

III. DESARROLLO Y SIGNIFICACION DE LOS CONCORDATOS Y ACUERDOS ECLESIASTICOS EN EL DERECHO ECLESIASTICO DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

1. LAS BASES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES DEL DERECHO ECLESIASTICO DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El Derecho eclesiástico del Estado se asienta en la RFA sobre dos pilares, el Derecho constitucional y el Derecho concordado por las Iglesias con el Estado. La constitución configura la base normativa del Estado. La relación Iglesia-Estado viene, por consiguiente, determinada de *modo primario* por la constitución, es decir, la Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949. Es en este marco constitucional en el que el Estado ajusta, tanto en la esfera federal como en la de los respectivos Länder, los denominados «acuerdos eclesiásticos» con la Santa Sede, con las Iglesias evangélicas locales y con las demás entidades religiosas. Los Länder de la RFA tienen capacidad para ello, por cuanto son soberanos respecto del Bund en virtud de su «supremacía en asuntos culturales», en materias relativas a la educación y formación y en la concreta regulación de sus relaciones con las Iglesias y demás entidades religiosas¹.

La ordenación de las relaciones jurídicas entre el Estado y la Iglesia en la RFA en su aspecto legislativo y administrativo cae en la mayor

¹ Cf. sobre esto la exposición de A. HOLLERBACH, *Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts*, en *Handbuch*, vol. 1, Berlín 1974, p. 267-296; también A. FRHR. VON CAMPENHAUSEN, *Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch*, München² 1983, § 16. Das Vertragsstaatskirchenrecht, p. 105-112; J. LISTL, *La importancia del Concordato para una ordenada cooperación entre la Iglesia y el Estado*, en J. TE-

parte de los casos bajo la competencia de cada Land en particular. Las bases del Derecho eclesiástico del Estado y el relativo al ejercicio de la propia religión están determinadas unitariamente para toda la RFA en la LF². Esto vale de modo especial respecto de tres normas fundamentales del Derecho Eclesiástico de la RFA, a saber: 1) respecto del derecho fundamental de la libertad religiosa; 2) en relación con la exigencia constitucional de «aconfesionalidad del Estado» (art. 140 LF en conexión con el art. 137.1 de la CW, de 11 de agosto de 1919) por la que se declaran separados Iglesia y Estado, y ambos, respectivamente, independientes, y, finalmente, 3) la garantía del derecho de autonomía de las Iglesias y demás entidades religiosas en la ordenación y disposición sobre sus asuntos internos³.

La LF de la RFA posee algunas disposiciones fundamentales en las que se propugna una relativa estrecha cooperación entre el Estado y la Iglesia. Esto se aplica, en primer término, a la enseñanza de la religión, a la que se la declara asignatura normal y obligatoria; asimismo, en la garantía de una escuela libre abierta a una orientación confesional y colocada en pie de igualdad y en concurrencia con la escuela pública. La legitimación de aquellas entidades religiosas, que tengan el *status* de una corporación de Derecho público, que posean un mínimo de adherentes y ofrezcan garantía de duración para poder establecer el impuesto religioso, en conformidad con la normativa de cada Land; la garantía de determinadas prestaciones por parte del Estado a las Iglesias como compensación de las confiscaciones de sus propiedades de que fueron objeto por parte del Estado, especialmente por la secularización en la época napoleónica. Finalmente, la garantía del respeto a la propiedad

RÁN (ed.), *Simposio Sudamericano Alemán sobre Iglesia y Estado*. Estudios presentados en las Quintas Jornadas Teológicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, organizadas en colaboración con el Instituto de Derecho Eclesiástico del Estado en Bonn (Quito, 4-8 de junio de 1979), Ediciones de la Universidad Católica, Quito 1980, p. 93-107.

² Para un conocimiento profundo de las relaciones entre el Estado y las Iglesias en la RFA, cf. la importante exposición de U. SCHEUNER, *Das System der Beziehungen von Staat und Kirchen im Grundgesetz. Zur Entwicklung des Staatskirchenrechts*, en E. FRIESENHAHN-U. SCHEUNER-J. LISTL (ed.), *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín 1974, vol. 1, p. 5-86 [en adelante se citará este libro con la sigla *Handbuch*]. Sobre la distribución competencial entre Bund y Länder en el Derecho eclesiástico estatal de la RFA, cf. SCHEUNER, *Ib.*, p. 44-49.

³ Cf. sobre esto en particular A. HOLLERBACH, *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts*, en *Handbuch*, vol. 1, p. 215-265; sobre el Derecho fundamental de la libertad de conciencia en sus formas individual y corporativa, cf. en particular J. LISTL, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland* (Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, vol. 1), Berlín 1971.

de la Iglesia y a la asistencia religiosa en las fuerzas armadas y en hospitales. Algunas constituciones de Länder contienen además una garantía sobre el mantenimiento de las Facultades de Teología católicas o protestantes erigidas en algunas universidades del Estado⁴.

En todos estos casos se ha establecido a través de la constitución federal, así como de bastantes constituciones de los Länder, una cooperación relativamente estrecha entre la Iglesia y el Estado. Estas normas de la LF y las correspondientes de las constituciones de los Länder, así como también las leyes de desarrollo por las que las disposiciones constitucionales han sido concretadas y actualizadas, posibilitan y realizan, en una adecuada interpretación y aplicación de la constitución, una cooperación leal y amistosa entre ambas instituciones, Iglesia y Estado, con garantía de continuidad.

La paz religiosa propugnada por la constitución y presupuesta en los referidos preceptos constitucionales, exige en la práctica la constante renovación de un adecuado equilibrio entre los intereses del Estado y de la Iglesia, así como una constante adaptación de las normas jurídicas a las realidades sociales, políticas, culturales e intraeclesiales en permanente mutación. Los concordatos y los acuerdos eclesiásticos son particularmente idóneos, como lo prueba una larga experiencia histórica y la evolución más reciente en la RFA, para el establecimiento de ese equilibrio entre los diferentes y a veces encontrados intereses, asegurándose con ello una paz duradera y una armoniosa cooperación entre la Iglesia y el Estado. Los acuerdos eclesiásticos sirven por igual al bienestar del Estado y de la Iglesia y en última instancia al de los hombres, que son a la vez ciudadanos del Estado y miembros de las Iglesias.

En contraposición con lo que hacen la constitución y las leyes estatales, en el Derecho concordado no se establece la armonía de intereses entre el Estado y la Iglesia de modo unilateral por una imposición del Estado, de modo que la ley que lo formula puede ser revocada en todo momento, sino de común acuerdo por tratados que fueron largamente negociados y después concluidos en forma solemne y sobre cuyo cumplimiento ambos contratantes se han comprometido en un pie de igualdad. Es precisamente desde el trasfondo de una triste experiencia histórica en Alemania, como se ha reconocido la necesidad del establecimiento y conservación de una paz firme entre el Estado y la Iglesia, y esto ha llevado, como algo inmanente a la propia constitución, a la conclusión de acuerdos con las Iglesias⁵. La paz confesional es un bien inaprecia-

⁴ Sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia contenidas en las normas de la LF. en la RFA, cf. SCHEUNER, o.c. (nota 2), p. 65ss.

⁵ El canonista evangélico S. GRUNDMANN ha designado la práctica surgida en la

ble. La amistosa cooperación entre el Estado y la Iglesia, que es característica por fortuna del clima que reina en la RFA después de la desaparición de la dictadura nazi en 1945, se basa —y no en último lugar— en que las relaciones entre ambos están fijadas en acuerdos numerosos que dan un soporte jurídico armonioso y estable, al margen de cualquier mayoría parlamentaria meramente coyuntural.

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONCORDATOS Y DE LOS ACUERDOS ECLESIASTÍCOS

En la terminología especializada de la canonística en la RFA el acuerdo eclesiástico-estatal («Staatskirchenvertrag») forma el concepto genérico que engloba al concordato concluido entre la Santa Sede y un Estado, y el acuerdo eclesiástico (Kirchenvertrag) celebrado entre un Estado y la Iglesia evangélica o entidades religiosas asentadas en el territorio sometido a la soberanía de aquél⁶. Como ya puso de manifiesto *Alexander Hollerbach* en el primer coloquio hispano-alemán de 1978, se reconoce unánimemente en la *práctica* de la RFA el carácter *internacional* de los concordatos⁷. Tanto en la bibliografía constitucional como en la de Derecho internacional se reconoce a los concordatos muy mayoritariamente el carácter de acuerdos internacionales bilaterales en sentido estricto⁸. Ciertamente es que, desde el punto de vista terminológico, en la práctica concordataria solamente se denomina concordatos (*Conventio solemnis*) a aquellos acuerdos entre la Santa Sede y un Estado en los que tiene lugar una reglamentación entre las dos partes contratantes

RFA después de la Segunda Guerra Mundial en materia de conclusión de acuerdos eclesiásticos como «un principio constitucional del Derecho eclesiástico estatal». Cf. S. GRUNDMANN, *Das Verhältnis von Staat und Kirche auf der Grundlage des Vertragskirchenrechts*: Österreichisches Archiv für Kirchenrecht 13 (1962) 296.

⁶ Cf. sobre ello en particular la introducción *Konkordate und Kirchenverträge*, en J. LISTL (ed.), *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe für Wissenschaft und Praxis*, vol. 1, Berlín 1987 (con ulteriores referencias bibliográficas).

⁷ A. HOLLERBACH, *El sistema de Concordatos y Convenios eclesiásticos*, en *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*. Actas del Simposio hispano-alemán organizado por las Universidades Pontificias de Comillas y Salamanca (Madrid, 13-15 de marzo de 1978), Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 1978, p. 186.

⁸ Sobre ello U. SCHEUNER ha declarado que hay que seguir atribuyendo los concordatos al Derecho internacional «en conformidad con la práctica de los Estados». Cf. U. SCHEUNER, *Die internationalen Beziehungen der Kirchen und das Recht auf freien Verkehr*, en *Handbuch*, vol. 2, Berlín 1975, p. 333 (con ulteriores referencias bibliográficas).

sobre materias comunes en general, o al menos algunos aspectos importantes de ellas. Pero por lo que se refiere al grado de validez, intensidad de la obligación contraída o su consistencia es irrelevante que se trate de acuerdos parciales que regulen aspectos concretos, independientemente de la denominación que reciban.

Uno de los desarrollos más importantes en la reciente historia del Derecho eclesiástico estatal en Alemania durante el siglo xx, y que ha modificado el aspecto de las relaciones Iglesia-Estado desde finales de la Primera Guerra Mundial en 1918 de modo sustancial y le ha dejado su impronta, está en el hecho de que, después de esa guerra, las Iglesias evangélicas locales han concertado acuerdos con algunos Länder del antiguo Imperio alemán. En virtud de estos acuerdos, equiparados a los concordatos que fueron concluidos durante el tiempo de la República de Weimar, concordato con Baviera de 1924, con Prusia de 1929, con Baden de 1932, las relaciones de las Iglesias evangélicas locales con el Estado se aseguraron sobre una base convencional y de forma paritaria en relación con la Iglesia católica. Después de la II Guerra Mundial han sido concluidos en la RFA numerosos acuerdos con las Iglesias evangélicas⁹.

Al igual que en los concordatos, los acuerdos evangélicos con el Estado se basan en una concepción sobre la naturaleza de la Iglesia y de su orden jurídico en la teología evangélica que afirma la singularidad y plena independencia de la comunidad eclesial frente al Estado. Como hizo ya notar *Ulrich Scheuner* los acuerdos eclesiásticos evangélicos se diferencian de los concordatos en que «no se encuadran en el ámbito internacional, sino que hay que insertarlos en el Derecho público exclusivamente»¹⁰. Desde el punto de vista de su validez interna no hay diferencia alguna entre ellos y los concordatos. Se aplican las normas del Derecho internacional a la celebración, duración y extinción de los concordatos. El procedimiento de conclusión de un acuerdo eclesiástico evangélico es el mismo que en un concordato, si bien con la diferencia de que la parte eclesiástica contratante no es sujeto de Derecho internacional y, por consiguiente, no se trata en él de un acuerdo sometido al Derecho internacional, sino al Derecho público interno del Estado. Esto es igualmente aplicable a la firma, a la autorización parlamentaria para

⁹ Para la noción y comprensión, así como para el desarrollo histórico de los acuerdos eclesiásticos evangélicos, cf. S. GRUNDMANN, *Vertragskirchenrecht*, en *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 1975, columnas 2757-2766; U. SCHEUNER, *Evangelische Kirchenverträge*, I y II (19650/1969); en el mismo autor, *Schriften zum Staatskirchenrecht*, Berlín 1973, p. 337-346; D. PIRSON, *Evangelische Kirchenverträge*, en *Staatslexikon*, Freiburg/Basel/Wien 1986, II, columnas 494-499.

¹⁰ Cf. sobre ello SCHEUNER, o.c. (nota 9), p. 338.

ratificar, a la ratificación, al canje de instrumentos de ratificación y a la publicación de la ley de ratificación del tratado, al texto del tratado y a la notificación sobre la entrada en vigor del mismo en los órganos oficiales de publicaciones estatales y eclesiásticos¹¹.

Es hoy indiscutible en la RFA que los acuerdos eclesiástico-estatales obligan por igual a ambas partes, pero en la segunda mitad de los años sesenta hubo entre los constitucionalistas alemanes opiniones aisladas, cuyo portavoz fue el que hoy enseña Derecho constitucional en la Escuela Superior de la Administración en Spira, Helmut Quaritsch, y que mantuvieron la tesis según la cual el Estado podía por sí derogar unilateralmente, mediante una ley el acuerdo eclesiástico-estatal por él concluido¹². Esta opinión respondía a una concepción de la soberanía del Estado, que hoy está considerada como superada. Según esta doctrina, el Estado estaría facultado, en virtud de su soberanía, a desligarse de su obligación convencional en virtud de una ley posterior, y esto no ciertamente tanto respecto de los concordatos en cuanto pertenecientes al Derecho internacional, más bien respecto de los acuerdos eclesiásticos evangélicos que hay que incluir en el Derecho estatal público interno. Tal opinión pretendía clasificar estos acuerdos en una categoría administrativa que fuera susceptible de derogación unilateral. Esta controversia fue clarificada especialmente por varias intervenciones doctrinales del gran constitucionalista Ulrich Scheuner¹³.

Como Scheuner afirmó, los acuerdos con las Iglesias, que hay que encuadrar en el Derecho interno estatal, «constituyen auténticas obligaciones estatales de carácter convencional». Scheuner afirmaba literalmente: «Por supuesto que tales obligaciones no impiden al Estado promulgar un eficaz Derecho contrario; pero con ello no queda exonerado de la obligación; seguirá existiendo un incumplimiento de acuerdo»¹⁴. Scheuner diferencia entre *obligación convencional*, a la que está sometida también el Estado, y *obligación nacida de la ley*, que puede surgir

¹¹ Particularidades sobre la ratificación y la entrada en vigor, así como la forma de publicación de los acuerdos eclesiásticos evangélicos en A. HOLLERBACH, *Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/Main 1965, p. 231ss. y 237ss.

¹² Cf. sobre ello H. QUARITSCH, *Kirchen und Staat. Verfassungs- und staatsrechtliche Probleme der staatskirchenrechtlichen Lehre der Gegenwart*: Der Staat 1 (1962) 175-197, 289-320; *Neues und Altes über das Verhältnis von Kirchen und Staat*: Der Staat 5 (1966) 451-474.

¹³ U. SCHEUNER, *Kirchenverträge in ihrem Verhältnis zu Staatsgesetz und Staatsverfassung*, en el mismo autor, *Schriften zum Staatskirchenrecht* (Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, vol. 3), Berlín 1973, 355-372.

¹⁴ SCHEUNER, o.c. (nota 3), p. 49, con nota 137.

incluso a través de una ley promulgada en incumplimiento de acuerdo anterior; y llega a la conclusión de que el Estado puede ciertamente incumplir un compromiso asumido, si bien en tanto que parte contratante no lo debe hacer. En virtud del *acuerdo* el Estado contrae la obligación de no rescindirlo unilateralmente. El Estado no se obliga en tanto que *legislador ordinario o constitucional*; él puede no cumplir lo pactado y, como Scheuner hace notar en este contexto, «la historia enseña que es ésta la forma en la que los acuerdos de carácter limitativo, no desarrollados ulteriormente, fueron extinguidos, si es que no hubo una denuncia previa de los mismos¹⁵. Respecto de esta controversia que en la RFA hoy no sólo pertenece al pasado, sino que está ya olvidada, Scheuner de modo lapidario estableció: «El Estado puede ciertamente mediante incumplimiento de lo pactado crear por constitución o por ley una normativa contraria»¹⁶.

3. EL DESARROLLO HISTÓRICO Y LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO CONVENCIONAL ECLESIASTICO EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El número de concordatos y acuerdos eclesiásticos es en la RFA extraordinariamente alto¹⁷. La explicación está en la estructura federal de nuestro Estado. No sólo la RFA, es decir, el Estado federal, sino todos los Länder están capacitados para concluir concordatos con la Santa Sede y acuerdos con las Iglesias evangélicas locales o las demás entidades religiosas en el marco de sus respectivas competencias, según se puso ya de manifiesto. Los diferentes Länder han hecho amplio uso de esta posibilidad. Ningún Estado del mundo posee, ni siquiera de modo aproximado, un tan amplio conjunto de acuerdos eclesiásticos, como los que tiene la RFA; esto es, la federación y los Estados miembros en su conjunto.

¹⁵ SCHEUNER, o.c. (nota 13), p. 370; cf. J. LISTL, *Staat und Kirche bei Ulrich Scheuner (1903-1981)*, en *Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Festschrift für Johannes Broermann*, Berlín 1982, p. 862ss.

¹⁶ SCHEUNER, o.c. (nota 2), p. 49.

¹⁷ La recopilación completa del Derecho eclesiástico estatal vigente en la RFA hasta el 1 de julio de 1987 se encuentra en la colección de J. LISTL (ed.), *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe für Wissenschaft und Praxis*, 2 vols., Berlín 1987. Como colección de fuentes hay que mencionar también la publicación de textos hecha por W. WEBER (ed.), *Die deutschen Konkordate und Kirchenverträge der Gegenwart*, vol. 1, Göttingen, 1962; vol. 2, 1971; L. SCHÖPPE, *Konkordate seit 1800*, Frankfurt am Main/Berlín 1964; y *Neue Konkordate und konkordatäre Vereinbarungen*, Hamburg 1970.

Atendiendo al desarrollo histórico del Derecho convencional eclesiástico actualmente en vigor en Alemania, podemos claramente distinguir tres etapas: el tiempo de la República de Weimar, es decir, el período que va desde la proclamación de la constitución de 1919 en la ciudad de Goethe, Weimar, hasta la subida al poder del Nacionalsocialismo el 30 de enero de 1933; el segundo período es el del nacionalsocialismo que termina con la capitulación del Imperio Alemán el 8 de mayo de 1945, y, finalmente, el que discurre hasta el momento presente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y la constitución de la RFA el 23 de mayo de 1949.

El punto de arranque de la conclusión de acuerdos eclesiásticos en la Alemania del siglo xx lo constituyen el concordato con Baviera de 29 de marzo de 1924, varias veces reformado y completado, y los dos acuerdos evangélicos de Baviera, esto es, el acuerdo entre el Estado de Baviera y la Iglesia evangélica luterana de la orilla derecha del Rin, de 15 de noviembre de 1924, así como el acuerdo entre el Estado de Baviera y la Iglesia unida cristiano-evangélica-luterana del Palatinado (Pfälzische Landeskirche), de la misma fecha.

Cinco años más tarde fue concluido el 14 de junio de 1929 entre la Santa Sede y el Estado prusiano el importante concordato que negoció del lado de la Iglesia el entonces Nuncio Apostólico, Eugenio Pacelli, después Papa Pío XII. El acuerdo paralelo de Prusia con las Iglesias evangélicas locales prusianas no pudo ser concluido hasta el 11 de mayo de 1931 a causa de diferencias internas de dichas Iglesias.

Todavía poco antes de la subida al poder del nacionalsocialismo pudieron ser concluidos el concordato de Baden de 12 de octubre de 1932 y el acuerdo eclesiástico paralelo a ese concordato de 14 de noviembre del mismo año.

Una nueva fase en el Derecho concordatorio fue abierta con el nombramiento de Adolfo Hitler el 30 de enero de 1933 como canciller del Imperio. De modo específico por razones de prestigio de su gobierno, pero también buscando la estabilización de su poder dentro del Estado, Hitler estaba muy interesado en la conclusión de un concordato con la Iglesia Católica. Después de unas negociaciones anormalmente cortas fue ajustado el concordato entre la Santa Sede y el Imperio Alemán el 20 de julio de 1933. En las negociaciones de éste pudieron ser utilizados los amplios trabajos preparatorios de proyectos concordatarios anteriores y que llegaban hasta los años 1920/1921, pero que no pudieron ser llevados a buen término a causa de la debilidad interna del país durante la época de Weimar. El concordato, según sus términos literales era beneficioso para la Iglesia católica, pero Hitler estaba decidido des-

de el primer momento a incumplirlo sin escrúpulo alguno, si era obstáculo a la realización de sus planes políticos¹⁸.

Este concordato, que tiene hoy todavía una gran importancia en el Derecho eclesiástico de la RFA, y que no afectó a los concordatos anteriores con Baviera, Prusia y Baden, sino que los complementó de modo subsidiario, estableció un régimen uniforme para el resto del territorio alemán. No se terminó ajustando el acuerdo eclesiástico previsto, paralelo al concordato con el Imperio, entre el Imperio alemán y las Iglesias locales evangélicas alemanas. Con la conclusión de este concordato se inició un período de inactividad en el Derecho concordatario alemán que duró algo más de dos decenios.

Después de la terminación de la II Guerra Mundial fue fuertemente controvertida la vigencia del concordato con el Imperio. Esta cuestión llevó al proceso sobre el concordato ante el Tribunal Constitucional Federal, de significación histórica. En la llamada sentencia sobre el concordato, de 26 de marzo de 1957, el Tribunal Constitucional en Karlsruhe declaró que el concordato no había perdido su vigencia con la derrota del poderío nazi. Parte contratante era en él el Imperio alemán, y las partes contratantes habían querido establecer una regulación duradera y, por consiguiente, no podía ser aceptado el argumento de que el concordato fuera solamente válido para el período que durara el sistema nacionalsocialista¹⁹.

Después de la Segunda Guerra Mundial han sido concluidos un gran número de concordatos y acuerdos con las Iglesias evangélicas. Inicialmente, a causa de la inseguridad sobre la ulterior vigencia del concordato con el Imperio, que fue eliminada con la sentencia aludida de 26 de marzo de 1957, la Iglesia católica se vio impedida de concluir nuevos concordatos.

Por esta razón los primeros acuerdos concluidos después de la Segunda Guerra Mundial lo fueron entre los diferentes Länder y las igle-

¹⁸ Para el conocimiento de la historia de la elaboración del concordato del Imperio son de importancia capital los dos volúmenes de fuentes de A. KUPPER, *Staatliche Akten über die Reichskonkordatsverhandlungen 1933*, Mainz 1969; también la exposición histórica paradigmática de L. VOLK, *Das Reichskonkordat vom 20 Juli 1933. Von den Ansätzen in der Weimarer Republik bis zur Ratifizierung am 10. September 1933*, Mainz 1972.

¹⁹ La sentencia sobre el concordato del Tribunal Constitucional Federal se encuentra en *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 6, p. 309-367; sobre la cuestión de la ulterior vigencia del concordato del Imperio, cf. J. LISTL, *Vorbemerkung: Abschluss und Fortgeltung des Konkordats*, en LISTL, *Konkordate*, o.c. (nota 17), vol. 1, Primera Parte: Staatskirchenverträge mit dem Deutschen Reich und der Bundesrepublik Deutschland, A. Katholische Kirche. I. Reichskonkordat vom 20 Juli 1933 (con abundantes referencias bibliográficas).

sias evangélicas locales. La idea del pacto alcanzó una general simpatía en este tiempo entre las Iglesias evangélicas locales y cada vez una mayor aceptación. El prototipo de estos nuevos acuerdos con las Iglesias evangélicas lo constituye el acuerdo del Land de la Baja Sajonia de 19 de marzo de 1955, que frecuentemente es conocido como acuerdo de Loccum por el nombre del antiguo monasterio de Loccum, en Baja Sajonia, donde se concluyó²⁰. Después de este acuerdo vinieron otros más en una rápida sucesión, concluidos por otras Iglesias evangélicas: 1957 con Schleswig-Holstein, 1958 y 1959 entre la Iglesia evangélica de Lippisch y Renania del Norte-Westfalia, 1960 con Hessen, 1962 con Renania-Palatinado. Entre el Land del Sarre y las Iglesias evangélicas locales fue concluido un acuerdo en 1967, complementado en 1985.

Del lado de la Iglesia católica el número de los concordatos y acuerdos concordatarios menores es tan grande como el de los concertados con las Iglesias evangélicas. La primera convención concordataria después de la Segunda Guerra mundial la constituye el acuerdo entre la Santa Sede y el Land de Renania del Norte-Westfalia, de 19 de diciembre de 1956, sobre la erección del Obispado de Essen. En 1965 tuvo lugar entre la Santa Sede y el Land de la Baja Sajonia la conclusión de un amplio concordato. Igualmente se concertaron acuerdos distintos entre la Santa Sede y los Länder de Baviera, Renania-Palatinado, El Sarre y Renania del Norte-Westfalia. Una singularidad la constituyen los acuerdos concluidos en 1963 y 1974 entre Hessen y los Obispos de Hessen, previa aprobación de la Santa Sede, sobre asuntos económicos, en especial sobre dotaciones y cargas hipotecarias para la construcción de edificios, así como sobre formación de los profesores de religión. Esta forma especial de los «concordatos episcopales» ha sido un único fenómeno que no ha sido imitado por otros Länder alemanes.

Especialmente numerosas son las revisiones y adiciones del concordato bávaro de 1924 que forman hasta ahora un conjunto de nueve casos y que en parte modifican su contenido y en parte lo completan, y de modo semejante ha sido modificado el acuerdo eclesiástico bávaro de 1924. Estas revisiones se han hecho necesarias a causa de las frecuentes modificaciones del sistema educativo y docente desde la Universidad hasta la escuela primaria. Es precisamente en el ejemplo de los acuerdos bávaros donde se manifiesta que, tanto los concordatos como los acuerdos eclesiásticos, supuesta la buena voluntad de las par-

²⁰ Cf. sobre esto la importante aportación de U. SCHEUNER, *Die staatskirchenrechtliche Tragweite des niedersächsischen Kirchenvertrags von Kloster Loccum*, en el mismo autor, *Schriften zum Staatskirchenrecht* (Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, vol. 3), Berlín 1973, p. 301-336.

tes contratantes, han de ser acomodados a las circunstancias cambiantes de carácter cultural, pedagógico, social y político.

Incluso en Berlín Occidental se concertaron acuerdos en 1970, 1981 y 1986 entre la Iglesia católica y evangélica, de un lado, y del otro, el Senado de Berlín. En estos casos se trataba, sobre todo, de la enseñanza de la religión, de la escuela y de los subsidios del Estado a las Iglesias y escuelas confesionales.

En el plano federal se ajustó el importante acuerdo de la RFA con la Iglesia evangélica alemana sobre la asistencia evangélica religiosa en el ejército alemán, el denominado «Evangelische Militärseelsorge-Vertrag». En 1965 se concluyeron acuerdos entre la RFA y los Obispos católicos, y entre la RFA y una serie de Iglesia locales evangélicas relativos a la asistencia religiosa católica y protestante en la policía de fronteras.

En el ámbito de Derecho eclesiástico paccionado alemán constituyen una novedad los numerosos acuerdos concertados con entidades religiosas muy pequeñas, según el número de sus miembros; tal es el caso del acuerdo de la Baja Sajonia con la asociación territorial de las comunidades judías sobre el pago de una subvención oficial. Este acuerdo fue revisado en 1983. También ha habido acuerdos entre el Senado de Berlín Occidental y la Presidencia de las Comunidades judías en Berlín en 1971, 1974 y 1982 sobre cuestiones económicas. El 11 de noviembre se concertó un acuerdo entre la asociación territorial de las comunidades judías en Hessen y el Land de Hessen. En 1970 se concerta otro entre el Land de la Baja Sajonia y la asociación territorial de librepensadores, finalmente un acuerdo en enero de 1978 entre la Baja Sajonia y la Iglesia metodista evangélica de Alemania Noroccidental. En Baviera hay dos acuerdos, que serán concluidos en breve, con la Iglesia ortodoxa griega y con la Iglesia de los católicos liberales sobre problemas de la enseñanza religiosa. Estos acuerdos muestran que el Derecho eclesiástico paccionado no se limita, en modo alguno, a grandes comunidades religiosas. No existe razón alguna por la que el Estado no pueda regular sus relaciones con las entidades religiosas menores por la vía de pacto y quedar así ambos contratantes vinculados.

4. LAS MATERIAS OBJETO DE REGULACIÓN EN LOS CONCORDATOS Y ACUERDOS ECLESIASTICOS

Los contenidos de los concordatos prueban que se dan en ellos determinadas constantes desde la Edad media para acá y que tienen como objeto la libertad de la Iglesia en la colación y provisión de los cargos

eclesiásticos. Dentro de los modernos acuerdos eclesiásticos en la RFA se pueden diferenciar las siguientes cuestiones principales²¹.

4.1. *La libertad religiosa y libertad de la Iglesia en sentido amplio*, incluida la libertad de predicación y doctrina y de la dispensación de los sacramentos están garantizadas. Se garantiza a las Iglesias el derecho a la libre colación y provisión de cargos, con independencia del Estado, y, sobre todo, el derecho a regular y administrar sus propios asuntos, dentro del marco general de las leyes igualmente aplicables para todos. Se reconoce su derecho a legislar por ley o reglamento, vinculando a sus miembros, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. A esta esfera pertenece también la garantía de la asistencia religiosa en hospitales y cárceles. La garantía de la libre comunicación entre la Santa Sede, los obispos y los fieles y así como la garantía a la propiedad de la Iglesia y su libre administración. Si bien estas garantías y la mayor parte de las materias sobre las que se concluyen acuerdos están ya dadas en la Constitución federal y en las de los Länder, las Iglesias conceden gran interés en asegurar esas libertades con una adicional, de carácter paccionado. Con ello se confiere a tales derechos, facultades y garantías una consistencia al margen de las modificaciones legislativas internas del Estado y de las coyunturales mayorías políticas o parlamentarias.

4.2. *Se reconoce la capacidad jurídica de las Iglesias y de sus organismos o diferentes instituciones eclesiásticas en la forma de una corporación de Derecho público*; se les reconoce el derecho a establecer impuestos sobre sus fieles en el marco de las leyes del Estado; se regula en detalle el procedimiento a seguir para la percepción del impuesto religioso que realiza la administración fiscal del Estado. Se protege la situación jurídica y actividades de los sacerdotes y pastores de almas, y se reconoce expresamente la exención de éstos de aquellas obligaciones cívicas que sean incompatibles con su condición, según la propia concepción de la Iglesia.

4.3. Se fijan de común acuerdo con el Estado *las circunscripciones administrativas eclesiásticas*²². Los concordatos, incluido el concordato con el Imperio, establecen con precisión los límites de cada diócesis. Se

²¹ Cf. la exposición de U. SCHEUNER, *Konkordat*, en el mismo autor, *Schriften zum Staatskirchenrecht* (Staatskirchenrechtlichen Abhandlungen, vol. 3), Berlín 1973, p. 353ss.; HOLLERBACH, o.c. (nota 1), p. 292ss.

²² Sobre las estructuras organizativas de las Iglesias y entidades religiosas en la RFA, cf. K.-J. SCHLIEF, *Die Organisationsstruktur der katholischen Kirche*, en *Handbuch*, vol. 1, p. 299-235; W. HAMMER, *Die Organisationsstruktur der evangelischen Kirche*, Ib., p. 327-340; E.-L. SOLTE, *Die Organisationsstruktur der übrigen als*

ha hecho objeto de acuerdos concordatorios la reglamentación del nombramiento de obispos. Prescindiendo de Baviera, en cuyas diócesis tiene la Santa Sede una completa libertad en el nombramiento de obispos, los obispos diocesanos en la RFA son designados por el cabildo sobre una terna presentada por la Santa Sede «en votación libre y secreta», según lo establece el art. 6.1 del concordato con Prusia. Se garantiza la permanencia de las Facultades de Teología en las Universidades del Estado; se precisa más en detalle su situación jurídica, así como el procedimiento a seguir en el nombramiento de los Profesores de Teología en las Facultades de Teológica católica y, en su caso, la retirada de la *missio canonica*, el denominado «Nihil obstat».

4.4. Se garantizan *las prestaciones del Estado* que traen causa principalmente en el título histórico nacido de la desamortización de la propiedad eclesiástica en la época napoleónica, las cargas para la conservación de catedrales y antiguas iglesias monásticas, cuya propiedad raíz fue secularizada, así como los subsidios del Estado; se establecen las normas y líneas básicas sobre el procedimiento a seguir en el supuesto de una retirada de tales ayudas. El Estado se obliga, hasta una eventual liberación, a la conservación y mantenimiento de determinadas propiedades que fueron de la Iglesia y que pasaron a manos de Estado. Se garantiza el destino religioso de las Iglesias que pasaron a propiedad del Estado.

4.5. Se fijan los criterios en el *ámbito de la enseñanza y de la educación* en relación con la enseñanza de la religión, así como las normas para la formación de los profesores de esta disciplina. Se garantiza la libre creación de escuelas de titularidad eclesiástica y se fijan las particularidades respecto de la subvención estatal a las escuelas privadas. En los nuevos concordatos y acuerdos eclesiásticos se encuentran normas sobre la participación de las Iglesias en la formación de adultos y en las emisiones de radio y televisión. Numerosas materias concretas, que tienen interés en la vida eclesiástica son igualmente reguladas en los concordatos y acuerdos eclesiásticos. Así, en el acuerdo con la Iglesia evangélica de Renania Westfalia los jueces de primera instancia vienen obligados a prestar su colaboración por la vía de auxilio judicial en los procesos ante los tribunales eclesiásticos, o los de carácter disciplinario contra sacerdotes o funcionarios. En un acuerdo de la Iglesia evangélica y de la Iglesia católica en Berlín Occidental con el Senado de Berlín se reconoce a las Iglesias el derecho a establecer sus propios cementerios;

öffentliche Körperschaften organisierten Religionsgemeinschaften und ihre Stellung im Staatskirchenrecht, Ib., p. 341-357.

en tanto que titulares de estos cementerios, se les reconoce el derecho a cobrar tasas por su utilización y a regular éstas en ordenaciones sobre tasas en los cementerios, con la aprobación de las autoridades estatales competentes. Toda la variopinta vida eclesial y la de las instituciones eclesiásticas se refleja en las normas paccionadas. Se encuentran también proclamaciones de carácter programático, como por ejemplo, en el famoso preámbulo del acuerdo de la Baja Sajonia con las Iglesias evangélicas de este Land de 19 de marzo de 1955 en el que se declara que el Gobierno de la Baja Sajonia y los representantes legítimos de las Iglesias evangélicas en la Baja Sajonia han «concluido en conformidad con la Misión pública de las Iglesias y su propia autonomía»; el antiguo acuerdo prusiano de la Iglesia evangélica de 11 de mayo de 1931 decía haberlo hecho «en respeto de los derechos de las Iglesias, con la idea de robustecer el auténtico orden democrático».

Para concluir podemos decir respecto de la evolución general del Derecho concordado en la RFA, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que existe un consenso generalizado, no sólo en las Iglesias y el Estado, sino también en las esferas sociales y círculos políticos en relación con la oportunidad y adecuación a los nuevos tiempos de la conclusión de concordatos o acuerdos con las Iglesias evangélicas o con entidades religiosas menores. La única orientación contraria que se ha dado en estos cuarenta años transcurridos fue un intento del Partido Demócrata Liberal (F.D.P.) en el entonces denominado y ya olvidado «papel del FDP sobre las Iglesias», en 1973, y donde se proponía no sólo la eliminación del *status* de una corporación de Derecho público reconocido a las Iglesias por la constitución, y la eliminación del impuesto religioso para sustituirlo con un sistema de aportaciones en cada Iglesia, sino también la denuncia de los concordatos y acuerdos eclesiásticos en vigor. Esta acción, iniciada en 1973 con una cierta publicidad, no encontró en la RFA ninguna resonancia positiva²³. Inmediatamente después de la pu-

²³ El papel del FDP sobre las Iglesias precedido de una introducción y con una serie de «reivindicaciones» o de «tesis» fue publicado en la redacción originaria (según la forma en que fue aprobado por la comisión preparadora, con catorce tesis) en el periódico «liberal» *Beiträge zur Entwicklung einer freiheitlichen Ordnung* 15 (1973) 694-698; en el congreso del Partido del FDP de 1 de octubre de 1973, en Hamburgo, fue aprobada la redacción definitiva con trece tesis bajo el título *Die FDP-Thesen über das Verhältnis von Kirche und Staat: Herder-Korrespondenz* 28 (1974) 625-627. Respecto del papel del FDP sobre las Iglesias, cf. los dos artículos de carácter informativo de A. HOLLERBACH, *Liberalismus und Kirchen: Fragen an die FDP: Internationale Katholische Zeitschrift «Communio»* 4 (1975) 160-169; y *Katholische Kirche und FDP*, en G. GORSCHENEK (ed.), *Katholiken und ihre Kirche in der Bundesrepublik Deutschland*, München/Wien 1976, p. 197-204.

Según afirmó E. Friesenhahn respecto del papel del FDP sobre las Iglesias, la

blicación de ese papel hubo de sufrir el Partido Demócrata Liberal en diferentes elecciones a los parlamentos regionales sucesivas pérdidas importantes de votos. Posiblemente fue ésta la causa por la que el citado papel cayó pronto en el olvido. La opinión pública alemana no desea ningún Kulturkampf, sino que prefiere la paz que actualmente existe entre el Estado y las Iglesias bajo la vigencia de la Constitución. Los acuerdos entre las Iglesias y el Estado han probado ser instrumentos idóneos en alto grado, probablemente el medio mejor, para garantizar de modo duradero esa paz que beneficia por igual al Estado y a las Iglesias; ésa ha sido la experiencia de la RFA durante los últimos cuarenta años²⁴.

JOSEPH LISTL

Catedrático de la Universidad de Ausburg

(Tradujo J. PUENTE EGIDO)

tesis de que el fomento comunitario por los ciudadanos de los intereses religiosos es tan importante para la vida pública de la nación que no es lícito tratar a las Iglesias como una asociación cualquiera de Derecho privado, es negada del modo más rotundo por el mencionado papel. «En una reacción airada» contra el sistema del Derecho eclesiástico estatal vigente en la RFA se propugna en ese papel la reducción de las Iglesias al *status* de asociaciones de naturaleza privada, con lo que desaparecería toda forma de colaboración con las Iglesias. Resulta claro, afirmaba Friesenhahn, que ello necesitaría una revisión constitucional y, en la medida en que el *status* actual está garantizado por concordatos y acuerdos eclesiásticos, significaría un incumplimiento de lo pactado. E. FRIESENHAHN, *Die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts*, en *Handbuch*, vol. I, p. 551, nota 19.

²⁴ J. LISTL, *Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland*, en J. LISTL-H. MÜLLER-H. SCHMILZ (ed.), *Handbuch des Katholischen Kirchenrechts*, Regensburg 1983, p. 1061ss.

AUTORES DE LOS ARTICULOS

- MONS. ANTONIO ROUCO-VARELA**, Doctor en Derecho Canónico, Arzobispo de Santiago de Compostela, Presidente de la Junta de Asuntos Jurídicos de la Conferencia Episcopal Española.
- MONS. MARIO TAGLIAFERRI**, Doctor en Teología, Arzobispo de Formia, Nuncio Apostólico en España.
- JOSÉ PUENTE EGIDO**, Doctor en Derecho, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR**, Doctor en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid.
- JOSEPH LISTL**, Doctor en Derecho (Universidad de Bonn), Licenciado en Teología, Licenciado en Filosofía, Catedrático de Derecho Eclesiástico en la Universidad de Ausburg, Director del Instituto de Derecho Eclesiástico de las Diócesis Alemanas, Bonn.
- JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL**, Doctor en Derecho Canónico (Universidad Gregoriana de Roma), Doctor en Derecho (Universidad de Granada), Licenciado en Teología, Catedrático de Derecho Público Eclesiástico y Relaciones Iglesia-Estado en la Universidad Complutense de Madrid.
- WOLFGANG LOSCHOLDER**, Doctor en Derecho (Universidad de Bonn), Profesor de Derecho Público en la Universidad del Ruhr (Bochum).
- CARMELO DE DIEGO-LORA**, Doctor en Derecho (Universidad de Madrid), Doctor en Derecho Canónico (Universidad de Navarra), Catedrático de Derecho Procesal en la Universidad de Navarra.
- HANS R. KLECATSKY**, Doctor en Derecho (Universidad de Viena), Catedrático de Derecho Público y Presidente del Instituto de Derecho Público y Ciencias Políticas de la Universidad de Innsbruck.
- ALFONSO PRIETO**, Doctor en Derecho (Universidad de Madrid), Catedrático de Derecho Canónico en la Universidad de León.
- ALEXANDER HOLLERBACH**, Doctor en Derecho, Catedrático de Filosofía del Derecho y del Estado, de Historia de la Ciencia Jurídica y del Derecho Eclesiástico en la Universidad de Friburgo de Brisgovia.
- FERNANDO GARRIDO FALLA**, Doctor en Derecho, Doctor en Ciencias Políticas, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid.
- CHRISTIAN STARK**, Doctor en Derecho, Catedrático de Derecho Público en la Universidad de Göttingen.
- JOSÉ M.ª DESANTES GUANTER**, Doctor en Derecho, Doctor en Ciencias de la Información, Catedrático de Derecho de la Información en la Universidad Complutense de Madrid.