

LOS CONCORDATOS Y CONTRATOS IGLESIA-ESTADO EN EL DERECHO ECLESIASTICO ALEMAN

IGNACIO ZABALZA BAS

Universidad de Barcelona

SUMARIO

I. Las fuentes de Derecho eclesiástico en la República Federal de Alemania.—II. Evolución histórica de las fuentes pacticias en el Derecho eclesiástico alemán.—III. Naturaleza jurídica de los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado en la República Federal de Alemania.—IV. Concordatos y Contratos Iglesia-Estado actualmente vigentes.

I. LAS FUENTES DE DERECHO ECLESIASTICO EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Una de las características más sobresalientes del Derecho eclesiástico de la República Federal de Alemania la constituye, sin duda alguna, su pluralidad de fuentes jurídicas. En este sentido, no sólo debemos distinguir entre fuentes jurídicas de origen estatal según provengan del Estado federal o de algunos de los distintos Estados federados, sino que también debemos tener en cuenta tanto las fuentes de origen eclesial como la importantísima vertiente pacticia del Derecho eclesiástico alemán¹.

De todas formas quisiera advertir que las consideraciones generales sobre las fuentes jurídicas del Derecho eclesiástico alemán que ocupan las siguientes líneas no pretenden en ningún momento dar una visión detallada de las mismas —cuestión, por otro lado, imposible de realizar en tan corto espacio—, sino que más bien están en función de una mejor

¹ Para valorar el alcance e importancia de las fuentes pacticias en el Derecho eclesiástico alemán, vid. WERNER WEBER, *Die deutschen Konkordate und Kirchenverträge der Gegenwart*, 2 tomos, Göttingen 1971.

comprensión del tema objeto de estudio: los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado en el Derecho eclesiástico alemán.

En este sentido, pues, y antes de entrar en la clasificación de las distintas fuentes jurídicas, quisiéramos recordar los principios básicos del sistema de fuentes del Derecho eclesiástico vigente en la República Federal. Los «Kirchenartikel» (artículos de Derecho eclesiástico) de la Constitución de Weimar, plenamente incorporados a través del artículo 140 de la Ley Fundamental de Bonn al sistema constitucional vigente, atribuyen el desarrollo legislativo del Derecho eclesiástico constitucional a los Estados federados. La competencia legislativa del Estado Federal queda, por consiguiente, reducida a determinadas cuestiones, que por su propia naturaleza trascienden el ámbito legislativo de los Länder. Como ejemplo de la competencia legislativa residual del Estado federal en materia eclesiástica se pueden citar las normas del Derecho eclesiástico que afectan a cuestiones relativas al ámbito militar, penal o procesal.

Como se puede observar, cuando hablamos de fuentes estatales del Derecho eclesiástico alemán, debemos distinguir entre fuentes estatales federales y fuentes estatales de los Länder, teniendo siempre en cuenta, que en principio por lo menos, la competencia legislativa para el desarrollo de la normativa constitucional federal en materia eclesiástica corresponde a estos últimos, mientras que el Estado Federal únicamente interviene legislativamente en aquellos aspectos del Derecho eclesiástico que por su naturaleza puedan trascender de la propia competencia legislativa de los Estados federados².

Pero no terminan aquí las fuentes del Derecho eclesiástico en la República Federal de Alemania. Mientras que hasta el momento hemos estado contemplando fuentes jurídicas de origen netamente estatal, no debemos olvidar que aquellas Iglesias y comunidades religiosas que ostenten el rango de Corporación de Derecho público pueden, en el ejercicio de las facultades jurídico-públicas que dicho rango les atribuye, crear normas jurídicas con eficacia en el ámbito público³. Esta autonomía de las Iglesias corporativas en la regulación de cuestiones con efectos jurídico-públicos, no debe confundirse con la autonomía de las Iglesias en relación a sus asuntos propios, sino que tiene su origen, según afirma HERMANN WEBER, en el propio espíritu de la Ley Fundamental de Bonn y de los Kirchenartikel de la Constitución de Weimar, en cuanto que son las normas constitucionales de Derecho eclesiástico que permiten a las comunidades religiosas un desarrollo independiente de sus atribuciones jurídico-públicas,

² Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Art. 140 G.G. (Zweitbearbeitung). Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Hamburg 1950-1971, págs. 83-84.

³ Cfr. GOTTFRIED HELD, «Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik», en *Ius Ecclesiasticum*, vol. 22, München 1974, página 58.

que, recordemos, les confiere su propio rango corporativo, siempre y cuando éstas no estén exhaustivamente reguladas por una Ley estatal⁴.

Por último, y al hilo de las anteriores consideraciones, el Derecho eclesiástico alemán se nutre con las fuentes jurídicas de origen mixto (estatal-eclesial) que tienen su reflejo en los distintos acuerdos entre Iglesias y Estado, y ello, en aplicación del principio federal, tanto a nivel de Estado Federal como a nivel de Estados federados. El Derecho eclesiástico, por tanto, garantizado por el Derecho constitucional federal y por el desarrollo legislativo de los Länder, así como por la normativa eclesiástica con eficacia jurídico-pública de las confesiones religiosas con rango jurídico-público, recibe y complementario refortalecimiento y seguridad a través de los acuerdos de los Estados y las diversas comunidades religiosas.

Evidentemente, esta tercera fuente autónoma del Derecho eclesiástico cumple así con su triple finalidad. En primer lugar, se trata de una auténtica fuente del Derecho eclesiástico alemán cuya plena autonomía e importancia es evidente. En segundo lugar, los acuerdos entre las comunidades religiosas y los Estados son instrumentos jurídicos especialmente idóneos para regular, aunque sea parcialmente y en base a una legislación constitucional preexistente, aquellos asuntos del Derecho eclesiástico que por su propia naturaleza pueden calificarse de mixtos. Y, por último, los acuerdos Iglesia-Estado representan un medio igualmente indicado para coordinar la autonomía de las Iglesias corporativas en la regulación de cuestiones con efectos jurídico-públicos con las distintas normas eclesiásticas de origen estatal.

Las anteriores consideraciones deben servirnos para situar el Derecho eclesiástico pacticio de la República Federal de Alemania en los justos términos que le corresponden. El Derecho concordatario y contractual no supone ni con mucho la única o más importante fuente del Derecho eclesiástico en Alemania. Compite, en igualdad de condiciones, con las fuentes estatales y eclesiales, y podría considerarse como un mero complemento a estas últimas. Ahora bien, la propia existencia de otras fuentes de Derecho eclesiástico en el Derecho alemán de igual o mayor importancia, atribuyen a los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado una especial relevancia. Pueden servir, y de hecho sirven, no sólo para rellenar las «zonas grises» de la legislación estatal o eclesial, sino para coordinar y/o solventar las posibles fricciones competenciales y problemas de operatividad que se pueden plantear.

Una vez realizadas las imprescindibles consideraciones sobre el sistema de fuentes del Derecho eclesiástico en la República Federal de Alema-

⁴ Cfr. HERMANN WEBER, «Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes», en *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 32, 1966, págs. 121-122.

nia, procederemos, a modo de resumen, a facilitar la siguiente clasificación de las fuentes del Derecho eclesiástico:

1. *Fuentes jurídicas estatales*

a) *Fuentes jurídicas del Estado Federal:*

- La normativa de Weimar incorporada a la Ley Fundamental de Bonn.
- La competencia legislativa del Estado Federal queda reducida, en base al principio federal, a cuestiones que por su naturaleza trascienden al ámbito competencial de los Länder.

b) *Fuentes jurídicas de los Estados federados:*

- La normativa constitucional del correspondiente Estado federado.
- Plena competencia legislativa de los Estados federados en materia eclesiástica.

2. *Fuentes jurídicas eclesiales*

Como consecuencia de su rango corporativo público las Iglesias y comunidades religiosas que lo ostenten podrán, en el ejercicio de sus facultades jurídico-públicas que dicho rango les atribuye, crear normas jurídicas con eficacia en el ámbito público.

3. *Fuentes jurídicas mixtas*

Se entienden por éstas los Concordatos y Contratos Iglesias-Estado que las Iglesias y comunidades religiosas (con independencia de su categoría jurídica), pueden suscribir con los Estados federados. La suscripción de tratados con el Estado Federal también queda, en principio, supeditada a determinadas cuestiones que trascienden al ámbito de los Länder⁵.

⁵ La anterior clasificación responde a la realizada por HEINER MARRÉ en su estudio del derecho de las Iglesias a establecer impuestos. Cfr. HEINER MARRÉ, «Das kirchliche Besteuerungsrecht», en *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland* (HdbSt-KirchR), Band II, Berlín 1975, págs. 7 y sigs.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUENTES PACTICIAS EN EL DERECHO ECLESIAÍSTICO ALEMÁN

1. *El siglo XIX*

Sin perjuicio de la secular tradición concordataria de la Iglesia Católica, se puede afirmar que la época de los Concordatos comenzó para Alemania en el siglo XIX, como consecuencia del Concordato francés de 1801, que despertó un importante interés en el Estado alemán.

A partir de este momento, existieron varios intentos de formalizar un Concordato entre la Santa Sede y el Reich, que quedaron frustrados con la desaparición de este último. El mismo destino sufrieron los pretendidos contratos con la Federación de los Estados del Rin (Rheinbund) y con la Federación de Estados alemanes (Bundeskonkordat)⁶.

Ante la imposibilidad de lograr un acuerdo global con los Estados alemanes, la Santa Sede optó por la formalización de Concordatos con los distintos Länder. Pero tampoco en este ámbito los resultados fueron del todo satisfactorios. Únicamente Baviera y Austria, en 1817 y 1855, respectivamente, formalizaron Concordatos propiamente dichos con la Santa Sede. Respecto de los demás Estados alemanes, y en orden a regular sus relaciones con los mismos, la Iglesia Católica emitió *Bulas* (Päpstliche Zirkumskriptionsbullen) previamente *concordadas* con los príncipes territoriales. Y aunque formalmente se tratase de soluciones de emergencia y no de auténticos Concordatos, la doctrina alemana las considera material y jurídicamente equiparables a éstos, ya que en la práctica los resultados obtenidos fueron plenamente satisfactorios para ambas partes. Este tipo de *Bulas concordadas* se emitieron en prácticamente todos los Estados alemanes, logrando así, aunque no formal sí fácticamente, un sistema concordatario vigente en toda Alemania.

A todo ello se deben añadir los múltiples acuerdos entre los obispos y príncipes territoriales, que aunque nunca fueran formalmente autorizados por la Curia Romana, gozaban de un cierto reconocimiento y tolerancia de la Santa Sede. Así, pues, en lo que hace referencia a la Iglesia Católica, ya en el siglo XIX existía un verdadero *Corpus tractatum* compuesto de auténticos Concordatos, *Bulas concordadas* y acuerdos menores entre los obispos y príncipes territoriales⁷.

No se puede afirmar lo mismo en relación a las Iglesias territoriales evangélicas, que, debido a su plena integración en el aparato jurídico-administrativo del Estado o Land correspondiente, no gozaban, por aquel

⁶ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland», en *Juristische Abhandlungen*, Band III, Frankfurt am Main 1965, página 10.

⁷ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Verträge zwischen Staat und Kirche...», cit., *loc. cit.*, páginas 8-14.

entonces, de los presupuestos mínimos, o sea de la suficiente autonomía e independencia, para poder ser parte en un acuerdo o concordato, con un ente en el cual estaban plenamente incorporadas⁸.

2. El siglo XX

a) La Constitución de Weimar

Es en el siglo XX, y más concretamente con la entrada en vigor de la Constitución de Weimar, cuando la vertiente pacticia del Derecho eclesiástico alemán alcanza su máximo apogeo. Tanto la Iglesia Católica como las Iglesias territoriales evangélicas firman, en base al anteriormente aludido principio federal de la Constitución de Weimar, diversos Concordatos y Contratos con los distintos Estados federados.

En un primer período, que va desde la promulgación de la Constitución de Weimar hasta la caída del III Reich en 1945, la situación era la siguiente: la Iglesia Católica firma en marzo de 1924 un Concordato con Baviera, en junio de 1929 el Concordato con Prusia y en octubre de 1932 un Concordato con el Land de Baden. De esta forma el Derecho pacticio con la Iglesia Católica cubre prácticamente todo el territorio nacional. En este sentido, no debemos olvidar que en aquellos momentos los citados Estados representan la mayor parte del territorio del Reich⁹.

En lo que hace referencia a las Iglesias territoriales evangélicas, debemos señalar que los Kirchenartikel de Weimar dieron lugar a un sistema de separación de Iglesia y Estado, lo cual creó las bases para el Derecho pacticio de las citadas Iglesias evangélicas. Pero además, la Constitución de Weimar implantó un sistema paritario en el tratamiento jurídico de las grandes confesiones religiosas, lo cual produjo la aparición, por mimetismo, de Contratos entre las Iglesias territoriales evangélicas y los Länder con los cuales la Iglesia Católica hubiese firmado un Concordato. Así, pues, las Iglesias territoriales evangélicas firmaron Contratos con los ya citados Estados federados: con Baviera, en noviembre de 1924; con Prusia, en mayo de 1931, y con Baden, en noviembre de 1932¹⁰.

De esta forma, apareció por primera vez en Alemania un Derecho eclesiástico pacticio federal y paritario.

⁸ Cfr. ERNST RUDOLF HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, tomo I, Stuttgart 1957, pág. 419.

⁹ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts», en *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland* (HdbStKirchR), Band I, pág. 269.

¹⁰ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 269.

b) *El Concordato del Reich de 20 de julio de 1933*

Inicialmente la subida al poder de los nacional-socialistas en 1933 no supuso, ni a nivel jurídico ni fáctico, ninguna modificación de las relaciones Iglesia-Estado¹¹. Y no lo supuso, porque en principio permaneció el sistema de Derecho eclesiástico establecido en la República de Weimar. Ahora bien, la nueva concepción nacionalista y centralista del Reich propugnada por el régimen nacional-socialista, posibilitó el Concordato entre la Santa Sede y el Reich de 20 de julio de 1933. El citado Concordato, calificado por la propia doctrina alemana como de bicéfalo, pretende congregar en un difícilísimo equilibrio dos elementos prácticamente incompatibles. Por un lado, se mantienen los Concordatos suscritos a nivel de Land, pretendiendo mantener de esta forma el principio federal contenido en la Constitución de Weimar. Por otro lado, se intenta incorporar los citados Concordatos con los Estados federados a un orden superior y englobante tan característico de un Estado autoritario y centralista¹².

En lo que a las Iglesias territoriales evangélicas se refiere, la suscripción de un Contrato a nivel de Reich se hizo innecesaria, dado que la creación de una Iglesia oficial del Reich denominada Iglesia Evangélica Alemana (Deutsche Evangelische Kirche) supuso la integración absoluta de la Iglesia Oficial Protestante en el sistema jurídico-político del III Reich¹³.

c) *Concordatos y Contratos Iglesias-Estado en la República Federal de Alemania*

Mientras que con la caída del III Reich los Contratos Iglesia-Estado suscritos por los distintos Länder con las Iglesias territoriales evangélicas permanecieron incontestados, no ocurrió lo mismo con los Concordatos suscritos por la Santa Sede. La polémica giraba fundamentalmente en torno al Concordato del Reich de 20 de julio de 1933. Las dos cuestiones que se planteaban eran las siguientes: *en primer lugar*, si el citado Concordato tenía validez y vigencia para la República Federal de Alemania. Y *en segundo lugar*, si su contenido era vinculante para los distintos Länder o si infringía el principio federal que regía el Derecho eclesiástico desde los «Kirchenartikel» de Weimar.

La primera de las cuestiones suscitadas fue resuelta, después de largas e intensas discusiones, por la propia comisión constitucional dando lugar al artículo 140, 2, G.G., que dice lo siguiente: «Los acuerdos con

¹¹ Cfr. GERHARD SCHEFFLER, *Staat und Kirche. Die Stellung der Kirche im Staat nach dem Grundgesetz*, Hamburg 1973, pág. 82.

¹² Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 270.

¹³ En cuanto a la creación de la Deutsche Evangelische Kirche, cfr. GERHARD SCHEFFLER, *Die Stellung der Kirche im Staat...*, cit., págs. 84-85.

las Iglesias existentes al 8 de mayo de 1945 permanecen en vigor hasta que no sean sustituidos por nuevos acuerdos a realizar por los Länder»¹⁴.

El segundo de los problemas planteados fue provisionalmente resuelto por una polémica sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de marzo de 1957, que no consideró vinculantes determinadas disposiciones sobre cuestiones escolares del Concordato de 1933, anteponiendo la soberanía del Land de Niedersachsen en materia cultural al Derecho eclesiástico pacticio del Estado Federal. (Y decimos Estado Federal, porque la citada sentencia consideró a la República Federal de Alemania como parte contractual subrogada)¹⁵.

Ahora bien, dicha sentencia consideró vigente el Concordato también en materias que en principio pertenecen al ámbito competencial de los Länder, siempre y cuando éstos no legislen sobre los mismos¹⁶.

Pues bien, mientras la Iglesia Católica estaba inmersa en la clarificación de las cuestiones concordatarias pendientes, las Iglesias territoriales evangélicas tomaron temporalmente la delantera en el Derecho eclesiástico pacticio. En el año 1955 la Iglesia Evangélica de Niedersachsen firmó el Contrato de Loccum (Loccumer Vertrag) con el Estado federado, que por ser el primer Contrato eclesiástico después de la creación de la República Federal sirvió de modelo para todos los sucesivos que a lo largo de los años cincuenta y sesenta iban a ser pactados en los distintos Länder. En concreto, los Contratos eclesiásticos en los Estados federados fueron los siguientes:

- Schleswig-Holstein, 1957.
- Nordrhein-Westfalen, 1957.
- Hessen, 1960.
- Rheinland-Pfalz, 1962.

Además, la Iglesia Evangélica en Alemania (Evangelische Kirche in Deutschland) suscribió en 1957 un Contrato con la República Federal de Alemania relativo a la asistencia religiosa en el ejército, materia ésta, como ya apuntamos, competencia exclusiva del Estado Federal.

De esta forma nació, por primera vez, un Derecho evangélico pacticio autónomo e independiente del sistema concordatario católico. No se trataba ya de Contratos realizados a remolque de Concordatos preexistentes,

¹⁴ En cuanto al iter parlamentario del art. 140 G.G., cfr. SIEGFRIED GRUNDMANN u. HENDRIK RUST, *Entstehungsgeschichte von Art. 140. Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Hamburg 1950-1971, pág. 2.

El texto original del artículo 140 G.G. es el siguiente: «Die am 8. Mai 1945 bestehenden Verträge mit den Kirchen bleiben in Kraft, bis die durch neue von den Ländern abzuschliessende Verträge ersetzt werden.»

¹⁵ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 271.

¹⁶ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., págs. 82-83.

sino del hecho que las Iglesias territoriales evangélicas momentáneamente tomaron la iniciativa en las fuentes prácticas del Derecho eclesiástico alemán¹⁷. Pero ya en 1956 la Santa Sede amplió con el Land de Nordrhein-Westfalen el Concordato Prusiano de 1929. A esta ampliación concordataria siguieron una serie de acuerdos especiales, como, por ejemplo, el acuerdo entre los obispos y el Land de Hessen de 1963, relativo a cuestiones económicas, que actualizaron los Concordatos todavía vigentes.

En el año 1965 la Santa Sede suscribió un Concordato propiamente dicho con el Land de Niedersachsen, Land que por cierto había dado lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1957, y que también había protagonizado el célebre Contrato de Loccum, que tuvo que ser ampliado en orden a poder equipararse al Concordato con la Santa Sede de 1965.

En los años 1965, 1969 y 1973 los Länder de Bayern, Saarland, Niedersachsen y Rheinland-Pfalz, respectivamente, en acuerdos con la Santa Sede, modificaron o ampliaron sus respectivos Concordatos¹⁸.

Como dato significativo también se puede señalar el Contrato de 1970 del Land Niedersachsen con la Comunidad religiosa libre de Niedersachsen (Freireligiöse Landesgemeinschaft Niedersachsen), como primer Acuerdo entre un Land y una comunidad religiosa no perteneciente a las grandes confesiones históricas¹⁹.

d) *Recapitulación*

A la vista de todo ello, quisiéramos resaltar algunas cuestiones que nos parecen fundamentales. En primer lugar, quisiéramos señalar en cuanto al mapa concordatario y contractual del Derecho eclesiástico alemán, que únicamente nos hemos dedicado a reseñar los Concordatos propiamente dichos, así como los Contratos más importantes de las Iglesias evangélicas territoriales (los suscritos con intervención parlamentaria). En este sentido, no debemos olvidar que existen toda una serie de acuerdos menores o especiales que complementan el sistema concordatario y contractual reflejado.

En segundo lugar, y en orden a comprender la cobertura territorial del Derecho eclesiástico pacticio en Alemania, se deben tener en cuenta que los actuales límites territoriales de los Länder no coinciden en absoluto con el ámbito de vigencia territorial de los Concordatos y algunos de los Contratos de las Iglesias evangélicas. En este sentido, los siguientes datos nos parecen significativos: frente a los cinco Concordatos y nueve Contra-

¹⁷ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, páginas 272-273.

¹⁸ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, páginas 274 y 294-295.

¹⁹ Cfr. WERNER WEBER, *Die deutschen Konkordate und Kirchenverträge...*, cit., páginas 225-231.

tos Iglesia-Estado existen 10 Länder y Berlín, con 22 Diócesis de la Iglesia Católica y 20 Iglesias territoriales evangélicas. Por consiguiente, y al no coincidir los límites territoriales diocesanos con los límites territoriales de los Länder, difícilmente pueden existir Concordatos y Contratos que no se salgan de los límites territoriales de un determinado Land. Como una visión detallada de la vigencia territorial de los Concordatos y Contratos eclesiásticos se nos presenta excesivamente complejo en tan corto espacio y no nos aporta nada esencial para la comprensión del tema concordatario y contractual del Derecho eclesiástico alemán, válganos la afirmación de ALEXANDER HOLLERBACH de que todo el territorio de la República Federal de Alemania está cubierto por una estrecha red concordataria y contractual²⁰.

En lo que hace referencia a la Iglesia Católica y con independencia del Concordato del Reich de 1933, que engloba todo el territorio de la República Federal, los distintos Concordatos de los Länder cubren, a causa de las múltiples variaciones limítrofes de estos últimos a lo largo de la historia, la totalidad del territorio nacional con excepción de Bremen y Hamburgo.

Prácticamente se puede afirmar lo mismo respecto de las Iglesias territoriales evangélicas, que con la salvedad de no disfrutar de un Contrato a nivel de Estado Federal y de no tener ningún acuerdo especial con el Saarland, como la Iglesia Católica, únicamente no tienen cubiertas contractualmente las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo²¹.

Por último, quisiéramos resaltar la importancia que el Derecho eclesiástico pacticio de la República Federal de Alemania ha ido adquiriendo, como hemos podido observar a lo largo de la historia, dentro de las fuentes del Derecho eclesiástico alemán. No cabe duda que el auge del Derecho eclesiástico pacticio no sólo se debe al hecho de ser la fuente jurídica idónea para regular aquellos asuntos del Derecho eclesiástico que por su propia naturaleza pueden calificarse de mixtos, sino también a la circunstancia de la existencia de una «competencia leal» entre las grandes Iglesias históricas.

El tema de la competencia, que puede parecer nimio y menos jurídico, se refleja también en la doctrina eclesiástica alemana, que según sus posiciones ideológicas, sitúa a una u otra confesión como impulsora del Derecho eclesiástico pacticio. Idénticos posicionamientos ideológicos tienen también su reflejo, como podremos observar, en la calificación jurídica de los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado.

²⁰ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 275; un estudio detallado de la vigencia territorial de los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado se encuentra en ALEXANDER HOLLERBACH, «Verträge zwischen Staat und Kirche...», cit., *loc. cit.*, págs. 60-67.

²¹ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 276.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONCORDATOS Y CONTRATOS IGLESIA-ESTADO EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Antes de entrar a estudiar la naturaleza jurídica de los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado, nos parece oportuno acotar, aunque sólo sea terminológicamente, la materia objeto de estudio.

Evidentemente, el término Concordato únicamente hace referencia a aquel tipo de Contrato entre la Santa Sede y un Estado soberano que, suscrito bajo forma diplomática y solemne, tiene como finalidad la regulación jurídica de todas las cuestiones de interés común. Por consiguiente, quedan fuera de dicho término todos los acuerdos suscritos por la Iglesia Católica o por alguno de sus representantes que no reúnan los anteriores requisitos. Esta precisión, aunque aparentemente obvia, nos parece importante en orden a facilitar una distinción puntual de la naturaleza jurídica de los Concordatos con los demás Contratos Iglesia-Estado.

En lo que hace referencia a las Iglesias evangélicas, también nos limitaremos al estudio de los Contratos evangélicos Iglesia-Estado (Evangelische Staatskirchenverträge), que *a priori* no deben confundirse con los simples *acuerdos* («Vereinbarung») o *convenciones* («Abkommen»). Mientras que los Contratos evangélicos Iglesia-Estado requieren para su calificación como tales la aprobación parlamentaria y sinodal solemne, los denominados acuerdos o convenciones no tienen por qué reunir los citados requisitos.

En definitiva, lo que podemos decir respecto de la naturaleza jurídica de Concordatos y Contratos Iglesia-Estado no incluye acuerdos contractuales menores o especiales que tanto la Iglesia Católica como las Iglesias evangélicas puedan suscribir en un momento determinado, o bien complementando Concordatos o Contratos ya existentes o bien supliendo la falta de éstos.

1. *La naturaleza jurídica. Cuestión previa*

A pesar de haber acotado previamente la materia objeto de estudio, el tema de la naturaleza jurídica de los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado es una de las cuestiones más controvertidas del Derecho eclesiástico alemán. Las posiciones de la doctrina son tan dispares, variadas y en ocasiones tan sorprendentes, que es realmente muy difícil hablar de una doctrina mayoritaria, o incluso de una línea más o menos común en el Derecho eclesiástico alemán. Se llega a negar el carácter internacional de los Concordatos e incluso se les equipara a los Contratos Iglesia-Estado, que, por otro lado, son considerados, por algún sector de la doctrina, como simples contratos administrativos. También ocurre todo lo contrario; en

el sentido de querer elevar los Contratos Iglesia-Estado a nivel concordatario, atribuyendo a los Contratos evangélicos, sin aparente justificación, una serie de características que, a nuestro entender, no le son propias.

Aparentemente, las extrañas soluciones jurídicas que se proponen se deben, más que nada, a un mal entendido principio de igualdad religiosa que pretende equiparar a toda costa realidades fácticas distintas²². Y cuando hacemos referencia a esta errónea interpretación de la igualdad religiosa, no podemos evitar creer que aquélla se debe fundamentalmente a la poca objetividad, para no hablar de «partidismo religioso», de la propia doctrina alemana.

Hechas estas puntualizaciones, y a la vista de las dificultades para determinar la naturaleza jurídica de los Concordatos y Contratos Iglesia-Estado en el Derecho eclesiástico alemán, proponemos un estudio por separado del Derecho pacticio católico y evangélico, donde intentaremos exponer desde la doctrina más clásica hasta los planteamientos más heterodoxos.

2. *La naturaleza jurídica de los Concordatos*

Con independencia de la pertenencia o no de los Concordatos al ámbito del Derecho internacional público —cuestión ésta que trataremos más adelante—, existen alrededor del Derecho concordatario tres teorías fundamentales también en la doctrina alemana:

En primer lugar, la denominada «Privilegientheorie» o teoría de los privilegios, que considera todos los acuerdos y obligaciones que la Iglesia Católica hubiese podido contraer con algún Estado como simples concesiones magnánimas del Papa que en cualquier momento pueden ser revocadas unilateralmente por la Iglesia Católica.

Como contrapunto a esta primera teoría existe también la «Legaltheorie» o teoría legal que considera los Concordatos simplemente como el consentimiento jurídicamente irrelevante de la Iglesia a un acto legislativo del Estado²³. De acuerdo con esta teoría, la protección jurídica de la parte no estatal no alcanza siquiera la ofrecida por cualquier contrato administrativo.

Por último, la «Vertragstheorie» o teoría contractual —que, obviamente, es la que mayor aceptación tiene desde la incorporación de los Kirchenartikel de Weimar en la Ley Fundamental de Bonn—, donde Iglesia y Estado se contraponen con igualdad de derechos en un sistema que se caracteriza fundamentalmente por la coordinación amistosa²⁴.

²² ALEXANDER HOLLERBACH se defiende negando esta circunstancia. En este sentido, cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Verträge zwischen Staat und Kirche...», cit., *loc. cit.*, pág. 104.

²³ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., pág. 77.

²⁴ Cfr. HERMANN WEBER, «Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts...», cit., *loc. cit.*, pág. 24.

Por consiguiente, y siempre según esta conocida posición, los Concordatos son auténticos Contratos entre Iglesia y Estado que obligan por igual a ambas partes²⁵.

No obstante, y a pesar de que hemos dicho la teoría contractual es la más aceptada, parte de la doctrina, como, por ejemplo, EMIL HERRMANN, GUSTAV RÜMELIN y KLAUS OBERMAYER, defienden una versión matizada de la misma, que en la práctica la hace muy semejante a la teoría legal. Se trata de la denominada «Subordinationsrechtliche Vertragstheorie» o teoría contractual de la subordinación jurídica, que incorpora los Concordatos en el ámbito jurídico interno del Estado y no les equipara, sino les somete al Derecho constitucional. De tal forma que la suspensión de la vigencia de un Concordato no se rige por las normas de Derecho internacional público, sino que la modificación de la normativa constitucional de un Estado puede dar lugar a la misma²⁶.

Y con ello ya hemos llegado a otro de los puntos conflictivos en la calificación jurídica de los Concordatos. Mientras la doctrina mayoritaria considera a éstos como tratados de Derecho internacional público²⁷, algún sector de la doctrina eclesiástica les niega este carácter internacional y les inserta en otras categorías jurídicas.

Los autores contrarios a la tesis internacionalista, aunque no niegan el carácter de sujeto de Derecho internacional a la Santa Sede y también reconocen que los Concordatos cumplen todos los requisitos formales de los tratados internacionales públicos, consideran que los Concordatos no pertenecen al ámbito del Derecho internacional por la simple razón de que no se trata de regular cuestiones que afecten a la Iglesia Católica como sujeto del Derecho internacional, sino que la función de los Concordatos simplemente consiste en legislar de forma coordinada sobre una determinada parcela del ordenamiento jurídico interno, que no es otra que el Derecho eclesiástico del Estado²⁸.

En este mismo sentido, no se considera al Papa como representante de toda la Iglesia Católica, sino únicamente como representante de aquella parte de Iglesia Católica que, situada territorialmente dentro de los límites de un mismo Estado, se compromete contractualmente con éste²⁹.

¿Pero si no se considera a los Contratos como tratados internacionales, en qué otra categoría jurídica se les puede insertar? En principio, en

²⁵ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 282.

²⁶ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., pág. 77.

²⁷ Vid. F. BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Band 1, München u. Berlin 1960, páginas 163-168; G. DAHM, *Völkerrecht*, Band 3, Stuttgart 1961, págs. 12-14; P. GUGGENHEIM, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Band 1, Basel 1948, págs. 205-207; F. A. FREIHERR v.d. HEYDTE, *Völkerrecht*, Band 1, Köln 1958, págs. 186-188.

²⁸ En este sentido, cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Verträge zwischen Staat und Kirche...», cit., *loc. cit.*, págs. 96 y sigs.; KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., página 77.

²⁹ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., pág. 78.

las mismas categorías que los Contratos Iglesia-Estado de las Iglesias territoriales evangélicas. Siendo dicha naturaleza jurídica objeto de estudio pormenorizado en el siguiente epígrafe, nos remitimos a lo que sobre este tema podamos decir más adelante.

De todas formas, no debemos olvidar que la doctrina mayoritaria defiende el carácter internacional de los Concordatos, y que incluso autores como ALEXANDER HOLLERBACH han revisado recientemente sus posiciones inicialmente contrarias a esta tesis. En este sentido, el citado autor hace referencia a la Convención de Viena de Derecho contractual internacional de 22 de mayo de 1969, donde, a pesar de la participación de la Santa Sede, no se hizo especial mención del Derecho concordatario por considerarlo parte integrante del Derecho contractual internacional³⁰.

3. *Naturaleza jurídica de los Contratos Iglesia-Estado de las Iglesias evangélicas territoriales*

En relación a la naturaleza jurídica de los Contratos Iglesia-Estado de las Iglesias evangélicas territoriales, cabe decir que la confusión doctrinal es igualmente importante. En un primer momento, se les consideró simples contratos administrativos³¹. Esta postura doctrinal, muy semejante en sus efectos prácticos a la teoría legal del Derecho concordatario, parecía lógica si tenemos en cuenta que el contrato administrativo es el medio jurídico corriente que emplea el Estado en sus relaciones con los particulares. De todas formas, y a pesar que las Iglesias territoriales evangélicas no tienen carácter de sujeto de Derecho internacional, la doctrina fue reconsiderando su postura al respecto. Fundamentalmente porque cuando hablamos de Iglesias territoriales no estamos tratando con simples particulares o asociaciones privadas, sino nada menos que con Iglesias históricas del Derecho eclesiástico alemán que ostengan el rango corporativo público por derecho propio. Y con ello no queremos significar que el rango de corporación de derecho público sea condición indispensable para que una confesión religiosa pueda contratar con el Estado —cuestión tampoco del todo pacífica en el Derecho eclesiástico alemán—, sino únicamente señalar que el propio Derecho eclesiástico del Estado no considera a las confesiones religiosas como simples particulares, sino que les atribuye un rango jurídico público que, sin integrarles dentro del aparato jurídico-administrativo del Estado, les ofrece amplias posibilidades en el ámbito jurídico-público³².

³⁰ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 284.

³¹ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, página 282.

³² En relación al concepto corporativo y su aplicación a las confesiones religiosas, pueden verse las siguientes obras: vid. GODEHARD JOSEF EBERS, *Staat und Kirche im neuen Deutsch-*

Además, cómo se puede calificar un contrato de administrativo cuando sus formalidades de suscripción, desde el punto de vista estatal, son idénticos a los que rigen en el Derecho internacional y, por tanto, en el Derecho concordatario. Es este sentido, no debemos olvidar que el procedimiento contractual estatal para la formalización de este tipo de contratos es el siguiente:

- a) El Gobierno estatal acuerda con la dirección eclesiástica el texto contractual y lo remite al Parlamento.
- b) El Parlamento da su conformidad al texto contractual mediante ley, que es publicada en el *Boletín Oficial*.
- c) El contrato es ratificado por el Jefe del Estado, y se procede al intercambio de documentos de ratificación.
- d) Se procede a la publicación en el *Boletín Oficial* de la fecha de entrada en vigor del Contrato³³.

Al hilo de las anteriores consideraciones, aparece otra característica esencial de los Contratos Iglesia-Estado, que no es otra que su carácter normativo. Dicho carácter normativo no es solamente ajeno a los contratos administrativos, sino además se produce al más alto nivel legislativo. KLAUS OBERMAYER equipara este tipo de Contratos Iglesia-Estado con

land, München 1930; ERNST FORSTHOF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band I, Allgemeiner Teil 9. neubearbeitete Auflage, Berlin und München 1966; JOHANN FRANK, «Kirchlicher Körperschaftsstatus und neuere staatliche Rechtsentwicklung», en *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht* (ZevKR), Band 26, 1981, págs. 51-76; ERNST FRIESENHAHN, «Die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts», en *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Berlin 1974, págs. 545-585; ALEXANDER HOLLERBACH, «Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts», en *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, Band I, Münster 1969, págs. 46-47; ERNST KUHLE, *Die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihre Gliederungen im Vergleich zu der Staatsaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände*, Düsseldorf 1949; HILMAR LYNKER, *Die Rechtsgrundlagen der öffentlichen Körperschaft im heutigen Verwaltungsrecht*, Bonn 1960; ERNST GOTTFRIED MAHRENHOLZ, «Kirchen als Korporationen», en *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht* (ZevKR), Band 20, 1975, págs. 43-76; KLAUS MEYER-TESCHENDORF, «Der Körperschaftsstatus der Kirchen», en *Archiv des öffentlichen Rechts* (AÖR), Band 103, Tübingen 1978, págs. 289-333; PAUL MIKAT, «Kirchen und Religionsgemeinschaften», en *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Berlin 1960, págs. 111-243; DIETER MRONZ, «Körperschaften und Zwangsgliedschaft. Die Staatsorganisations- und grundrechtliche Problematik der Zwangsverbände aufgezeigt am Beispiel von Arbeitskammern», en *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 209, Berlin 1973; HANS SCHLUTER, *Die öffentlich-rechtliche Körperschaft*, München 1908; GERD SCHMIDT-EICHTAEDT, *Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts? Eine Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Status von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften*, Köln, Bonn, München 1975; HANS SCHUTZE, *Der Status der kleineren Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Göttingen 1973; WILLI STEIN, *Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ein Beitrag zur Theorie der Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere zur Frage nach Wesen und Rechtsstellung der kirchlichen Verbände vornehmlich auf Grund der Entwicklung des preussischen Rechts*, Köln 1955; HERMANN WEBER, «Die Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes», en *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 32, Berlin 1966.

³³ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., pág. 77.

los denominados Contratos de Estado (Staatsverträge), que son aquellos contratos suscritos por el Estado Federal con los Estados federados, y también aquellos otros suscritos entre Estados federados³⁴.

Así, pues, y a la vista de todo ello, la determinación de la naturaleza jurídica de los Contratos Iglesia-Estado de las Iglesias territoriales evangélicas no parece del todo simple. No se trata de un contrato administrativo, tampoco de un tratado internacional y aunque se puedan equiparar a los Contratos de Estado, tampoco se puede decir que lo sean. De ahí que sean considerados *auténticos Contratos de Derecho coordinativo* (echte koordinationsrechtliche Verträge), que no pertenecen ni al Derecho estatal ni tampoco al Derecho internacional público, sino que constituyen un derecho público *sui generis* en la división entre el ámbito estatal y eclesial³⁵.

IV. CONCORDATOS Y CONTRATOS IGLESIA-ESTADO ACTUALMENTE VIGENTES

Para concluir ofrecemos la siguiente relación de Concordatos y Contratos Iglesia-Estado que ostenta la naturaleza jurídica anteriormente descrita:

- 1) El Concordato de la Santa Sede con el Estado de Baviera de 29 de marzo de 1924, modificado con fecha de 7 de octubre de 1968.
- 2) El Contrato entre el Estado de Baviera y la Iglesia evangélica-luterana en Baviera a la derecha del Rin (Evangelisch-Lutherische Kirche rechts des Rheins) de 15 de noviembre de 1924, modificado con fecha de 7 de octubre de 1968.
- 3) El Concordato de la Santa Sede con el Estado de Prusia de 14 de mayo de 1929, que sigue teniendo vigencia en aquellos Länder que en su momento hubiesen pertenecido a Prusia, salvo en aquellos Estados federados que mientras tanto hubiesen suscrito Concordatos particulares con la Santa Sede.
- 4) El Contrato del Estado de Prusia con la Iglesia evangélica territorial de 11 de mayo de 1931, cuya vigencia se rige por las mismas reglas que el Concordato.
- 5) El Concordato de la Santa Sede con el Estado de Baden de 12 de octubre de 1932.
- 6) El Contrato entre el Estado de Baden y la Iglesia territorial evangélica protestante unida de Baden (Vereinigte Evangelische-

³⁴ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., pág. 78.

³⁵ Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, «Die vertragsrechtlichen Grundlagen...», cit., *loc. cit.*, páginas 282-283.

- Protestantische Landeskirche Badens) de 14 de noviembre de 1932.
- 7) El Concordato de la Santa Sede y el Reich de 20 de julio de 1933. Este Concordato se considera vigente también en materias que en principio pertenecen al ámbito competencial de los Länder, siempre y cuando éstos no legislen sobre los mismos.
 - 8) El Contrato del Estado de Niedersachsen con la Iglesia territorial evangélica de Niedersachsen de 19 de marzo de 1955, ampliado el 4 de marzo de 1965.
 - 9) El Contrato de la República Federal de Alemania con la Iglesia evangélica en Alemania (Evangelische Kirche in Deutschland) sobre Militärseelsorge de 22 de febrero de 1957.
 - 10) El Contrato del Estado de Schleswig-Holstein con las Iglesias territoriales evangélicas en Schleswig-Holstein (Evangelische Landeskirchen in Schleswig-Holstein) de 23 de abril de 1957.
 - 11) El Contrato del Estado de Nordrhein-Westfalen con la Iglesia territorial de Lippen (Lippische Landeskirche) de 6 de marzo de 1958.
 - 12) El Contrato del Land de Hessen con las Iglesias territoriales evangélicas en Hessen (Evangelische Landeskirchen in Hessen) de 18 de febrero de 1960.
 - 13) El Contrato del Land de Rheinland-Pfalz con las Iglesias territoriales evangélicas en Rheinland-Pfalz (Evangelische Landeskirchen in Rheinland-Pfalz) de 13 de febrero de 1962.
 - 14) El Concordato de la Santa Sede y el Estado de Niedersachsen de 28 de febrero de 1965³⁶.

³⁶ Cfr. KLAUS OBERMAYER, *Kommentar... Art. 140 G.G....*, cit., págs. 82-83.