

# CONCORDATOS EN LA UNIÓN EUROPEA: ¿UNA RELIQUIA DEL PASADO O UN INSTRUMENTO VÁLIDO PARA EL SIGLO XXI?\*

Iván C. IBÁN  
*Universidad Complutense  
Madrid*

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA IMPRECISIÓN DE LA PROGNOSIS EN LAS LLAMADAS CIENCIAS SOCIALES, PUES NO PASAN DE SER CIENCIAS HISTÓRICAS

Soy el único responsable pues el tema que pretendo desarrollar, aunque aprobado por las autoridades correspondientes de la Universidad de Lovaina, ha sido propuesto por mí. Pero del hecho de que asuma la responsabilidad no se deriva otra consecuencia, tal vez, que el que deba extenderme en poner de relieve las dificultades que conlleva el mismo.

Sin pretender entrar en detalladas explicaciones, de las que sería incapaz pues la noxología y la teoría del conocimiento son saberes en los que mi incompetencia es total, creo que la diferencia entre las llamadas ciencias puras y las ciencias sociales radica fundamentalmente en la incapacidad de las segundas de prever el futuro. Un químico puede prever la existencia de un nuevo elemento sin haber logrado identificarlo todavía, un especialista en astronomía puede deducir que en un determinado lugar del firmamento existe un objeto celeste que todavía no ha tenido la posibilidad de ver, incluso en el ámbito de una ciencia tan poco exacta como la medicina, un médico puede suponer que aplicando un determinado tratamiento a una enfermedad se obtendrá una mejoría o la curación total del

---

\* Una versión en inglés de este texto sirvió como base de mi intervención en la sesión de clausura (28 de febrero de 2003) de mi participación en el Curso 2002-2003 en la «Monsignor W. Onclin Chair of Comparative Canon Law» en la Katholieke Universiteit Leuven.

paciente. Pero un economista no logra prever con exactitud si una determinada acción subirá en el mercado de valores, o un politólogo si un determinado partido político vencerá en las elecciones. Por eso los economistas no son necesariamente millonarios, ni los politólogos Presidentes de Gobierno. ¿Y qué decir de los juristas?

Tal vez, junto con los historiadores, los juristas son quienes menor capacidad tienen de prever el futuro. Un historiador podría explicar con todo lujo de detalles las razones que llevaron al establecimiento de un Reino de Bélgica independiente, o a la restauración de la Monarquía en España como forma de Gobierno en el último cuarto del pasado siglo, pero no podrá prever con una mínima probabilidad de acierto si Bélgica se escindiría en dos Estados independientes o si se crearía una República Vasca en el norte de España. Eso sí, si tales hechos se producen, logrará explicar por qué las cosas han ido por ese camino.

Pero si la capacidad del historiador de prever el futuro es mínima, las cosas son aún más difíciles para el jurista. Al menos el historiador cuenta con unos datos futuros indiscutibles: todos moriremos, lo cual llevado al campo de la historia tiene alguna trascendencia. Permítanme un ejemplo español: Franco tenía inevitablemente que morir y ello, necesariamente, produciría un cambio en el panorama histórico-jurídico. Ni tan siquiera con esa certeza contamos los juristas.

Nuestra materia prima es la norma jurídica, sea cual sea su origen. Nadie sabe nunca cuánto una norma va a seguir siendo tal, o si perderá su fuerza normativa. Un nuevo ejemplo español: en nuestro tormentoso siglo XIX –que, naturalmente, se acaba bien empezado el XX– son varios los textos constitucionales que se promulgan con una vocación de larga permanencia y que, sin embargo, perdieron su eficacia en unos pocos años. Mientras tanto, la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil, que nació con una vocación de provisionalidad, ha estado en vigor más de un siglo.

Y es que la realidad normativa tiene muy corta capacidad de resistir al cambio. Desde luego, los grandes cambios políticos inspiran un cambio de la realidad normativa, piénsese en lo que ha quedado del Derecho de la Unión Soviética o, más marcadamente, de la República Democrática Alemana. Pero basta un cambio de punto de vista del legislador, en el mejor de los casos impulsado por un cambio social, para que millones de páginas de tratados jurídicos no tengan otra utilidad que la de atestar las bibliotecas de nuestras Universidades. Piensen en el más ilustre penalista de cualquier país de hace un siglo, sitúenle ahora ante la normativa de cualquier país europeo en materia de delitos ecológicos, económicos,

contra la discriminación sexual, ¿no creen ustedes que se movería en ese campo con menor soltura que un estudiante de primer año de Derecho de cualquiera de las actuales facultades jurídicas europeas?

\* \* \*

Yo creo que lo que se hace en el ámbito de las ciencias sociales es poner nombre a las cosas que ya han sucedido. Un economista decide llamar inflación a un fenómeno que venía ocurriendo desde hacía siglos sin que tuviera nombre alguno. No se decide cuándo concluye la Edad Media hasta que ha transcurrido mucho tiempo desde que ésta concluyera.

Se habían celebrado millones de matrimonios, o de contratos de préstamo, o de compraventa, incluso procesos penales o civiles, hasta que todo ello recibiera un nombre. El jurista sería una especie de párroco que va bautizando e imponiendo este o ese nombre, o de un encargado del Registro Civil que inscribe este o aquel nombre. Pero el niño ya existía antes. Y es una tarea necesariamente encaminada al fracaso, pues a su vocación nominalista y clasificatoria se oponen, desde siempre, la sociedad, ideando nuevas figuras a cada instante y, en tiempos recientes, un legislador –un Parlamento– con una vocación legiferante sin límites. La realidad social cambia aceleradamente, ello provoca cambios acelerados en las relaciones jurídicas, y el legislador de una parte siempre va por detrás de ella, y de otra provoca nuevas alteraciones en la realidad normativa. El estudioso del Derecho no puede seguir el ritmo del cambio de la realidad normativa. Piénsese en la legislación fiscal y conéctese con el fenómeno de los paraísos fiscales, y con las nuevas figuras ideadas por las grandes empresas para rebajar su coste fiscal: *stock options*, *leasing*, remuneración en especie, reducción de capital con fines remuneratorios al accionista, y se comprenderá a lo que pretendo referirme.

\* \* \*

Es más, yo creo que cuando los científicos sociales intentan realizar una anticipación de lo que será el futuro, son plenamente conscientes de su incapacidad de prever cuál será éste. Lo que tratan es de influir en la conformación del mismo, tratando de que éste se aproxime a lo que ellos consideran deseable. Se trata, en definitiva, de manifestar una opinión acerca de lo que personalmente consideran mejor y, al mismo tiempo, tratar de que efectivamente sea así. El politólogo que imagina un futuro en

el que el Parlamento estará dominado por dos grandes partidos, en realidad lo que está haciendo es proponer una reforma de la ley electoral que provoque la desaparición de la vida política de los partidos menores. El economista que imagina un mundo en el que las empresas de comunicación sean de dimensión global, en realidad lo que está es proponiendo un sistema de desregularización del mercado de comunicaciones que produzca tal efecto. Los ejemplos inversos también son válidos. También existen ejemplos en el mundo del Derecho. No creo que sea necesario citarlos.

Incluso esta tarea de anticipación intencionada se adapta a los distintos auditorios, para lograr una mayor eficacia. El jurista que pretenda una legislación laboral menos protectora (o más, es irrelevante) de los derechos de los trabajadores presentará esa pretensión como una realidad futura inevitable, pero lo hará de distinto modo si se dirige a una asociación de empresarios que si lo hace a un grupo de sindicalistas <sup>1</sup>. Naturalmente, nada garantiza el que sus propuestas se vayan a tornar en realidad.

Por todo lo anterior, pienso que el intentar prever el futuro en el ámbito de las ciencias sociales es una tarea completamente inútil. En primer lugar, porque hay circunstancias determinantes de esa realidad futura que en el estado actual de desarrollo de nuestras ciencias son sencillamente imposibles de conocer. En segundo término, porque todo intento de anticipación se ve inevitablemente contagiado por la opinión y los gustos personales de quien lo formula.

\* \* \*

Concordatos y Unión Europea. Dicho todo lo anterior, se comprenderá que en modo alguno pretenderé dar una respuesta con una vocación mínima de ser definitiva a propósito de la compleja temática que encierran tras sí esas dos expresiones que he asumido la responsabilidad de

---

<sup>1</sup> Para ir entrando en la materia que nos debe ocupar, reproduzco un ejemplo de este tipo de actuación. Se trata de una valoración de la toma de posición de la jerarquía católica en referencia a la integración europea: «Papes et évêques ont répété... [le] même discours en le modifiant selon les circonstances. Lorsqu'ils s'adressent aux catholiques, ils insistent sur la dimension proprement religieuse de la culture et de l'histoire communes. Devant des auditoires non confessionnels, ils pointent dans le droit, la philosophie et la conception de l'homme les éléments sécularisés de la théologie chrétienne». VANDERMEERSCH, Edmond, WEYDERT, Jean, «Le catholicisme», en BAUBÉROT, Jean (ed.), *Religions et laïcité dans l'Europe des Douze*, Syros, Paris, 1994, p. 145.

unir en este discurso teórico. Por separado son dos realidades cambiantes. Juntas, sencillamente inexistentes. Comencemos por el segundo término: Unión Europea.

Ningún analista aseptico podía haber imaginado cuando se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, o el EUROATOM, que transcurrido un tiempo brevísimo en términos históricos existiría una moneda única que circularía desde Lisboa hasta Atenas, o desde Helsinki a Montecarlo. Probablemente sólo lo imaginaran quienes lo deseaban pero, al mismo tiempo, quienes no lo deseaban no lo imaginaban. ¿Qué será la Unión Europea dentro de unas décadas?, incluso, ¿qué es la Unión Europea ahora? Yo creo que todavía no se ha encontrado el término preciso para nominarla. No estamos ante un Estado, pero tampoco ante una simple unión aduanera o una organización internacional como las conocidas hasta ahora. La evolución de la Unión es tan constante que cuando se logra definir lo que es, se trata de una definición ya superada por la realidad.

Tampoco el definir que sea un concordato es una tarea sencilla. Estamos ante una institución con siglos de existencia, pero con una notable evolución en sus funciones y contenidos. Si en tiempos no muy recientes eran instrumentos defensivos, en la actualidad en varios supuestos son utilizados para mejorar la situación que la Iglesia obtendría a partir del Derecho común<sup>2</sup>, pues no creo que, a diferencia de lo que vaticinaron algunos autores<sup>3</sup>, la doctrina propugnada por el Concilio Vaticano II en materia de relaciones Iglesia-Estado, haya llevado a la inexistencia de un Derecho especial para la Iglesia. Cuando menos,

---

<sup>2</sup> «I nuovi concordati han cessato di essere dei mezzi soprattutto *difensivi* della *libertà della Chiesa*, per cominciare invece ad essere dei mezzi di *espansione* dell'area dei *diritti temporali* in godimento della Chiesa stessa». BELLINI, Piero, «Natura ed efficacia dei concordati ecclesiastici», en BELLINI, Piero, *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, I, Rubbettino, Messina, 1996, p. 93.

<sup>3</sup> «Del antiguo complejo jurídico concordado, creador de un Derecho conjunto, integrado por normas generales y especiales, civiles y canónicas a un tiempo, por remisiones, referencias y reconocimientos de efectos, y construido a base de concesiones especiales mutuas de uno y otro ordenamiento, habrá que prescindir en el nuevo sistema. Y ello es de suponer que repercutirá también en la ciencia del llamado Derecho eclesiástico del Estado, que sólo se mantiene apoyado en la existencia, dentro del Derecho civil del respectivo país, de unas normas especiales, diferentes de su Derecho común, integradas en un régimen peculiar para las materias religiosas». MALDONADO Y FERNÁNDEZ DEL TORCO, José, «Reflexiones sobre la cuestión actual de los concordatos en su perspectiva histórica», en AA. VV., *Lex Ecclesiae. Estudios en Honor del Dr. Marcelino Cabrerros de Anta*, Universidad Pontificia, Salamanca, 1972, p. 600.

los concordatos postconciliares establecen la posibilidad de que algunos elementos de Derecho canónico sean reconocidos en el ordenamiento estatal<sup>4</sup>, eso sí, separando claramente las competencias respectivas o, si se prefiere, intentando distinguir con precisión los fines religiosos y los fines temporales<sup>5</sup>, aunque en ocasiones la Iglesia, por vía concordataria, asuma funciones que para algunos no serían típicamente religiosas sino más bien temporales<sup>6</sup>. No soy de los que piensan que la doctrina del último Concilio debería suponer necesariamente la desaparición de los concordatos. Desde un cierto punto de vista, incluso podría pensarse que al haber renunciado, aunque sólo sea por razones de realismo, a la pretensión de que la legislación estatal acogiese los postulados católicos, los concordatos asumirían una función más necesaria que antes, pues ya no cabría esperar que en algún momento futuro, los Estados se plegasen a los postulados del *Jus publicum ecclesiasticum*<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> «[I concordati attuali] hanno un denominatore comune, espresso, a seconda delle circostanze storiche e politiche date, in misura più o meno ampia: la trasposizione nell'ordinamento statale o l'efficacia civile di alcuni istituti canonistici». COLAIANNI, Nicola, «Le valenze dello strumento concordatario», en COPPOLA, R. (ed.), *Concordato e società italiana. Atti dell'incontro di studio promosso dall'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari. Bari, 6 maggio 1981*, Cedam, Padova, 1984, pp. 35-36.

<sup>5</sup> «Il sistema di collaborazione fra Chiesa e Stato attuato coi moderni concordati si fonda su basi assai diverse da quelle su cui poggiavano i precedenti regimi pattizi e tende ad attuare una delimitazione delle competenze fra le due potestà conforme alle caratteristiche dello Stato moderno, ispirato alla netta distinzione fra fini religiosi e fini suoi propri». CONDORELLI, Mario, «Concordati e libertà della Chiesa», *Il diritto ecclesiastico [DE]*, LXXIX-I, 1968, p. 244.

<sup>6</sup> «I concordati cambiano: ma non nella direzione che si poteva immaginare negli anni settanta: e cioè nella direzione di divenire strumenti agili in difesa della libertà di tutti. Essi tendono ad evolversi semmai in una direzione opposta, che sottolinea questa funzione tutta squisitamente temporale dell'azione della Chiesa di "promozione del bene comune"». CAPUTO, Giuseppe, «La funzione del sistema pattizio nella storia», *Anuario de Derecho Ecclesiástico del Estado [ADEE]*, IV, 1988, pp. 43-44. Aunque no logro comprender cuáles son las razones que llevan a la consideración de la «libertad de todos» como un fin típicamente eclesial, y no al «bien común».

<sup>7</sup> «Le dichiarazioni conciliari in tema di relazioni tra Chiesa e Comunità politica si allontanano dai consueti schemi del *jus publicum ecclesiasticum*, alla stregua dei quali era possibile un giudizio negativo sui sistemi concordatari, considerati come meri espedienti cui la Chiesa si adattava per il mancato adeguarsi degli Stati moderni al regime che doveva essere peculiare di rapporti tra entità ineguali». CATALANO, Gaetano, «Attualità e anacronismo dei concordati», en AA. VV., *Individuo, gruppi confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico. Siena, 30 novembre-2 dicembre, 1972*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 875.

Pero el hecho de que no crea que el Concilio exija que el concordato deba necesariamente desaparecer como instrumento de relación, no implica el que éste no deba cambiar sus funciones, incluso, sus manifestaciones formales. No es una novedad, a lo largo de la historia ha ejercido las más variadas funciones, y ha adoptado las más diversas apariencias externas. Se han producido mutaciones en ambas partes, se han producido mutaciones en quienes eran los interlocutores, en las doctrinas que defendían para relacionarse, ello se va a seguir produciendo. Eso se va a producir ya.

Incluso se producen modificaciones en una de las partes, inducidas por el hecho de que la otra con la que se relaciona ha cambiado a su vez. Piénsese, por ejemplo, en que como certeramente se ha puesto de relieve<sup>8</sup>, el ciudadano acostumbrado a unos niveles de participación democrática en el ámbito del Estado, comienza a reclamar, en su calidad de fiel, una cierta participación democrática en el ámbito de la Iglesia. Es decir, la pertenencia del sujeto al que se aplicará una norma concordada a dos sociedades, exigirá que una de ellas (la Iglesia) se modifique en la línea de los mecanismos de participación adoptados por la otra (el Estado).

Pero las sociedades estatales no son uniformes y es probable que lo que reclaman los miembros de una sea distinto que lo que exigen los miembros de otra. Al suscribir un concordato la Iglesia, en cierto modo, interviene como representante de la correspondiente Iglesia local, lo que producirá tipos de aproximación distintos e, incluso, que los órganos negociadores por parte de la Iglesia sean otros de los tradicionales<sup>9</sup>. Así,

---

<sup>8</sup> «Si potrebbe... prefigurare una collaborazione particolarmente felice tra Chiesa e Stato, se non fosse che al conflitto tra Stato e Chiesa si sono sostituite tensioni ed attriti tra le Chiese e i loro membri. Il dibattito si svolge su due diversi terreni. In primo luogo vi è una tendenza generale verso una maggiore democrazia. Il progresso democratico che i cittadini esigono nello Stato, l'esigono anche nella Chiesa, in qualità di fedeli... Il credente non si allinea sempre con gli organi dirigenti della sua Chiesa, che non per questo desidera necessariamente abbandonare... Accanto a questa questione più genericamente politica, è indubbiamente in atto anche un dibattito a livello dei diritti fondamentali. Anche se la libertà religiosa è considerata generalmente come un diritto fondamentale, essa non è più valutata... come intangibile... Può accadere che non si possa rispettare la libertà religiosa fino alle estreme conseguenze, perché (ad esempio) si renderebbe impossibile la libertà di espressione». TORFS, Rik, «Stati e Chiese nella Comunità europea», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica [QDPE]*, 1993-1, pp. 20-22.

<sup>9</sup> «In una prospettiva giuridica è indubitabile... che la S. Sede in tanto stipula accordi con uno Stato in quanto fondamentalmente intenda stabilire condizioni e garanzie certe a tutela della libertà religiosa... di quei soggetti appartenenti al suo ordinamento

la participación de los episcopados nacionales en la negociación de un concordato, que antes parecía una cuestión puramente teórica<sup>10</sup>, tal vez se deba comenzar a considerar como una exigencia ineludible, si es que se pretende que aquéllos den soluciones a los problemas que se encuentran en una determinada sociedad.

De otra parte, no se puede olvidar que, a diferencia de lo que ocurría en tiempos pasados, el concordato bilateral no es el único instrumento de Derecho internacional escrito al que la Santa Sede se acoge, siendo cada día más frecuente su ratificación de tratados multilaterales<sup>11</sup>.

Todo lo que pretendo decir hasta ahora, que en modo alguno ha sido un intento de definición, es que la muy reciente realidad que llamamos Unión Europea y la muy añeja institución conocida con el nombre de concordato, no son sino denominaciones de algo mutante a lo largo de la historia y que, sin duda, alterarán más profundamente su significado en un próximo futuro.

\* \* \*

El problema de definición se agrava si tenemos en cuenta que, como ya he apuntado antes con carácter general, todo intento de definición viene marcado por las propias opiniones personales. Desde luego, el

---

giuridico... che, per l'essere contemporaneamente sudditi di un ordinamento statale, a questo sono sottoposti: essa assume... quella che può in certo senso definirsi una rappresentanza di interessi immediatamente propri delle Chiese locali, necessariamente differenziati in relazione alle diverse circostanze di tempi e di luoghi. Quest'ultima considerazione... deve farci riflettere se oggi non sia più rispondente, anche sotto il profilo giuridico, alla attuale fase di "aggiornamento" che i nuovi accordi vengano stipulati dalle autorità ecclesiastiche locali come, ad esempio, le Conferenze episcopali con potere di intervento delle S. Sede nel corso della trattative, fatta sempre salva la necessità di una sua successiva ratifica». CASUSCELLI, Giuseppe, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 54-55.

<sup>10</sup> «[II] potere dei Vescovi... di concludere o di ratificare un concordato, oggi è soltanto una questione teorica, che ancora è discussa presso i canonisti; in pratica si preferisce la risposta negativa, riservando il diritto di concludere i trattati solo alla S. Sede». CASORIA, Giuseppe, *Concordati e ordinamento giuridico internazionale*, Officium Libri Catholici, Roma, 1953, p. 99.

<sup>11</sup> «La S. Sede... superando alcune pregiudiziali remore, che la spingevano a prediligere accordi bilaterali di immediato interesse per la Chiesa (i concordati)... via via, sottoscrive o aderisce e ratifica anche alcuni Trattati multilaterali, che introducono nella comunità internazionale un diritto scritto, diretto a regolare la cooperazione tra gli Stati in diversi settori operativi». PETRONCELLI HÜBLER, Flavia, *Chiesa cattolica e comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Jovene, Napoli, 1989, p. 154.



debate no es estrictamente técnico sino, en buena medida, político. Me atrevería incluso a afirmar que el debate en el plano de la Unión es esencialmente político. Pero ni tan siquiera entre aquellos que se inclinan por «más Europa», o por lo contrario, sus intenciones aparecen claras o, por mejor decir, posiciones favorables a Europa pueden implicar intenciones muy diversas. No creo que para explicar el alcance de mi afirmación sea necesario acudir a fuentes de autoridad. Bastará con que se piense en lo leído en los periódicos con ocasión de las elecciones generales en cualquier país europeo, momento en el que el fervor europeísta parece decaer, o en el debate político a propósito del alineamiento con Estados Unidos ante un eventual ataque contra Irak, o cualquier otro tópico político de importancia.

Pienso que, en lo esencial, el debate político a propósito de la Unión Europea gira en torno a la relación entre la propia institución y cada Estado miembro. Pero que no se puede percibir en términos simplistas, en virtud de los cuales algunos pretenden una Unión más fuerte y unos estados más débiles, en definitiva, pretendiendo la desaparición del Estado, y situándose en el campo contrario aquellos que quieren un Estado más fuerte y, como desiderátum último la desaparición de la Unión. Las cosas son mucho más complejas. Sin pretender explicarlo, no soy un especialista, trataré de dar una visión sintética del panorama.

En algunos casos pienso que se pretende sea más fuerte, paradójicamente para que el propio Estado sea más fuerte. Tal sería el caso de algunos pequeños países de entre los que son candidatos a ser miembros de la Unión. Estados de muy reciente creación y con una muy corta historia de real independencia, encontrarían su identidad nacional, y su independencia frente a vecinos poderosos, precisamente integrándose en la Unión. No creo que sea necesario dar ejemplos que, por lo demás, podrían herir algunas sensibilidades nacionales. Pero no es sólo el caso de tales pequeños países de reciente aparición real en el mundo de las relaciones internacionales, también ocurre en otros de mayor peso y tradición. En una realidad internacional en la que de modo palmario hay sólo una superpotencia que multiplica en sus datos económicos, armamentísticos, etc., los de su inmediato seguidor, probablemente el único modo en el que los restantes Estados puedan subsistir sea agrupándose. Aquí no tengo ningún temor a dar ejemplos, pues a todos nos afecta. Para que Alemania, o Francia, o Bélgica, o España, existan frente a Estados Unidos es necesario que se agrupen. En resumen, hay defensores de la Unión que, en realidad, están defendiendo a los estados.

Pero también tenemos aquellos defensores de la Unión que son contrarios a los mismos. O, para ser más exactos, que son contrarios a los actuales estados, pero en realidad siguen siendo fervientes defensores de la fórmula.

Tengo para mí que todos los grandes principios puestos en marcha por la Revolución de 1789 y establecidos por Napoleón I han sido puestos en cuestión. El último de ellos: la centralización. El regionalismo, con las más variadas fórmulas y denominaciones, recorre Europa de un modo creciente e imparable. Cámaras legislativas en Escocia, tratos específicos para Córcega, carece de sentido dar más ejemplos puesto que me encuentro en Bélgica. La inmensa mayor parte, si no la totalidad, de los movimientos regionalistas, independentistas, secesionistas, etc., quieren más Europa. La Europa de las regiones. Una Europa en la que la plaza que actualmente ocupan los estados, la pasarían a ocupar esas nuevas entidades que inevitablemente se transformarían en estados. Cuando un sector de la sociedad vasco-española, o un mínimo sector de la sociedad vasco-francesa, o, al menos, los que se dicen sus representantes políticos, piden «más Europa», en realidad lo que están buscando es la desaparición de España o de Francia.

Pero también hay partidarios de más Europa que ni quieren defender los estados actuales ni las actuales regiones, cantones, *länder*, comunidades autónomas, etc., pretenden la supresión de todo lo anterior para la creación de un nuevo Estado, que sustituirá a todo aquello. Ese Estado sería Europa.

Por lo tanto, mi percepción de la realidad es que, como no podía ser de otro modo, todo el debate político, pero también todo el debate doctrinal, a propósito de la Unión Europea, es un debate acerca del futuro de una institución llamada Estado, aunque, probablemente, al final éste terminará por desaparecer, al menos en su actual configuración. Pero cada cual defiende su personal opción.

\* \* \*

Si el debate «más Europa»-«menos Europa» no es uniforme en sus manifestaciones, tampoco creo que podamos considerar más claro el debate «concordato sí»-«concordato no».

«La justification du concordat réside dans son utilité; c'est aussi dans la mesure où il conservera cette utilité qu'il gardera sa raison d'être dans

l'avenir»<sup>12</sup>. No se puede sino estar de acuerdo con esta afirmación de uno de los principales estudiosos de la institución concordataria en tiempos modernos. No creo que sea una institución necesaria por el hecho de que la Iglesia pretenda tener subjetividad internacional<sup>13</sup>. Su utilidad, para algunos, se encontraría en el hecho de que permite dar un tratamiento específico a una realidad peculiar, lo cual lleva a defender con carácter general el sistema de acuerdos con las confesiones religiosas<sup>14</sup>. A la propuesta de que tal tratamiento específico podría llevarse a cabo por la legislación unilateral estatal, se responde que ello no es posible por las dificultades que el Estado tiene para captar tales peculiaridades<sup>15</sup>. O si se admite que cabe esa legislación unilateral, se señala que un concordato ofrece una mayor garantía de que tal regulación se respete<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> WAGNON, Henry, «L'institution concordataire», en AA. VV., *La Institución Concordataria en la Actualidad. Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico*, Instituto San Raimundo de Peñafort, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Salamanca, 1971, p. 21.

<sup>13</sup> Creo que tal es la pretensión tras las siguientes palabras: «A mi entender, la Iglesia católica no pide relaciones a nivel concordatario por una cuestión de garantías –en esto no tiene por qué recibir un tratamiento diferente de cualquier otra sociedad religiosa– sino por coherencia con su propia afirmación de su carácter internacional, derivado de la tesis de la sociedad jurídica perfecta en el ámbito del iuspublicismo eclesiástico, y de las tesis de los ordenamientos jurídicos primarios dentro del dogmatismo italiano». DE LA HERA, Alberto, «El futuro del sistema concordatario. Entrevista», *Ius Canonicum*, XI, 21, 1971, p. 15.

<sup>14</sup> «In un sistema pluralista basato sulla partecipazione, gli accordi esplicano la funzione di dare risposte specifiche alle esigenze delle singole confessioni. Questa specificità si rifletterà negli accordi e potrà caratterizzare la disciplina di ciascuna materia regolata, di modo che essa potrà risultare diversa rispetto alle regolamentazioni concordate tra Stato e altre confessioni nelle medesime materie; o ancora potrà risultare che diverse siano le materie di volta in volta regolate». VITALI, Enrico, «Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza», *ADEE*, IV, 1978, p. 84.

<sup>15</sup> «In linea di massima... la soluzione preferenziale mi sembra militare in favore dell'istituto concordatario. Una normativa invero unilaterale statale regolatrice di tali rapporti sarebbe auspicabile e da preferire se lo Stato si trovasse in grado di disciplinare il fenomeno religioso nel novero indiscriminato e indistinto degli altri fenomeni sociali e se avesse la possibilità di sottoporre le istituzioni confessionali relative a un puro e semplice *jus commune* generale alla stregua di tutte le altre formazioni sociali intermedie esistenti e operanti nel suo ordinamento... una simile soluzione non è possibile o non è, quanto meno, consigliabile per un complesso di ragioni che all'atto pratico impongono a ogni Stato la necessità di disciplinare il fenomeno religioso e le istituzioni relative con un nucleo più o meno vasto e rilevante di *jus singulare* ecclesiastico distinto del diritto comune generale». D'AVACK, Pietro Agostino, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, 2.<sup>a</sup> edición, Giuffrè, Milano, 1978, p. 221.

<sup>16</sup> «La diversa funzione di un Concordato rispetto a una legge unilaterale avente lo stesso contenuto è insomma una funzione di garanzia, ma non per l'immediato bensì per il

En todas las posiciones defensoras del concordato hay, de un modo expreso o tácito, una intención última de reconocimiento de una situación de privilegio a la Iglesia, aunque en ocasiones se señale que el Estado también obtiene ventajas de dicho acuerdo<sup>17</sup>. Se llega al extremo de sostener que la ausencia de instrumentos pacticios de relación entre el Estado y las iglesias, implicaría una situación de tensión social<sup>18</sup>. Tal vez en los tiempos actuales no se sostenga la superioridad de la Iglesia sobre el Estado de un modo expreso, pero en algún modo este está presente en muchos de los razonamientos favorables a las tesis concordatarias<sup>19</sup>.

Es decir, creo que, en términos generales, los defensores del concordato consideran que éste es un instrumento necesario (cuando menos conveniente) para lograr un trato de favor a la Iglesia, al cual tiene derecho. No es una concesión estatal, sino el reconocimiento de unas características específicas. Son un instrumento de defensa de la Iglesia, pues se considera que debe tener un trato específico, que viene mejor garantizado por la vía de un acuerdo que por medio de la legislación unilateral.

No sería correcta sin embargo una identificación entre aquellos que no son partidarios de un sistema concordatario y los contrarios a los privilegios de la Iglesia. En tratadistas tan clásicos del *Ius publicum*, y tan claramente favorables a los intereses de la Iglesia, como CAPPELLO,

---

futuro». ONIDA, Francesco, «Considerazioni sul sistema pattizio alla luce dell'esperienza comparatistica», *ADEE*, IV, 1988, p. 48.

<sup>17</sup> «[Le concordat] comporte une consécration et parfois une protection par l'État des droits des citoyens en matière religieuse, souvent aussi l'attribution à l'Église de certains privilèges qui l'aident à atteindre plus facilement sa fin. Tous les avantages d'ailleurs ne sont pas pour l'Église. L'État en a sa part, ne serait-ce que le bénéfice de la paix religieuse que les concordats contribuent à créer ou à garantir». NAZ, R., voz «Concordat», en NAZ, R. (ed.), *Dictionnaire de Droit Canonique*, III, Letouzey et Ané, Paris, 1942, c. 1355.

<sup>18</sup> «Per chi non creda connaturale ad un sistema democratico l'ottica della "strategia della tensione" permanente tra comunità religiose e società civile, occorre valutare serenamente l'ipotesi della soluzione dei conflitti di lealtà di cui è portatore il *civis-fidelis* attraverso strumenti "concordatari" o, più in generale, pattizi». CASUSCELLI, *Concordati...*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>19</sup> «Quante volte l'istituto [concordatario] venga riguardato alla luce della tradizionale concezione della superiorità della Chiesa sullo Stato quale subordinazione giuridica di questo a quella, esso non può trovare posto se non fra le anomalie e le eccezioni ad un ordinato sistema di relazioni fra le due potestà. Qualora invece la tesi della superiorità della Chiesa venga in qualche modo attenuata [*sic*] in favore di una più realistica considerazione dell'atteggiamento dello Stato moderno, allora il concordato può essere valutato alla stregua della realtà storica dell'epoca attuale, nella quale... la connessione della società civile con la ecclesiastica non si attegge più ad unione interiore ed intrinseca, ma a collegamento esteriore e formale, nei modi consentiti dal concetto laico della sovranità dell'ordinamento statale». CONDORELLI, *Concordati...*, *op. cit.*, p. 245.

encontramos afirmaciones del siguiente tenor: «Concordatum certe non est necessarium *absolute*, ut Ecclesia finem suum consequatur»<sup>20</sup>. Es decir, los fines eclesiales se pueden lograr sin necesidad de un concordato. Para buena parte de los cultivadores del *Ius publicum* o, si se prefiere, para el pensamiento católico más tradicional, el Estado debe adaptar su legislación a la doctrina eclesial, y así, en esa situación de plena armonía, derivada de la sumisión por parte del Estado, el concordato sería un instrumento innecesario<sup>21</sup>. Sólo se acude al concordato cuando se comprende que la *potestas indirecta in temporalibus* resulta indefendible en la práctica<sup>22</sup>, tal sería, insisto, el planteamiento de buena parte de los cultivadores del *Ius publicum*<sup>23</sup>.

No deja de resultar curioso que algunos consideren que el concordato sería un instrumento para lograr que los postulados eclesiales imperen en la sociedad civil<sup>24</sup>, lo cual llevaría, en el caso de lograr esos objetivos plenamente, a la desaparición del concordato.

Por lo tanto, y como he indicado ya, se puede no ser favorable al concordato y ser favorable a que la Iglesia tenga un trato específico, y, en

---

<sup>20</sup> CAPPELLO, Felice M., «Summa Iuris Publici Ecclesiastici», 3.<sup>a</sup> edición, Universitatis Gregorianae, Romae, 1932, p. 402.

<sup>21</sup> «Es obvio decir que no se realizan concordatos cuando ambos poderes viven en estado de hostilidad, así como tampoco cuando ambos estén en armonía perfecta. Surgen los concordatos, la necesidad de llevarlos a cabo, cuando los Gobiernos se inmiscuyen, se entrometen en asuntos eclesiásticos, o, también, cuando se desvían de la Iglesia». HERRANZ, Pedro, «La Teoría Concordataria», en AA. VV., *El Concordato de 1953*, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, 1956, pp. 24-25.

<sup>22</sup> «La Santa Sede non ha atteso i deliberati del Vaticano II per accorgersi che la sua *potestas indirecta in temporalibus* sopravviveva soltanto nei manuali canonicisti e per valutare in conseguenza come talune esigenze eclesiali non avrebbero potuto realizzarsi prescindendo dal conseguimento, per via pattizia o altrimenti, dall'assenso dello Stato». CATALANO, Gaetano, «Sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea», *DE*, CIII-I, 1992, p. 30.

<sup>23</sup> «[Per certi autori] soltanto il mancato adeguarsi degli Stati a questi principi [*potestas indirecta*] giustifica il ricorso ai concordati, i quali, costituendo un espediente pratico di cui la Chiesa si avvale per la tutela dei propri diritti violati, debbono quindi essere riguardati non già come “*iuridice necessaria, ut Ecclesia finem suum adipiscatur*”, sebbene come il frutto di una scelta politica, dettata dalle circostanze dei tempi e diretta al fine di evitare mali maggiori con l'ottenimento della garanzia pattizia di almeno alcuni fra i diritti spettanti alla Chiesa *iure proprio* (Nota: Giudizi di questo tenore appaiono nella maggior parte delle trattazioni di *ius publicum ecclesiasticum* tra fine Ottocento e primi del Novecento...)». CONDORELLI, *Concordati...*, *op. cit.*, p. 234.

<sup>24</sup> «La soluzione concordataria potrà... risultare il mezzo efficace perché la Chiesa abbia a svolgere un'azione stimolatrice presso la società civile, facendo penetrare in essa i suoi principi ed i suoi istituti». SPINELLI, LORENZO, «Sistema concordatario e costume democratico», en AA. VV., *Individuo...*, *op. cit.*, p. 1091.

último extremo, a que el Estado se subordine a la Iglesia. Parecen posturas pretéritas, pero algo de ello subyace en algunos planteamientos actuales. Todo ello sin olvidar que algunos parecen no ser favorables al concordato, pero defienden otros canales de relación sin otra diferencia que el nombre <sup>25</sup>.

Más actuales son las posiciones que mantienen que el concordato es innecesario, no como consecuencia de que el Estado haya seguido en su legislación los postulados de la Iglesia, sino porque el sistema normativo estatal ha creado unos espacios de libertad en los que la Iglesia se encuentra suficientemente cómoda. Sería el fin de los concordatos, al menos con los países democráticos que han establecido un marco protector de los derechos fundamentales <sup>26</sup>, incluso la existencia de un Derecho especial unilateral sobre la materia sería innecesaria <sup>27</sup>. Incluso se llega a señalar

---

<sup>25</sup> «Hoy día se puede hablar de una *superación de los concordatos como sistema de relaciones Iglesia-Estado y como régimen normativo en el sentido de su transformación*, por parte de los sujetos interrelacionados y de las materias convenidas, y de su *integración en la figura más amplia de régimen convencional eclesiástico-estatal como forma normativa de legislar en materia religiosa y eclesiástica*». CORRAL SALVADOR, Carlos, «La regulación bilateral como sistema normativo de las cuestiones religiosas», en AA. VV., *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, Salamanca, 1978, p. 216.

<sup>26</sup> «[En opinión de algunos] el Estado pluralista sólo es coherente consigo mismo cuando no realiza ni establece acuerdo alguno con la Iglesia católica o cualquier otra confesión. Obviamente, un pluralismo con tales exigencias no habría de liberar al Estado del deber de respeto y tutela de los derechos de las minorías... En esta hipótesis, si queda por completo en manos del Estado el dictar *per se* unas normas que sustituyen a las nacidas del legislador eclesiástico, quedando confiada la tutela de los derechos de las minorías a lo que he llamado permeabilidad del legislador estatal, la situación a la que llegamos es del todo nueva: es el fin del Derecho Público Eclesiástico externo y del Derecho Concordatario; los concordatos habrán dejado de ser necesarios, pero no por la vía prevista por Ottaviani de que el Estado se atenga por completo al Derecho divino, sino porque el Estado es un reflejo fiel y exacto de la sociedad cuya forma política representa, y así cada minoría encuentra en el Estado y en su legislación una representación también exacta y fiel». DE LA HERA, *El futuro del sistema...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>27</sup> «Si las normas de... Derecho especial no hacen más que repetir lo que tiene establecido el Derecho civil común para todos los súbditos del Estado no hay razón que justifique esa repetición para un grupo determinado de éstos y si se introducen unas normas diferentes de ese Derecho común, de las cuales se beneficie sólo un tal grupo determinado, por razón de su pertenencia a la Iglesia católica, es decir, en cuanto grupo precisamente religioso, uno entre los varios que presenta el pluralismo de la sociedad de hoy, habrá de ser mirado como una legislación estatal particular, referida precisamente a la Iglesia o a sus miembros, y entonces se cae de lleno en la figura de una legislación civil privilegiada y discriminatoria, de las que la propia doctrina de la Iglesia quiere apartar a los ordenamientos jurídicos estatales». MALDONADO, *Reflexiones sobre la cuestión...*, *op. cit.*, p. 597.

una hipotética función nueva de los concordatos, no estarían destinados a establecer privilegios para la Iglesia, ni a procurar un trato específico para los católicos, sino a reivindicar la libertad para todos<sup>28</sup>. Me parece que el paso de la consideración del concordato como instrumento de imposición de la «unidad católica», a la de defensor de los «derechos de los católicos»<sup>29</sup> supone un cambio histórico que no desnaturaliza la institución, pero me resultaría difícil imaginar un concordato que no contuviera ningún trato específico a la Iglesia católica o a sus miembros, y que se limitase a reivindicar la libertad para todos. Comprendo un instrumento político con tal finalidad emanado de la Iglesia, pero no concibo un instrumento jurídico bilateral de tal especie.

Si se piensa detenidamente, se observará que la diferencia «técnica», si la expresión es admisible, entre aquellos cultivadores del *Ius publicum* que sostenían que el concordato era innecesario, pues la legislación estatal debería ser reflejo fiel del *Ius divinum*, con lo que la *libertas ecclesiae* quedaba garantizada, y los actuales juristas que sostienen que los ordenamientos jurídicos estatales ofrecen un marco suficiente para la Iglesia, es prácticamente nula. Se trata sencillamente de sustituir el *Ius divinum* por ese nuevo Derecho, superior al propio Derecho, que son los derechos fundamentales. Pero no es éste el momento de analizar el fenómeno, poco estudiado a mi modo de ver, de la transposición de técnicas, prácticamente sin modificación, del iusnaturalismo a las actuales teorizaciones sobre las libertades públicas.

Naturalmente, además de aquellos que consideran que el concordato es innecesario por una u otra razón, pero que, o bien no se oponen a un tratamiento específico a la Iglesia por otra vía, o bien consideran que ni siquiera ese tratamiento específico es necesario para que en un Estado democrático aquélla pueda ejercer su misión, existen aquellos que se oponen al concordato por otros motivos. Son aquellos que se oponen a que la Iglesia tenga un espacio de actuación. No creo que tales posturas

---

<sup>28</sup> «Fu in quegli anni [postconciliari] che vi parla... enunciò l'idea che se non era inevitabile l'eclisse dello stesso sistema concordatario, era possibile e desiderabile la sua novazione, attraverso la delineazione di un nuovo tipo de concordato, il concordato di separazione, col quale la Chiesa si limitasse a rivendicare la libertà: e non solo la libertà per sè, ma la libertà per la coscienza religiosa *tout court*, per la coscienza religiosa di tutti». CAPUTO, *La funzione del sistema...*, op. cit., p. 43.

<sup>29</sup> «Lo scopo dei concordati non sarebbe più la tutela privilegiata della verità cattolica da parte dello Stato, ma quella della libertà e identità religiosa dei cattolici e della Chiesa». MARTÍN DE AGAR, JOSÉ T., «Passato e presente dei concordati», *Ius Ecclesiae [IE]*, 12, 2000, p. 629.

se encuentren presentes con alguna fuerza en el espacio cultural y político en el que nos movemos y, por lo tanto, considero innecesario entrar a describirlas.

\* \* \*

Todo lo dicho hasta ahora pretende reflejar mi idea de que nos movemos en un terreno en el que la imprecisión conceptual es enorme, las opciones posibles numerosas, y la fuerte influencia de las opiniones «políticas» personales a la hora de tratar de precisar conceptos o de proponer soluciones resulta evidente. Por ello me parece exigencia mínima de lealtad el sintetizar brevísimamente y a grandes rasgos, sin matizaciones, cuáles son mis personales posiciones. Y ello antes de proseguir en mi discurso, para que se pueda comprender la carga de subjetividad que hay en el mismo.

Por lo que toca a mi posición acerca del camino que debería seguir la Unión Europea la manifestaré de un modo claro. Soy absolutamente partidario de «más Europa», y como no soy capaz de inventar nuevas categorías, tengo que utilizar las actualmente existentes, y la que corresponde utilizar es la de Estado. Creo que lo deseable sería que el proceso concluyera en la aparición de un Estado que englobase los actuales. El que la fórmula fuera una federación, una confederación o cualquier otra me parece cuestión menor. Naturalmente, ese proceso sería necesariamente lento y no revolucionario. Ese nuevo Estado iría asumiendo las competencias de los actuales estados<sup>30</sup>, lo que no quiere decir que la ejerciera directamente. Estoy pensando en una concentración de soberanías, no en una centralización de funciones.

La primera razón que me impulsa a desear ese modelo es estrictamente práctica. Estimo que a escala global incluso los actuales estados

---

<sup>30</sup> También los compromisos internacionales, y en la materia que nos ocupa entiendo que no cabría considerar los actuales concordatos extinguidos tal y como podría interpretarse de la siguiente afirmación, naturalmente no pensada para el caso que planteo: «Si... à la suite de modifications survenues dans un État concordataire... l'État vient à s'éteindre ou à perdre sa souveraineté dans les matières qui font l'objet du concordat, cet accord doit nécessairement disparaître. Il ne peut passer comme "héritage" à l'État successeur». WAGNON, Henri, *Concordats et Droit International. Fondement, élaboration, valeur et cessation du Droit concordataire*, J. Duculot, Gembloux, 1935, pp. 351-352. En todo caso *vid. también ibid.*, pp. 355 y ss. Creo que en la hipótesis que planteo como deseable, ese nuevo Estado asumiría los compromisos concordatarios, aunque obviamente sería necesaria su adaptación a esas nuevas circunstancias, siendo ésa una fase intermedia a la que seguiría su sustitución por uno global o su desaparición.



asentados sobre los territorios más amplios son excesivamente pequeños, y en cuanto a los estados más pequeños de la actual Unión y más de la ampliada, sencillamente carecen de la dimensión mínima exigible para poder atender a las funciones que se exigen a un moderno Estado.

Hay una razón más ideológica tras mi personal opción. Soy un firme convencido de que la protección de los derechos fundamentales que se ha logrado en los países democráticos son el resultado de una lucha del individuo frente al Estado. Pero no un Estado neutral y aséptico, sino un Estado fuertemente ideologizado. Ese hipotético Estado que subsumiera a todos los anteriores, necesariamente deberá ser menos ideologizado, pues no podría inclinarse por una u otra opción en aquellos casos en que los actuales estados mantienen posiciones distintas. Pondré un ejemplo conectado con nuestra temática para intentar dejar clara mi posición. Me parece obvio que en Italia, España, e incluso Francia, la Iglesia católica ocupa una posición más favorable en el ordenamiento jurídico que otras iglesias. Del mismo modo me parece que las iglesias reformadas reciben un tratamiento mejor que la católica en Dinamarca, Suecia o Reino Unido. La Iglesia ortodoxa es valorada, en el ordenamiento griego, de un modo más positivo que otras confesiones. Creo que ello no es deseable. Creo que ello es debido, por razones históricas, sociológicas o de cualquier otro género, a que el Estado correspondiente tiene una base ideológica más próxima al catolicismo, al protestantismo o a la ortodoxia. Un Estado europeo, al tener la necesidad, por puras razones de subsistencia, de acoger en su seno un mayor número de opciones ideológicas, al no poder operar con el criterio de la mayoría social, pues ésta no existiría, será menos ideológico. Se me podría decir que un cierto grado de ideología siempre subsistirá. Estoy plenamente de acuerdo; en el ejemplo propuesto ese nuevo Estado tendría una base cristiana y, por lo tanto, favorecería a las iglesias cristianas. Aunque la situación no sería ideal, un avance sí supone y ello, al menos, por dos motivos. En primer término, porque al menos las confesiones cristianas estarían en un plano de igualdad. En segundo término, porque las restantes opciones religiosas se verían indirectamente beneficiadas, ya que un Estado menos ideologizado, como lo sería éste, beneficia a las minorías que no sintonizan con la ideología dominante. Tal vez ésa sea una de las razones por las que el actual pontífice sostiene firmemente la idea de nación<sup>31</sup>, pues es sabedor que en

---

<sup>31</sup> «Avec Jean Paul II, le concept de *nation* retrouve une centralité dans le discours européen de la papauté... [dans le] discours prononcé à l'UNESCO à Paris, Jean Paul II

una Unión Europea fuerte, tal vez la Iglesia católica quedaría en una posición menos favorable que la que encuentra en España, Italia, Polonia, etc.

Menos firme es mi posición acerca de cuál debería ser el futuro de los concordatos. Y es que creo que estamos ante un concepto fundamentalmente técnico, y ante los instrumentos técnicos las opciones ideológicas pierden su peso<sup>32</sup>. De una parte, al menos en el lenguaje, las pretensiones de la Iglesia católica en su relación con el Estado han variado<sup>33</sup>. Digamos que ya no considera algo necesario la existencia de un concordato para fijar su posición en el seno del ordenamiento. Y es que, como se ha señalado, en realidad, en los estados democráticos no es mucho más lo que se obtiene por vía concordada que lo que confiere la legislación unilateral<sup>34</sup>. Incluso hay quien ha afirmado que el Derecho pacticio puede llegar a ser más restrictivo que el común<sup>35</sup>, aunque pienso que esta hipótesis es más

---

exaltera "cette souveraineté fondamentale que possède chaque nation en vertu de sa propre culture" (2 juin 1980)». CHENAUX, Philippe, «Le Saint-Siège et la Communauté Européenne (1965-1990)», en BARBERINI, Giovanni (ed.), *La politica internazionale della Santa Sede. 1965-1990. Atti del Seminario di studio. Perugia, 8-9-10 novembre 1990*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992, p. 63.

<sup>32</sup> Naturalmente soy plenamente consciente que históricamente la opción a favor o en contra del concordato ha sido una opción política. El instrumento de relación (el concordato) se constituía en símbolo de algo mucho más profundo: la adhesión (o no) a la Iglesia. Eso ya no es así, creo.

<sup>33</sup> «La nueva base de relación entre los Estados y la Iglesia ha ido trasladándose progresivamente desde la doctrina tradicional del Derecho público eclesiástico —que traduce a categorías jurídico-políticas el principio filosófico de la *societas perfecta*— hacia la cultura contemporánea de los derechos del hombre. Conforme a esta nueva fundamentación, la *libertas ecclesiae* no radicaría tanto en el reconocimiento de un privilegio, cuanto en la idea de que la autonomía de la Iglesia en el cumplimiento de sus funciones es una forma de expresión de los derechos de libertad religiosa». PALOMINO, Rafael, «El acuerdo básico entre la Santa Sede y la OLP en el contexto de la práctica concordatoria reciente», *Revista Española de Derecho Canónico*, LVIII, 2001, p. 279. Aunque cabe preguntarse si el concepto de autonomía tal y como es concebido por algunos no sería el equivalente al de recibir en pleno la categoría de *societas perfecta*.

<sup>34</sup> «Osservate alla luce dell'esperienza di altri sistemi e di altri ordinamenti, le norme che troviamo negli ordinamenti a sistema pattizio in genere non differiscono gran ché rispetto a quelle emanate unilateralmente dalla maggior parte degli Stati». ONIDA, *Considerazioni sul sistema...*, op. cit., p. 58. Aunque no hay que olvidar las siguientes agudas reflexiones con las que continúa el autor: «Ma i sistemi pattizi aggiungono la nota negativa delle assai maggiori difficoltà a modificare quelle norme per adeguarle nel tempo all'evoluzione della società: nota negativa che in realtà, in uno stato democratico, appare proprio lo scopo fondamentale perseguito dalla Chiesa attraverso la richiesta di addivenire a un Concordato». *Ibid.*

<sup>35</sup> «Si intravede una svolta storico-normativa di grande significato nelle relazioni tra Stato e Chiesa. Una svolta per la quale, mentre un tempo il *diritto comune* era considerato tradizionalmente *restrittivo* rispetto alle concessioni che le confessioni potevano ottenere in sede di contrattazione bilaterale, oggi esso sembra divenire —almeno per alcuni aspetti—

teórica que real, pues aquel ciudadano o institución que disfrute de un marco de Derecho especial, casi siempre puede optar por el ofrecido por el Derecho común si es que así lo prefiere. Es decir, y en resumen, parece que en los actuales sistemas democráticos la Iglesia tiene suficiente espacio de actuación sin necesidad de acudir a un concordato.

De otra parte, no se me alcanzan las razones por las que en el caso de que así no fuere, es decir, en la hipótesis de que el marco concedido por el Derecho común no fuera suficiente, la Iglesia católica debería disfrutar de un marco privilegiado en relación a otras confesiones dignas del mismo respeto.

Ahora bien, todo lo anterior resultan ser mis opciones políticas, que podrían resumirse en dos expresiones: «más Europa» y «el concordato no es necesario». Sin embargo, no creo que la función de un teórico del Derecho, y no otra cosa pretendo ser, sea la de exponer sus opciones y deseos. La función del jurista es tratar de describir el presente normativo y, tal vez, tratar de intuir el futuro. Eso es lo que intentaré seguidamente, siendo plenamente consciente de que, con toda probabilidad, el futuro no coincidirá con mis deseos. Pero siendo también consciente de que cualquier hipótesis de futuro se verá superada por una realidad inimaginable ahora.

## II. EL PRIMER PILAR DE LA RELACIÓN: ESTADO (Y UNIÓN EUROPEA) Y RELIGIÓN: DE UNOS DERECHOS ECLESIASTICOS EXISTENTES A UN DERECHO ECLESIASTICO INEXISTENTE E INEVITABLE

Es evidente que el concordato es un instrumento jurídico de relación entre la Iglesia católica y el Estado. No es menos evidente que el tema de las relaciones entre el Estado y la Iglesia se sitúan, hoy en día, en el más amplio campo de lo que en Italia denominan *diritto ecclesiastico* y en Alemania *Staatskirchenrecht*, y que carece de denominación precisa en inglés. Digamos, aunque no es absolutamente exacto, que se sitúa en el marco del tratamiento jurídico del factor religioso por parte de los ordenamientos civiles<sup>36</sup>, y que convencionalmente se denomina *Church and*

---

più appetibile, cioè più favorevole e liberale, rispetto ai diversi testi o accordi pattizi». CARDIA, Carlo, «Concordati e diritto comune», *QDPE*, 1999-1, p. 151.

<sup>36</sup> Creo que no es exacto, pues supone una toma de posición, que por el momento no debe ser hecha, acerca del lugar que ocupa el Derecho concordatario en el esquema de ordenación de los distintos sistemas jurídicos. Estoy pensando en cuestiones del tipo: el

*State*, aunque tal vez convendría comenzar a pensar en una denominación más aséptica y descriptiva de una realidad que ya ha cambiado<sup>37</sup>. Por lo tanto, me parece tarea imprescindible el realizar una rápida revisión de cuál es dicho tratamiento jurídico en los países de la Unión, así como en qué modo se ha enfrentado la Unión Europea con dicho fenómeno. Comencemos por los estados comunitarios.

La primera tentación es la de tratar de delinear diversos cuadros clasificatorios, agrupando a los países en razón de la similitud de sus modelos. Aun a sabiendas de la inutilidad del intento, aunque sólo sea para probar tal inutilidad, realizaré el esfuerzo de proponer una clasificación.

La primera clasificación sería estrictamente sociológica, y cabría decir que en Europa existen unos países católicos y otros protestantes. En el primer bloque se situarían Irlanda, Francia, Portugal, España, etc. En el segundo se situarían Finlandia, Gran Bretaña, Dinamarca, etc. En términos geográficos imprecisos, un norte reformado y un sur católico. Tal clasificación sería inexacta, incompleta e inútil. Deja fuera a Alemania o a Grecia. No tiene en cuenta los porcentajes crecientes de ciudadanos que no pertenecen a ninguna de dichas iglesias. Pero, sobre todo, de ello no se puede extraer ninguna consecuencia jurídica de peso. ¿Tienen algo en común los sistemas de Iglesia-Estado en Irlanda, Francia e Italia?: nada. ¿No es más parecido el sistema griego al danés que éste al británico?

Una segunda propuesta con apariencia de ser más técnica es aquella en la que deberían agruparse de una parte los países separatistas y de otra los que mantienen un sistema de cooperación. Al margen de las dificultades de delimitar en qué consiste tal principio de cooperación<sup>38</sup>, la clasificación resulta perfectamente inútil, ya que habría que poner de una parte a catorce Estados comunitarios y de otra a Francia, y sería muy

---

Derecho concordatario como parte del Derecho internacional, o no; el Derecho concordatario como elemento externo, o interno, del Derecho canónico y de los Derechos nacionales, etc.

<sup>37</sup> «Can the whole of ecclesiastical law in Europe in 1995 [Imagino que la pregunta sigue en vigor en el 2003] be better classified under the broader heading *State and religion* than under the classic title *Church and State*? According to us the former is to be preferred. The necessity of an equal treatment for all religions and religious groupings and the growing interest for non-Christian religions, symbol, rites and practices seem to demand it». DE FLEURQUIN, Luc, «Ecclesiastical law in the European Union in 1995: A cautious move from *Church and State* to *State and Religion*?», *European Journal for Church and State Research/Revue Européenne des Relations Églises-État [EJCSR]*, 3, 1996, p. 140.

<sup>38</sup> «Il principio di cooperazione non ha, in sé, alcun contenuto precettivo di chiara identificabilità». CASUSCELLI, Giuseppe, «Libertà religiosa e fonti bilaterali», *ADEE*, III, 1987, p. 91.

discutible que, hoy en día, la República Francesa pueda ser considerada como separatista.

No parece problemático el identificar los componentes de los dos grupos que podrían establecerse de acudir a una clasificación de objetividad máxima: países con una Iglesia de Estado o nacional, y países en que no se produce tal circunstancia. Bastaría con acudir a sus respectivos textos constitucionales y la clasificación sería automática. No son, sin embargo, las cosas tan sencillas. ¿Qué hacer con Finlandia que proclama a dos iglesias como nacionales?, ¿qué hacer con Italia y España, que mencionan expresamente a la Iglesia católica en sus respectivas constituciones?, ¿hemos de dar algún alcance, a estos efectos, a la referencia a la Santísima Trinidad en la Constitución de Irlanda? Pero, sobre todo y una vez más, tal clasificación carecería de cualquier alcance práctico: ¿no reciben más ayuda del Estado alemán las iglesias reformadas que lo que lo que lo hace la Iglesia de Inglaterra del Estado británico?, ¿la carencia de mención a la Iglesia católica en la Constitución belga y su mención en la española implica que reciba mejor trato en España que en Bélgica? Sencillamente, hoy en día, tales diferencias carecen de trascendencia real.

Vayamos, finalmente, a la clasificación que debería ser más útil a nuestros efectos: países concordatarios y países no concordatarios.

Una vez más, la clasificación sólo es en apariencia clara. Que Dinamarca, Suecia o Gran Bretaña no tienen un concordato vigente con la Santa Sede no ofrece discusión. Tampoco puede ofrecerla el que Portugal, España, Italia y Austria mantienen un sistema concordatario. Sin duda Alemania es un país concordatario, pero no creo que su modelo de relación pueda considerarse idéntico al de los otros países concordatarios. En cuanto a Francia, como es bien sabido, sería un país no concordatario, en el que una parte de su territorio sí lo es. En cuanto a Bélgica, probablemente no sea concordatario, del mismo modo que Luxemburgo probablemente lo sea; pero en ambos casos sólo cabe hablar de probabilidades, no de certezas. No estamos, pues, ante una clasificación precisa.

En cuanto a su utilidad práctica para definir un modelo de Derecho eclesiástico, tampoco las cosas me parecen evidentes. Como veremos más adelante, lo esencial de los modelos tal vez sea común, sin que el concordato pueda conferir un trato privilegiado con respecto a lo ofrecido por el legislador común<sup>39</sup>, pero se podría argüir que no se trata ya de

---

<sup>39</sup> «Gli accordi non possono disciplinare contenuti, facoltà, limiti delle libertà di religione che non abbiano un previo riscontro nel diritto comune posto dallo stato quale

eso, que el concordato tiene por objeto el captar con precisión las peculiaridades de la Iglesia católica en relación a estas agrupaciones, de tal manera que los países concordatarios serían más sensibles a las necesidades de la Iglesia católica que los no concordatarios. No creo que la República de Irlanda sea menos sensible a las necesidades de la Iglesia que el Reino de España. Tampoco puede decirse que el concordato, a nivel técnico, permita crear estructuras *ad hoc* para la Iglesia católica, piénsese que, si no me equivoco, las *associations diocésaines* francesas son las únicas categorías exclusivas para la Iglesia católica diseñadas por los ordenamientos comunitarios, lo cual no tiene su apoyo, es obvio, en un concordato, sino precisamente en un régimen de separación.

Tras un análisis de los distintos modelos de Derecho eclesiástico europeos, tuve ocasión, hace algún tiempo, de extraer algunas conclusiones de tal tarea de comparación<sup>40</sup>. Si tuviera que resumirlas en una sola, y en referencia a la cuestión que nos ocupa, diría que no existe una clasificación que permita agrupar modelos, que, en realidad, sólo existen modelos nacionales. Las palabras que históricamente se utilizaban para calificar los modelos, hoy carecen de un significado preciso o, cuando menos, no lo tienen tan claro como en épocas anteriores<sup>41</sup>. Del mismo modo que no parece que exista una correlación precisa entre la posición

---

comune garanzia dell'esperienza di fede... Lo stato democratico non può accordare "nuove" libertà ai seguaci di una confessione stipulando accordi con essa: le libertà di tutti hanno radice e fondamento nella costituzione di tutti. L'affermazione conciliare che la chiesa non ripone le sue speranze nei privilegi offertile dall'autorità civile enuncia, in fondo, il medesimo principio: la libertà di una sola chiesa, o di alcune tra quelle che vivono nel territorio di uno stato, è la radicale negazione della libertà religiosa». *Ibid.*, p. 95.

<sup>40</sup> Estas eran aquellas conclusiones que, en lo esencial, mantengo: «1.ª) La diversidad de modelos es enorme; 2.ª) No existen modelos puros. Tal vez no existen modelos; 3.ª) La libertad religiosa no es plena en ningún caso; 4.ª) Hay evidentes problemas de desigualdad; 5.ª) Algunos problemas tienen su origen en la historia; 6.ª) Otros lo tienen en situaciones absolutamente novedosas; 7.ª) Las técnicas empleadas para solucionar las insuficiencias del modelo generan una creciente complejidad del mismo; 8.ª) Tales técnicas pasan generalmente por una mayor intervención estatal; 9.ª) Los campos de tensión han variado sustancialmente: el matrimonio no es ya un problema, y sí lo es la enseñanza, y 10.ª) Las dificultades de generar un modelo uniforme aparecen casi como insalvables». IBÁN, Iván C., «Propuesta de conclusión», en FERRARI, Silvio e IBÁN, Iván C., *Derecho y Religión en Europa Occidental*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 139.

<sup>41</sup> «Laicità e separazione, neutralità e pluralismo non sono più sinonimo di anticoncordatarismo, di diritto unilaterale comune, di non disponibilità dei pubblici poteri a negoziare con l'autorità religiosa. Si è diffusa in Europa, con modalità diverse, una prassi... che cerca di conciliare indipendenza e negoziazione, separazione e cooperazione, laicità e concertazione». VENTURA, Marco, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, G. Giappichelli, Torino, 2001, p. 111.

jurídica que ocupan las confesiones y el grado de religiosidad<sup>42</sup>, tampoco creo que exista entre el *status* jurídico que la Iglesia católica tenga en un ordenamiento, y el tratamiento que recibe por parte del mismo.

Pero la ausencia de un modelo unitario en el que se puedan encajar todos los existentes en cada país, y que se corresponda a las categorías tradicionales (separatista, confesional, etc.), no significa que no haya rasgos comunes. En primer término es claro que los enfrentamientos religiosos, que estaban en la base de los modelos nacionales, han desaparecido por razones sociológicas<sup>43</sup>. En segundo lugar, la enorme pluralidad de los modelos nacionales en realidad es más formal que real, pues sus diferencias, en términos generales, son mínimas<sup>44</sup>. ¿Cuáles son esos rasgos comunes que permitirían hablar, si no de un modelo europeo de relación Iglesia-Estado, al menos de unos principios básicos comunes?

Desde mi punto de vista, el primer rasgo común es que estamos ante una sociedad europea secularizada, entendiendo dicho término en el sentido de que poder político y poder religioso se mueven en esferas distintas y que el individuo puede sustraerse del ámbito del ejercicio de este último, sin que eso tenga trascendencia para su actividad en el ámbito de la sociedad<sup>45</sup>. Naturalmente, ello no significa que numerosos valores de origen religioso, y más específicamente cristiano, no sean compartidos

---

<sup>42</sup> «Il existe très peu de relations entre le statut des confessions et le niveau de la religiosité dans les différents pays [de l'Union]». LAMBERT, Yves, *Les régimes confessionnels et l'état du sentiment religieux*, en BAUBEROT (ed.), *Religions et laïcité...*, *op. cit.*, p. 257.

<sup>43</sup> «La diversificazione religiosa dell'Europa dei Quindici (e, a più forte ragione, di quella "allargata" verso est), la non indifferente presenza di non-credenti, il basso numero di praticanti tra gli europei più giovani, hanno imposto, nei fatti, il superamento delle antiche, profonde divisioni della cristianità». MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, «Il fattore religioso nell'Unione europea. Continuità e nuovi problemi», en AA. VV., *Studi in Onore di Francesco Finocchiaro*, II, Cedam, Padova, 2000, p. 1268.

<sup>44</sup> «The models prevailing in the member States of the European Union range from benevolent separation to cooperation, i.e. within quite narrow limits». FERRARI, Silvio, «Church and State in Europe. Common pattern and challenges», *EJCSR*, 2, 1995, p. 152.

<sup>45</sup> «Una "laicità europea" è configurabile solo –oltre le specificità nazionali– nell'ambito della storia della secolarizzazione in Europa e nel radicarsi in tale processo di attributi fondamentali del comune *ethos* costituzionale europeo quali la separazione del potere politico da quello religioso, l'affermazione dell'indipendenza dell'individuo e dello stato dall'autorità religiosa, la separazione fra norme giuridiche e norme morali (fra reato e peccato), l'imputazione alla volontà popolare (e non più alla volontà divina mediata dall'organizzazione ecclesiastica) della sovranità, la strutturazione dei poteri pubblici e delle pubbliche istituzioni in senso inclusivo e non discriminante, quali casa di tutti, equidistanti (seppure coinvolti) dagli interessi e dalle credenze degli individui e dei gruppi. In questo nucleo si riconoscono oggi, pur con forti specificità, gli stati membri dell'Unione». VENTURA, *La laicità...*, *op. cit.*, pp. 106-107.

por buena parte de la sociedad, pero han perdido su connotación religiosa, si se quiere, ha sido olvidado su origen religioso, son ya valores seculares. Desde luego, también hay valores de origen estrictamente laicos vividos por la sociedad, pero sin que su origen esté presente a la hora de compartirlos. Hay un núcleo de valores esenciales a las sociedades de los distintos países de la Unión, independientemente de cuál sea su origen remoto.

En segundo lugar, en un modo u otro (y no es el caso de dar ejemplos), todos los ordenamientos jurídicos de los Estados de la Unión mantienen un conjunto de disposiciones que tienen en cuenta a la religión, estructurada en organizaciones, más concretamente a las iglesias<sup>46</sup>. La religión, de ese modo expresada, es considerada como un bien digno de protección social.

El tercer rasgo identificador de ese «modelo europeo de Derecho eclesiástico» sería el general reconocimiento de la libertad religiosa como un derecho fundamental. No sólo en el sentido de que se puede realizar una opción religiosa y actuar en consecuencia, sino también en el sentido de ausencia de discriminación en razón de la opción religiosa (o no religiosa) personal.

Ciertamente esos tres valores comunes (secularización, valoración positiva de la religión y plena libertad religiosa) son valores tendenciales, nunca se podrá alcanzar el límite de la perfección, pero el proceso, con cuanta excepción haya que hacer, está en una fase avanzadísima en todos los países europeos. Son valores enraizados en la sociedad. Son valores europeos.

\* \* \*

Pero hasta ahora hemos venido hablando de ordenamientos estatales y de valores comunes en el plano sociológico, sin embargo no nos hemos referido todavía a la eventual existencia de un Derecho eclesiástico europeo. La pregunta que debería responderse en esta fase es si de los órganos comunitarios están emanando disposiciones normativas que permitan construir un sistema de regulación del fenómeno religioso en el plano

---

<sup>46</sup> «Si dovrebbe essere fanaticamente anticlericali per definire l'opposizione Chiesa-Stato come uno dei più importanti motivi del conflitto de nostro tempo. Le Chiese godono oggi di una posizione ottima, grazie al fortunato concorrere di vari fattori». TORFS, *Stati e Chiese...*, op. cit., p. 19.



comunitario. En un apartado posterior intentaré realizar una tarea de prognosis. Ahora me referiré sucintamente a la realidad actual.

Cualquier intento técnico de describir la realidad actual en ese campo se encuentra con las dificultades habituales en el campo nacional<sup>47</sup>, en este caso incrementadas por la escasez de normas sobre las que construir un modelo. Sin duda es más importante lo que queda por ocurrir en el campo del inevitable Derecho eclesiástico comunitario, que lo que podemos encontrar en la realidad.

Sería difícil el describir una toma de postura sobre la materia por parte de las autoridades comunitarias, muy probablemente porque, en principio, no pueden tenerla<sup>48</sup>. No obstante lo cual, alguna norma existe.

El punto de partida sería inevitablemente la «Declaración sobre el Estatuto de las Iglesias y de las asociaciones no confesionales», Declaración adoptada por la Conferencia y que figura como anexo al Tratado de Amsterdam de 1997. El proceso de elaboración<sup>49</sup> resulta esclarecedor de lo que se debatía en el fondo, pero de la lectura del texto<sup>50</sup> cabría extraer una conclusión automática: la Unión se declara incompetente en materia de Derecho eclesiástico.

Tal lectura me parecería extraordinariamente apresurada. No creo que, en materia alguna, y tampoco en materia religiosa, quepa una nítida separación entre competencias de la Unión y competencias de los

---

<sup>47</sup> «Tra le varie difficoltà incontrate si possono qui sinteticamente ricordare il problema della multidisciplinarietà degli studi giuridici sul nesso tra religione e diritto, il problema del raccordo tra sapere giuridico e altri saperi egualmente interessati al fenomeno religioso ed infine il problema della indipendenza o della confessionalità della ricerca in materia». VENTURA, *La laicità...*, op. cit., p. 95.

<sup>48</sup> «Le autorità comunitarie non possono dare per presupposto il “valore positivo” dell’apporto religioso... rispetto all’obbiettivo fondamentale dell’integrazione europea nella coesione sociale... In secondo luogo, l’apporto religioso deve essere relativizzato... va considerato come un contributo tra gli altri... Il riferimento al patrimonio spirituale e alla forza sociale coesiva delle confessioni non deve implicare una insufficienza costituzionale comunitaria... da colmare col riferimento ad un’autorità esterna... portatrice di una verità d’origine divina». *Ibid.*, pp. 227-228.

<sup>49</sup> Para la descripción de ese proceso de elaboración: Vid. JANSEN, Thomas, «Dialogue entre la Commission européenne, les Églises et les communautés religieuses», en CASTRO JOVER, Adoración (ed.), *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea. San Sebastián, 25 y 26 de septiembre de 1998*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1999, pp. 77-85, y PIERUCCI, Andrea, «La posizione degli Stati dell’Unione europea nel dibattito sulle “chiese” nella revisione del Trattato di Maastricht», en *ibid.*, pp. 87-95.

<sup>50</sup> «La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del Derecho nacional, a las Iglesias y las asociaciones y comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales».

estados miembros. Los fenómenos susceptibles de normación tienen una complejidad tal que esas pretensiones de delimitaciones competenciales exactas me parecen imposibles, no se corresponden con la realidad actual<sup>51</sup>. No se trata ya sólo de que existen disposiciones comunitarias que entran de lleno en materia de Derecho eclesiástico, como sería en materia de no interrupciones publicitarias de los programas religiosos de duración inferior a media hora<sup>52</sup>, o de reconocimiento de decisiones de tribunales canónicos en materia matrimonial<sup>53</sup>. Tampoco se trata de que existan numerosas referencias en los tratados, en la jurisprudencia de Luxemburgo, en actuaciones parlamentarias, relativas a la religión<sup>54</sup>. Se trata, sencillamente, de que las cuestiones religiosas están presentes en la vida social y de que el Derecho comunitario, como cualquier sistema normativo, trata de regular esa realidad social. No se trata de valorar positivamente o negativamente ese fenómeno llamado religión, se trata de regular esa realidad social en la que ese fenómeno está presente.

Si por lo demás se piensa, como yo pienso, que todo sistema normativo tiene una fuerza expansiva que le lleva a pretender regular cada día un mayor número de materias, tal vez se coincida conmigo en que será inevitable que a medio plazo pueda hablarse con fundamento de un Derecho eclesiástico europeo. Pero volveré sobre la cuestión más adelante.

Tras estas referencias al primer pilar de la relación que pretendemos analizar, corresponde ahora referirse al segundo: el concordato.

---

<sup>51</sup> «Diventa più che mai anacronistico porsi astrattamente la questione di chi, tra l'Unione Europea e il singolo stato detenga La Competenza (con la maiuscola) in materia di religione. Anzitutto perché quella competenza è sia di fatto che di diritto tanto "condivisa" quanto è "condivisa" la sovranità dell'Unione nella cui prospettiva anche la nostra questione va ormai inquadrata. In secondo luogo perché l'individuazione di una vera e propria "materia religiosa" separata dalle altre su cui affermare la competenza dello stato ed escludere la competenza dell'Unione sembra impossibile tanto in astratto quanto in concreto». VENTURA, *La laicità...*, op. cit., pp. 181-182.

<sup>52</sup> Vid. artículo 11 Dir 85/552/EEC.

<sup>53</sup> Vid. RODRÍGUEZ CHACÓN, Rafael, «Unión Europea y eficacia civil de resoluciones matrimoniales canónicas. El artículo 40 del Reglamento (CE) núm. 1347/2000 del Consejo de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, I, 2001, pp. 137-187.

<sup>54</sup> Vid. un elenco hasta esa fecha en PAULY, Alexis, *Modestes réflexions à propos d'une recherche empirique*, EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH/CONSORTIUM EUROPÉEN POUR L'ÉTUDE DES RELATIONS ÉGLISES-ÉTAT, *Religions in European Law/Les religions dans le droit communautaire, Proceedings of the colloquium. Luxembourg/Trier, November 21-22, 1996/Actes du colloque. Luxembourg/Trèves, 21-22 novembre 1996*, Bruylant-Giuffrè-Nomos, Milano, 1998, pp. 163-192.

### III. EL SEGUNDO PILAR: EL CONCORDATO: UNA VENERABLE INSTITUCIÓN CON UN IMPRECISO PASADO Y UN CONFUSO FUTURO

Dudo que, a diferencia de lo que opinan algunos autores<sup>55</sup>, la expresión concordato tenga un significado absolutamente preciso. O, cuando menos, que sería inútil para nuestro discurso el tratar de precisar una definición exacta. Dos elementos, pienso, provocan la imprecisión del concepto. De una parte el que bajo tal nombre se incluyen, a lo largo de la historia, realidades normativas de amplitud y características muy distintas. Las definiciones tradicionales ya señalan algunas dificultades en la utilización del término<sup>56</sup>, pero es que incluso tales definiciones parten de unos presupuestos que, probablemente, la realidad no confirma. Un segundo elemento que dificulta el operar con categorías técnicamente precisas y utilizables con carácter general en el mundo del Derecho son las fuertes peculiaridades de una de las dos partes contratantes. En la actualidad, y en principio, por parte de la Iglesia católica la Santa Sede es el sujeto contratante. No creo que nadie discuta que nos encontramos ante un sujeto, cuando menos, singular en el mundo del Derecho. A ambas cuestiones habrá que referirse seguidamente.

Parece que carecería de sentido el entrar a discutir en la actualidad cuál de las tres grandes posiciones acerca de la naturaleza jurídica de los concordatos<sup>57</sup> sería más acertada. No se trata ya sólo de que en realidad

---

<sup>55</sup> «En droit canonique le mot concordat a le sens précis d'entente entre l'autorité ecclésiastique et le pouvoir civil ayant pour but d'organiser les rapports entre l'Église et l'État relativement à certains objets qui les intéressent tous deux». NAZ, *Concordat, op. cit.*, c. 1353.

<sup>56</sup> «La convention concordataire est essentiellement le moyen dont se servent l'Église et l'État pour établir, chacune des parties y apportant du sien, un ensemble de dispositions normatives qui constituent une réglementation unique ayant pleine valeur à la fois dans l'ordre interne ecclésiastique et civil. Du fait qu'elles adoptent pareille réglementation dans un traité solennel, les parties contractent, en vertu de l'application de la norme supérieure *pacta sunt servanda*, une obligation de droit public externe (de droit international, dirait-on entre États), qui les astreint à rendre cette réglementation exécutoire par l'acte de sa publication, et à lui maintenir dans la suite sa pleine efficacité. De là, dans le langage courant, le mot "concordat" est un terme amphibologique, qui désigne tantôt le traité lui-même, tantôt la législation interne à laquelle il donne naissance». WAGNON, *Concordats et Droit...*, *op. cit.*, p. 225.

<sup>57</sup> «Les opinions professées par les auteurs au sujet de la nature juridique du concordat, peuvent, malgré des divergences parfois profondes, être ramenées à trois théories principales: la théorie dite légale, la théorie des privilèges et enfin la théorie contractuelle.

la llamada teoría del privilegio no pasa de ser una construcción teórica sin correspondencia con la realidad<sup>58</sup>, que incluso sirvió de base para elaborar su contraria<sup>59</sup>, se trata de que parecería que habría un general consenso en que el concordato es un acuerdo. No soy yo quien pretenda poner en duda tal general unanimidad, pero quizá sea conveniente el atender a la cuestión con un mínimo de detenimiento. Probablemente tanto la teoría del privilegio como la legal nunca se han manifestado en un estado puro. Yo creo que más bien manifiestan tendencias acerca de la relación de poder entre la Iglesia y el Estado. En aquellos momentos en que la Iglesia ocupaba una clara superioridad sobre el Estado la teoría en virtud de la cual el concordato era un privilegio otorgado por aquélla a éste reflejaría la realidad con aproximación. Por el contrario la teoría en virtud de la cual el concordato sería una ley estatal para fijar la posición de la Iglesia describiría los momentos históricos en que ésta estaba en una relación de inferioridad, en términos de poder, con respecto al Estado. La teoría contractual reflejaría una situación de equilibrio en los respectivos poderes. Pienso que en los modernos estados de Derecho se encuentran un conjunto de elementos jurídicos que tal vez permitan imaginar una tendencia hacia la teoría legal. Es decir, que los estados se situarían en una posición de superioridad en relación a la Iglesia. Estoy pensando en cuestiones tales como la consideración de la constitución como una norma de rango superior al concordato, el recurso ante tribunales ordina-

---

Les deux premières refusent au concordat ce que lui reconnaît la troisième: la valeur d'un traité bilatéral». *Ibid.*, p. 2.

<sup>58</sup> «La doctrine qui faisait du concordat une concession du Saint-Siège se heurtait à la leçon des faits. Les concordats ont toujours été l'objet des négociations, dans lesquelles la position du Saint-Siège fut, selon les circonstances, plus ou moins forte». GAUDEMET, Jean, *Conclusions de l'historien des institutions*, en BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte y MESSNER, Francis (eds.), *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union Européenne*, PUF, Paris, 1999, p. 235.

<sup>59</sup> «Paradoxalement, c'est sur la base de[s]... discours, qui faisaient du concordat un simple privilège octroyé par le Saint-Siège, que s'est finalement construite la doctrine dite légale. Affirmée solennellement pour la première fois en 1770 par un ministre de l'électeur de Bavière, elle fut surtout développée, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, par les juristes allemands au service d'États protestants. Pour la bâtir, ceux-ci reprirent les arguments des canonistes qui n'iaient le caractère contractuel des concordats, n'y voyant qu'une simple loi ecclésiastique susceptible d'être modifiée unilatéralement par le pape. Retenant cette qualification légale ces juristes rejetèrent par ailleurs toute ingérence pontificale à l'intérieur des États. Dans cette optique, les concordats allaient devenir des pures lois nationales prises par les États au bénéfice de l'Église considérée désormais comme une simple corporation». ROUMY, Franck, «Le concept de concordat dans la doctrine canonique des XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles», en *ibid.*, p. 49.

rios o constitucionales para que tal superioridad sea efectiva, la intervención de los parlamentos en la aprobación del concordato, etc. Apunto la idea sin desarrollarla pues, por el momento, lo que interesa es entrar en el concepto de concordato.

Numerosísimas son las definiciones de concordato que se han formulado, basta con acudir a un manual de *Ius Publicum Ecclesiasticum* o, con frecuencia, a uno de Derecho Canónico para encontrar una. Bastará con acudir a alguna de ellas<sup>60</sup> para comprobar que algunos elementos están siempre presentes. Tal sería el caso de la idea de acuerdo: «entente» (REBUFFE), «conventio» (CAPPELLO), «convention» (WAGNON), «conventiones» (OTTAVIANI y CONTE A CORONATA), «accordo» (CASORIA), «contrato» (HERRANZ) o «convenzione» (D'AVACK). Menos unanimidad, en los ejemplos propuestos, encontramos a la hora de definir entre quiénes se

---

<sup>60</sup> Sin pretensión alguna de exhaustividad y a mero título de ejemplo transcribo alguna: «Le premier auteur à avoir tenté une réflexion d'ensemble sur les concordats est précisément un de ces docteurs *in utroque* à cheval entre la scolastique et l'humanisme juridique»: Pierre Rebuffe (1487-1557). Dans un ouvrage, qui paraît en 1536, consacré au Concordat de Bologne de 1516 conclu entre Léon X et François I<sup>er</sup>, Rebuffe livre la première tentative de définition juridique. Le concordat, écrit-il, est une «loi portée par la commune entente des princes, à savoir le pape et le roi». *Ibid.*, pp. 39-40; «Concordatum definiri potest: *conventio inter Ecclesiam et societatem civilem ad mutuas relationes ordinandas, circa materias, quae utriusque societatis interest, publico et solemnii pacto inita*». CAPELLO, Felice M., *Summa Iuris...*, *op. cit.*, p. 401; «Le concordat est une convention conclue entre le pouvoir ecclésiastique et le pouvoir civil en vue de régler leurs rapports mutuels dans les multiples matières où ils sont appelés à se rencontrer». WAGNON, *Concordats et Droit...*, *op. cit.*, p. 23; «Conventiones inter S. Sedem et civitatum moderatores supremos initiae, quibus Republicae officia et privilegia Ecclesiaeque iura circa determinatas res, in bonum utriusque societatis definiuntur et pactorum sollemnitatibus firmatur». OTTAVIANI, Alphridus, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici. II. Ius Publicum Externum*, Typis Polyglottis Vaticanis, 1936, pp. 270-271; «Concordato è un accordo tra Chiesa e Stato per definire e rafforzare alcune relazioni giuridiche su affari di propria competenza». CASORIA, *Concordati e ordinamento...*, *op. cit.*, p. 29; «El concordato es la conclusión pacífica de un contrato, o de una serie de contratos, establecidos entre la Iglesia y el Estado acerca del gobierno de los intereses espirituales y temporales de aquélla, dentro del ámbito territorial de éste». HERRANZ, *La teoría concordataria*, *op. cit.*, p. 24; «Conventiones inter societates civilem et ecclesiasticam ad earum relationes iuridicas melius determinandas et ad praxim facilius deducendas». CONTE A CORONATA, Matthaeus, *Institutiones Iuris Canonici*, 4.<sup>a</sup> edición, Marietti, Romae, 1960, p. 140, y «Si designa col nome tecnico di “concordato” (*conventio, pactum, conventum, concordatum*) una convenzione bilaterale stipulata fra la S. Sede e uno Stato per regolare materie ecclesiastiche di comune interesse, in virtù della quale i due contraenti, facendosi reciproche concessioni, si obbligano, ciascuno per sua parte, ad assumere un dato atteggiamento e comportamento reciproco e a emanare in specie determinate norme per la disciplina giuridica di quella partizione della Chiesa cattolica che vive e opera nell'ordinamento dello Stato contraente». D'AVACK, *Trattato...*, *op. cit.*, p. 185.

establece dicho acuerdo: en ocasiones se habla de la Iglesia y el Estado (CASORIA Y HERRANZ), o se utilizan términos que podríamos considerar equivalentes, tales como «Ecclesia et societas civilis» (CAPPELLO) o «societas civilis et ecclesiastica» (CONTE A CORONATA). Mayor vocación de precisión técnica encontramos cuando se utilizan las expresiones «S. Sede» y «Stato» (D'AVACK), o «S. Sedem» y «moderatores supremae initiae» (OTTAVIANI). Pero probablemente la idea queda más claramente expresada cuando se habla de «pouvoir ecclésiastique et pouvoir civil» (WAGNON), que sería un modo más actual de referirse a «le pape et le roi» (REBUFFE). Creo que donde se produce una división en dos grupos de las definiciones manejadas es a propósito de su objeto. Para un primer grupo (WAGNON, CASORIA Y CONTE A CORONATA) el concordato sería el mecanismo para delimitar y definir las relaciones, por así decir, sin entrar en ningún tipo de valoración. Lo cual se expresa con toda claridad en la más añeja definición manejada, cuando REBUFFE se limita a describirlo como una ley derivada de un acuerdo, pero sin referencia alguna a su contenido. Sin embargo, otro grupo de autores (CAPPELLO, OTTAVIANI Y D'AVACK) hacen referencia a la idea de interés recíproco<sup>61</sup>. Naturalmente, y bastaría con leer las definiciones propuestas, en otros puntos las diferencias son mayores, algunos (CAPPELLO Y OTTAVIANI) exigen una cierta solemnidad, otros (D'AVACK) consideran que el concordato compromete a producir una legislación estatal de desarrollo del mismo, algunos (WAGNON) parecen concebir el concordato como un instrumento para regular todas las relaciones, en tanto que otros (CASORIA) no le confieren ese carácter de globalidad.

Probablemente baste con esta breve muestra propuesta para llegar a la conclusión de que sólo hay un elemento común en las definiciones de concordato: la idea de pacto bilateral. Todo lo demás queda abierto.

Incluso queda abierto quiénes serán las partes contratantes. En ocasiones se emplea la expresión Estado (CASORIA, HERRANZ Y D'AVACK), pero en otras, se utilizan formas más genéricas. Es bien cierto que cuando se utiliza la lengua latina tal vez eso se deba a las dificultades de encontrar una palabra para describir el Estado, pero incluso en otras lenguas encontramos tales apreciaciones genéricas, así «pouvoir civil», utilizado por WAGNON. Es probable que siempre se esté pensando en el Estado, pero en ocasiones encontramos referencias expresas a la posibilidad de que la parte contratante sea una entidad política de una naturaleza más amplia.

---

<sup>61</sup> Un caso límite sería el de HERRANZ, que se refiere exclusivamente a los intereses de la Iglesia.

Así se ha deducido de una lectura del vigente *Codex Iuris Canonici*<sup>62</sup>, o se ha entendido que el camino previsible de superación del sistema concordatario será por esa vía<sup>63</sup>, o entrando en el complejo mundo desde el punto de vista técnico, e irreal desde una perspectiva actual, de pretender la vigencia universal del llamado Derecho divino, se ha apuntado que una especie de concordato universal sería la vía para ello<sup>64</sup>.

En definitiva, si sería difícil afirmar que en el pasado una de las partes contratantes ha sido siempre el Estado, por el sencillo motivo de que la institución concordataria es anterior a la existencia del mismo, nada nos permite considerar como axiomático que éste no sea sustituido en tal relación por otras figuras jurídicas.

El término concordato ha descrito realidades normativas muy distintas a lo largo de la historia, con lo que dar una definición omnicompreensiva parece tarea imposible. La idea de acuerdo parece ser la única constante histórica, pero ¿acuerdo entre quiénes? Entre la Iglesia y el Estado. No creo que el segundo elemento contratante sea inamovible, veamos ahora que ocurre con el primero.

\* \* \*

---

<sup>62</sup> «Il nuovo Codice canonico ha inserito, accanto alle “nations”, quali soggetti con i quali la Santa Sede può stipulare convenzioni, anche le “altre società politiche”, intendendo come tali sia le molte organizzazioni internazionali governative con le quali il Vaticano intrattiene rapporti ufficiali, sia gli Stati membri di una federazione... (can. 3)». MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, «Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea», en MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, MIRABELLI, Cesare y ONIDA, Francesco, *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 179.

<sup>63</sup> «Ya que no de una superación por extinción o eliminación voluntaria del sistema y régimen concordatarios, ¿podría hablarse de *su superación por integrarse en figuras más amplias* que... rompieran la exclusividad de altas partes contratantes que de hecho la Iglesia disfruta... y el Estado y dieran lugar a un régimen general de convenios normativos como forma ordinaria de legislar en materia religiosa y eclesíastica atinente a la vida social de la comunidad política? La cuestión podría tratarse atendiendo a los sujetos en relación concordataria y a la materia de ésta. Nosotros *nos fijaremos en los sujetos*, por darse, respecto a ellos, el fenómeno de la expansión hacia otros nuevos... Respecto al Estado debe cuestionarse si otros órganos superiores... pueden a su vez concertar concordatos». CORRAL SALVADOR, Carlos, *La regulación bilateral...*, *op. cit.*, pp. 196-197.

<sup>64</sup> «Un nuevo problema: el de las relaciones entre el Derecho canónico y el Derecho internacional, ambos universales, y una nueva posibilidad: la de que lleguen a existir convenios entre la Iglesia y la comunidad jurídica de los Estados, que también estarían insertos en los principios superiores de Derecho divino, que determinan las relaciones entre el orden político y el orden eclesíastico espiritual». MALDONADO, José, *Curso de Derecho canónico para juristas civiles*, 2.ª edición, Madrid, 1975, p. 73.

Las relaciones entre el Estado (o aquella institución que le sustituya) y la Iglesia se moverían en el plano del Derecho internacional. En términos actuales, la Iglesia actuaría en ese ámbito a través de la Santa Sede, con lo que formalmente uno de los dos elementos contratantes sería la Santa Sede. No podemos considerar que con esta respuesta queden resueltas todas las cuestiones. Y no se trata ya sólo de que las actuaciones de la Santa Sede en el plano internacional no puedan reconducirse todas ellas a la misma categoría técnica, que la Santa Sede actúe siempre en el mismo plano<sup>65</sup>, se trata, fundamentalmente, de que el propio concepto de Santa Sede y su posición en el ámbito del Derecho internacional distan mucho de la claridad.

No es mal modo de comenzar cualquier intento de operar con la categoría de Santa Sede el recordar la afirmación de WAGNON: «Le terme “Saint-Siège” ne désigne pas... un groupement social, mais un gouvernement»<sup>66</sup>. Pero a partir de ese momento comienzan las singularidades. En primer término es un órgano de gobierno de dos entidades distintas, de una parte el Estado de la Ciudad del Vaticano y de otra la Iglesia católica. La situación, ya de por sí bastante extraña en el ámbito del Derecho internacional, se complica por el hecho de que a su vez no es nada claro que sea ni el Vaticano, ni la propia Iglesia católica.

Las singularidades del Estado Vaticano son tan numerosas (una nacionalidad estrictamente funcional y no por nacimiento, su modo de creación, la probable necesidad para su subsistencia de la voluntad de la República de Italia, etc.), que carece de sentido el referirse a ellas. Basta con pensar en su no-pertenencia a la Organización de Naciones Unidas, y hoy en día es absolutamente excepcional que un Estado no pertenezca a ella, que es considerada por algunos como una situación indefinida: el Estado de la Ciudad del Vaticano no puede formar parte de tal organización<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Se ha hablado de la «discrasia tra la piena partecipazione vaticana all'OSCE e i diversi legami che collegano la Santa Sede alle istituzioni europee, al Consiglio d'Europa anzitutto (e alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali) e all'Unione Europea». CARDIA, Carlo, «La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea», *IE*, 11, 1999 (también en *Studi... Finocchiaro, op. cit.*, I [379-428], p. 326).

<sup>66</sup> WAGNON, *Concordat et Droit...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>67</sup> «Las relaciones entre el Vaticano y las Naciones Unidas han seguido sustancialmente la línea trazada en los días de la Sociedad de Naciones. Una participación de la Ciudad del Vaticano como miembro parece prácticamente imposible para ambas partes. Por parte de la Santa Sede por su propósito de abstenerse de participar en toda controversia entre



Incluso se llega a sostener que, a diferencia de lo que sería racional, es decir, la «Santa Sede» existiría en razón del «Estado de la Ciudad del Vaticano», en realidad la situación es la inversa, el Estado existe porque existe el órgano de gobierno<sup>68</sup>. La idea de la Santa Sede como una estructura funcional, no equiparable a categorías análogas en el ámbito estatal, está presente en numerosos autores, para los que su existencia se justifica en tanto que cumpla su función moral<sup>69</sup>.

Pero ahora nos interesa la Santa Sede en tanto que cabeza organizativa de la Iglesia católica, no en tanto que cabeza del Estado de la Ciudad del Vaticano. También se insiste en el carácter puramente instrumental de la personalidad internacional<sup>70</sup> y se plantea la necesidad de superación de tales categorías<sup>71</sup>. La idea de funcionalidad, del carácter meramente instrumen-

---

Estados; por parte de las Naciones Unidas, porque un número determinado de miembros se opondrían decididamente a toda representación Vaticana». PUENTE EGIDO, José, *Personalidad Internacional de la Ciudad del Vaticano*, Instituto Francisco de Vitoria, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1965, p. 88; «The real question is whether membership being granted under conditions consonant with its nature, the Holy See would desire to become a member of the United Nations as it is of many other international Organisations. The answer to that question, it would appear, is in the negative. Membership would involve the Holy See too directly in the political, economic and commercial conflicts which arise between the States». CARDINALE, Hyginus Eugene, *The Holy See and the International Order*, Colin Smythe, Gerrards Cross, 1976, p. 259.

<sup>68</sup> «Solo accidentalmente la Santa Sede è riguardata quale soggetto di uno Stato che si trova con essa in un rapporto di immedesimazione organica funzionale, di uno Stato cioè che, in quanto tale, è in funzione dell'organo di governo, ed è oggetto dell'esercizio della sua potestà». BETTETINI, Andrea, «Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede alle organizzazioni e alle conferenze internazionali», *DE*, CVII-I, 1996, p. 718.

<sup>69</sup> «La potenza della S. Sede, il suo ruolo, dipendono dal collegamento fra la sua azione e i valori morali che essa propugna e sui quali può mobilitare l'opinione pubblica internazionale. Questo spiega perché io sia favorevole, insieme a tanti altri autori, alla concezione, per la S. Sede, di una *personalità funzionale limitata*, cioè di una personalità che in tanto ha ragione di esistere in quanto sia collegata ai valori che costituiscono i fattori della "potenza" della Santa Sede, quelli con cui gli Stati sono obbligati a confrontarsi quando accettano la S. Sede come interlocutore nelle relazioni internazionali». BADIALI, Giorgio, «In tema di personalità internazionale della S. Sede», en BARBERINI (ed.), *La politica internazionale...*, op. cit., p. 121.

<sup>70</sup> «La personalità internazionale non appartiene né definisce l'essere della Chiesa cattolica, è però una veste giuridica congruente con esso, attualmente operativa, strumentale per l'adempimento della sua missione, né più né meno». MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente...*, op. cit., p. 625.

<sup>71</sup> «¿No cabe pensar que la propia Santa Sede, y aun el Vaticano, encuentren más adecuada otra fórmula de expresión de su naturaleza distinta de la calificación de personas internacionales? La búsqueda de estos caminos será una necesidad del futuro». DE LA HERA, Alberto, «El pluralismo y el futuro del sistema concordatario», en AA. VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Convegno internazionale di Diritto Canonico. Roma 14-19 gennaio 1970*, I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 430.

tal, etc., en principio no debería reflejar nada en especial. Me parece evidente que en el mundo del Derecho público, y especialmente del Derecho internacional, todas las categorías son instrumentales: Estado, personalidad internacional, parlamento, Jefe de Estado, son creaciones doctrinales y legislativas para obtener un fin, para describir una realidad. Lo que singulariza la utilización de esa categoría por parte de la Iglesia es otra cosa.

Nadie duda que los Estados Unidos de América constituyen una potencia mundial, pero ellos, o Luxemburgo, o España, se encuentran cómodos en las estructuras al uso. Sin embargo, la Iglesia católica no se encuentra cómoda, se ha tenido que adaptar a unas categorías no creadas ni por ella, ni para ella. La Iglesia se considera en un plano distinto (superior) al de los restantes sujetos de Derecho internacional<sup>72</sup>. La Iglesia utiliza las categorías de Estado (Vaticano) y personalidad internacional (Santa Sede), pero en realidad no cree que sean las que le corresponden. Puras razones de conveniencia histórica aconsejan el utilizarlas, y en ello puso todo su empeño cuando fue necesario<sup>73</sup> para lograrlo. En ese sentido me parece que la Santa Sede es funcional: recurre a categoría que no comparte, pero a la que la realidad obliga. Y esa vocación de utilizar las categorías en la medida en que son útiles se ha manifestado en su modo de aproximación a la Unión Europea, se está presente, pero no se forma parte<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> «La Sede Pontificia... ha sempre rivendicato una posizione singolare, che non è (non accetta di essere: *non può essere*) internazionale: vale a dire *paritetica* a cospetto di questi altri Potentati. Ma è (postula di essere) dichiaratamente e francamente *sovranaazionale* non *paritaria* ma *preminente*, rispetto a tutti quanti i membri (i comuni membri) della società internazionale. Sicché —anche se asserisce ogni momento di esser *soggetto (persona)* di diritto internazionale— in verità la Sede Pontificia non intende affatto di *restar subordinata* al diritto internazionale: *non può* intenderlo. E quindi —in sede negoziale— non esprime una concludente volontà d'impegnarsi internazionalmente: *non può* esprimerla. Semmai la Santa Sede può intender di *servirsi del diritto internazionale*: di *giovarsene ai suoi scopi*. Non per *vincolare giuridicamente se stessa*, ma per *vincolare a sé lo Stato* nei modi e nelle forme della vincolatività di diritto internazionale». BELLINI, *Natura ed efficacia...*, *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>73</sup> Estoy pensando en la no aceptación de la ley de garantías del Reino de Italia, que facilitaba a la Santa Sede una situación no muy diferente a la actual, pero que se rechazó pues no se constituía un Estado. Se considera otra cosa (más) pero quiere, cuanto menos, la estructura estatal.

<sup>74</sup> «Nei riguardi delle istituzioni comunitarie, la scelta è stata prima di un *pieno riconoscimento diplomatico*, con l'accreditamento di un ambasciatore con rango di nunzio apostolico, e poi di un qualche adeguamento strutturale (a livello di conferenze episcopali e di organismi di studio) alla realtà comunitaria. Non si è mai posto, invece, il problema di un rapporto in qualche modo diretto o organico con le istituzioni dell'Unione europea, dimodoché lo S.C.V. deve a tuttoggi considerarsi una realtà territoriale di tipo *extracomunitario*». CARDIA, *La soggettività internazionale...*, *op. cit.*, p. 342.

Por lo tanto, se puede estar de acuerdo a nuestros efectos en considerar a la Santa Sede como un sujeto de Derecho internacional, pero con tantas peculiaridades en su modo de actuación, en el origen de tal subjetividad, en su función y, por qué no decirlo, en la corta confianza de la propia Iglesia en tal instrumento, que es extraordinariamente singular; único en el campo del Derecho internacional. Por lo tanto, no puede sorprender que los acuerdos que ella suscribe también sean, cuanto menos, singulares. Lo veremos seguidamente.

Definir el concordato como un tratado internacional entre la Santa Sede y un Estado resulta ser un modo sencillo de describir la realidad pero, muy probablemente, incorrecto. Hay quien niega directamente tal calificación<sup>75</sup>, hay quien lo hace señalando que para reconducirlo al ámbito de los tratados internacionales sería necesario ampliar en exceso el ámbito del Derecho internacional<sup>76</sup>. Se insiste en la especialidad del Derecho concordatario en relación al Derecho internacional, poniendo de relieve que del hecho de que la Santa Sede goce de subjetividad internacional, no lleva como condición inevitable que los acuerdos por ella suscritos sean tratados internacionales<sup>77</sup>. Y aun en los casos en que se admite su carácter de tratado internacional, lo es para afirmar que eso no explica su auténtica naturaleza<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> «El concordato no es un tratado internacional. Ni está concertado entre dos Estados nacionales, ni su existencia y vigor están colocados dentro de la órbita del Derecho internacional, ni entre las normas que rigen las relaciones entre sociedades políticas dentro de la comunidad jurídica de los Estados temporales». MALDONADO, *Curso...*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>76</sup> «Le critiche avanzate contro la soluzione internazionalista appaiono invero assai convincenti e per superarle bisognerebbe avere del diritto internazionale una nozione ancora più ampia di quella generalmente adottata dall'odierna dottrina: bisognerebbe cioè ritenere che tale diritto abbia limiti così vasti da ricomprendere qualsiasi fenomeno giuridico che non sia ricollegabile a un ordinamento giuridico statale o all'ordinamento canonico». CATALANO, Gaetano, «La natura giuridica dei concordati nella moderna dottrina», en AA.VV., *La institución concordataria...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>77</sup> «La specialità della materia concordataria è un dato indiscutibile, che rende vana la pretesa di esaurire o ridurre la problematica concordataria alla semplice preliminare adozione di una specifica nozione di ordinamento internazionale e alla conseguente determinazione della possibilità di riconoscere in seno a tale ordinamento la soggettività della S. Sede... Non mi sembra, infatti, che esista una necessaria interdependenza tra i due problemi, in quanto la sussistenza di una personalità internazionale della S. Sede è sì condizione necessaria, ma non sufficiente per l'inquadrabilità dei concordati in seno all'ordinamento internazionale». CATALANO, Gaetano, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 131.

<sup>78</sup> «Che [i concordati]... abbiano la qualifica giuridica di accordi internazionali è un fatto che non intende esprimere tutta la loro specifica natura». MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente...*, *op. cit.*, p. 626.

Tampoco es el caso aquí de entrar en discusiones doctrinales. Argumentos en favor de la tesis internacionalista los hay, como los hay de la contraria. Pero lo que no me parece discutible es que si la Santa Sede es un sujeto de Derecho internacional difícilmente equiparable a los Estados, parece lógico que los acuerdos que ella suscriba no sean reconducibles con comodidad a las categorías técnicas previstas para los instrumentos de relación entre estos últimos. Si el Derecho concordatario es un Derecho externo encuadrable en el ámbito del Derecho internacional o, por el contrario, se sitúa fuera, me parece un debate que carece de alcance práctico. Por eso tal vez tenga mayor interés el tratar de realizar una somera descripción de la realidad concordataria actual, centrándonos en los países miembros de la Comunidad Europea. Será lo que se hará seguidamente.

\* \* \*

Es evidente que en la actualidad los concordatos suscritos por los distintos Estados miembros de la Unión Europea no ven afectada su vigencia por el Derecho comunitario, y resulta de todo punto probable que tal situación se mantenga en el medio plazo<sup>79</sup>. Sin embargo, y como ya señalé con anterioridad, no creo que pueda considerarse que tal situación es inmutable, si, como pienso, el proceso de unificación normativa en el ámbito comunitario es imparable y como punto final llegará a la práctica desaparición de los ordenamientos nacionales, me parece que resultará imposible la existencia de sistemas concordatarios nacionales como los que conocemos en la actualidad. Pero aún en el caso de que mi pronóstico sea cierto, falta mucho para que se cumpla, con lo que corresponde atender a la situación actual.

Cuatro estados comunitarios tienen concordatos que se corresponden plenamente al concepto habitual de tal institución en nuestros tiempos. Es

---

<sup>79</sup> «Da parte degli Stati contraenti il Trattato di Amsterdam... si stabilisce con la Dichiarazione 11 che l'Unione Europea –con le sue finalità, le sue politiche e le sue attività normative e interpretativa– non si autolimita, ma piuttosto non può, né vuole, entrare in un ambito di competenza propria degli Stati membri. Questa interpretazione permette anche di cogliere la portata di attribuire all'espressione "rispetta e non pregiudica [quanto previsto] nelle legislazioni nazionali" e che negli ordinamenti interni gli accordi concordatari mantengono la loro natura di *lex specialis*, anche di fronte ad altra norma internazionale con carattere di "specialità" quale è el Trattato di Amsterdam». BUONOMO, Vincenzo, «L'Unione Europea e i regimi concordatori degli stati membri», *IE*, 11, 1999, pp. 362-363.

decir, acuerdos que regulan con carácter general las relaciones con la Iglesia católica y la posición de ésta en el seno del ordenamiento estatal<sup>80</sup>. Serían aquellos países en los que no habría triunfado la tesis sostenida por algunos de que la época de tal tipo de concordatos habría concluido, para abrirse una nueva en la que algunos acuerdos solucionarían problemas puntuales<sup>81</sup>. Es bien cierto que muchas cuestiones de detalle no vienen resueltas por los concordatos y que en ellos mismos se prevén mecanismos de desarrollo que implican la producción de nuevos textos normativos acordados, pero no creo que ello signifique la falta de vocación de globalidad de tales concordatos, sino que son un reflejo de la extraordinaria complejidad de los modernos sistemas jurídicos que impiden regular todos los aspectos de una relación jurídica en un solo texto con vocación de permanencia, lo cual obliga a acudir a normas generales que se desarrollen en otras más concretas. Pero eso no es una característica de los concordatos, sino de las modernas normas jurídicas.

Sea como fuera, los cuatro países concordatarios adscribibles a tal modelo serían: Austria, Italia, Portugal y España. Cuatro países con tradición concordataria y con una mayoría sociológica de católicos evidente.

Podría aducirse que el caso de la República Federal Alemana es similar. No lo creo. En Alemania los acuerdos a nivel federal o a nivel estatal con la Santa Sede o con las distintas diócesis se sitúan en un marco general de acuerdos con las confesiones religiosas. Es bien cierto que tanto Portugal, como Italia y como España mantienen acuerdos con confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica, pero eso es un fenómeno muy reciente. El concordato es muy anterior.

Creo que en los cuatro países mencionados en primer término el concordato es el reflejo de una tradición concordataria, en tanto que en el caso alemán lo que prima no es el respeto a la tradición concordataria,

---

<sup>80</sup> «Lo Stickler [cfr. STICKLER, *Der Konkordatsgedanke in rechtsgeschichtlicher Schau, en Oesterreichischen Archiv für Kirchenrecht*, 1957, pp. 25 ss.] ha di recente sottolineato come il progressivo evolversi della funzione pratica del concordato si sia compiuto attuando un profondo mutamento della natura stessa dell'istituto, che da espediente per la risoluzione di specifici problemi è assunto a strumento per la generale disciplina dei rapporti fra la Chiesa ed i singoli Stati». CONDORELLI, *Concordati...*, *op. cit.*, p. 227.

<sup>81</sup> «L'âge des Concordats semble terminé... la Saint-Siège s'est plutôt orienté dans la voie d' "Accords", qui n'entendent pas tout régler et qui, souvent, laissent la fixation des points les plus délicats à des commissions qui devront négocier les détails de la convention». GAUDEMET, Jean, «Le concordat dans la republique laïque», *ADEE*, VIII, 1992, p. 172.

sino una general concepción de que las cuestiones de Derecho eclesiástico deben ser resueltas mediante acuerdos bilaterales suscritos con las confesiones religiosas, que si es la Iglesia católica será un concordato, pero eso es accidental.

Como es bien sabido junto a la separatista República Francesa, también hay una Francia concordataria. Por una serie de avatares históricos, que es innecesario relatar ahora, en tres departamentos del Este continúa estando en vigor el concordato napoleónico.

Probablemente ese Concordato de 1801 también regule las relaciones entre la Iglesia y el Estado de Luxemburgo, aunque su eficacia real sea mínima<sup>82</sup> y es improbable que continúe en vigor en Bélgica.

Éste sería el panorama concordatario en la Europa comunitaria. No creo que sea necesario el entrar a discutir sus contenidos, pero creo que tras los relativamente recientes procesos de revisión o sustitución que han tenido lugar en Italia, Portugal y España, no puede considerarse que se sitúen en los viejos modelos<sup>83</sup> que harían imposible su pervivencia por su incapacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes<sup>84</sup>. Pero todo eso no es lo que me importa poner de relieve ahora. Sí considero importante, sin embargo, el realizar unas reflexiones a propósito de la situación concordataria en la Europa comunitaria.

En primer lugar me parece muy claro que los regímenes concordatarios sólo se encuentran en los países con una mayoría de la población que profesa la religión católica. Los países mayoritariamente católicos en Europa serían: Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Austria y Portugal. Pues bien, en la mayoría de ellos existe un concordato en vigor. Las excepciones serían Bélgica e Irlanda. Por lo que toca a la

---

<sup>82</sup> «No es fácil valorar la actual aplicación del Concordato. Muchas prescripciones son demasiado abstractas y demasiado generales como para aplicarse de modo directo e inmediato». PAULY, Alexis, «Estado e Iglesia en Luxemburgo», en ROBBERS, Gerhard (ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense-Nomos, Madrid-Baden-Baden, 1996, p. 198.

<sup>83</sup> Refiriéndose al ya derogado concordato español de 1953, éste se describió gráficamente como «una *Summula Iuris Publici Ecclesiastici*, matizada por el privilegio de presentación». LOMBARDÍA, Pedro, *Concordato, sí, concordato, no*, en LOMBARDÍA, Pedro, *Escritos de Derecho Canónico*, III, Eunsa, Pamplona, 1974, p. 446.

<sup>84</sup> «Se si vuole mantenere la struttura concordataria, si deve cercare di darle una dignità ed un valore storici che abbiano una portata valida per il futuro, cercare cioè di non fare un documento che fra pochi anni si richiederà di modificare nuovamente perchè non più rispondente alla ulteriore evoluzione dei tempi». MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, «Sistema di intese e rapporti con la Chiesa cattolica», en MIRABELLI, Cesare (ed.), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, pp. 145-146.

primera ya hemos señalado cómo podría plantearse teóricamente la vigencia del Concordato napoleónico, aunque muy probablemente para llegar a descartarla. En cuanto a Irlanda, país claramente católico en lo que toca a su población y netamente no concordatario, entre otras razones la ausencia de un concordato tal vez se explique por la muy reciente, en términos históricos, independencia de la República en relación al Reino Unido.

Sólo habría un país con régimen concordatario y que no podría considerarse sociológicamente católico: Alemania. En primer lugar habría que señalar que el catolicismo alemán aunque no sea mayoritario, dista de ser minoritario, pues prácticamente tiene el mismo número de miembros que la Iglesia evangélica y entre ambas engloban a una clarísima mayoría de la población alemana<sup>85</sup>. Sería una situación de dos iglesias mayoritarias. Pero es que además, y como ya se ha señalado, el Concordato alemán se debe considerar como una pieza más del sistema de Derecho eclesiástico alemán cuya línea directriz sería que el sistema normativo correspondiente debería tener una base bilateral. El Concordato es uno más entre los acuerdos con confesiones.

Mi primera conclusión sería clara: el sistema concordatario, en términos generales, existe en los países de mayoría católica.

Pero hay un segundo elemento que querría destacar. Se trata de la sensación de confusión que uno tiene al observar la situación concordataria europea. Una vez más sin entrar en detalles, trataré de describir los elementos que llevan a esa confusión. Los textos bilaterales Iglesia-Estado en España, que conforman un concordato, huyen de la utilización del término concordato. La sustitución del concordato italiano de 1929 por uno completamente distinto no se ha planteado como tal, sino como una simple reforma. El que una parte de Francia sea concordataria como consecuencia de que cuando el Concordato napoleónico dejó de estar en vigor sin embargo esa parte del territorio no estaba en el ámbito de soberanía francesa, no deja de ser una rareza. Como no deja de serlo el que sea discutible si tal Concordato está en vigor en Bélgica o en el Gran Ducado de Luxemburgo. Sé que detrás de todas esas situaciones hay una serie de circunstancias precisas, pero todo ello no obsta para que se tenga la sensación de confusión. Y, por qué no decirlo, de que la institución no tiene la fuerza suficiente como para plantear las cuestiones abiertamente: haber

---

<sup>85</sup> Vid. ROBBERS, Gerhard, «Estado e Iglesia en la República Federal de Alemania», en ROBBERS (ed.), *Estado e Iglesia...*, op. cit., p. 57.

llamado concordato a los acuerdos españoles, haber hablado de un nuevo concordato en Italia, haber tratado de aclarar bilateralmente la situación belga o luxemburguesa, etc. Una cierta sensación de que la institución no es fuerte y que acude a mecanismos vergonzantes para subsistir.

#### IV. EL FUTURO: LO PREVISIBLE: HABRÁ UN DERECHO ECLESIÁSTICO EUROPEO. LO IMPREVISIBLE: CUÁL SERÁ SU CONTENIDO Y SI EL CONCORDATO SERÁ UN ELEMENTO PARA FIJARLO

Inevitablemente todas estas reflexiones tienen un cierto carácter de circularidad: se vuelve siempre al mismo lugar, para comenzar de nuevo el recorrido que nuevamente nos conduce a la misma meta. Ello es inevitable pues son unas reflexiones en torno a algo que no existe, o existe en unos términos mínimos. Trataré ahora de trazar un nuevo círculo, pero intentando fijar los elementos para proponer alguna conclusión. La pregunta última, planteada de un modo directo, sería: ¿cabe imaginar un concordato europeo? Ello nos obliga a responder a una pregunta previa: ¿cómo se puede imaginar el futuro Derecho eclesiástico europeo?

No me parece que sea función de un jurista el determinar cuál deba ser la función de la religión en el proceso de integración europeo. No obstante ello no creo que pueda decirse si constituye un valor favorable o contrario a dicho proceso<sup>86</sup>. Desde luego no lo será si se pretende, como algunas líneas de pensamiento pretenden<sup>87</sup>, utilizar el proceso de unifi-

---

<sup>86</sup> «On peut à la fois soutenir que la religion est un facteur favorable ou, au contraire, qu'elle est un facteur défavorable à l'intégration européenne. En effet, s'il est incontestable que les efforts entrepris du côté politique pour renforcer l'unité européenne et la concrétiser dans les institutions comme la Commission de Bruxelles et le Parlement de Strasbourg incitent les religions à se rapprocher pour apporter leur pierre à cette vaste entreprise, il est non moins incontestable que la construction même de l'Europe réactive un certain nombre de tensions interreligieuses et interconfessionnelles. La construction de l'Europe est oecuménogène au sens où elle vient renforcer un certain nombre des collaborations interconfessionnelles entre les différentes Églises chrétiennes. Mais elle est aussi, à certains égards, oecuménicide, au sens où elle vient aussi renforcer des processus de reconfectionnalisation». WILLAUME, Jean Paul, «Unification européenne et religions», en CASTRO JOVER (ed.), *Iglesias, confesiones...*, op. cit., pp. 37-38.

<sup>87</sup> «Dans le discours catholique sur l'Europe, on perçoit souvent comme une nostalgie: celle d'un passé glorieux où les peuples européens, après avoir élaboré le modèle de civilisation occidentale dans la matrice de la chrétienté médiévale, répandaient cette civilisation à travers le monde». VANDERMEERSH, *Le catholicisme*, op. cit., p. 144.



cación como un modo de «re Cristianizar» la sociedad. La religión es un elemento de conformación de la sociedad europea, pero también lo es el pensamiento laico. Las instituciones comunitarias, el Derecho comunitario, no puede tomar partido entre esas opciones. El Derecho debe respetar los valores sociales, debe ser un reflejo de los mismos. Un Derecho comunitario que pretendiese implantar unos valores no vividos por la sociedad toda estaría encaminado inevitablemente al fracaso. No cabe un Derecho comunitario propio de los estados totalitarios, en los que las estructuras dominantes imponen su pensamiento a la sociedad. La sociedad europea no está dispuesta a pasar por lo que han tenido que pasar algunas sociedades nacionales. El problema es mucho más profundo que el de «competencia técnica»<sup>88</sup> y va mucho más allá de si puede o no puede la Unión intervenir en el régimen de relaciones Iglesia-Estado<sup>89</sup>. Se trata, ni más ni menos, de la incapacidad substancial de un ordenamiento democrático, como sólo puede ser el europeo, para imponer valores a la sociedad, sean éstos cuales fueren.

Pero del hecho de que la futura (o la actual) Unión Europea no pueda tener una orientación ideológica de base religiosa que le lleve a favorecer una concreta opción en la materia, no cabe deducir que no pueda asumir alguna de las competencias normativas que, en materia de Derecho eclesiástico, ejercen en la actualidad los estados miembros. No creo que pueda asumir todas, pero no porque algunas permanezcan en el ámbito de los actuales estados, sino porque tal tipo de normativa desaparecerá. Quiero decir que en el largo plazo me parece improbable que determinadas normas internas de una iglesia sean aprobadas por un parlamento europeo, como en la actualidad ocurre en el Reino Unido, o que se considere, como es el caso de Dinamarca, a la iglesia como una parte de la Administración Pública, o que las decisiones de un tribunal canónico tengan efectos civiles, como es el caso en Italia o España, pues ésa me pare-

---

<sup>88</sup> «Quello che si nota avvicinandosi al complesso fenomeno dell'Unione Europea, è la mancanza di una esplicita competenza europea, o a dir meglio comunitaria, in materia religiosa: si ravvisa come esistente un *deficit religioso*, per un verso ampiamente giustificato dalle finalità proprie e dall'esperienza delle Comunità». BUONOMO, *L'Unione Europea...*, op. cit., p. 350.

<sup>89</sup> «Bisognerebbe... che l'assenza nella maggior parte degli Stati membri di un regime "concordatario" impedisse la realizzazione degli obiettivi comunitari (mercato comune, unione economica e monetaria, politiche e azioni comuni da cui agli art. 3 e 3A), per legittimare un intervento della Comunità nel settore delle relazioni formali tra Stati e confessioni religiose (art. 3 B). Il che, francamente, non sembra, allo stato, possibile». MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso...*, op. cit., p. 192.

ce una situación insostenible a largo plazo, sea en el plano comunitario, sea en el nacional. En todo caso ésa es una intuición a un plazo demasiado largo y convendrá comenzar por la realidad actual.

Repetiré, tratando de sistematizar, las razones por las que creo que es posible imaginar un futuro Derecho eclesiástico europeo que progresivamente vaya ocupando el lugar que en la actualidad ocupan los Derechos eclesiásticos nacionales.

En primer lugar hay una razón no específica de nuestro campo, sino presente en cualquier materia. Se trata de lo que yo llamaría la vocación expansiva del Derecho. Cualquier ordenamiento jurídico tiene la vocación de regular todas las cuestiones susceptibles de normación jurídica. O, cuando menos, de considerar que tiene competencia nativa para regularla, aunque luego «delegue» su regulación específica a otro ámbito normativo. Empleando la terminología acuñada por ROMANO<sup>90</sup>, la Unión Europea tiene vocación de constituirse en «ordinamento giuridico primario». Desde luego la veracidad de mi aserto sólo se podrá comprobar cuando el proceso haya concluido y para ello falta mucho tiempo.

Un segundo elemento que me permite suponer que tal Derecho eclesiástico europeo sea posible generalmente es citado como prueba de lo contrario. Estoy pensando en la ya mencionada Declaración número 11 anexa al Tratado de Amsterdam. La lectura habitual de tal Declaración es que en ella la Unión declara que las cuestiones de Derecho eclesiástico deben ser reguladas en el nivel estatal y no en el comunitario. Al margen de que tal lectura sea excesiva, pues en realidad a lo que se refiere es al estatuto de las confesiones religiosas y otras organizaciones análogas, lo cual no agota, ni con mucho, el Derecho eclesiástico, hay una cuestión más de fondo. De filosofía normativa, si se quiere. Cuando la Unión afirma que se respeta el estatuto reconocido a las confesiones por el Derecho nacional, no está diciendo que ella sea incompetente para regular dicho estatuto, más bien está diciendo lo contrario: aunque soy competente para regularlo, sin embargo renuncio a hacerlo. No tiene sentido proclamar que se es incompetente para algo, si se es esencialmente incompetente. Mi lectura de la Declaración número 11 se resume en decir que la Unión se interesa en el estatuto de las confesiones pero, de momento, diciendo que no se interesa.

De hecho, y como ya vimos, la Unión se viene ocupando de algunos temas típicos de Derecho eclesiástico. La directiva en materia de televi-

---

<sup>90</sup> Vid. ROMANO, Santi, *L'ordinamento giuridico*, 3.<sup>a</sup> edición, Sansoni, Firenze, 1977, *passim*.

sión, o el artículo 40 del Reglamento de 29 de mayo de 2000<sup>91</sup>, que supone el reconocimiento de eficacia del Derecho canónico en el plano comunitario, por vía concordataria, son ejemplos de que aunque sería excesivo hablar de un Derecho eclesiástico comunitario, sí existen al menos algunas normas comunitarias reconducibles a tal ámbito de la ciencia jurídica.

También por vía indirecta el elemento religioso no resulta irrelevante en el plano comunitario. Desde la peculiar situación del Monte Athos que el tratado de adhesión de Grecia respeta, hasta excepciones en materia de aplicación de normas sanitarias en el sacrificio de animales sí hay ritos religiosos implicados<sup>92</sup>. Incluso, aunque en el ámbito parlamentario, y probablemente en el policial, se está entrando en un tema nuclear del Derecho eclesiástico: el concepto de confesión religiosa, ya que en las diversas ocasiones en que en el Parlamento Europeo se ha aludido a la cuestión de los «nuevos movimientos religiosos», indirectamente se concluye por definir que sea una confesión.

Pero estamos en los primeros albores de ese eventual Derecho eclesiástico europeo, y tal vez corresponda ahora el aludir brevísimamente a cuál es el modo en que se irá construyendo. Me parece que, en términos generales, el Derecho comunitario se está construyendo teniendo dos pilares para ello: de una parte tendríamos la idea de «tradiciones constitucionales comunes», de otra el «principio de subsidiariedad». Ambas ideas me parece que reflejan el extraordinario realismo con el que se pretende construir el Derecho comunitario. No se puede imponer un nuevo Derecho contrastante con los ordenamientos nacionales, por ello hay que buscar lo que hay de común en los distintos sistemas jurídicos de los estados miembros. Podría decirse que se transforma en Derecho comunitario lo que ya es Derecho nacional. Ésa sería una lectura simplificada de lo que encierra la expresión «tradiciones constitucionales comunes». Pero si no se puede ir directamente contra los ordenamientos nacionales, tampoco puede ser el Derecho comunitario algo perjudicial para el ciudadano, la Unión Europea debe facilitar el desarrollo de la vida de los ciudadanos, y sólo actuar en aquellos ámbitos en que efectivamente de ello se deriven ventajas para el individuo. Tal es la idea en torno a la que gira el «principio de subsidiariedad», es decir, los problemas deben resolverse en el nivel competencial más eficaz para ello.

---

<sup>91</sup> Reglamento (CE) núm. 1347/2000 del Consejo de la Unión Europea.

<sup>92</sup> *Vid.*, entre otras, la Directiva del Consejo de 18 de noviembre de 1974 (77/577/CEE) o la de 22 de diciembre de 1993 (93/119/CE).

Ahora bien, no basta con proclamar esos pilares para que se alcance el resultado de la existencia de un efectivo Derecho comunitario, sino que hay que implementarlo en la práctica: construir ese Derecho. Dos vías esenciales se vienen utilizando para ello, que no difieren de las utilizadas en el plano nacional. De una parte estaría la actividad que podríamos llamar legislativa, es decir el promulgar normas de obligado cumplimiento, dotadas del carácter de la generalidad, entendiendo por tal no el que sus destinatarios sean numerosos (es perfectamente imaginable una norma que sólo afecte a algunos: los agricultores, los empleados por cuenta ajena, etc.), sino en el sentido que éstos sean indeterminados (es decir, excluyendo las técnicas del *ius singulare*). Esta vía es la más eficaz, pero debe ser empleada con notable cautela, pues los Derechos nacionales, como todo Derecho, tienen una natural resistencia a su transformación. Pero junto a ella existe otro modo de ir creando un Derecho comunitario, mucho más pausado, me refiero a la jurisprudencia comunitaria. Sin duda la Corte de Luxemburgo sólo puede actuar apoyándose en textos normativos de carácter legislativo, pero, y las pruebas son numerosas, extrae de ellos unas consecuencias no siempre advertibles a primera vista. Creo que la jurisprudencia de dicha Corte es, y será, un pilar esencial para construir tal Derecho.

Y lo que es cierto en el plano general, también lo es en el plano de Derecho eclesiástico comunitario. Independientemente de que pueden advertirse, llamémoslo así, «preferencias comunitarias» por un determinado modo de relación con el fenómeno religioso<sup>93</sup>, me parece claro que al no existir un modelo común a todos los países comunitarios, como ya vimos anteriormente, resulta difícil concebir que un determinado modelo constituya una «tradicón constitucional común». Numerosos elementos de los modelos nacionales no pueden ser considerados que pertenezcan a esa común tradición<sup>94</sup>. En realidad creo que el único elemento común a

---

<sup>93</sup> «Les relations Églises/Institutions européennes... au niveau de la pratique des ces relations... on peut dire que c'est plus un modèle allemand de relations Églises-État qui prévaut qu'un modèle français. Les Églises y sont en effet beaucoup plus reconnues comme interlocuteurs réguliers et légitimes du pouvoir politique que ce n'est le cas en France». WILLAUME, *Unification européenne...*, op. cit., pp. 46-47.

<sup>94</sup> «L'unica tradizione costituzionale comune ai paesi membri è il riconoscimento dell'indipendenza sostanziale dei culti. Non possono, infatti, essere considerati principi generali del diritto comunitario né il sistema di bilateralità delle fonti che regolano in alcuni Stati il trattamento di Chiese, confessioni, associazioni ecc. religiose, né il carattere di enti di diritto pubblico che altri Stati riconoscono ad alcune confessioni religiose, né la previsione di finanziamenti statali, diretti o indiretti, per i culti, né il diritto degli Stati di

las constituciones de los Estados miembros en materia religiosa es uno: la idea de libertad religiosa. Pero una determinada concepción de la libertad religiosa, resultado de una evolución plurisecular. Una libertad religiosa que implica el establecer una relación de cooperación y no de enfrentamiento con las confesiones religiosas, pero que, simultáneamente, se sitúa en el ámbito cultural que podríamos llamar laicidad pluralista<sup>95</sup>. Los ordenamientos nacionales tienden a no favorecer, ni a discriminar, por razones religiosas, y tienden a valorar el fenómeno religioso, sin que ello implique una minusvaloración de aquellos que no se integran en un grupo religioso. Eso es lo común, y eso es lo que estará en la base del Derecho eclesiástico comunitario, no ya como una tendencia, sino como la culminación de un proceso multisecular.

Si la traducción de la idea de «tradiciones constitucionales comunes» al campo del Derecho eclesiástico no me parece especialmente problemática y con toda probabilidad concluirá por nuclearse en torno a la idea de la libertad religiosa tal y como la he definido ahora, sin que ello vaya a presentar problemas especialmente graves, sin embargo, pienso, la formulación práctica del «principio de subsidiariedad» será extraordinariamente más compleja.

Parecería que la Declaración número 11 del Tratado de Amsterdam daría la cuestión por zanjada, en la medida que de ella se derivaría que estaríamos ante una competencia de carácter nacional. No creo que las cosas sean tan sencillas.

Como ya indiqué, buena parte del Derecho eclesiástico comunitario se formará por vía indirecta, en el sentido de que no se tratará de disposiciones que pretenden regular directa y globalmente el fenómeno religioso, sino, más bien, de normas con finalidad distinta, pero que incidan en el fenómeno religioso. Un primer ejemplo de lo que digo podría ser en el plano de la fiscalidad. Es éste un campo en el que las competencias

---

controllare la vita interna delle chiese né quello delle chiese di vedersi protette penalmente dal vilipendio della religione». MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, «L'evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Tavola rotonda», *QDPE*, 1999-1, p. 19.

<sup>95</sup> «La sintesi che sembra possibile operare tra i diversi elementi sottolineati articola in due momenti fondamentali le "tradizioni costituzionali comuni" in materia di libertà religiosa: il primo momento riguarda la collocazione del diritto di libertà religiosa nell'orizzonte della laicità europea (intesa come espressione del principio di pluralismo democratico); il secondo riguarda la cooperazione tra stato e confessioni che tende ad imporsi come atteggiamento trasversale ai diversi sistemi nazionali di relazione tra confessioni e poteri pubblici». VENTURA, *La laicità...*, *op. cit.*, p. 105.

nacionales son claramente superiores a las comunitarias, pero en las que el proceso de unificación es absolutamente imparabile. En un sistema con plena libertad de desplazamiento, de domicilio, etc., de las personas físicas y jurídicas, resultará imposible el mantener sistemas fiscales diferenciados, pues ello provocaría unos desplazamientos hacia las áreas de fiscalidad más ventajosas de numerosas empresas, y ciudadanos, lo cual concluiría por distorsionar los sistemas productivos. Es evidente que la fiscalidad tiene una incidencia en el ámbito de las confesiones religiosas, con lo que ese hipotético Derecho fiscal comunitario concluirá por incidir en el Derecho eclesiástico.

Un campo de cooperación típico con las iglesias es el de conservación del patrimonio histórico-artístico. No resulta imposible imaginar un mecanismo europeo de cooperación en dicho ámbito, lo cual exigirá, entre otras cosas, el identificar el interlocutor, si no se quiere caer en una especie de neojurisdiccionalismo<sup>96</sup>, probablemente habrá que operar con interlocutores a niveles supranacionales.

Un último ejemplo para probar que resulta imposible imaginar una aplicación del principio de subsidiariedad en el sentido de que todo el Derecho eclesiástico será competencia nacional: el fenómeno de los nuevos movimientos religiosos.

Estoy convencido que existe una cooperación a nivel policial entre los Estados miembros a los efectos de intercambiar información relativa a lo que podríamos llamar «sectas destructivas». Es ésa una cuestión, ya lo he dicho, que va directamente al núcleo del Derecho eclesiástico: la definición del concepto de confesión religiosa. Cuando exista una policía europea, cuando existan unos mecanismos para determinar cuándo estamos ante una confesión religiosa, todo ello deberá realizarse a nivel comunitario.

Si el Derecho europeo se está construyendo en base a actuaciones legislativas y jurisprudenciales, no serán otras las vías las que utilizará el Derecho eclesiástico. De momento es muy poco lo que existe en el plano normativo, pero las confesiones comienzan a estar presentes, si bien de un modo tímido, en el proceso comunitario<sup>97</sup>, concluirán por lograr una

---

<sup>96</sup> «La selettività della cooperazione implica il rischio di un giurisdizionalismo pluriconfessionista, di trattamenti differenziati palesemente discriminatori, di indebite penalizzazioni delle minoranze e implica soprattutto la necessità dell'identificazione... del soggetto confessionale». *Ibid.*, p. 114.

<sup>97</sup> «Malgré l'absence d'une base juridique, la Commission européenne, à l'initiative des Présidents Delors et Santer, a commencé depuis quelques années à développer et à

presencia de «lo religioso» en el plano normativo. Sin embargo, a corto y medio plazo, creo que la vía jurisprudencial será la más eficaz para construir ese Derecho eclesiástico comunitario. Algunos pasos se han dado, y no es el caso de analizarlos ahora.

En definitiva, soy consciente de no haber probado nada, pero creo que se trata de algo más que de una mera intuición personal: existirá un Derecho eclesiástico europeo que tendrá como eje la idea de libertad religiosa que se deriva de las tradiciones comunes, y que al separarse de las formulaciones nacionales, supondrá un mayor respeto de la igualdad religiosa, pues las tradiciones nacionales tienden a beneficiar a unas determinadas iglesias frente a otras.

¿Tendrá algún papel que jugar en ese nuevo Derecho la institución concordataria?, eso es sobre lo que trataremos de reflexionar seguidamente.

\* \* \*

El punto de partida para tratar de dar una imposible respuesta a tal pregunta tal vez sea recordar dos datos evidentes. En primer término que la Iglesia católica ha tenido siempre una marcada presencia en el mundo de las relaciones internacionales, pero tal vez en la actualidad le resulte más difícil que anteriormente el combinar dicha presencia con el hecho de que su finalidad sea estrictamente religiosa<sup>98</sup>. De otra parte, que las relaciones entre la Santa Sede y la Unión Europea no han seguido un proceso homogéneo y constante en el tiempo<sup>99</sup>.

Probablemente ambos datos estén conectados con la cuestión que ahora nos ocupa. Nacidas las Comunidades Europeas con una marcada finalidad económica, tal vez la Santa Sede no supo captar que tras esa

---

entretenir des relations avec les Églises chrétiennes et d'autres communautés religieuses. Ces relations informelles, mais néanmoins régulières, se sont nouées pour l'essentiel à la demande des Églises et des communautés religieuses». JANSEN, *Dialogue entre la Commission...*, op. cit., p. 81.

<sup>98</sup> «Se la Chiesa è stata, sostanzialmente, sempre presente nella realtà internazionale, bisogna verificare come, nell'attuale assetto giuridico della comunità internazionale, le sia consentita di operare senza confondersi con la società a fini politici». PETRONCELLI HUBLER, *Chiesa cattolica...*, op. cit., p. 112.

<sup>99</sup> «La singolarità del rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea sta nel fatto che essa si è sviluppata in modo nettamente disomogeneo, in relazione alle diverse fasi storiche e alle specifiche istituzioni comunitarie». CARDIA, *La soggettività internazionale...*, op. cit., pp. 316-317.

finalidad había una vocación de una cierta unión política, por lo que no se interesó por un fenómeno que situaba en un punto tan lejano de su finalidad religiosa como son las cuestiones económicas. Sólo cuando el proceso está avanzado comienza a manifestar su interés. Desde luego hoy en día puede hablarse con toda propiedad de la existencia de unas relaciones entre la Santa Sede y la Unión, pero ello no es lo que aquí pretendemos analizar, sino si cabe imaginar que tales relaciones se canalicen a través de un concordato.

Antes de entrar a valorar las razones que posibilitarían o imposibilitarían tal eventual concordato, se hace necesario recordar un dato: ni el concordato es una institución que se pueda considerar generalizada en la Unión y, por lo tanto, reconducible al inconcreto mundo de las «tradiciones constitucionales comunes», ya que la mayor parte de los Estados miembros desconocen tal institución, ni tampoco se trata de algo desconocido, pues al menos un tercio de los países comunitarios tienen suscrito un acuerdo de tal naturaleza.

Trataré de exponer en primer término las razones que dificultarían o, incluso, harían imposible un concordato europeo. Las agruparé en tres bloques: en primer término un posible desinterés por parte de la Santa Sede, en segundo término lo que podríamos llamar dificultades políticas, en último lugar las razones técnicas.

Se ha señalado cómo las manifestaciones pontificias en relación al proceso de integración europea no han sido lineales y han distado mucho de ser de un apoyo entusiasta al mismo<sup>100</sup>. Por lo que se refiere al actual pontífice, parecería preferir una Europa más extensa geográficamente que la comunitaria, y que en modo alguno sustituyese a las naciones<sup>101</sup>. En principio parece plenamente lógico el corto entusiasmo pontificio por el proceso de unificación europeo, ya que parece probable que las relacio-

---

<sup>100</sup> «La petite Europe supranationale vers laquelle semblent se porter les faveurs de l'ultime Pie XII ne sera pas celle de son successeur, Jean XXIII, qui marquera une certaine distance à l'égard des nouvelles institutions et appellera, dans l'unique message du pontificat consacré à l'Europe, à construire "une communauté vraie", "non pas close sur un cercle élargi d'intérêts égoïstes, mais ouvert aux intérêts universels et supérieurs de l'humanité" (message aux Semaines sociales de France de Strasbourg, juillet 1962)». CHENAUX, *Le Saint-Siège...*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>101</sup> «Il Papa [Giovanni Paolo II] non si è mai espresso sulle varie formule possibili di integrazione europea, lasciandone l'elaborazione alle parti interessate. Ha invece chiesto che il processo rispetti le identità nazionali e, in particolare, il patrimonio culturale e religioso nel quale esse affondano le proprie radici». MIGLIORE, Celestino, «Relazioni tra la Santa Sede e gli stati europei», *IE*, 11, 1999, p. 391.



nes no se plantearían en un plano Unión Europea-Santa Sede, sino más bien Unión Europea-Iglesia europea<sup>102</sup>, lo cual haría perder importancia a la Santa Sede en el proceso, y podría ser un punto de apoyo para la reaparición del fenómeno del siglo XVIII, no ya de Iglesias nacionales, sino de Iglesia europea.

No puede hablarse propiamente de desinterés del actual pontificado en relación a Europa. Lo que probablemente ha ocurrido es que si en anteriores pontificados la construcción de una Europa unida parecía lo suficientemente lejana como para no ser considerada un peligro, con lo que incluso hubo manifestaciones favorables a una Europa federal<sup>103</sup>, en el pensamiento de Juan Pablo II tal vez se manifieste un temor a esa Europa comunitaria fuerte, en la que el catolicismo ocuparía un plano de igualdad con otras religiones. Sin que se pueda minusvalorar el dato de que los anteriores pontífices que se habían manifestado acerca del proceso eran italianos, con lo que pertenecían a un país presente desde el inicio en las Comunidades Europeas, en tanto que el actual ha nacido en un país que continua siendo extracomunitario. Una Europa que vaya más lejos de la comunitaria cuadra mejor con los planteamientos del actual pontífice, pretendiendo superar la Europa construida en Yalta<sup>104</sup>. Esa Europa surgida de la Segunda guerra mundial no había perjudicado a los ciudadanos de lo que hoy es la Unión Europea, pero sí había perjudicado a los de la Europa del Este, entre ellos los polacos. Es comprensible ese interés por una Europa más amplia y no federal, no supranacional, por parte de este concreto pontífice<sup>105</sup>, que padeció los efectos de Yalta. Dedi-

---

<sup>102</sup> «Quali siano le sollecitazioni che giungono alle autorità confessionali... [l']esigenza... che gli interlocutori religiosi... abbiano una dimensione strettamente europea e soprattutto che dialoghino con l'Unione in quanto organizzazioni europee». VENTURA, *La laicità...*, op. cit., p. 202.

<sup>103</sup> «Pie XII... n'avait pas manqué à plusieurs reprises de marquer son attachement aux thèses fédéralistes et souhaité ouvertement le dépassement des souverainetés nationales au nom du bien commun». CHENAUX, *Le Saint-Siège...*, op. cit., p. 61.

<sup>104</sup> «Giovanni Paolo II ha costantemente posto il problema di un recupero europeo della sovranità confiscata dopo il 1945 e di un superamento della logica di Yalta con la costruzione della "casa" e della "famiglia dei popoli europei"». CARDIA, *La soggettività internazionale...*, op. cit., pp. 317-318.

<sup>105</sup> «Un interesse che progressivamente non ha più privilegiato l'Europa comunitaria –la CEE– ma si è allargato sempre più all'Europa dall'Atlantico agli Urali, con la partecipazione alla CSCE e, soprattutto, con la linea politica manifestatasi prepotentemente con il pontificato di Giovanni Paolo II». BARBERINI, Giovanni, «La presenza della Santa Sede nella politica internazionale. Introduzione ai lavori del Seminario», en BARBERINI (ed.), *La politica internazionale...*, op. cit., p. 11.

cado a la construcción de esa otra Europa, habría dejado en manos de otros la atención al proceso comunitario <sup>106</sup>.

Pero aunque probablemente la Santa Sede no sea entusiasta del proceso comunitario, y ello especialmente en el caso de que, como yo creo, concluya por crearse una entidad política unitaria, ello no significa que ignore el proceso y renuncie a estar presente en la medida de sus posibilidades. No podemos olvidar que la Santa Sede, al menos desde el pontificado de Juan XXIII, ha optado por estar presente en cuanto foro internacional le es posible <sup>107</sup> y, obviamente, la Comunidad Europea es uno de los principales.

La presencia formal más evidente de la Santa Sede es la existencia desde hace más de tres décadas (10 de diciembre de 1970) de un Nuncio apostólico como representante de la misma ante la Comunidad Europea, siendo el único caso de un Nuncio apostólico acreditado ante una institución distinta que un Estado.

Si la figura del Nuncio ante la Comunidad no deja de ser peculiar, también lo es la de la *Commissio Episcopatum Communitatis Europaeae* (COMECE). No es un órgano de representación de la Santa Sede, es obvio, pero tampoco es una conferencia episcopal, ni tan siquiera un órgano de cooperación entre conferencias episcopales, sino entre episcopados <sup>108</sup>. Por lo demás, y a diferencia de otros órganos de cooperación entre episcopados o conferencias episcopales, tiene como objeto específico el relacionarse con una entidad interestatal para los temas derivados de la existencia de la propia Comunidad, y no va más lejos de eso <sup>109</sup>. Es

<sup>106</sup> «Tout se passe comme si le Vatican de Jean Paul II préférerait laisser aux évêques et aux laïcs le soin de gérer l'acquis communautaire a fin de mieux se concentrer sur ce que paraît être l'objectif fondamental du pontificat: la réconciliation de l'Europe tout entière avec elle-même et avec sa propre histoire». CHENAUX, *Le Saint-Siège...*, op. cit., p. 66.

<sup>107</sup> «[Da Giovanni XXIII] sia prevalsa la scelta a favore di una presenza generalizzata della Santa Sede in tutti gli organismi e i congressi internazionali quasi prescindendo dalle materie che vi si trattano, e dallo "specifico" che essa può apportare in quanto organo di governo della Chiesa universale». CARDIA, *La soggettività internazionale...*, op. cit., p. 314.

<sup>108</sup> «Si tratta di un organismo di collegamento organico e di cooperazione pastorale non, propriamente, tra le "Conferenze Episcopali" ma tra gli "episcopati" dei Paesi dell'Unione Europea». NICORA, Attilio, «La Commissione degli episcopati della Comunità Europea», *IE*, 11, 1999, p. 414.

<sup>109</sup> «[Gli] organismi di collegamento tra conferenze non si concepiscono come *partners* o interlocutori di corrispondenti organizzazioni di carattere intergovernativo, con l'unica, interessante eccezione costituita dalla Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COMECE). Tale Commissione, infatti, non si propone, come il Consiglio delle

decir, estamos ante un órgano cuya razón exclusiva de existir se deriva de la existencia de la Comunidad Europea<sup>110</sup>.

Al margen de esas dos presencias institucionales de la Iglesia católica ante la Comunidad Europea, existen otras de distinto nivel<sup>111</sup>. Por lo tanto la presencia de la Iglesia católica se plantea a un doble nivel, el propiamente institucional y el de organizaciones católicas<sup>112</sup>.

No creo que la presencia de la Santa Sede (o de la Iglesia católica) ante la Unión se justifique exclusivamente en su vocación de apoyo al proceso, eso no depende de ella, sino de su voluntad de estar presente a los efectos de lograr para ella un trato adecuado. Sin duda querría que se constituyese una Europa «católica»<sup>113</sup>, pero probablemente ha comprendido ya que eso no es posible. Yo diría que más que participar en el proceso, lo que pretende es estar presente cuando el proceso concluya.

En definitiva, aunque probablemente la Iglesia católica institucional no ve con especial entusiasmo el proceso de unificación en torno a la Unión, con el característico realismo que dan siglos de historia, ha sentado las bases para, al margen de la capacidad de influencia que tenga en el proceso, estar presente allí donde se tomen las decisiones. No para integrarse en el proceso de toma de decisiones, sino para poder ser interlocutor de quienes las han tomado.

---

conferenze episcopali europee, di realizzare una collaborazione di carattere globale che investa tutte le esigenze pastorali comuni ai paesi che non fanno parte, ma si interessa esclusivamente dei problemi derivanti dall'esistenza e dall'attività della Comunità europea». FELICIANI, Giorgio, «Il ruolo delle Conferenze episcopali nella politica internazionale della Santa Sede», en BARBERINI (ed.), *La politica internazionale...*, op. cit., p. 125.

<sup>110</sup> «Nella struttura e nelle competenze... la COMECE si distingue dagli altri organismi di cooperazione episcopale, nettamente caratterizzati dall'esigenza di una coesione degli episcopati di fronte a problemi socio-culturali territorialmente definiti. Qui, la ragione del lavoro comune è integrata dai problemi pastorali, che può proporre una realtà politica ed economica di tipo sovranazionale, e dall'esigenza di studiare quali proposte di dialogo si diano con essa, per gli episcopati e per la S. Sede». PETRONCELLI HÜBLER, *Chiesa cattolica...*, op. cit., pp. 217-218.

<sup>111</sup> Vid. una relación de tales organizaciones, no sólo católicas, en JANSEN, *Dialogue entre la Commission...*, op. cit., p. 82.

<sup>112</sup> «I molteplici volti della rappresentanza cattolica presso l'Unione sembrano oggi comporre un sistema a doppio binario: relazioni diplomatiche, da un lato, e dialogo tra Unione e varie organizzazioni cattoliche, in quanto espressioni della società civile». VENTURA, *La laicità...*, op. cit., p. 213.

<sup>113</sup> «The Holy See's presence at the various European Organisations is a sign of its commitment to support the eventual unification of Europe on the basis of those spiritual and moral principles which constitute the common heritage of European countries and the backbone of European culture and civilisation». CARDINALE, *The Holy See...*, op. cit., p. 263.

Tal vez un concordato europeo sea imposible pero, cuando menos, existen los elementos que podrían llevar a su conclusión: una autoridad política (la UE) y unos órganos de representación de la Iglesia católica (Nuncio y COMECE) reconocidos por aquella autoridad política.

Pero si el inicial desinterés por la Comunidad Europea no sería un inconveniente para la eventual consecución de un concordato comunitario, pues la Iglesia se ha situado institucionalmente en un modo en que es reconocida como interlocutora por la misma, tal vez las objeciones políticas desde la otra parte, desde la Unión, sean de mayor peso.

Se ha opuesto a la posibilidad de tal tipo de concordato el hecho de que significaría una discriminación a los fieles de otra religión, lo cual iría contra la Convención Europea y contra las tradiciones constitucionales comunes<sup>114</sup>. No creo que la primera objeción sea insalvable, pues no pienso que la igualdad religiosa se respete en menor medida en algunos países concordatarios (Italia, Alemania, España, etc.), que lo que lo es en algunos no concordatarios (Grecia, Dinamarca, etc.). De mucha mayor entidad considero la segunda objeción.

Cualquier intento de homogeneizar las relaciones Iglesia-Estado a nivel comunitario resulta extraordinariamente problemático<sup>115</sup>, y difícilmente se puede lograr incorporando instituciones de Derecho eclesiástico de un país a la totalidad de la Unión. De producirse tal homogeneización más bien sería el resultado de un proceso inverso, de un proceso de eliminar instituciones nacionales. Eliminar un determinado sistema de financiación (Alemania), eliminar la idea de Iglesia nacional (Dinamarca, Finlandia), eliminar referencias constitucionales a dogmas de una religión (Grecia, Irlanda), eliminar el propio sistema concordatario.

Pero no habría únicamente oposiciones políticas de carácter general, sino también las que se derivarían directamente de otras confesiones reli-

---

<sup>114</sup> «La... prospettiva di un "maxiconcordato" dell'Unione con la sola Chiesa cattolica, si rivela ancora una volta impraticabile in quanto violerebbe anche il principio generale del diritto comunitario sul rispetto dei diritti fondamentali (così l'uguaglianza dei culti e dei loro fedeli senza distinzione di religione) garantiti della Convenzione europea e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri». MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso...*, op. cit., pp. 191-192.

<sup>115</sup> «La construction européenne... ne comporte aucun programme visant une quelconque homogénéisation des relations Églises/État dans les différents pays. Ces relations sont tellement liées aux spécificités historiques, culturelles et religieuses de chaque nation que vouloir une homogénéisation dans ce domaine risquerait d'être interprété comme une tentative d'uniformisation portant directement atteinte à l'identité de chaque société nationale». WILLAUME, *Unification européenne...*, op. cit., p. 44.

giosas. Si el mero hecho de la integración europea tal vez implica algún riesgo de las confesiones de perder su identidad, especialmente en los casos en que esta se encuentra muy ligada a un determinado Estado<sup>116</sup>, la idea de plantear un instrumento específico de relación para una de ellas, como sería el concordato, no creo que obtuviera otra cosa que el rechazo de las restantes.

Me atrevería a afirmar que estas previsibles oposiciones políticas a una fórmula concordataria, tal vez harán imposible un concordato europeo. Me parece extraordinariamente improbable que países en los que una determinada iglesia recibe un trato más favorable que la Iglesia católica, estén dispuestos a que en el plano comunitario ésta cuente con un instrumento específico de relación, lo cual, cuando menos, sería una manifestación formal de trato favorable al catolicismo. Menos probable aun será el que se acepte desde esos países un concordato, si se tiene en cuenta que no resulta imposible que el proceso comunitario implique que en tales países deba alterarse sus sistemas de Derecho eclesiástico precisamente para que no se favorezca a una determinada confesión. Naturalmente, no sólo los países con una religión realmente privilegiada (Dinamarca, Grecia, etc.), o con una cuando menos formalmente privilegiada (Reino Unido), se opondrían a un concordato europeo, sino que con toda probabilidad lo haría también Francia (a pesar de la situación en los departamentos del Este). Cabe suponer, también, que con especial vigor se opondrían a tales eventuales acuerdos las confesiones religiosas distintas de la católica.

No sólo razones políticas dificultarían la existencia de un régimen concordado a nivel europeo, sino que convendría analizar ahora las posibles razones técnicas que se opondrían al mismo.

El catálogo de dificultades técnicas para acometer un proceso concordatario a nivel europeo es extenso<sup>117</sup>. Creo sin embargo que tales difi-

---

<sup>116</sup> «Les orthodoxes grecs... voient dans l'intégration européenne un risque de dissolution de l'identité orthodoxe, l'Europe étant ici identifiée à "la civilisation matérialiste anglo-saxonne"... Des pasteurs protestants des pays du Nord ont aussi tendance à voir dans l'Europe de Bruxelles la main de Rome, réactivant la peur protestante d'une "Europe vaticane"». *Ibid.*, pp. 39-40.

<sup>117</sup> «La strada di un "approccio concordatario" europeo per garantire la libertà religiosa soprattutto nei suoi aspetti collettivi (essenzialmente ecclesiastici) non mi pare percorribile, sia perché riserverebbe a solo alcuni, pochissimi soggetti abilitati a stipulare convenzioni internazionali la possibilità di "collegarsi" con l'Unione Europea, sia perché le tradizionali materie "concordatarie" non trovano posto tra gli obiettivi e le competenze della Comunità, sia perché tale approccio dovrebbe essere oggetto di una esplicita propos-

cultades podrían reconducirse a dos grupos distintos. En primer lugar uno más de fondo: la incompetencia de la Comunidad Europea en la materia; en segundo término lo que podríamos denominar dificultades prácticas aunque de origen técnico.

Que en el estado actual de los textos que regulan la Unión, ni el contenido habitual de un concordato se encuentra entre las finalidades de la misma, ni la propia técnica concordataria tiene cabida, resulta claro<sup>118</sup>. No creo, sin embargo, que debamos considerar como inamovibles tales textos. Con cuantas dificultades políticas y técnicas sea necesario orillar, es evidente que todo texto normativo puede ser modificado, y en eso no se distingue el Derecho comunitario de los nacionales, naturalmente para que tal reforma se produzca es necesario una percepción política de que tal reforma es necesaria. Muy probablemente no existe esa intención política, pero ésa ya no es una cuestión técnica, sino política, y a ella nos hemos referido con anterioridad.

En cuanto a las dificultades prácticas de origen técnico, una de ellas es que la Comunidad Europea, como tal, no ha suscrito tratados internacionales de una importancia similar al que sería un concordato, con lo que parece poco probable que tal vía se iniciase precisamente con un concordato.

---

ta di un paese membro o della Commissione inteso a modificare i trattati con le procedure previste dal diritto comunitario. Quello che può rivelarsi necessario per raggiungere gli scopi della Comunità è la difesa della libertà di coscienza, di religione o credenza non la sistemazione di rapporti con le confessioni religiose in quanto tali potendo essi soli legittimare una sorte di "maxiconcordato" europeo». MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, «La tutela della libertà religiosa nell'Unione Europea», en CASTRO JOVER (ed.), *Iglesia, confesiones...*, op. cit., pp. 75-76.

<sup>118</sup> «Del tutto non percorribile... risulta la strada... di un "approccio concordatario" a livello di Unione Europea che, a parte la esclusiva limitazione alla Chiesa cattolica unica abilitata a stipulare convenzioni internazionali, non trova posto alcuno tra gli obiettivi delle Comunità. Difficile anche sostenere che il sistema concordatario di relazioni con le Chiese possa rientrare tra gli obiettivi di cui agli artt. 2 e 3 del Trattato istitutivo o nelle previsioni dei successivi articoli o nell'ambito delle politiche comuni in materia di relazioni esterne (art. 11 del Trattato sull'Unione) o immaginare che l'azione comunitaria in materia di rapporti con le religioni possa rivelarsi necessaria per raggiungere gli scopi della Comunità e, quindi, legittimare una sorta di maxiconcordato con la Chiesa di Roma avente come riferimento territoriale quello dell'Unione (art. 34, e art. 308, Trattato istitutivo)». MARGIOTTA BROGLIO, *L'evoluzione dei rapporti...*, op. cit., p. 19. «Non si potrebbe certo far rientrare quella concordataria tra le competenze esplicite della Comunità, che possono essere ampliate, "Quando un'azione... risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti", con deliberazione unanime del Consiglio, su proposta della Commissione e udito il Parlamento europeo (art. 235 Trattato della Comunità)». IDEM, *Il fenomeno religioso...*, op. cit., p. 188.

La segunda dificultad se derivaría del hecho de que un concordato debería suscribirse con la Santa Sede, y las singularidades de tal sujeto de Derecho internacional no harían sino dificultar la consecución de ese acuerdo. De una parte la Iglesia tiende a situarse en un nivel no internacional, sino supranacional, en ese sentido son muy significativas las siguientes palabras pronunciadas por Pablo VI el 4 de octubre de 1965 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: «Nous serions tentés de dire que votre caractéristique reflète en quelque sorte dans l'ordre temporel ce que Notre Église Catholique veut être dans l'ordre spirituel, unique et universelle. On ne peut rien concevoir de plus élevé sur le plan naturel, dans la construction idéologique de l'humanité»<sup>119</sup>. La Iglesia se mueve en el plano universal, sería como una especie de Naciones Unidas a nivel espiritual. No parece que tal sea la posición más deseable para acometer una negociación con la Unión, que se movería en un plano regional. Esa superioridad formal no facilitaría una negociación de tal género.

Esa dificultad se haría, tal vez, insalvable, si es que como se ha afirmado, la Unión sólo emprendería una negociación sobre las materias propias de un concordato en el ámbito de asociaciones de nivel europeo, y no superior a él<sup>120</sup>.

Todo ello sin olvidar las dificultades que plantea el situar a la Santa Sede en el plano del Derecho internacional, pues no puede considerarse sencillamente como el órgano de representación de un Estado<sup>121</sup>, y si así fuere aun dificultaría más el proceso, pues no se comprendería por qué un Estado extracomunitario debería entrar a regular la libertad de los ciudadanos europeos.

En definitiva, entiendo que aunque las razones técnicas sean superables, la posibilidad de que se firme un concordato, entendido en el sentido clásico, resulta remota. Ahora bien, ¿existe alguna razón que permita imaginar que las cosas serán de otra manera?

El proceso de unificación europea que gira en torno a la Unión Europea supone una especie de revolución histórica en las estructuras jurídi-

---

<sup>119</sup> AAS, 1965, p. 888.

<sup>120</sup> «Tale collegamento... sarebbe formalizzabile solo con associazioni e fondazioni nazionali (e non con le... "case madri")». MARGIOTTA BROGLIO, *Il fattore religioso...*, op. cit., p. 1274.

<sup>121</sup> «Nè l'esistenza dell'antico Stato pontificio prima del 1870, nè la creazione dello Stato della Città del Vaticano possono fornire una spiegazione sufficiente di questo stato di fatto che nessuno può negare: l'intervento della Chiesa nella vita internazionale, tra l'altro anche con i concordati». CASORIA, *Concordati e ordinamento...*, op. cit., p. 75.

co-políticas de nuestro continente. La historia concordataria prueba que muchos concordatos son consecuencia de profundos cambios jurídico-políticos, que hacen necesaria la adaptación de las relaciones Iglesia-Estado a la nueva situación<sup>122</sup>. No sería de extrañar que en una fase más avanzada del proceso de unificación europea la Iglesia católica tratara de llegar a algún tipo de acuerdo para situarse en la nueva realidad.

No se puede olvidar tampoco que el sistema de acuerdos con las confesiones religiosas dista mucho de ser algo extraño a la tradición de varios países comunitarios, con lo que no sería inimaginable que se acudiese a esa técnica a nivel comunitario<sup>123</sup>.

Ya he indicado cómo no me parece improbable que en una fase más avanzada la Unión Europea concluya por formular un Derecho eclesiástico europeo. Un elemento básico de ese Derecho sería la posición que ocuparían las confesiones religiosas en ese sistema normativo. En la reciente historia de los países democráticos se va generalizando la idea de que la normativa sobre una determinada materia no puede ser impuesta desde el Parlamento, sino que se hace necesaria una participación de los sujetos afectados por la misma. Las confesiones religiosas no son extrañas a ese proceso<sup>124</sup>. En los sistemas políticos europeos se van generalizando mecanismos de cooperación entre las autoridades políticas y las religiosas, no necesariamente en la cúspide de las respectivas organizaciones, sino a todos los niveles<sup>125</sup>. Nada impide que en esos procesos de

---

<sup>122</sup> «Tutte le risoluzioni concordatarie, di ogni epoca, all'investigazione storico-critica dichiarano sempre la medesima motivazione: la Chiesa ricercava i concordati per adeguarsi a situazioni post-rivoluzionarie e di riassetto politico-costituzionale degli Stati». CILIENTO, Lorenzo, «Concordato e diritto comune», en COPPOLA, R. (ed.), *Gli strumenti costituzionali per l'esercizio della libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 100.

<sup>123</sup> «Non dovrebbe essere esclusa a priori la possibilità di accordi con le confessioni a livello comunitario, proprio perchè il punto di partenza per non pochi Stati membri è il sistema di concertazione». MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente...*, op. cit., p. 659.

<sup>124</sup> «Gli odierni rapporti pattizi che gli Stati tendono ad instaurare con le Confessioni religiose, vengono da taluno ascritti al filone della "partecipazione politica" tipica delle moderne democrazie; in virtù della quale si cerca di spezzare il tradizionale circuito della "sovranità/rappresentanza", in favore del coinvolgimento dei vari gruppi di interessi organizzati nei processi di formazione delle scelte e della stessa legislazione». TOZZI, Valerio, «Pactos y diversidad de fines del Estado y de las confesiones religiosas», *ADEE*, IV, 1988, p. 63.

<sup>125</sup> «Il modello separatista va... riletto alla luce della disponibilità degli stati alla rinnovata politica concordataria della Santa Sede, dell'estensione del sistema bilaterale a nuove confessioni..., ma soprattutto della accentuata e diffusa tendenza alla cooperazione tra autorità pubbliche (ai vari livelli) e autorità religiose». VENTURA, *La laicità...*, op. cit., pp. 110-111.



negociación y de acuerdo entre autoridades políticas y autoridades religiosas, la Iglesia católica actúe coordinada con otras confesiones religiosas<sup>126</sup>.

Visto ese panorama, no creo imposible que tras un previo proceso de fijación de los interlocutores, la Comunidad Europea valore la posibilidad de establecer una relación con una serie de confesiones religiosas con implantación en Europa, siempre que éstas logren unificar sus posiciones; relación eventualmente conducente a la fijación de un marco de actuación. Desde luego en modo alguno podría plantearse como un acuerdo entre «sociedades jurídicas perfectas», ni tan siquiera en el ámbito del Derecho internacional, y no porque no se puedan buscar mecanismos para «internacionalizar» el proceso<sup>127</sup>, sino sencillamente porque no es necesario y probablemente porque no es posible, pues la Unión no aceptaría plantear la cuestión en términos de negociación entre entidades soberanas.

La realidad concordataria ha sido cambiante a lo largo de la historia, de pactos entre monarcas absolutos han pasado a ser textos internacionales ratificados por parlamentos democráticos. Si mi intuición fuese cierta estaríamos ante una fase más en ese proceso evolutivo.

Los cambios serían radicales, pero no esenciales. La Iglesia no actuaría como un ente soberano, debería coordinar sus actuaciones con otras confesiones, no se movería en el plano del Derecho internacional, etc. Pero todo eso son meros instrumentos utilizados a lo largo de la historia. Imagino que lo esencial de un concordato es tratar de fijar la posición de la Iglesia en el seno de un ordenamiento, contando para ello con el Estado y con la Iglesia. Si eso es lo esencial, ese acuerdo entre Unión Europea y confesiones religiosas, con una forma que yo no soy capaz de imaginar, respetaría lo esencial de la institución concordataria.

No es evidente en qué modo actuaría la Santa Sede en ese proceso, tal vez habría que añadir otra función más a la misma a las dos tradicionales en el campo de los acuerdos, y además de ser representante del Estado de la Ciudad del Vaticano y de la Iglesia Universal<sup>128</sup>, tal vez tenga que

---

<sup>126</sup> «La Iglesia puede concurrir al mundo de la tutela jurídica del fenómeno religioso en unión de otras confesiones religiosas». DE LA HERA, *El futuro del sistema...*, op. cit., p. 19.

<sup>127</sup> «Per le... confessioni religiose [diverse dalla Chiesa cattolica]... si dà, di certo, soltanto la possibilità di operare quali organizzazioni internazionali non governative». PETRONCELLI HÜBLER, *Chiesa cattolica...*, op. cit., p. 100.

<sup>128</sup> «L'État de la Cité du Vatican a aussi adhéré officiellement aux nombreuses conventions internationales... Dans tous ces actes, le Saint-Siège n'est intervenu qu'en tant qu'or-

actuar como coordinadora de los episcopados de los países comunitarios a través de la COMECE, o como interlocutor con otras confesiones en «representación» de dichos episcopados.

Bien pudiera ser que ese acuerdo entre una serie de confesiones y la Unión Europea, justificado en base a la vocación de ésta de atender a las necesidades de sus ciudadanos <sup>129</sup>, requiera a su vez, para su aplicación práctica, unos nuevos acuerdos de desarrollo de aquel inicial acuerdo. En el ámbito de los concordatos con los estados nacionales ese esquema está siendo cada día más frecuente. Este tipo de acuerdos se justifican en la actualidad en base a su mayor agilidad frente al instrumento concordatario que es necesariamente lento en su negociación y aprobación <sup>130</sup>. En este tipo de acuerdos no es infrecuente que intervengan distintas administraciones tanto del lado de la Iglesia, como de parte del Estado. Basta un ejemplo relativo a mi país para comprender cómo puede funcionar tal mecanismo de «acuerdos en cascada». La asistencia religiosa católica en hospitales se reconoce como un derecho en una norma pactada entre el Estado español y la Santa Sede <sup>131</sup>, que se desarrolla en un acuerdo suscrito entre los Ministros de Justicia y de Sanidad y Consumo y el Presidente de la Conferencia Episcopal «debidamente autorizado por la Santa Sede» <sup>132</sup>, que a su vez se desarrolla mediante un nuevo acuerdo entre el Director General del Instituto Nacional de la Salud y el Presidente de la

---

gane de l'État du Vatican... Il n'est pas besoin de faire remarquer que des accords de ce genre sont totalement différents des concordats dans lesquels le Pontifice figure à titre de Chef de l'Église universelle». WAGNON, *Concordat et Droit...*, op. cit., n. 2, p. 62.

<sup>129</sup> «La funzione degli accordi tra lo stato e le chiese debbe appunto essere quella di supplire la naturale incapacità del primo di strutturare ed articolare in modo operativo l'appagamento degli interessi religiosi, ed in via congiunta di ridurre la difficoltà od impossibilità delle seconde (se non altro per la atipicità delle strutture ordinali costitutive) di organizzare in modo adeguato le proprie attività, di esplicitare tutte le originarie competenze, di predisporre tutti i servizi mirati a tal fine». CASUSCELLI, *Libertà religiosa...*, op. cit., p. 95.

<sup>130</sup> «Accordi più agibili, semplificati che di materia in materia, di momento in momento consentano di rilevare gli effettivi interessi religiosi della comunità nel loro mutevole divenire per approntare quegli strumenti in grado di comporre in modo democratico tensioni e conflitti di lealtà di cui l'individuo si fa portatore, per realizzare una maturazione ed una liberazione consapevole del singolo attraverso lo specifico, puntuale rilievo della sua personale responsabilità di scelta nei confronti delle contrastanti regole di condotta di cui è destinatario». CASUSCELLI, *Concordato...*, op. cit., pp. 129-130.

<sup>131</sup> Artículo IV, Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado Español y la Santa Sede, sobre Asuntos Jurídicos.

<sup>132</sup> Orden de 20 de diciembre de 1985 por la que se dispone la publicación del Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en centros hospitalarios públicos (*Boletín Oficial del Estado*, 21 de diciembre).

Comisión Episcopal de Pastoral «en representación de la Conferencia Episcopal Española»<sup>133</sup>, pero como quiera que buena parte de las competencias sanitarias son ejercidas en la actualidad por las divisiones político-territoriales que se denominan «comunidades autónomas», el ejercicio real de tal derecho de asistencia religiosa ha requerido nuevos acuerdos entre las autoridades autonómicas y las episcopales de ese territorio. Podrían darse otros nuevos ejemplos, pero me parece innecesario a nuestros efectos.

La hipótesis que estoy planteando podría formularse del siguiente modo. Tal vez la Unión Europea llegue a realizar un acuerdo con un grupo de confesiones religiosas, bien con carácter global, bien para resolver un problema concreto. Me parece más probable la segunda opción. No creo que sea absurdo imaginar que en el caso de que se lleguen a crear unas Fuerzas Armadas Europeas, se negocie con un conjunto de confesiones el modo en que se presta la asistencia religiosa en el seno de las mismas. Pero la materialización práctica tal vez exija acuerdos con cada una de las confesiones. En el caso de la Iglesia católica tal vez sería imprescindible el negociar con la COMECE, que «representaría» a los episcopados nacionales y que son quienes deberían aportar los efectivos para prestar esa asistencia religiosa. En tiempos recientes se suele señalar que en materia concordataria resulta necesario el contar con los episcopados nacionales, pero sin definirse en qué modo deberían intervenir<sup>134</sup>, y todo ello con extraordinaria cautela. En la hipótesis que me he permitido plantear el problema es exactamente el contrario: ¿cuál sería la función de la Santa Sede?

Probablemente podría intervenir en el proceso de negociación de eso que podríamos llamar «acuerdo marco» y que fijaría las líneas directrices, en el ejemplo propuesto, de prestación de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, ¿pero estaría dispuesta a actuar en un plano de igualdad con los representantes de las restantes confesiones? ¿Admitiría la Unión Europea

---

<sup>133</sup> Convenio de 23 de abril de 1986 sobre asistencia religiosa católica en los centros hospitalarios del Instituto Nacional de la Salud (*Boletín de la Conferencia Episcopal Española*, 10, abril-junio de 1986).

<sup>134</sup> «Un épiscopat national ne pourra guère faire figure d'interlocuteur valable dans de négociations concordataires par manque de véritable indépendance vis à vis du pouvoir civil; de toute façon l'accord qu'il signerait ne pourrait bénéficier de la garantie d'ordre international attachée aux seuls accords diplomatiques. Ceci dit, il résulte néanmoins des principes inaugurés par le Vatican II que l'épiscopat d'un pays ne pourra plus désormais être tenu à l'écart des négociations concordataires, mais qu'il devra y être activement associé». WAGNON, *L'institution...*, op. cit., p. 16.

negociar con un grupo de confesiones pero siendo representada una de ellas por una entidad dotada de subjetividad internacional? ¿Aceptaría la Unión negociar, a los efectos de producir normas jurídicas de aplicación en su territorio, con una entidad con potestades que desbordan ese ámbito territorial? ¿Podría moverse en el ámbito del Derecho internacional un acuerdo en el que del lado de una de las partes negociadoras, las confesiones religiosas, sólo una de ellas esté dotada de subjetividad internacional?

Pero probablemente sean mayores las incertidumbres en el caso de lo que podemos llamar «proceso de desarrollo» del «acuerdo marco». Volvemos al ejemplo antes propuesto: Fuerzas Armadas europeas y acuerdo con las confesiones religiosas para que en el seno de las mismas se preste asistencia religiosa. Podría imaginar sin dificultad que en ese acuerdo la Santa Sede no participase de modo directo. Con toda probabilidad la aplicación práctica de ese acuerdo exigiría el concertar con cada confesión el modo en que se articularía esa asistencia religiosa. Eso sería el acuerdo de desarrollo. En el concreto caso de la asistencia religiosa católica un modo frecuente de estructurarla es a través de los Vicariatos castrenses u Ordinariatos militares, de los que están erigidos algunas decenas y entre ellos nueve en países de la Unión Europea: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Países Bajos, Portugal y España. No sería extraño que se optase por ese modelo de asistencia religiosa católica a esas eventuales Fuerzas Armadas europeas. Aunque formalmente la erección de esa «diócesis personal» corresponde a la Santa Sede y, por lo tanto, se trataría de una decisión unilateral, en la realidad del ejemplo propuesto sería un desarrollo, probablemente pactado, de ese «acuerdo marco». Nos encontraríamos ante un supuesto realmente extraño con respecto a la tradición: un acuerdo de nivel no internacional, en cuya negociación no tendría necesariamente que intervenir la Santa Sede y cuyo desarrollo exigiría una intervención de la Santa Sede y muy posiblemente de una negociación de ésta con la Unión Europea, que bien podría adoptar la fórmula concordatoria.

Desde luego la Santa Sede ha negociado ya y concluido acuerdos con la Comunidad Europea, con ocasión de la implantación del euro como moneda europea<sup>135</sup>, pero en tales casos representando al Estado de la

---

<sup>135</sup> *Id.*, entre otros, Convenio Monetario entre la República Italiana, en nombre de la Comunidad Europea, y el Estado de la Ciudad del Vaticano y, en su nombre, la Santa Sede de 29 de diciembre de 2000 (2000/C 299/01). Para un comentario de dichos acuerdos *vid.* VECCHI, Fabio, «L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro», *DE*, CXIII-I, 2002, pp. 1034-1084.

Ciudad del Vaticano, y no puede ser tomado como precedente de un eventual concordato europeo. Nos movemos en otro nivel que no admite respuestas demasiado sencillas<sup>136</sup>, pues la realidad de la Unión es compleja y cambiante, a la que no cabe aplicar esquemas tradicionales. Sólo cabe imaginar hipótesis.

#### V. A MODO DE CONCLUSIÓN: O CÓMO EL AUTOR, TRAICIONANDO SU HIPÓTESIS DE PARTIDA, REALIZA UNA LABOR DE PROGNOSIS

Si por concordato entendemos, como se ha hecho a lo largo de los dos siglos últimos, un acuerdo suscrito por dos entidades soberanas en el plano del Derecho internacional para fijar la situación de la Iglesia católica en el seno de un Estado, me parece extraordinariamente improbable, por no decir imposible, que veamos algo de tal naturaleza en el seno de la Unión Europea.

Sin embargo, me parece perfectamente probable que en algún aspecto concreto autoridades de la Iglesia católica, en coordinación con autoridades de otras confesiones, negocien un texto con autoridades de la Unión Europea, para regular algún aspecto que afecte a los intereses religiosos de los ciudadanos. No es descartable, incluso, que tal tipo de acuerdos exija desarrollo en nuevos acuerdos en los que los interlocutores sean una autoridad de la Unión y una autoridad de la Iglesia. La función de la Santa Sede, de los episcopados nacionales, de la COMECE en ese proceso está por fijar, y no me siento capaz de imaginarlo. ¿Será eso un concordato? Probablemente así deberemos llamarlo si es que pretendemos que el término siga teniendo algún significado en Europa.

---

<sup>136</sup> «Possibilità che l'Unione possa stipulare direttamente accordi in materia religiosa, anche nella forma di concordati, magari accanto a quelli conclusi dai singoli Stati membri quanto al rispettivo ambito di sovranità». BUONOMO, *L'Unione Europea...*, *op. cit.*, p. 362.