

CONCORDATOS Y ACUERDOS CON LA IGLESIA CATÓLICA EN LA UNIÓN EUROPEA.

Dr. D. Iván Carlos Ibán

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado.
Universidad Complutense de Madrid.

I – La llamada crisis del sistema concordatario

Naturalmente todo es opinable, pero entiendo que tan inexacto sería el considerar que el sistema concordatario está en crisis, como el sostener la posición contraria. O, por mejor decir, está en crisis si sostuviéramos una determinada concepción de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, y no lo estaría si es que nuestra concepción fuera otra. O, incluso mejor, para aquéllos que consideran que el concordato es un mero instrumento la situación no podría caracterizarse como crítica, en tanto que sí lo sería para aquéllos que, a mi modo de ver, exageran la importancia de dicha institución olvidando su carácter instrumental y lo elevan a dogma, a meta en sí misma.

Si atendemos a los datos suministrados por el Anuario Pontificio para el año 2004 observamos que ciento setenta y cuatro naciones tienen una acreditación diplomática ante la Santa Sede, por lo tanto cabe decir que la Santa Sede mantiene relaciones diplomáticas con tal número de estados. Por lo demás con un número creciente a lo largo de los años¹. Sin embargo, si acudimos a una

¹ A mero título de ejemplo si acudimos al mismo Anuario de tan sólo veinte años atrás nos encontramos con que el número es de ciento diez. Desde luego para no exagerar las cifras sería necesario tener en cuenta que, en ambos casos, las cifras pueden ser consideradas como no absolutamente realistas, en la medida que, según el propio Anuario, no hay cargo alguno cubierto en varias de tales representaciones diplomáticas, además de que en el ventenio de referencia el número de estados se ha incrementado de modo notable por escisión de algunos (piénsese en la antigua Yugoslavia o en la URSS) o porque otros han alcanzado la independencia en relación a la metrópoli colonizadora.

colección de concordatos vigentes² nos encontramos con que únicamente una quinta parte de tales estados tienen suscrito un acuerdo con la Santa Sede. Es decir, la Santa Sede mantiene relaciones con elevado número de estados, y la Iglesia Católica está presente en los mismos, con frecuencia en una situación de perfecto respeto mutuo, y aun muy ventajosa para la Iglesia, pero sólo en una pequeña parte está vinculada a través de un acuerdo internacional. Para aquéllos que consideren que el concordato es una exigencia para garantizar la posición de la Iglesia, la crisis del sistema concordatario debería aparecer como evidente. Sin embargo, para aquéllos que tengan una concepción puramente instrumental de tal institución, no cabría hablar de tal.

Si acudimos a la obra de Wagnon³, probablemente la que en tiempos recientes mejor ha analizado la institución concordataria, encontramos una definición de concordato que podríamos calificar como clásica: “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”⁴. Partiendo de esa definición algunos podrían llegar a la conclusión de que en la inmensa mayor parte de los estados modernos hay un conflicto continuo con la Iglesia, en la medida que en ellos no existe un concordato. Lo equivocado de tal concepción quedaría demostrado con atender a algunos ejemplos. Para ello no saldremos del marco geográfico y político que se me ha asignado: Europa.

La forma canónica del matrimonio tiene efectos civiles en un Estado tan apartado de la tradición concordataria como lo es el Reino Unido, mientras que no es el caso en la República Federal Alemana, que está vinculada a la Santa Sede por numerosos acuerdos de todo nivel. La financiación pública de la escuela católica es mucho más generosa en los Países Bajos, obviamente Reino no concordatario, que en la República Italiana, que no sólo es un país concor-

2 Lo hago a José T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati. 1950-1999*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2000. Acudo a esta colección pues tiene un cierto carácter de “oficiosa” en la medida que ha sido publicada por una determinada editorial y que constituye la tercera obra de una colección –Collectio Vaticana–, que incluye dos de tanta importancia como los textos aprobados en el Concilio Vaticano II, y el Catecismo de la Iglesia Católica. Entrar a discutir si existen otros concordatos vigentes no incluidos en esta recopilación, lo que probablemente ocurra, tal vez tenga sentido desde una perspectiva formalista, pero no realista. Con toda probabilidad en la misma se recogen la inmensa mayor parte de los concordatos realmente aplicados en la práctica. Prueba de ello es que aunque en su título se hace referencia únicamente a medio siglo (1950-1999), incluye, por ejemplo, el Concordato napoleónico de fecha claramente anterior, pero que se aplica en la práctica. Con posterioridad a la publicación de esta recopilación se han firmado otros concordatos y acuerdos, pero a los efectos estadísticos de comparación pretendidos no creo que las conclusiones se vean modificadas.

3 Henry WAGNON, *Concordats et Droit international. Fondement, élaboration, valeur et cessation du Droit concordataire*, J. Duculat, Gembloux, 1935.

4 P. 23.

datario, sino que su Concordato, además de tener una pretensión omnicompreensiva, ha sido revisado en tiempos recientes. La lista de ejemplos podría alargarse, pero no creo que sea necesario. Ahora bien, podría aducirse que en los casos propuestos de tratamiento favorable a la Iglesia (Reino Unido, Países Bajos), en realidad no son tales, sino la aplicación del Derecho común, sin que ello implique un trato específico. La objeción sería perfectamente fundada, pero sólo partiendo de un pre-juicio. Algunos consideran que lo importante es un “trato específico”, no un “trato favorable”. Esa concepción privilegiaria creo que debe ser superada⁵, pues lo importante es lo que se reciba, no el que se reciba algo con carácter exclusivo.

Pero es que, además, el “trato específico” no es garantía de “trato favorable”. En los ejemplos de países concordatarios propuestos (Italia y Alemania), es claro que la Iglesia Católica recibe un trato específico, sin embargo en puntos concretos (los señalados y otros) no es menos claro que recibe un tratamiento menos favorable que en los países no concordatarios aludidos. Pero vayamos a un país europeo que es considerado generalmente como poco favorecedor de las confesiones religiosas y, por lo tanto, de la Iglesia Católica, como es el caso de Francia⁶. Probablemente el ordenamiento francés sea el único del continente europeo que crea, y con el acuerdo de la Santa Sede, una categoría específica para enmarcar la Iglesia Católica: las “associations diocésaines”⁷. No se me alcanza imaginar un supuesto más claro de “trato específico” y, sin embargo, según pretende la generalidad de la doctrina francesa –también la española, pero en este caso, obviamente, aún con menos fundamento–, ello no implica un trato favorable.

5 Como deben ser superadas las concepciones privilegiarias del concordato: “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”. Alaphridus OTTAVIANI, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici. II. Ius Publicum Externum*, Typis Polyglottis Vaticanis, 1936, pp. 270-271.

6 No estaría yo muy de acuerdo con esa caracterización de la República francesa. El concepto de “laicidad”, arco de bóveda del sistema, al menos en tiempos recientes, en modo alguno implica un trato desfavorable para las confesiones religiosas o, cuando menos, queda circunscrito a aspectos formales y no sustantivos. Pero no es ésta la sede para entrar en ello con detalle, así que consideremos la generalización del texto como verdadera.

7 “Au lendemain de la Première Guerre Mondiale ... au terme de longues négociations avec le Saint-Siège, on s'accorda sur la creation, pour l'Eglise catholique, d'associations diocésaines, organisées selon un statut type. Le Conseil d'Etat reconnut la conformité de ce statut avec les dispositions du droit français, notamment avec les lois de 1901 et de 1905 (avis du C.E. 13 déc 1923), et Pie IX autorisa leur constitution (Encyclique *Magnam Gravissimamque*, 18 janvier 1924). Dès 1924, les évêques français misent en place ces associations diocésaines”. Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, *Etat et Eglises en France*, en Gerhar ROBBERS (ed.), *Etat et Eglises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997, p. 136.

Por lo tanto, ni el concordato es garantía de “trato específico”, ni el “trato específico” lo es de “trato favorable”. A fortiori, el concordato no será garantía de trato favorable. Pero demos un paso más, para aproximarnos a la realidad actual.

Tal vez en algún momento histórico los concordatos fueron un instrumento útil –incluso: necesario– para lograr un ámbito de actuación para la Iglesia Católica. La Santa Sede empleaba toda su capacidad negociadora para lograr que en una determinada nación la “Iglesia nacional” pudiese actuar. No es el caso ahora, al menos en el área cultural y geográfica que debemos movernos, sencillamente porque no es necesario. En los países que conforman la Unión Europea, el ordenamiento jurídico garantiza unos márgenes de libertad que consienten, a mi modo de ver, el pleno desarrollo de la actividad eclesial, no desde una perspectiva liberal, que podría ser considerada como suficiente, sino yendo mucho más allá, pues el Estado promocional implica una actuación positiva por parte de los poderes públicos que concluye por ser un trato favorable, pero no a ésta o aquella confesión, sino a todas y, naturalmente, entre ellas la Iglesia Católica.

Por lo tanto en Europa el concordato está en crisis, pero sólo en el sentido de que en Europa no caben tratos de favor, apoyados en textos concordados o de cualquier otra naturaleza.

II – El concordato: una institución europea

Si volvemos a prestar nuestra atención a la colección de concordatos antes propuesta nos encontraremos que entre los países concordatarios hay quince europeos⁸, once latinoamericanos⁹, cuatro africanos¹⁰, uno asiático¹¹ y otro situado en el Medio Oriente¹². Desde una perspectiva cultural, y desde la más específica de la concepción del Derecho, no creo que sea errado el considerar que los países latinoamericanos deben situarse en el área jurídica europea, ello no sólo como consecuencia de la importancia en su conformación de las metrópolis coloniales (España y Portugal, en lo esencial), sino, y probablemente de modo determinante, como consecuencia del pensamiento revolucionario francés, materializado en el plano jurídico de un modo muy visible en el Código napoleónico, en el momento de las respectivas declaracio-

8 Alemania, Austria, Croacia, España, Estonia, Francia, Hungría, Italia, Malta, Mónaco, Polonia, Portugal, San Marino, Suiza y Yugoslavia.

9 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

10 Costa de Marfil, Gabón, Marruecos y Túnez.

11 Kazajistán.

12 Israel.

nes de independencia. Añádase a ello que los cuatro países africanos concordatarios pertenecen al área cultural que en el campo lingüístico los franceses gustan en llamar de la “francofonía”. Obtenemos así un panorama de los países concordatarios que no ofrece discusión: debe situarse en el ámbito jurídico europeo. Únicamente dos países quedarían fuera de ese marco: Israel —y aun en este caso sería muy discutible el no incluirlo entre aquéllos que deben ser considerados europeos a nuestros efectos— y Kazajistán.

Pero en Europa coexisten dos grandes bloques de concepciones jurídicas, la una comprendería la Europa continental, la otra la insular, es decir, Reino Unido e Irlanda, con un sistema que es el vigente en la gran potencia actual, Estados Unidos de América. Los concordatos sólo encajan en el primer modelo. Eso, pienso, tendrá su importancia en la respuesta que habrá de dar al tema propuesto, pero eso se verá más adelante.

Si repasamos la lista de países concordatarios observamos que, aunque es evidente que la existencia de una fuerte proporción de ciudadanos católicos suele estar en la base de la composición sociológica de dichos países, sin embargo tal dato no es determinante para que exista un concordato. Sin salir de Europa el ejemplo más obvio es el de la República de Irlanda, probablemente el país europeo con mayor porcentaje de católicos, con una legislación escasamente contrastante con los principios de la Iglesia Católica, con una fuerte presencia social de la misma, y en la que resultaría impensable un concordato.

Por lo tanto, analizando la lista de países concordatarios, podríamos decir que dos elementos se repiten, con alguna excepción, en todos ellos: son países con una fuerte implantación del catolicismo y son países cuyo Derecho debe situarse en el ámbito de los Derechos continentales europeos.

No creo que ello sea una casualidad. La importancia de la existencia de una base de ciudadanos católicos es lo suficientemente obvia como para que no exija de glosa alguna. Sí requiere alguna reflexión el segundo elemento.

En sus orígenes históricos el concordato fue un acuerdo entre el monarca y el pontífice¹³. Un acuerdo entre los máximos representantes de dos poten-

13 “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 Ier, 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». Franck ROUMY, *Le concept de concordat dans la doctrine canonique des XVI^e-XVIII^e siècles*, en Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, Francis MESSNER (eds.), *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l’Union Européenne*, PUF, Paris, 1999, pp. 39-40.

cias. Pero dos potencias europeas, pues sólo en el ámbito europeo la Iglesia tenía una presencia que no fuera meramente testimonial. La Santa Sede era en los orígenes del sistema concordatario la cabeza organizativa de una potencia territorial, también lo era de la Iglesia Católica, pero eso no interesa ahora. Pero, como es bien sabido, con el proceso de unificación italiana los Estados pontificios desaparecen, y habrá que esperar hasta 1929 para que de un modo casi simbólico la Santa Sede recuperase una base territorial a través de la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano. Por lo tanto hubo un momento en el que la Santa Sede deja de ser potencia, pero siguió pactando a través de concordatos, refirámonos a ese periodo iniciado en el XIX y que todavía no ha concluido.

Desde la desaparición de los Estados pontificios y hasta la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano, en el ámbito del Derecho de la Iglesia había ocurrido un hecho que reputo como trascendental: la promulgación del *Codex Iuris Canonici*. Si durante siglos el Derecho canónico había sido, desde el punto de vista técnico –aunque no sólo desde ese punto de vista–, modelo de inspiración de los Derechos seculares, al caer en el mito de la codificación, no sólo se quiebra una tendencia milenaria del modo de hacer Derecho de la Iglesia, sino que éste pasa a seguir las formulaciones técnicas producidas en campo civil. Sin duda hay otros elementos tras la promulgación del Codex, así, por ejemplo, la centralización del poder en el pontífice en tiempos de crisis, pero todo eso no interesa ahora. Lo que interesa poner aquí de relieve es que el Derecho canónico se sitúa en la corriente de los Derechos continentales europeos. El Derecho de la Iglesia pasa a ser Derecho continental europeo.

Añádase a ello, en el plano científico, que exactamente en el año en que se promulga el Codex se publica la obra de Santi Romano sobre *L'ordinamento giuridico* que sirve como base evidente de la brillante construcción, durante la segunda mitad del siglo XX, de la llamada dogmática italiana, que frente a los romos planteamientos de la llamada escuela de la exégesis en algún modo logra acentuar las características “europeo- continentales” del Derecho de la Iglesia. Línea de la que no se aparte la brillante escuela creada por Pedro Lombardía, que no es sino una continuación de la escuela italiana tratando de reafirmar su adhesión a la jerarquía. Piénsese que desde esas sedes se llegan a plantear cuestiones tales como la conveniencia de regular un proceso contencioso-administrativo en la Iglesia, o se apunta la conveniencia, con algún efecto en el pontífice (piénsese en el proyecto de *Lex Fundamentalis*), de promulgar una Constitución escrita de la Iglesia. Si además, como agudamente puso de relieve D'Avack, la teoría de los ordenamientos jurídicos se correspondía prácticamente al pie de la letra con las propuestas del *Ius Publicum Ecclesiasticum* acerca

de la concepción de la Iglesia y del Estado, y parcialmente, sólo parcialmente, con los modos de relacionarse¹⁴. Todo ello no lleva sino a incluir el Derecho de la Iglesia definitivamente, tanto en el plano del modo de la producción normativa (código), como en el de las teorizaciones al respecto (“ordinamento giuridico”), en el campo del Derecho europeo. Quedando así apartado de otras concepciones del Derecho. Así, por ejemplo, en el caso del Derecho del Reino Unido la idea de código repugna a su concepción del propio Derecho, y el término ordenamiento ni siquiera tiene su correspondiente en la lengua inglesa. Pero mayores son las diferencias de fondo, así, la idea napoleónica, y ya canónica, de que la norma puede prever todo, transformando al juzgador en un mero aplicador de la misma, frente a la concepción británica –y de su área de influencia– en la que el juez desempeña una función creadora.

Todo lo anterior me lleva a considerar que el concordato que en su día fue instrumento de relación entre las cúspides de dos potencias europeas, en el momento actual es una institución que relaciona a dos ordenamientos continentales europeos.

Pero sentado que, desde una cierta perspectiva, el concordato no está en crisis, y establecido que se trata de una institución continental europea, tal vez convenga adentrarse un instante en las posibles funciones del concordato.

III – La función del concordato en la actualidad

Creo que el modo más adecuado para valorar la función de una institución es el verificar en qué modo se utiliza en la práctica. Así se realizará un discurso realista y no meramente teórico. Para ello, y puesto que es el objeto de mi intervención, deberé ceñirme a Europa; nos centraremos en los concordatos europeos. Acudiremos, una vez más, a la colección antes mencionada. Naturalmente, aunque es evidente que así se ha utilizado el término a lo largo de toda mi exposición, tal vez resulte conveniente aclarar que utilizo el término concordato con un alcance omnicompreensivo, es decir, refiriéndome a cualquier acuerdo suscrito entre la Santa Sede y un país, se denomine así o de cualquier otro modo. Por lo tanto, más que a los concordatos europeos, nos referimos a los sistemas concordatarios europeos¹⁵.

14 Para ROMANO tanto la Iglesia como el Estado son “ordinamenti giuridici primari”. Ambos son “societas perfecta” para el *Ius Publicum Internum*. ROMANO considera que tales ordenamientos se relacionan y describe en qué modo lo hacen, en este punto las tesis del *Ius Publicum Externum* no son coincidentes ya que, como es bien sabido, éste propugna la superioridad de la Iglesia por vía de la tesis de la potestas indirecta *in temporalibus*.

15 Parcialmente analicé la cuestión en mi *I concordati dell'Europa meridionale*, “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 1999/1, pp. 33-47.

El caso alemán resulta peculiar por los numerosísimos acuerdos existentes a todo nivel. Austria ha suscrito numerosos acuerdos con la Santa Sede a lo largo del último medio siglo pero, en lo esencial, se ocupan únicamente de tres cuestiones: relaciones patrimoniales, escuela y erección de diócesis. Croacia queda fuera de nuestro análisis por no formar parte de la Unión. En España, una pluralidad de acuerdos regulan las cuestiones que antes se denominaban “res mixtae”. Por lo que se refiere a Estonia, se trata de fijar en un acuerdo el estatuto jurídico de la Iglesia Católica. Las peculiaridades del sistema concordatario francés son bien conocidas: afecta sólo a una parte menor de su territorio. Hungría regula por vía concordataria la asistencia religiosa católica en las Fuerzas armadas y la financiación pública de algunas actividades eclesiales. En Italia, como es sabido, existe un concordato en sentido propio: un solo documento que regula la totalidad de las relaciones entre la Iglesia y el Estado¹⁶. Malta, en una pluralidad de acuerdos, regula cuestiones relativas a la escuela, a los bienes patrimoniales de la Iglesia y al matrimonio. Dejemos fuera de nuestro análisis a Mónaco, pues, al igual que Croacia, no forma parte de la Unión. Al igual que en Italia, en Polonia existe un concordato en sentido propio. Tal es el caso de Portugal. Y dejemos fuera, por las mismas razones que en el caso de Croacia y Mónaco, a San Marino, Suiza y Yugoslavia.

Es decir: De los veinticinco países que componen la Unión Europea, tienen establecidas relaciones concordatarias: Alemania, Austria, España, Estonia, parcialmente Francia, Hungría, Italia, Malta, Polonia y Portugal. Dejando fuera el peculiar caso de Francia, son pues nueve los países con un régimen concordatario.

De esos nueve países sólo tres: Italia (el acuerdo de 1984 es en realidad un nuevo concordato), Polonia (1993) y Portugal (2004), han firmado un concordato en tiempos recientes. Dos: Alemania y Austria, tienen un sistema en que continuando en vigor el viejo concordato, sin embargo se ve completado por una multiplicidad de acuerdos. Otros dos: España y Malta, mantienen un sistema concordatario en el que el “concordato” aparece dividido en varios documentos. Por último, Hungría mantiene acuerdos sobre cuestiones puntuales.

Del anterior análisis, poco más que estadístico, podría obtenerse la siguiente conclusión: sólo tres países comunitarios tienen la pretensión de regular todos los aspectos relativos a las relaciones entre la Iglesia y el Estado en un solo documento.

Ahora bien, también se puede extraer otra conclusión, son tres veces más los países que optan por mantener algunos instrumentos de relación concordataria.

16 Con numerosos acuerdos de desarrollo, pero que traen su origen de aquí.

No creo que sea necesario el extenderse en análisis de contenidos para extraer una nueva conclusión más útil para avanzar que las anteriores: probablemente está en crisis la concepción del concordato como texto único para regular todos los aspectos que afectan a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Sin duda no está en crisis el acudir a los acuerdos concordatarios para resolver algunas cuestiones puntuales.

Por lo demás, cualquier observador de los Derechos modernos, y singularmente de los europeos, no podrá sorprenderse de esa realidad. No es algo que tenga que ver con la teoría de los ordenamientos, ni con las concepciones del *Ius Publicum*, es algo que está presente en la realidad de la producción normativa de todos los estados. Estoy pensando en una de las manifestaciones más evidentes de la crisis de la concepción más tradicional de la función legislativa. Si se quiere, y se quiere todavía en el plano teórico, que el monopolio normativo corresponda al Parlamento, cada día está más claro que éste no podrá actuar, si lo quiere hacer con eficacia, sin tener en cuenta a los destinatarios de la norma. Las leyes, hoy en día, se pactan con sus destinatarios. La normativa laboral no se hace al margen de sindicatos de trabajadores y agrupaciones de empresarios. La normativa bancaria se acuerda con los bancos. La legislación sobre funcionarios se negocia con sus representantes sindicales. En este esquema no puede resultar sorprendente que algunos aspectos que afectan a los ciudadanos católicos de un Estado se negocien con la cúspide organizativa de los mismos, es decir, la Santa Sede.

Pero si queremos ser realistas, no podemos considerar que la actividad concordataria se centre en la relación Estado-Santa Sede. Los interlocutores pueden ser muy otros, desde regiones, comunidades autónomas o incluso municipios por parte del Estado, hasta conferencias episcopales o diócesis por parte de la Iglesia.

Lo que ocurre en todos los campos jurídicos, acaece también en campo concordatario. El pacto como requisito previo a la actividad normativa. O el pacto como fuente de producción normativa. Y ello en el nivel más conveniente para resolver el problema concreto. Esa es, y no otra, la función de la institución concordataria en la actualidad: resolver problemas concretos de mutuo acuerdo.

IV – La posibilidad de un Derecho concordatario a nivel comunitario

Hasta ahora, y de un modo muy sintético, he tratado de sentar las bases de donde entendía se debería partir. Yo creo que el Derecho como actividad teórica, lo que excesivamente llamamos ciencia del Derecho, carece de utilidad

si se limita a realizar construcciones en el vacío, sin otro apoyo que las propias opciones, cuando no meras opiniones, de quien se adentre en ese campo. Pienso que para intentar teorizar acerca del Derecho existente, y si se me apura más aún para imaginar el futuro posible, es necesario partir de unas apoyaturas que resultan ser muy firmes: los hechos.

Hablar de concordatos y acuerdos en la Unión Europea para sostener que existirá un concordato entre la Unión y la Santa Sede, apoyándose en los propios deseos, aunque encubiertos por palabras altisonantes del estilo de “laicidad”, “cooperación”, etc., me parece tarea tan atractiva intelectualmente, como inútil desde el punto de vista práctico.

Por lo anterior hasta ahora he tratado de sentar el punto de partida: la realidad actual. De modo aún más sintético que lo hecho hasta ahora podrían enunciarse así: El concordato como único mecanismo de relación entre dos “ordenamientos jurídicos primarios” puede ser considerado en una situación de crisis; el concordato ha sido, y es, una institución propia de los sistemas jurídicos continental europeos; el concordato –llámese como se llame– puede cumplir una eficaz función a los efectos de resolver algún problema concreto. Partiendo de tales realidades intentamos imaginar el previsible futuro del Derecho comunitario en la Unión Europea. Para ello resulta inevitable referirse a dos cuestiones separadamente: de una parte el futuro del Derecho concordatario en los países integrantes de la Unión, en segundo término, la posibilidad de imaginar un hipotético concordato comunitario. Comencemos por la primera.

4.1. El futuro del Derecho concordatario en los países miembros de la Unión europea

En el medio plazo me parece inimaginable que se produzcan cambios significativos en esta cuestión. No me parece probable que en países con vieja tradición concordataria la institución vaya a desaparecer. Sin realizar un análisis exhaustivo, pongamos algunos ejemplos de los que se puede deducir que las cosas seguirán siendo muy parecidas a como hasta ahora han venido siendo.

El viejo Concordato italiano de 1929, fuente de tanta polémica a lo largo de décadas, ha sido sustituido por uno de 1984¹⁷. Cuando tradicionalmente las críticas al sistema concordatario provenían del campo político que se situaba a la izquierda, sin embargo el acuerdo de Villa Madama alcanzó su promulgación cuando la Presidencia del Consejo de Ministros era ocupada por un miembro del Partido Socialista Italiano.

¹⁷ Como es bien sabido técnicamente no se trata de un nuevo concordato sino tan sólo de una reforma del anterior, aunque es evidente que realmente es un nuevo concordato.

Los cuatro Acuerdos españoles de 1979, fueron promulgados bajo un gobierno de centro derecha, se mantuvieron en vigor a lo largo de varios años de mayoría socialista, al igual que durante los ocho años de gobierno de derecha, y el actual Ministro de Justicia, con mayoría parlamentaria de izquierda, ha proclamado (mayo de 2004) que no ve motivo para denunciar, y ni tan siquiera modificar, tales acuerdos.

En Portugal ha sido este mismo año cuando se ha firmado un nuevo concordato.

Es decir, en los países concordatarios del sur parece que ninguna opción política significativa pone en cuestión el sistema. Por lo tanto, me parece difícil imaginar que las cosas cambien en tiempos próximos.

Más claro aún me parece el caso de Alemania, y con ello acabaré mi ejemplificación. Aquí ya no se trata de que las fuerzas parlamentarias apoyen mayoritariamente el modelo, aquí se trata de algo aún más profundo. Todo el sistema de Derecho eclesiástico alemán está basado en la idea de pacto. Por lo tanto, el suprimir el concordato, o la infinidad de acuerdos suscritos a los más variados niveles entre la administración germana y la Iglesia Católica, no sería alterar el modo de relacionarse con la Iglesia Católica, sino que sería poner en crisis el modo alemán de concebir la normativa del fenómeno religioso.

Pero con la misma claridad que afirmo que me resulta inimaginable una alteración profunda del sistema concordatario en Alemania, Italia, Portugal, España, etc., hay que decir que me resulta aún más inconcebible que países apartados de la tradición concordataria ahora iniciasen esa senda. Imaginar un concordato con el Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, e incluso Irlanda, etc., me parecería sencillamente un planteamiento propio de un escrito de ficción científica.

Por lo tanto, y desde las perspectivas nacionales, no creo que se puedan producir cambios significativos. Tal vez habría que plantearse si resulta imaginable que desde el Derecho comunitario se imponga un modelo concordatario a los países miembros, o por el contrario, que se fuerce a algunos países a renunciar a él. Aunque es tema que debería analizarse en el siguiente apartado, no tengo ninguna duda que, al menos en el futuro al que puede alcanzar nuestra imaginación, ambas hipótesis son rechazables de plano. Con lo que no resta ya sino entrar en lo que entiendo debería ser el aspecto central de mi intervención y, en todo caso, en el campo que más resta por hacer desde el punto de vista técnico: ¿cabe un concordato europeo? Intentemos dar una respuesta.

4.2. La viabilidad de un concordato europeo: hipótesis con pretensiones de ser realista

En otra sede¹⁸ traté de valorar esa posibilidad en extenso, realizaré seguidamente una síntesis de aquellos planteamientos, a lo que añadiré algunas nuevas reflexiones.

Dos puntos de partida me parecen inevitables. En primer término la proclamada vocación formal de dejar la regulación del Derecho eclesiástico y consecuentemente de los instrumentos normativos para conseguirlo: así el concordato- a los Derechos nacionales. De otra parte, el imparable aumento del volumen de legislación comunitaria. Por ser más genérica, comenzaremos por la segunda cuestión.

Si nos remontamos a los orígenes remotos de la Unión, por ejemplo la CE-CA, y pensamos que hoy en día una parte importante de los países miembros comparten unas mismas fronteras y una misma moneda, observaremos una tendencia imparable en el sentido de asunción de competencias que hasta ahora eran nacionales, por parte de las Comunidades Europeas. Tal hecho no puede sorprender a ningún estudioso del Derecho, pues lo que yo llamaría vocación expansiva del Derecho está presente en todos los sistemas jurídicos. Se llame monarca absoluto, se llame democracia parlamentaria, aquél que tiene la capacidad de dictar normas tiene una marcada vocación de regular todos los aspectos susceptibles de normación jurídica. ¿No está eso en la base de los enfrentamientos del Pontífice con el Imperio? Por lo tanto, y es una creencia personal que no tiene otro punto de apoyo que el pretender pensar siempre con una perspectiva histórica, creo que el poder de los órganos centrales de la Unión será creciente. Cuál sea el resultado final es difícil de imaginar, o, para ser más preciso, me resulta difícil encontrar una denominación adecuada, no será un Estado, pero no sé cómo se llamará, al igual que antes de que apareciesen las monarquías absolutas, o los sistemas de democracia liberal, nadie había patentado tales denominaciones. Se bautiza a lo que ya existe, y la Unión está en un proceso no concluido.

Pero antes de continuar con lo anterior, vayamos al primer punto propuesto: la proclamada no injerencia de la Unión en temas de Derecho eclesiástico.

Una lectura aislada, y poco meditada, de la declaración número 11 del Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 deja las cosas muy claras: “La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del

18 *Concordats in the European Union: a relic from the past or a valid instrument for the XXI century?*, en *Canon Law, Consultation and Consolation. Monsignor W. Onclin Chair 2003*, Faculty of Canon Law. Katholieke Universiteit Leuven, Uitgeverij Peeters, Leuven, 2003, pp. 99-157.

Derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”. Es decir, el Derecho eclesiástico es un campo vedado para el Derecho comunitario. No es tal la única lectura posible, y probablemente no es la más acertada.

Sin entrar a discutir la naturaleza jurídica de la declaración, tema de capital importancia, al menos hay que tener en cuenta dos elementos para dimensionar el alcance de la misma. En primer término que la referencia no se hace a la globalidad del Derecho eclesiástico, sino únicamente al estatuto de las confesiones, el cual, aunque de notabilísima importancia, ciertamente no agota los campos de “lo religioso” susceptibles de normación jurídica, llamémosla, secular. Pero hay otro elemento que considero más importante, que no se apoya en ningún postulado jurídico, sino en la pura lógica: si alguien se considera radicalmente incompetente para regular una materia, si alguien está absolutamente desinteresado en algo, sencillamente no hace referencia a ello. Yo creo que lo que implícitamente viene a decir la Declaración es que “de momento” la Unión no se ocupará del estatuto de las confesiones.

Por lo demás, es un hecho evidente, que tanto por vía directa como indirecta, tanto sea el Tribunal de Luxemburgo, sea por la vía “legislativa”, cada día son más las cuestiones de Derecho eclesiástico a las que se refiere la Unión. Sin intentar ser exhaustivos, sin dar detalles, baste con recordar cuestiones tales como la directiva acerca de la publicidad en programas religiosos, o las excepciones de carácter religioso en el modo de sacrificar animales para el consumo, o el reconocimiento de sentencias canónicas declarativas de nulidad matrimonial, etc. Hablar de la existencia de un Derecho eclesiástico europeo sería sin duda excesivo, pero algunos pasos se han dado que permiten vislumbrar la posibilidad de que tal se produzca. ¿Cómo sería tal Derecho?, ¿cómo se produciría?, ¿qué papel podrían jugar los concordatos en el mismo? Para intentar responder a tales preguntas, habremos de volver a referirnos al Derecho comunitario en general.

Es evidente que no puede pretenderse crear un Derecho comunitario nuevo, que se imponga a todos los estados miembros al margen de sus propias tradiciones. Por así decir, el “legislador” comunitario trata de individualizar los elementos comunes de los distintos Derechos nacionales, para a partir de ahí elaborar la norma. Cualquier otra vía estaría condenada al fracaso. La expresión “tradiciones constitucionales comunes” es la que expresa esa idea.

Pero es evidente que todo el proceso de elaboración del Derecho comunitario está marcado por una reticencia de los estados miembros a des-

prenderse de sus competencias (ir perdiendo su soberanía)¹⁹. Por ello una regla básica en la formulación del tal Derecho es el llamado “principio de subsidiariedad”. Hay un claro intento de precisión legal del mismo: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva²⁰ la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión”²¹. Es decir hay una especie de presunción de que las cosas deben realizarse a nivel estatal, pero se trata sólo de una presunción “*iuris tantum*”, no “*iuris et de iure*”. Si los “objetivos ... pueden alcanzarse mejor” a nivel de la Unión, entonces a ese nivel deberán adoptarse las decisiones, deberá legislarse.

Sencillamente no se me ocurre un solo supuesto en el que pueda argumentarse indubitadamente que los objetivos se alcanzarán a nivel central del Estado, regional o local, de un modo más eficaz que a nivel comunitario. En definitiva, al igual que en el específico cambio del Derecho eclesiástico no creo que la Declaración número 11 del Tratado de Amsterdam sea la barrera que impida la aparición de un Derecho eclesiástico comunitario, tampoco creo que “el principio de subsidiariedad” sea un freno suficiente a la vocación expansiva de todo Derecho y, en este caso, del comunitario. Pienso que como siempre ha ocurrido todo dependerá de la correlación de fuerzas. En la medida que la Unión tenga más fuerza, será más capaz de desempeñar nuevas competencias. En la medida que el Estado vaya perdiendo fuerzas, las competencias irán pasando a la Unión. En este último aspecto, y aunque no cabe desarrollarlo pues nos apartaría en exceso del objeto de mi intervención, sí apuntaría que el creciente proceso de regionalización del poder en los estados comunitarios coadyuva, a los efectos que aquí interesan, a que el Estado pierda poder en esta relación de tensión con la Unión.

Por lo tanto, y como resumen de lo dicho que nos permita volver a nuestro tema, la búsqueda de los elementos comunes, con el tenue freno del “principio de subsidiariedad”, son los modos en que se irá elaborando el Derecho comunitario. ¿Cómo se producirá eso en el campo de Derecho eclesiástico?

19 En este sentido es muy significativa la brevedad del artículo 12 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, en el que se establecen las competencias exclusivas de la Unión.

20 Vid. nota anterior.

21 Art. 9,3, del Proyecto citado en la nota 19.

No creo que lo que identifique a los modelos europeos de Derecho eclesiástico sea la tan discutida “cristiandad” de Europa²². Dos son los elementos comunes: la idea de libertad religiosa como derecho subjetivo y el concepto de confesión religiosa²³.

La categoría de derecho fundamental, de origen claramente liberal aunque con aportaciones muy significativas desde otras líneas de pensamiento, tiene sin duda una carga, llamémosla, emotiva, pero los ordenamientos más desarrollados, los ordenamientos europeos, la han tecnificado para hacerla operativa y eficaz. Las proclamaciones de derechos fundamentales en el ámbito europeo no son ya meras proclamaciones huecas, sino el establecimiento de unos derechos subjetivos con unos muy precisos mecanismos técnicos de protección. Me atrevería a decir que, en la actualidad, lo que singulariza a un derecho fundamental como tal, no es su fundamentación, o su naturaleza, sino los mecanismos jurídicos establecidos para su protección. Pues bien, en todos los ordenamientos europeos, en ese catálogo aparece de forma invariable la proclamación de la libertad religiosa como uno de tales derechos. No es de extrañar que así sea, pues algunos de los mayores conflictos que han asolado Europa a lo largo de la historia tenían un origen religioso. Europa ha renunciado a las guerras de religión. Pero no se trata de un derecho formulado en términos estrictamente liberales. El ordenamiento, los poderes públicos, tienen una concepción positiva de tales identidades y derechos. La llamada “función promocional” del Estado no es otra cosa que el facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus libertades.

Se puede estar o no de acuerdo con la solución, ambas opciones ideológicas son perfectamente legítimas, pero una rápida mirada a los ordenamientos europeos debe llevar a la conclusión de que los “poderes públicos” han decidido apoyar el ejercicio de la libertad religiosa apoyando la facilitación del ejercicio de la religión de cada ciudadano. No se trata de un Estado confesional que apoya y promueve una religión, se trata de un Estado que apo-

22 Me refiero, es obvio, a las continuas discusiones acerca de si en el preámbulo de la Constitución europea se debería haber incluido una referencia de tal género. He de confesar que me pareció un debate inútil, en la medida que considero que una constitución es un texto jurídico y que sea su inclusión, como su exclusión, carece de relevancia jurídica alguna. En todo caso, lo único que hay es esta declaración en el preámbulo del Proyecto citado: “Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio, han hecho arraigos en la vida de la sociedad el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto al Derecho”.

23 En el análisis de los elementos comunes, y de las diversidades, en los países comunitarios antes de la última ampliación del 2004, nos hemos detenido en: Silvio FERRARI – Iván C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

ya “la religión” en general. Pero no como mecanismo de protección de una determinada confesión, sino como vía para proteger al individuo que profesa una determinada religión. El límite a ello será el no incurrir en discriminaciones. Sin duda los mecanismos promocionales tienen siempre el riesgo de caer en tratos discriminatorios (así: favorecer al creyente discriminando al no creyente). El impedir tal resultado es una cuestión de perfeccionar los mecanismos de protección, pero el principio promocional me parece que está sólidamente asentado. Ahora bien, ¿cómo se individualizan los perceptores de la ayuda que se derive de la “función promocional” del Estado en materia de libertad religiosa? La respuesta es también bastante semejante en los distintos países comunitarios y nos lleva al segundo elemento común de los Derechos eclesiásticos europeos: el concepto de confesión religiosa.

Es claro que el Estado no puede tratar de cubrir todas las necesidades de sus ciudadanos de modo directo, el Estado debe acudir a agrupaciones intermedias²⁴. En ellas se realizan las libertades individuales, y a ellas apoya el Estado. Los partidos políticos, los sindicatos, los clubes deportivos, las asociaciones culturales, etc., ejercen esa función. En materia religiosa tal función es ejercida por las confesiones religiosas. Durante siglos en Europa la única manifestación de religiosidad perceptible, si es que había otra, era a través de las iglesias, prácticamente tales eran monopolizadoras de la religiosidad. Es perfectamente coherente con la historia que los actuales ordenamientos europeos operen con una categoría de confesión claramente inspirada en el concepto de iglesias. Ello, entre otras cosas, explica las enormes dificultades de nuestros derechos para “comprender jurídicamente” al Islam; pero eso no es cuestión en la que ahora debemos detenernos.

Si la iglesia (romano católica o reformada; poco importa) fue el núcleo de poder con el que enfrentarse, con el que negociar, al que proteger, ahora la tecnificación operativa de aquella categoría es la confesión religiosa. En un modo u otro, todos los ordenamientos europeos tienen una definición de confesión y han establecido un modo de acceder a tal calificación. También todos los ordenamientos europeos tienen un modo de jerarquizar, en lo que a recibir protección y ayuda se refiere, a las confesiones, pero eso, una vez más, no es cuestión a la que ahora se deba atender.

Por lo tanto las líneas de fuerza de los Derechos eclesiásticos europeos se podrían sintetizar de este modo: la libertad religiosa es un derecho funda-

24 No empleo la categoría necesariamente en los mismos términos en que lo hacían los teóricos del Derecho en Italia hace algunos años.

mental; los derechos fundamentales deben ser objeto de promoción; la libertad religiosa se ejerce perteneciendo a una confesión; el modo de proteger la libertad religiosa concluye por ser el de proteger a las confesiones religiosas. Insistamos, se puede estar o no de acuerdo ideológicamente con esa solución, pero que es la solución aplicada me parece un hecho evidente.

Tal tipo de ayuda, de concreción de la función promocional en materia de libertad religiosa, se manifiesta en los más variados modos. Enseñanza de la religión en las escuelas, especiales ventajas fiscales a las actividades de culto, asignación de una remuneración pública a los ministros de culto, asistencia religiosa en centros penitenciarios, etc., etc., el catálogo es inacabable, y aunque no todos los apoyos aparecen en todos los sistemas nacionales, en todos ellos aparece alguno de ellos. Pero, ¿cómo se precisa el alcance de los mismos?, ¿sus destinatarios concretos?, ¿los modos de prestación?, etc.

Aludí antes con carácter general a la evidente presencia en los modos de formulación de la norma de una idea de pacto. En realidad pienso que lo que se pretende al negociar el contenido de la norma con su destinatario es el conocer cuáles son sus necesidades. En el ejercicio de la función promocional a través de la actividad legislativa la conveniencia de ello parece no necesitar demostración alguna.

Pero no se trata ya sólo de conocer las necesidades, sino que en la materia que venimos analizando y en muchas otras no se puede ejercer la promoción de la libertad con carácter unilateral. Baste con un ejemplo para prescindir de engorrosas disquisiciones teóricas. Si se considera que la promoción de la libertad religiosa pasa por que un ciudadano pueda realizar actividades culturales en un establecimiento penitenciario, es claro que el Estado deberá actuar en algún modo para ello (permitir el acceso, financiar, etc.), pero es claro también que necesitará contar con la confesión (para que facilite la presencia de un ministro de culto, por ejemplo). Necesitará ponerse de acuerdo con la confesión.

Por lo tanto no me parece excesivo concluir por señalar que en materia de propiciar el ejercicio de la libertad religiosa el pacto con las confesiones se hace prácticamente imprescindible. En algunos casos tal pacto se llamará concordato, pero, hoy por hoy, con todas sus singularidades es sólo un elemento de una especie más amplia: el pacto con confesiones.

Ahora bien, corresponde aquí dar el salto desde los acuerdos Estado-confesiones, a los acuerdos entre la Unión y las confesiones. Lo intentaré seguidamente.

Ya indiqué que no me parece probable que a medio plazo se formule directamente un Derecho eclesiástico europeo, pero que de un modo indirecto irán surgiendo normas reconducibles a ese campo. Probablemente algunas de esas actuaciones sean en el campo del ejercicio de la función promocional. No creo que sea absolutamente descartable alguna ventaja en materia fiscal en algún tributo que depende en algún modo de la Unión. No me parece imposible que se cree un núcleo que se asemeje a unas Fuerzas armadas europeas y que en el seno de las mismas se preste asistencia religiosa. Probablemente en esos casos será necesario pactar con las confesiones para lograr el objetivo pretendido. Pero no es necesario imaginar hipótesis, que reputo probables, cuando ya hay un ejemplo en el que el acuerdo no debe descartarse. Estoy pensando en la directiva comunitaria relativa a las pausas publicitarias en los programas religiosos, en las retransmisiones de actos de culto. ¿No puede ocurrir acaso que la determinación de qué deba entenderse por tal deba pasar por un acuerdo con las confesiones religiosas?

Se habrá observado que últimamente me he venido refiriendo a las confesiones religiosas, y no especialmente a la Iglesia Católica, con lo que podría parecer que me estoy apartando del tema propuesto. No es casualidad, no se trata de un olvido por mi parte, se trata de tratar de poner de relieve lo que entiendo será una realidad.

En un primer estadio me parece improbable que las autoridades comunitarias estén dispuestas a negociar un concordato bilateral con la Iglesia Católica, con la Santa Sede. Al margen de otras razones, las políticas lo harían inviable: oposición de Francia en base al principio de laicidad, de los países con iglesias nacionales tal como Dinamarca o Reino Unido, Grecia por razones no muy diversas, etc. La Iglesia Católica será considerada como una de las confesiones presentes en Europa, todo lo importante que se quiera, pero una de ellas.

Más probable es que la Unión trate de negociar con un grupo de iglesias. Las iglesias reformadas y la ortodoxa ya tienen una organización presente en la proximidad de la Unión. La Santa Sede tiene acreditado un Nuncio ante la Unión y existe la COMECE. Algunas relaciones, no formalizadas, existen entre ellas, pero me parece que si pretenden obtener todas las ventajas posibles una actuación coordinada deberá producirse.

En ese escenario las expresiones como “sociedad jurídica perfecta” o “ordenamiento jurídico primario” no servirán para explicar una realidad. El cambio sería radical. No se trataría de que la Unión negociase con otra “sociedad jurídica perfecta”, que sería la Iglesia. Se trataría de que la Unión quiere favorecer la libertad religiosa de los ciudadanos y para ello tiene que con-

tar con las confesiones en que éstos se integran, y con los representantes de las mismas. Un acuerdo, se llame como se llame, entre los representantes de las confesiones y los de la Unión para, por ejemplo, organizar la asistencia religiosa en las Fuerzas armadas europeas, o para diseñar un plan de protección de los lugares de culto no me parece descartable.

¿Significa todo lo anterior que estoy negando cualquier posibilidad de un acuerdo bilateral Iglesia Católica-Unión?, ¿significa lo anterior que el tema propuesto no tiene otra respuesta que el silencio? No exactamente.

Si no me parece imposible un acuerdo confesiones-Unión para intentar satisfacer las necesidades religiosas de sus ciudadanos, ello no significa que el tal acuerdo pueda ser aplicable directamente. Volvamos al ejemplo propuesto de un hipotético acuerdo para prestar asistencia religiosa en unas hipotéticas Fuerzas armadas europeas. El acuerdo no podría entrar en todos los detalles, pues poco puede decir tal agrupación de confesiones acerca del modo preciso en que se prestará esa asistencia. Si para prestar asistencia es necesario contar con un pastor protestante o con un clérigo católico, será la correspondiente iglesia quien deberá facilitar tal ministro de culto. Por lo tanto, entiendo que ese eventual acuerdo Unión-confesión, deberá ser desarrollado a través de acuerdos con cada confesión en concreto. Se entraría así en la línea tan presente en los Derechos nacionales de acuerdos en cascada.

No sé yo si ese acuerdo debería llevarse a cabo con la COMECE, con la Santa Sede, o con otro organismo o institución, pero ese acuerdo de desarrollo sería necesario.

Sin duda mi propuesta hace chirriar todos los mecanismos del *Ius publicum ecclesiasticum*. La Iglesia Católica formando parte de un grupo, en un plano de igualdad, junto con otras confesiones. Un acuerdo –un concordato– que sería desarrollo de otro que no lo fue entre esas mismas partes contratantes. No sé yo si los tiempos del *Ius publicum* han pasado, lo que sí sé, insisto en ello, es que mi misión es ser realista. Pretender imaginar un concordato entre la Santa Sede y la Unión europea es sin duda un reto intelectual apasionante, pero inútil. Prefiero la modesta vía de imaginar lo posible. A la Santa Sede le corresponde decidir si esa modesta vía es la adecuada. De su decisión dependerá que exista un concordato europeo, modestísimo, de desarrollo pero, en todo caso, acordado. Imaginar políticas eclesiales es difícil, imaginarlas eclesiales es imposible.

Iván Carlos Ibán