

de Testigos de Jehová sobre el ya citado proyecto italiano de ley de libertad religiosa; un trabajo de Mastino sobre la dimensión jurídica de la doctrina y la práctica religiosa de los Santos de los Últimos Días en Italia; y, por último, un estudio de Ventura sobre este concreto grupo religioso.

A modo de síntesis, puede decirse que nos encontramos ante un exhaustivo, profundo y muy sugerente estudio colectivo sobre el régimen jurídico de las confesiones religiosas no católicas en Italia, así como sobre sus perspectivas de futuro y posibles líneas de evolución, en el que participan algunos de los más destacados especialistas italianos y españoles, aportando una serie de reflexiones de notable interés, no sólo para el conocimiento de la experiencia italiana, sino también para el estudio de nuestro propio sistema de Derecho Eclesiástico español, tan estrechamente relacionado con el sistema vigente en el país vecino, pues, aunque los principios que regulan nuestro sistema de relaciones con las confesiones religiosas minoritarias, son, en parte, bien diferentes, no cabe duda de que la experiencia de ambos ordenamientos jurídicos en este punto puede situarse dentro de unas coordenadas muy similares, y ello, dejando al margen la lógica semejanza, desde el punto de vista sociológico, entre las confesiones minoritarias de ambos países latinos. Por todo ello, y por otras muchas razones que no se le ocultarán al lector, el libro citado resulta de enorme utilidad y obligada consulta para todo estudioso sensibilizado por las muchas y novedosas cuestiones implicadas en el tratamiento, por parte del Estado, de las confesiones religiosas minoritarias.

DOLORES GARCÍA HERVÁS

ROSSELL GRANADOS, JAIME: *Los acuerdos del Estado con las Iglesias en Alemania*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, «Cuadernos y Debates» núm. 67, Madrid, 1997, 136 pp.

Siempre han suscitado los acuerdos del Estado con las confesiones religiosas en Alemania gran interés por parte de la eclesiasticística española e italiana. El artículo 7 de la constitución italiana de 1947 preveía la celebración de *intese* entre el Estado italiano y las confesiones no católicas. Pero pasaron cuarenta años hasta que se celebró la primera *intesa*. En España, el artículo 7 de la ley de libertad religiosa de 1980 prevía igualmente el establecimiento de acuerdos o convenios de cooperación entre el Estado y las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas que por su ámbito y número de creyentes hubiesen alcanzado notorio arraigo. En 1992 se celebraron los primeros acuerdos con base a ese texto.

Mucho antes de que tales acuerdos o *intese* fueran Derecho vigente ya

había florecido, tanto en Italia como en España, una doctrina abundante sobre su naturaleza jurídica. En 1983, apenas promulgada la ley de libertad religiosa, Pedro Lombardía ya se había pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los posibles convenios, asimilándolos a las leyes paccionadas navarras (cfr. *Fuentes del Derecho Eclesiástico español*, en «Derecho Eclesiástico español», 1.^a ed., Pamplona, 1980, p. 200). Llegaba a esa conclusión tras hacerse cargo de la situación del Derecho Eclesiástico pacticio en Alemania.

El correspondiente Derecho alemán era conocido por los estudiosos españoles fundamentalmente a través de las ponencias que ilustres eclesiasticistas alemanes, como Hollerbach, Listl y von Campenhausen, habían publicado en castellano con motivos del I Simposio Hispano-Alemania organizado por la Universidades Pontificias de Comillas y Salamanca, en 1978, y el II en 1987. A ellos habría que añadir otros estudios publicados por españoles conocedores de la realidad alemana, como Rouco Varela y más recientemente Zabalza.

El reciente estudio de Rossell, realizado en Alemania y con bibliografía alemana, supone una novedad, no sólo por ser más extenso que los anteriores, e incluir la situación de la ex República Democrática Alemana, sino porque se mueve en un terreno distinto. Los anteriores estudios, pese a estar realizados por grandes especialistas, tenían en su planteamiento una finalidad más bien divulgadora. Trataban de dar a conocer el Derecho Eclesiástico pacticio alemán a los eclesiasticistas españoles en la medida en que a éstos les preocupaban ciertos interrogantes muy concretos en relación con el futuro Derecho Eclesiástico pacticio español. Y la principal cuestión que a la sazón preocupaba era su naturaleza jurídica: cómo encuadrar esos futuros acuerdos en el sistema de fuentes del Derecho español o en el ámbito del Derecho internacional.

El estudio de Jaime Rossell tiene a mi modo de ver la virtud no de hacer encuadrable el Derecho Eclesiástico pacticio alemán en el sistema de fuentes español o italiano –tarea a mi modo de ver imposible–, efectuando paralelismos, sino en el propio ordenamiento jurídico alemán. Su estudio nos hace conocer mejor el Derecho Eclesiástico alemán, que presenta perfiles muy distintos al italiano o al español. El tema, por ejemplo, de la naturaleza de tratado internacional del concordato no resulta problemático desde el punto de vista de la personalidad internacional de la Santa Sede, sino desde el punto de vista del *ius tractatus* internacional de los *Länder* y de la vigencia del concordato nacional de 1933. La EKD (Evangelische Kirche in Deutschland) es, por otra parte, un fenómeno religioso no asimilable a los grupos protestantes o a sus federaciones existentes en España.

A esto hay que añadir que el Derecho Eclesiástico pacticio español e italiano en sus inicios doctrinales se planteó como un problema *de iure condendo*: ¿Cómo habrán de ser esos acuerdos? ¿Cuál debe ser su procedimiento de

elaboración? ¿Quiénes son los sujetos aptos por parte del Estado y por parte de las confesiones para asumir los correspondientes compromisos?, etcétera. En el caso alemán ese Derecho pacticio se plantea de un modo muy distinto. La doctrina no hace frente a la necesidad de inaugurar, como consecuencia de un nuevo orden contitucional, un Derecho Eclesiástico pacticio, sino que el origen de ese Derecho Eclesiástico pacticio se pierde en la noche de los tiempos. Es una constante del Derecho Eclesiástico alemán que se impone a los cambios constitucionales que se producen como consecuencia de las dos guerras mundiales y últimamente como consecuencia de la reunificación de las Alemanias del Este y del Oeste. Actualmente se plantea qué encaje tiene el Concordato de 14 de junio de 1929 de la Santa Sede con Prusia o el acuerdo eclesiástico de ese mismo *Land* con la Iglesia evangélica de 11 de mayo de 1931 o los convenios con las ciudades libres de Anhalt y Braunschweig. A lo largo del tiempo hay *Länder* que desaparecieron y otros que han cambiado de fronteras. Los marcos constitucionales son también variables. No hay que crear un Derecho Eclesiástico pacticio, sino que ya está creado y en circunstancias constitucionales y de Derecho de gentes muy variadas. El Derecho Eclesiástico pacticio alemán mira mucho al pasado.

Tanto en Italia como en España la gran preocupación era, y en parte continúa siendo, la calificación de esos pactos con las confesiones religiosas en el marco del Derecho internacional. Desde la monografía de Henri Wagnon *Concordats et droit internacional*, publicada en 1935, se ha hecho doctrina común considerar el concordato un tratado internacional, con o sin mayores matizaciones. A partir de entonces, la doctrina italiana y española comenzó a contruir un Derecho Eclesiástico sobre bases internacionalistas: recepción formal, recepción material, presupuesto de hecho, ejecución de sentencias, etcétera. La teoría de los ordenamientos jurídicos primarios de Santi Romano es su complemento. Esos criterios de referencia tienen en el Derecho Eclesiástico alemán escasa significación. El que a partir de una determinada época histórica el concordato –por ejemplo, el celebrado con Baviera en 29 de marzo de 1924– tenga comúnmente la consideración de tratado internacional no resuelve grandes cuestiones y su problemática jurídica resulta similar a la del paralelo acuerdo eclesiástico de 15 de noviembre de 1924 con la Iglesia evangélico-luterana de Baviera, no agraciado con la calificación de tratado internacional. El decidido reconocimiento, incluso constitucional, de ciertas confesiones religiosas o alguno de sus elementos como corporaciones de Derecho público resulta rompedor a la hora de construir una teoría jurídica sobre la posición básica de las confesiones dado el carácter historicista de ese reconocimiento. Las que podríamos llamar *grandes tomas de posición* no resultan tales.

«Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas son una de las

características determinantes del Derecho Eclesiástico alemán vigente», escribe el profesor Robbers, que prologa el libro, añadiendo a continuación como ese Derecho pacticio crece y crece «haciendo crecer las recopilaciones legislativas estatales». Esa es la realidad alemana y esa es la realidad en la que nos introduce el libro de Rossell, que no entra a analizar los contenidos concretos de esa multiplicidad de normas pacticias, sino su mecánica y coordenadas de funcionamiento.

El primer capítulo está dedicado al federalismo alemán, visto desde la perspectiva de ese Derecho pacticio. Y al respecto hace notar que, en principio, a tenor del artículo 70.1 de la Ley Fundamental, los *Länder* tienen la facultad de legislar en todas aquellas materias en las que la regulación no está atribuida a la Federación. No obstante, la Federación puede delegar en un *Land* su facultad legislativa. Además, existe una legislación concurrente sobre determinadas materias, en virtud de la cual los *Länder* pueden legislar en ausencia de legislación federal, según el artículo 74. Tal hipótesis se da en algunas materias de Derecho Eclesiástico. A tenor del artículo 75, hay materias en las que la Federación promulga normas básicas, que los *Länder* han de desarrollar. Finalmente, el artículo 32 de la Ley Fundamental permite a los *Länder* concluir, sobre materias de su competencia, acuerdos con Estados extranjeros, que requieren no obstante aprobación del gobierno federal. De ahí se suele deducir que los *Länder*, al igual que la Federación, son sujetos de Derecho internacional. Por otra parte la promulgación de la Ley fundamental no deroga aquellas disposiciones de los estados federados no contrarias a la constitución federal. De ahí se sigue que continúen en vigor muchos acuerdos de Derecho Eclesiástico anteriores a la Segunda Guerra Mundial, siendo competentes para aplicarlos cada uno de los *Länder*. Además, al conservarse los artículos de la Constitución de Weimar –136 a 141– en materia eclesiástica, en el nuevo orden constitucional, se previene en gran medida la posibilidad de detectar conflictos entre federación y Estados federados en materia eclesiástica. No hay que reinterpretarlo todo. Las constituciones de los *Länder* o bien se remiten a la constitución de Weimar o tienen una constitución y legislación eclesiástica de acuerdo con ella.

Respecto a los principios informadores del Derecho Eclesiástico alemán se detiene principalmente en el de paridad. Las dos grandes iglesias, la evangélica y la católica, han de recibir el mismo trato. Un segundo nivel de paridad consiste en la paridad de todas las confesiones con rango de corporaciones de Derecho público que pueden crear normas jurídicas con eficacia en el ámbito del Derecho público. Hay por último un criterio de paridad entre las confesiones que ostentan el rango de corporaciones de Derecho público y las que carecen de él. Los pactos individualizados encauzan esas exigencias de paridad y la aprobación parlamentaria su carácter democrático.

El capítulo II proporciona una panorámica de la evolución histórica del sistema de acuerdos. En el siglo XIX diversos príncipes territoriales firmaron acuerdos con la Iglesia católica. Ello constituyó en su momento una novedad. Pero con la llegada de la constitución de Weimar esos acuerdos pasan a constituir la regla general, el modo normal de crear Derecho Eclesiástico. Se detiene en el estudio de la sentencia de 26 de marzo de 1957 relativa la vigencia del concordato nacional de 1933 y su obligatoriedad en relación con los *Länder*. La sentencia considera que el concordato de 1933 sigue vigente. No obstante, los *Länder* no están obligados a cumplir los compromisos asumidos por la Federación, en la medida en que la nueva constitución –la ley fundamental– les otorga competencias de las que antes carecían, cual es el caso de la legislación escolar, materia sobre la que versa la sentencia. Mientras en la Alemania del Oeste la renovación de acuerdos seguirá un curso normal, en la del Este sólo se celebrarán dos acuerdos, uno con la Iglesia católica y otro con la evangélica de contenido muy limitado. Tampoco se reconocerá en el Este a ninguna confesión la condición de corporación de Derecho público. En los años sesenta surge una corriente contraria a los pactos eclesiásticos. Pero no se vio corroborada por la práctica. En virtud del principio de paridad, y dado que la Iglesia católica tenía un concordato vigente, se hizo necesario adoptar acuerdos con las comunidades religiosas evangélicas. Esos acuerdos quedaban pendientes. Hubo que interrumpirlos como consecuencia de la guerra. El de 22 de febrero de 1957, relativo a asistencia religiosa a las fuerzas armadas, tiene incluso nivel federal. En 26 de febrero de 1965 se celebró un concordato entre la Santa Sede y el *Land* de Baja Sajonia sobre la enseñanza de la religión en la escuela. En algunos *Länder* se han celebrado acuerdos con comunidades judías. Algunos nuevos *Länder* prevén expresamente en sus constituciones la posibilidad de celebrar acuerdos eclesiásticos. En la realidad ninguna confesión carente de la condición de corporación de Derecho público ha firmado un acuerdo. El autor considera que, no obstante, no existe ningún inconveniente en el Derecho alemán que lo impida.

El tercer capítulo está dedicado a unas *consideraciones terminológicas* relativas al modo de denominar este tipo de acuerdos. Llama, siguiendo una terminología de Weber, *acuerdos superiores* o *Hauptverträge* a los que resuelven un conjunto amplio de cuestiones frente a los que resuelven una cuestión concreta. Por el contenido los divide en acuerdos de status, de cooperación y de prestación. Los que no necesitan aprobación parlamentaria los denomina acuerdos administrativos o *Verwaltungsabkommen*. Concordato, *Koncordat*, queda reservado para los acuerdos con la Santa Sede efectuados en forma solemne y siguiendo la praxis diplomática de los tratados internacionales. Esa expresión no abarcaría los acuerdos sobre un tema puntual o los realizados

con un obispado o incluso con la Santa Sede. *Kirchenverträge* se utiliza preferentemente para los acuerdos con las iglesias evangélicas, sin que falte algún autor, como Listl, que también utiliza esa expresión para referirse a los acuerdos con otras confesiones a falta de otra mejor. Aquel que se establece con la Iglesia evangélica sería denominado *Evangelischer Vertrag*. Entiende que se podría calificar de concordato un acuerdo amplio hecho con la conferencia episcopal. Todas estas consideraciones se mueven en un terreno puramente terminológico; y no pretenden sentar una categoría doctrinal basada en la naturaleza jurídica de esos acuerdos, cuestión que aborda en el capítulo siguiente.

Se inclina por denominar *Verträge* a aquellos acuerdos o convenios que requieren aprobación parlamentaria y *Verwaltungsverträge* a los que no requieren esa aprobación. Llama *Vereinbarung* o *Abkommen* o *Abmachungen* a los que no necesitan de esa aprobación. A mi modo de ver, la necesidad o no de aprobación parlamentaria depende de las competencias del parlamento sobre determinadas materias. Generalmente un acuerdo sobre una materia puntual –eso es lo propio de un *Vereinbarung* o *Abkommen* o *Abmachungen*– no requiere aprobación parlamentaria; pero no siempre es así. En la página 69 se inclina por llamar *Staatkirchenverträge* los acuerdos que necesitan aprobación parlamentaria, frente a los *Verwaltungsverträge* o acuerdos administrativos. Tal terminología nos parece más acertada. *Staatkirchenvertrag* indica bien que es el Estado en cuanto tal el que queda comprometido en el acuerdo y no simplemente un Ayuntamiento u otra institución pública.

Con todo, conviene distinguir entre *simples acuerdos administrativos* y *acuerdos administrativos de ejecución*. En efecto, aprobado un texto pactado se hace necesario adoptar una serie de normas de ejecución de lo acordado; y esas normas ya no tienen que tener rango de ley. Ahora bien, a mi modo de ver conviene distinguir entre aquellos acuerdos de ejecución que traen su causa en un texto aprobado por el parlamento, de aquellos otros convenios que en razón de la materia de la que tratan no tienen que se aprobados por el parlamento ni se justifican por un acto parlamentario previo. La expresión *Nebenabmachungen*, de Hollerbach, parece acertada –y así lo recoge Rossell, pp. 69-70– para esos acuerdos de ejecución o complementarios.

A la hora de tratar de la naturaleza jurídica del *Staatkirchenvertrag*, se hace eco de la doctrina que resalta el carácter internacional del concordato frente al simple *Staatkirchenvertrag*. También resalta que en relación con la praxis y procedimiento de firma y ratificación no hay diferencias entre el *Staatkirchenvertrag* y el concordato. De hecho mediante una misma ley se aprobó un concordato y los acuerdos evangélicos firmados por el *Land* de Baviera. No se pueden equiparar completamente, aunque conduzcan a los mismos resultados prácticos.

A mi modo de ver, la diferencia más relevante que existe entre la institución concordataria y el resto de acuerdos eclesiásticos deriva de que la institución concordataria se mueve en el ámbito del Derecho internacional. La Santa Sede que negocia con España es la misma que negocia con un *Land* alemán o con Túnez. La Santa Sede que celebró el concordato con España de 1851 es la misma que celebró los de 1979. A propósito del concordato cabe apelar a una praxis, a usos internacionales, a constantes históricas, al modo como deben interpretarse ciertas cláusulas que se repiten en relación con los acuerdos con distintos países. En el caso de los acuerdos con otras confesiones sólo son inteligibles de acuerdo con el Derecho interno de cada país. De hecho sólo algunos países, como Alemania, Italia y España, prevén esta clase de acuerdos. Y en cada caso el elemento decisivo de interpretación es el Derecho interno. Los acuerdos firmados por el Estado español con las comunidades judías o con las comunidades evangélicas resultan muy distintos a los correspondientes tratados alemanes. En suma, celebrado un concordato, basta conocer el Derecho internacional para conocer las consecuencias jurídicas de lo acordado. La interpretación de un convenio eclesiástico obliga a situarse en la perspectiva del Derecho interno, para conocer su efectividad.

En cuanto a la posición que esos acuerdos ocupan dentro del sistema normativo, sostiene el autor, a mi entender acertadamente, con Hollerbach, que su posición jurídica no está basada en la condición de corporaciones de Derecho público de ciertas confesiones o en la personalidad internacional de la Santa Sede. Deriva de la capacidad autonormativa de las confesiones reconocida por la constitución. Les otorga una posición de gran autonomía y un papel en la vida pública.

Sigue a Hollerbach que sostiene que la regulación de las relaciones entre el Estado y las iglesias en Alemania pertenecen a un orden jurídico propio, distinto del Derecho internacional, pero al mismo tiempo superior al meramente estatal. Tal orden es calificable como un ámbito de Derecho público, pero no un Derecho público meramente interno. Ello se manifiesta –como en el tratado internacional– en que el acuerdo por sí mismo es insuficiente y requiere una ley de consentimiento, una *Zustimmungsgesetz*, que convierta en obligatorio el acuerdo tanto para los ciudadanos como para el Estado. Son acuerdos; no leyes de directa aplicación.

Finalmente, a propósito de la naturaleza jurídica de los *Staatkirchenverträge* se plantea los problemas de colisión entre el Derecho interno del Estado y un acuerdo. Tras proporcionar una panorámica sobre las diferentes posiciones doctrinales, que reflejan variedad de puntos de vista, prefiere centrarse en las distintas soluciones que al respecto dan los *Länder*. La constitución de Baden-Württemberg, en su artículo 8, establece una norma que prevé la colisión y que

dice así: «los derechos y obligaciones, que fueron contraídos mediante acuerdos con las Iglesias católica y evangélica, no se modifican por esta constitución». La norma no pretende sentar un criterio general de superioridad de lo acordado sobre la constitución. Pero manifiesta una voluntad decidida de respetar los acuerdos. Ello lleva a que se considere que tampoco una ley ordinaria puede lesionarlos. La constitución de Renania del Norte Westfalia en su artículo 23 establece: «para la modificación de estos acuerdos eclesiásticos o la conclusión de nuevos acuerdos es necesario, además del consentimiento de las partes contratantes, una ley de *Land*». El artículo 67 de la Constitución de Hesse afirma que ninguna ley contraria a las reglas del Derecho internacional o a los acuerdos estatales es válida.

En ausencia de disposiciones constitucionales expresas, hay que acudir a la doctrina, que se decanta en pro de la soberanía del Estado, de tal modo que el Estado puede promulgar una ley contraria a lo acordado. La ley será válida, pero, en un ámbito distinto, el Estado continúa ligado por el compromiso contraído. En el mismo sentido se ha decantado el Tribunal Constitucional. Hollerbach sostiene que no debe permitirse que una constitución no aclare la cuestión. En tal sentido se han promulgado algunas leyes en las que se especifica que su contenido no modifica acuerdos ya firmados con las iglesias.

El capítulo V está dedicado a describir el proceso de elaboración de los acuerdos. No existen diferencias entre el modo de elaboración de esos acuerdos con la Iglesia católica y con las Iglesias evangélicas, en razón del principio de paridad. Si el sujeto es la federación –el *Bund*–, al presidente sólo corresponde la ratificación, correspondiendo la iniciativa a cualquier ministro, en la medida de su competencia. En cualquier caso es necesaria la aprobación parlamentaria.

Los *Länder* también puede hacer esos tratados en la medida de su competencia. También es necesaria la aprobación parlamentaria. El artículo 32.3 de la Ley fundamental establece: «en la medida en que los Estados tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del gobierno del *Bund*, concertar tratados con Estados extranjeros». Parece ser que, en virtud de la sentencia antes citada de 26 de marzo de 1957, no se comprende aquí a la Iglesia católica. Como consecuencia de ello el *Land* de Baja Sajonia intentó firmar un acuerdo con la Santa Sede en 1965. Frente a ello se invocó no la constitución, sino el artículo 2.2 del concordato de 1933 que dice: «en el futuro, la conclusión de un concordato con un *Land* en particular se realizará estando de acuerdo con el gobierno federal». Del intercambio epistolar entre el presidente del *Land* y el ministro de Asuntos exteriores, se sigue la necesidad de ese consentimiento federal, sin que se entre a fondo en el tema del artículo 32.2 de la constitución. En la práctica los *Länder* firman acuerdos

con autonomía, pero no dejan de informar al *Bund* sobre el proyecto de lo que van a firmar.

En el caso de la Iglesia católica, los obispos pueden celebrar y celebran acuerdos. Para ello la Santa Sede presta su consentimiento expreso, que comunica a la autoridad estatal. En el caso de la EKD existe un reglamento de funcionamiento sobre el modo de llevar a cabo las negociaciones. En el caso de otros grupos religiosos, como las comunidades judías, cada una actúa independientemente.

En relación con los convenios con la federación se sigue el artículo 77 y siguientes sobre tratados internacionales, tanto en el caso de la Iglesia católica como en el de la evangélica. En relación con los *Länder*, sólo la constitución del Renania del Norte Westfalia establece de manera clara la necesidad de aprobación parlamentaria. Pero en otros se sigue el mismo criterio. Un acuerdo sólo se considera en vigor tras su inserción en los correspondientes Boletines oficiales de promulgación.

En torno a la interpretación de los acuerdos eclesiásticos –cuestión que ocupa un nuevo capítulo–, vuelven a ponerse de relieve en esta materia criterios de gran respeto a los acuerdos, siempre dentro del marco de fidelidad a la constitución, siendo posible el recurso a los tribunales. Lo propio sucede con el tema de la extinción. La cláusula *rebus sic stantibus* se aplica con mucha parsimonia.

Cierra el volumen un capítulo en el que se enumeran las materias cuya competencia corresponde al *Bund* y aquéllas sobre las que tienen competencia suficiente los *Länder*. Un apéndice enumera la lista de acuerdos vigentes firmados hasta la actualidad en la República Federal Alemana, tanto con el *Bund* –cinco– como con los *Länder*, limitándose a los que han necesitado aprobación parlamentaria, para no hacer interminable la lista. Casi todos son o con la Iglesia católica o con la evangélica, existiendo entre ellos un cierto paralelismo en relación con las materias reguladas.

Pienso que con este libro el lector se hace una idea bastante exacta de la mecánica, problemática y transcendencia de este Derecho Eclesiástico pacticio alemán. No trata en ningún caso –entiendo que ello ha sido un acierto– de concretos problemas de relaciones entre Iglesia y Estado en Alemania, sino sólo de cómo se utiliza el instrumento jurídico pacticio en su contexto constitucional y jurídico.