido por la Santa Sede en los concordatos concluidos con más de veinte Estados de tan dispares regímenes y creencias, tenemos despejado el camino para valorar el privilegio español de presentación y ver el modo de ajustarlo a los deseos del Concilio Vaticano II.

---

*les vœux que le Gouvernement voudra lui soumettre* chaque fois en vue de la nomination.

Enfin, le Saint-Siège se propose de tenir compte, dans la mesure du possible, au moment de la libre nomination de l'Evêque, de la nationalité du pays en ce sens qu'on aura soin de nommer toujours un Evêque dont la langue maternelle est un des deux langues du pays et qui connait aussi l'autre langue nationale" (Archives cant., Sion, Election de l'Evêque, 1918-1919, N.º 14): LAMPER: *Kirche un Staat*, II, pp. 378-379.

<sup>48</sup> Convenio de León XII con los Cantones de Lucerna, Berna, Solletta y Zug del 26 de marzo de 1828, art. 14 (copia del contenido en el Concordato Bávaro de 1817, art. 15): LAMPER: *Kirche*, II, p. 388; noviembre de 1845, art. 10, cuyo juramento reproducimos supra nota 39.

<sup>49</sup> En la forma de hecho de elección del Obispo de Basilea-Lugano hace notar LAMPER: *Kirche*, II, pp. 386-387:

"Tatsächlich ist man —ohne kirchliche Anerkennung eines Staatlichen Ausschließungsrechtes— in Bistum ausservertraglich zu einem Listenverfahren übergegangen: Bistumsverweser und Diözesanstände setzen den Wahltag fest; das Domkapitel stellt im vertraulichen Sinne eine Liste von sechs Kandidaten auf, von denen es überzeugt ist, dass keiner derselben den Diözesanständen als missliebig gelten werde. Die in der "Diözesankonferenz" versammelten Vertreter der Diözesanstände prüfen, ob der Name eines ihnen minder genehmen Kandidaten sich auf der Liste befinde. Wäre dies der Fall, so dürften sie Streichungen vornehmen, wobei aber die Ablehnung nicht willkürlich erfolgen kann, sondern sie muss auf loyale, ernste und gerechte Gründe gestützt sein, sonst könnten die Regierungen jede Wahl verhindern".

<sup>50</sup> Convenio de 16 de marzo de 1888, art. 2.

*El procedimiento.*—Por razón de la peculiaridad de sus trámites y de la singularidad de sus restricciones, resulta un procedimiento complejo excepcional. En él se pueden distinguir cuatro trámites ordinarios:

1.º Formación de una lista de al menos *seis* personas por el Nuncio, previo un principio de acuerdo con el gobierno, y envío de la misma a la Santa Sede.

2.º Formación de una *terna* de personas de entre aquella lista por el Papa, y comunicación de la terna al gobierno español por conducto de la Nunciatura.

3.º *Presentación de uno* de la terna por el Jefe del Estado al Santo Padre.

4.º *Nombramiento* pontificio del presentado y publicación oficial de dicho nombramiento tanto por la Santa Sede como por el Estado Español.

Los cuatro trámites están contenidos en los dos primeros artículos del Convenio: “1.º Tan pronto como se haya producido la vacante de una sede arzobispal o episcopal (o de una Administración Apostólica), o cuando la Santa Sede juzgue necesario nombrar un coadjutor con derecho a sucesión, el Nuncio Apostólico, de modo confidencial, tomará contacto con el Gobierno español, y una vez conseguido un principio de acuerdo, enviará a la Santa Sede una lista de nombres de personas idóneas, al menos en número de seis”.

“2.º El Santo Padre elegirá tres de entre aquellos nombres, y por conducto de la Nunciatura Apostólica los comunicará al Gobierno español; y entonces el Jefe del Estado, en el término de treinta días, presentará oficialmente uno de los tres”.

Pero no está agotado todo el procedimiento. Se añaden a seguido dos cláusulas restrictivas, que procuran salvaguardar en lo posible, dentro del sistema, la libertad del Papa en formar la terna, y que son precisamente las que suelen omitirse en diversos escritos al tratar de enjuiciar el privilegio español. La primera restricción al derecho de presentación responde a un supuesto, que en la realidad puede presentarse: si la lista formada por el Nuncio, previo acuerdo con el Gobierno, no fuese total o parcialmente aceptable al Santo Padre, ¿quedará éste ligado a ella? De ninguna manera; se dice expresamente en el artículo tercero del convenio:

“Si el Santo Padre en su alto criterio no estimase aceptables todos o parte de los nombres comprendidos en la lista, de suerte que no pudiera elegir tres o ninguno de entre ellos, de propia iniciativa completará o formulará una terna de candidatos, comunicándola por el mismo conducto al Gobierno español.”

“Si éste tuviere *objeciones de carácter político* general que oponer a todos o a algunos de los nuevos nombres, las manifestará a la Santa Sede.”

“En caso de que transcurriesen *treinta días* desde la fecha de la susodicha comunicación, sin una respuesta del Gobierno, ese silencio se interpretará en el sentido de que éste no tiene objeciones de aquella índole, que oponer a los nuevos nombres, quedando entendido que entonces el Jefe del Estado presentará sin más a uno de los candidatos incluidos en dicha terna.”

“Por el contrario, si el Gobierno formula aquellas objeciones, se continuarán las negociaciones, aun transcurridos los treinta días.”

La segunda restricción aplicada al derecho español de presentación responde a un supuesto contrario: si tres hombres de la lista enviada al Papa son aceptados por éste, ¿estará él ligado a dicha lista? Tampoco, según se prevé en el artículo cuarto del convenio:

“En todo caso, aun cuando el Santo Padre acepte tres nombres de los enviados, siempre *podrá además sugerir otros nombres*, que añadirá a la terna, pudiendo entonces el Jefe del Estado presentar indistintamente un nombre de los comprendidos en la terna o alguno de los sugeridos complementariamente por el Santo Padre.”

El mero examen del sistema español para la provisión de las sedes episcopales produce la impresión de ser un estudiado equilibrio entre un pasado y hoy anacrónico patronato y el moderno sistema de prenotificación elevado a principio general concordatario, entre la libertad de la Iglesia y la intervención del Estado. Al Gobierno le corresponden dos intervenciones en el procedimiento: una en el trámite primero, el de la formación de la lista de nombres que se enviará por el Nuncio al Santo Padre, al requerirse un previo acuerdo con el Gobierno; y otra en el tercer trámite, que es precisamente la presentación al Papa por el Jefe del Estado de uno de la terna pontificia. A la S. Sede en todo caso pertenece la iniciativa de los nombramientos y se le asegura cierta libertad ante la lista que se le envía de candidatos, al reservarse la facultad bien de completarla o formular otra terna, bien de sugerir nuevos nombres que añadir a la terna.

Uno de los puntos capitales para el bien de la sociedad religiosa, que se ha ido afianzando en la actual época concordataria, ha sido el garantizar la autonomía de la Iglesia ante los poderes políticos en la selección de los pastores espirituales. Queda suficientemente garantizada aquella libertad en el sistema de prenotificación; queda por el contrario coartada en el sistema puro de presentación uninominal. Nuestro “derecho de presentación —dice el P. E. F. Regatillo<sup>51</sup>— algo merma o puede mermar la libertad de la Iglesia en el nombramiento de sus pastores, si con el tiempo ocuparen el Gobierno personas no tan deferentes con la Santa Sede”. Es verdad que tanto el Convenio como el Concordato españoles están fundados en relaciones de mutua amistad y cooperación; pero los gobiernos se suceden y con ellos puede cambiar su postura. Y la designación de los que han de regir la

<sup>51</sup> El Concordato español de 1953, Santander, 1961, n. 203.

Iglesia ha de estar al socaire de los vaivenes políticos: que un siglo de convulsiones políticas vivió nuestro precedente Concordato de 1851, y en cien años el Concordato francés de 1801 llegó a conocer dos imperios, dos monarquías y dos repúblicas.

Ahora bien, ya en la primera fase del procedimiento español de presentación, se requiere para la formación y envío de una seisena de nombres a la Santa Sede, "un principio de acuerdo" con el gobierno español; "si la persona del Gobierno es benévola, dice el P. Regatillo, en realidad accederá a la selección que haga el Nuncio; pero si no fuere tan asequible, podrá poner obstáculos que tal vez perjudiquen a la selección más conveniente a los intereses de la Iglesia. Es cierto que la selección o ese principio de acuerdo se hace a base de las listas de posibles candidatos formados por los Obispos...; pero la selección de entre esas listas no está prevista en el Convenio mismo ni en el Concordato, y podrá venir un Gobierno que prescindiera de ellas, para ese principio de Acuerdo".

Hubiera hecho falta una interpretación auténtica, que previera y evitara una tal posibilidad de poner en riesgo el derecho mismo tan peculiar de presentación.

*Alcance del Derecho de presentación.*—Se ejercitará para el nombramiento de los arzobispos y obispos residenciales y de los coadjutores con derecho a sucesión así como para el nombramiento del obispo Prior de las Ordenes Militares, hoy Obispo de Ciudad Real y del Vicario General Castrense<sup>52</sup>. Comprende por tanto, a los catorce Arzobispos: los 13 residenciales de Burgos, Granada, Oviedo, Pamplona, Santiago de Compostela, Sevilla, Tarragona, Toledo, Valencia, Valladolid, Zaragoza y de las dos nuevas archidiócesis de Barcelona y Madrid, y al titular de Sión, Vicario General Castrense; a los 51 obispos residenciales, y al obispo coadjutor con derecho a sucesión, de Badajoz (antes los de Oviedo y Cádiz-Ceuta). Y alcanza no sólo a su primer nombramiento, sino también a su traslado, como los últimos traslados verificados para Madrid, Zaragoza, Huelva, Ciudad Rodrigo y Palma de Mallorca.

No alcanza el nombramiento de los Obispos Auxiliares, como los de Santiago, Sevilla, Toledo, Tudela, Valencia y los tres de Madrid, ni a los Coadjutores sin derecho a sucesión como el de Málaga, ni a los Obispos meramente titulados de una diócesis oriental antigua suprimida, como el anterior de la Acción Católica.

*Comparación con los otros sistemas de nombramientos.*—Si se confronta con el sistema establecido como principio general en todos los modernos concordatos, el privilegio español de presentación constituye indudablemente una excepción, que quiebra una constante actuación de la Santa Sede a partir de 1884, y que posteriormente a nuestro Concordato no ha vuelto

<sup>52</sup> O. c., n. 204.

<sup>53</sup> Concordato, arts. 7, 8 y 32.

a repetirse ni en el Concordato dominicano ni en el *modus vivendi* con Venezuela, que durante largos años pretendió ejercer un derecho de Patronato.

Si se relaciona ahora el actual privilegio de presentación con el Patronato concertado en nuestro Concordato de 1753 y reasumido en el de 1851 vigente hasta la República, ya no se mantiene hoy el derecho universal de presentación uninominal, quedando definitivamente derogado el regalismo pretérito. Comparándolo con los distintos sistemas de nombramientos episcopales, se ofrece el sistema español como peculiar y único. No es el Patronato Regio Español, de que gozaban nuestros reyes para la provisión de las Iglesias, primero del Arzobispado de Granada, después de Indias y finalmente de España entera. Tal Patronato, del que se dice sucesor para el territorio del Perú el Presidente y lo ejerce presentando un candidato a la Santa Sede para la sede vacante respectiva, no lo tiene el Jefe del Estado español. Ni siquiera es el derecho de presentación uninominal, que corresponde al Presidente francés para la provisión de los Obispos de Metz y Strasbourg.

Tampoco es el derecho de presentación de una terna al Romano Pontífice, cual es el ejercido por el Príncipe de Mónaco. Mientras éste es quien propone una terna de candidatos al Romano Pontífice, en el sistema español es el Papa quien propone una terna al Jefe del Estado, que de ella escogerá al futuro Obispo y lo presentará al Papa.

Es por tanto un sistema intermedio, inferior sí al sistema clásico de presentación, pero superior no obstante al sistema de prenotificación, ya que éste importa sólo un influjo negativo limitado, y aquél un influjo positivo, por más que en realidad sea muy matizado y restringido el consentimiento por el Convenio y Concordato españoles.

Ante la invitación del Concilio Vaticano II no dudamos que España estará dispuesta a acogerla, como seguidora sincera de la Cátedra de Pedro. Por haber podido ofrecer unos méritos especiales como la unidad católica de su pueblo y el reconocimiento legal históricamente constante de la Religión Católica, se concedió excepcionalmente al gobierno español un derecho de presentación restringido. Nuevo mérito suyo lo constituiría hoy el seguir el ejemplo de las repúblicas hispanoamericanas de Guatemala, Ecuador y Colombia en el siglo pasado y de Venezuela en el presente, así como el de Portugal e Italia también en el presente, que aceptaron el derecho de prenotificación, abandonado el privilegio de presentación e incluso renunciaron a toda pretensión de patronato, como Portugal e Italia<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Portugal, *Accordo* 1950, art. 1:

"O Governo Portugues renuncia ao privilegio de apresentacao atribuido ao Presidente da República Portuguesa para o provimento das Sés de Mangalor, Quilon, Trichinopolis, Cochim, S. Tomé de Meliapor e Bombaim".

Italia, art. 25:

Ahora bien, siendo el privilegio español de presentación objeto de un tratado internacional, primero del Convenio de 1941 y después del Concordato, se requerirá en todo caso, y así lo reconoce expresamente el decreto conciliar "*de pastoralis episcoporum munere*", un nuevo acuerdo con la Santa Sede.

¿Cuándo y en qué forma lo harán Argentina, Paraguay, Perú, Francia, Haití, Mónaco y España?

## CONCLUSION

España es uno de los siete países, que en virtud del convenio de 1941 con la Santa Sede, reasumido por el Concordato de 1953, goza del derecho de presentación para los nombramientos episcopales. Es un derecho de presentación restringido, únicamente concedido al gobierno español, que constituye la única excepción al principio general concordatario de prenotificación establecido definitivamente a partir del segundo Concordato guatemalteco de 1884.

Consiste en la facultad otorgada al Jefe del Estado de presentar al futuro obispo a propuesta en terna del Santo Padre, formada por éste de una lista de candidatos suministrada por el Nuncio previo un principio de acuerdo con el Gobierno español, no quedando la Santa Sede necesariamente ligada a los nombres expresados en dicha lista.

Altas Partes Contratantes. Modificación convenida que consistirá esencialmente en dos puntos. Primero, en la transformación del privilegio de presentación en el derecho de *prenotificación oficiosa* del futuro obispo. Segundo, en la *forma del libre ejercicio* del derecho de nombramiento episcopal por la Santa Sede. ¿Será ésta una de las múltiples formas de colaboración, ya concordadas y todavía vigentes? ¿O se elaborará una nueva fórmula, que, siguiendo directrices generales del Concilio y particulares del Romano Pontífice, dé cauce inédito a los diversos modos de participación de los Obispos y de otras personas eclesíásticas, actualmente vigentes según el derecho común y extraconcordatariamente?

CARLOS M. CORRAL SALVADOR, S. J.  
*Profesor de la Facultad de Derecho  
 Canónico de la Universidad Pontificia  
 de Comillas.*

---

"Lo Stato italiano rinuncia alla prerogativa sovrana del Regio patronato sui benefici maggiori e minori.

E abolita la regalia sui benefici maggiori e minori. E abolito anche ill terzo pensionabile nelle provincie dell'ex-regno delle due Sicilie": AAS (1956) 837.

Y últimamente Baja Sajonia en su Concordato de 26 de febrero de 1965, en cuyo art. 3, § 6, se dispone que "las prescripciones legislativas del Land sobre los Patronatos, en cuanto sean normas estatales, quedan abrogadas": AAS (1965) 838.