

# LOS ACUERDOS ENTRE LA SANTA SEDE Y LOS ESTADOS ALEMANES DE RENANIA - PALATINADO Y BAJA SAJONIA SOBRE LA ENSEÑANZA

## I

### Texto de los Acuerdos

#### CONVENTIO

#### INTER SANCTAM SEDEM ET RHENANIAM - PALATINATUM

#### DE SCHOLIS CATHOLICIS

ACCORDO fra la Santa Sede ed il Land Renania-Palatinato circa questioni concernenti la scuola ed il perfezionamento dei maestri.

La Santa Sede, rappresentata dal suo Plenipotenziario Monsignor Corrado Bafle, Arcivescovo titolare di Antiochia di Pisidia, Nunzio Apostolico in Germania, e il Land Renania-Palatinato, rappresentato dal Signor Dr. Helmut Kohl, Presidente dei Ministri, guidati dal desiderio di mantenere e promuovere le amichevoli relazioni esistenti tra la Chiesa Cattolica ed il Land, in riconoscimento del fatto che secondo la modifica della Costituzione del Land Renania-Palatinato in data 8 luglio 1970 le *Grundschulen*, *Hauptschulen* e *Sonderschulen* pubbliche sono diventate scuole simultanee cristiane e che le provvidenze in favore delle scuole private da parte statale sono state sottoposte a nuovo ordinamento, hanno convenuto di adeguare a tale nuova situazione le norme concordatarie in vigore nel Land Renania-Palatinato, e concludono a tal fine il seguente Accordo.

#### ARTICOLO 1

Alla Chiesa Cattolica resta garantito il diritto di istituire e gestire scuole private. Le scuole private cattoliche sono equiparate in rango alle scuole pubbliche.

#### ARTICOLO 2

Nell'ambito delle generali provvidenze in favore delle scuole private il Land Renania-Palatinato accorderà il suo aiuto alle scuole di enti gestori cattolici.

\* AAS 65 (1973) 631-646.

## ARTICOLO 3

Le scuole private cattoliche, che a norma delle prescrizioni statali siano riconosciute dallo Stato come aventi funzione di scuola pubblica (*Ersatzschulen*), operino su base di pubblica utilità e siano di sgravio per l'organizzazione scolastica del Land, a richiesta dell'ente gestore vengono favorite mediante sovvenzioni della pubblica finanza (art. 4-9), come pure mediante l'assegnazione di personale insegnante statale (art. 10).

## ARTICOLO 4

Il Land concede contributi per le spese di personale; i contributi si computano secondo la media delle somme spese per i maestri ed il personale insegnante ausiliario, aventi un analogo stato giuridico, di una corrispondente scuola pubblica.

## ARTICOLO 5

Il Land concede all'ente gestore un supplemento per un congrua previdenza per la vecchiaia ed i superstiti in favore degli insegnanti e del personale insegnante ausiliario in conformità ai criteri statali, pari alle spese all'uopo sostenute, tuttavia non oltre un ammontare complessivo pari al 25 per cento dei contributi concessi a norma dell'art. 4 per gli insegnanti impegnati per oltre la metà del tempo lavorativo.

## ARTICOLO 6

Come contributo per le altre spese correnti (propriamente *zu den laufenden Sachkosten*) l'ente gestore riceve un importo pari ad almeno il 10 per cento delle spese di personale. Qualora il rapporto tra le spese di personale e le altre spese correnti si modifichi notevolmente, le Parti contraenti si accorderanno per un'altra quota percentuale.

## ARTICOLO 7

Sulle spese di lavori, approvati dall'Autorità scolastica, per nuova costruzione, trasformazione ed ampliamento di edifici e di impianti scolastici, come pure per le spese di primo arredamento, l'ente gestore riceve un contributo. Questo ammonta

1. all' 80 per cento delle spese di costruzione per le *Grundschulen, Hauptschulen, Sonderschulen* e *Sonderberufsschulen*;
2. al 50 per cento delle spese di costruzione per le scuole di formazione generale non nominate al numero 1.

## ARTICOLO 8

Il Land rimborsa in congrua misura le spese per il necessario trasporto degli alunni che frequentano una *Grundschule, Hauptschule* o *Sonderschule*.

## ARTICOLO 9

Agli alunni di scuole private cattoliche il Land concede gratuitamente i sussidi didattici nella stessa misura che agli alunni di corrispondenti scuole pubbliche.

## ARTICOLO 10

Su richiesta dell'ente gestore e d'accordo con esso la competente Autorità scolastica del Land assegna maestri statali per il servizio di *Grundschulen*, *Hauptschulen*, *Sonderschulen* e *Sonderberufsschulen*, continuando a corrispondere ai medesimi il trattamento economico. L'assegnazione necessita del consenso dell'insegnante.

Insegnanti statali possono essere assegnati per le altre scuole private cattoliche di formazione generale; per il resto vale in modo analogo il comma 1.

## ARTICOLO 11

Il Land garantisce alla Chiesa l'erezione ed il funzionamento di un Istituto per il perfezionamento dei maestri. Tale Istituto è in linea di principio equiparato nel rango ad analoghi Istituti statali. Esso riceve dalla pubblica finanza una sovvenzione in congrua misura.

## ARTICOLO 12

Se in futuro sorgesse qualche divergenza a motivo dell'interpretazione o della pratica applicazione di queste norme, o se in futuro nuovi criteri pedagogici dovessero richiedere modifiche strutturali nell'ambito della scuola, la Santa Sede e il Land Renania-Palatinato procederanno di comune intesa ad una soluzione amichevole.

## ARTICOLO 13

Il presente Accordo, i cui testi italiano e tedesco fanno ugualmente fede, dovrà essere ratificato. Gli Istrumenti della ratifica verranno scambiati in Bonn-Bad Godesberg. Esso entrerà in vigore il giorno dello scambio di detti Istrumenti.

In fede di che il presente Accordo è stato sottoscritto in doppio originale.  
Magonza, 15 maggio 1973.

HELMUT KOHL  
Ministerpräsident

CORRADO BAFILE  
Nunzio Apostolico

## PROTOCOLLO FINALE

Nell'atto di sottoscrivere l'Accordo oggi concluso fra la Santa Sede ed il Land Renania-Palatinato, sono state fatte le seguenti concordi dichiarazioni che costituiscono parte integrante dell'Accordo stesso:

*Circa l'Art. 2:*

Il concetto "ente gestore cattolico", all'ambito all'art. 2, comprende la Chiesa Cattolica e le sue organizzazioni, come pure le associazioni cattoliche canonicamente riconosciute come enti gestori di scuole.

*Circa l'Art. 3:*

Ad una scuola autorizzata come *Ersatzschule*, la quale dia garanzia di soddisfare in modo stabile alle esigenze imposte alle corrispondenti scuole pubbliche, viene concessa, dietro richiesta dell'ente gestore, la qualifica di *Ersatzschule* riconosciuta dallo Stato. Questa concessione presuppone che la scuola soddisfi ai criteri di articolazione in classi obbligatori per le scuole pubbliche; per le scuole che sono collegate con un convitto o un semiconvitto, possono essere ammesse eccezioni. Qualora il Land intenda modificare detti criteri vigenti per le scuole pubbliche, informerà a tempo gli enti gestori di scuole e adotterà una conveniente soluzione transitoria.

Nelle scuole sovvenzionate con contributi della pubblica finanza l'ente gestore non esigerà tasse scolastiche.

Uno sgravio per l'organizzazione scolastica pubblica del Land s'intende come dato, quando i responsabili dell'educazione di almeno il 50 per cento degli alunni hanno il domicilio nel Land Renania-Palatinato e la scuola si impegna ad accettare, nei limiti dei posti disponibili, ogni alunno, i cui responsabili dell'educazione abitino nel distretto della scuola, e che adempia alle condizioni di accettazione della scuola di cui trattasi. In particolari casi di eccezione uno sgravio può essere riconosciuto anche se la percentuale minima non venga raggiunta; ciò non vale per le *Sonderschulen* e *Sonderberufsschulen*, che sono collegate con un convitto.

Nell'interesse di un ordinato funzionamento della scuola la concessione di sovvenzioni da parte della pubblica finanza presuppone che al momento dell'erezione di una *Grundschule* o di una *Hauptschule* come scuola confessionale privata sia possibile la frequenza senza eccessivo incomodo di una pubblica *Grundschule*, o rispettivamente *Hauptschule*, che nella sua articolazione in classi risponda alle esigenze stabilite dalla legge. Nel giudicare su questo punto bisogna tener conto, tra l'altro, della lunghezza e della natura del percorso per raggiungere la scuola come pure delle condizioni di traffico e dei mezzi di trasporto a disposizione degli scolari.

Le sovvenzioni da parte della pubblica finanza per *Grundschulen*, *Hauptschulen* e *Sonderschulen*, che adempiano ai presupposti di cui al comma 1 periodo 2 ed ai commi 2-4, vengono concesse su richiesta sin dal momento della autorizzazione statale, quando si possa legittimamente supporre che la scuola otterrà il riconoscimento statale entro un congruo termine.

Le scuole cattoliche private, cui non vengono concesse sovvenzioni da parte della pubblica finanza, possono, su richiesta, ottenere sussidi a norma del bilancio del Land.

*Circa l'Art. 4:*

La media delle spese viene computata come segue:

Per ogni insegnante assunto con l'autorizzazione dell'Autorità scolastica del Land viene concesso un contributo pari allo stipendio medio o al compenso medio di un insegnante di corrispondente scuola pubblica, il quale abbia un analogo stato giuridico. Il contributo viene concesso in base allo stipendio medio, se nell'insegnante si verificano i presupposti giuridici di un insegnante in pubblico servizio ed è *Beamter* dell'ente gestore della scuola, o se il suo rapporto d'impiego è regolato mediante applicazione dei criteri vigenti per *Beamte* del Land, o se egli esercita l'insegnamento quale membro di una comunità religiosa. In tutti gli altri casi di impiego per almeno la metà del tempo lavorativo, il contributo viene concesso secondo il compenso medio. Qualora l'insegnante, a norma dei criteri statali, non sia pienamente occupato, viene concesso,

in caso di impiego per almeno la metà del tempo lavorativo, una corrispondente quota dello stipendio medio o del compenso medio; in caso di impiego che non raggiunga la metà del tempo lavorativo, viene concesso il compenso per un'attività dello stesso genere, svolta da un insegnante di corrispondente scuola pubblica, il quale abbia un analogo stato giuridico. I contributi vengono concessi soltanto per il numero di insegnanti che si richiede, secondo i criteri statali, per il complesso di ore d'insegnamento normalmente previsto in una paragonabile scuola pubblica; in tale numero vanno computati gli insegnanti assegnati.

Per il personale insegnante ausiliario vale in modo analogo il comma 1, in maniera che i contributi vengano concessi soltanto per il numero di persone che in media si trova a disposizione di paragonabili scuole pubbliche.

*Circa l'Art. 5:*

Secondo i criteri statali, conveniente previdenza per la vecchiaia ed i superstiti è la seguente: per gli insegnanti ed il personale insegnante ausiliario, per i quali viene concesso uno stipendio medio, è la previdenza corrispondente alle norme in vigore per gli impiegati del Land, se per essi non esiste l'obbligo di assicurazione di rendita vitalizia a norma di legge, o se essi ne sono dispensati; negli altri casi è la previdenza corrispondente all'assicurazione di rendita vitalizia prescritta dalla legge, con l'aggiunta di un supplemento di previdenza secondo le norme in vigore per gli *Angestellte* a servizio del Land.

Qualora per un maestro impegnato per almeno la metà del tempo lavorativo, il quale eserciti l'insegnamento come membro di una comunità religiosa, non vengano fatte valere spese effettive di previdenza di cui all'art. 5, viene concesso su richiesta, nel quadro dell'ammontare complessivo secondo l'art. 5, un supplemento pari al 10 per cento dell'ammontare che gli spetta secondo l'art. 4.

*Circa l'Art. 6:*

Per spese di personale nel senso di questa norma s'intende l'ammontare complessivo che risulta in base all'art. 4 con l'aggiunta delle spese di personale sostenute dal Land per gli insegnanti da esso assegnati. Come base viene posto, per ogni insegnante assegnato a pieno servizio, lo stipendio medio o rispettivamente il compenso medio; negli altri casi, una quota corrispondente.

*Circa l'Art. 7:*

Nell'ordine di urgenza tali progetti ottengono il medesimo rango che analoghi progetti per scuole pubbliche.

Nelle spese di costruzione non sono comprese le spese per l'acquisto del terreno e le spese per la sistemazione urbanistica di esso.

Se nel territorio assegnato ad una pubblica *Grundschule*, *Hauptschule* o *Volkschule* viene eretta una *Grundschule* o *Hauptschule* privata, l'ente gestore cattolico può richiedere che in locali scolastici resi liberi in conseguenza della istituzione della scuola privata cattolica siano messi a disposizione dietro conveniente indennizzo, se ciò giova ad un ordinato funzionamento della scuola privata ed il funzionamento della scuola pubblica, che permanga, non ne riceve danno.

*Circa l'Art. 8:*

Presupposto per il rimborso delle spese di trasporto per la frequenza di una *Grundschule* o di una *Hauptschule* è che la scuola privata cattolica si trovi nel distretto scolastico della scuola pubblica che gli alunni dovrebbero frequentare o in uno confinante. Inoltre, se la scuola si trova in un Comune con più distretti scolastici, il rimborso può aver luogo per il trasporto degli scolari provenienti da tutti i distretti del Comune. Per le *Sonderschulen* il rimborso presuppone che la lunghezza del percorso per raggiungere la scuola sia paragonabile a quello per raggiungere una *Sonderschule* pubblica. Per la frequenza di altre scuole di formazione generale o di formazione professionale le spese di trasporto vengono rimborsate applicando analogamente le norme in vigore per corrispondenti scuole pubbliche, tuttavia soltanto fino all'ammontare delle spese che risulterebbero dalla frequenza della scuola pubblica.

*Circa l'Art. 10:*

I maestri statali vengono assegnati in numero non superiore a quello che in media è a disposizione per il complesso di ore d'insegnamento normalmente previsto in una paragonabile scuola pubblica. L'ente gestore può richiedere che l'assegnazione venga revocata, se il maestro non si trova più in armonia con il particolare fine educativo e formativo della scuola.

*Circa l'Art. 11:*

La concessione di sovvenzioni da parte della pubblica finanza presuppone che l'Istituto per il perfezionamento dei maestri risponda alle esigenze cui debbono soddisfare corrispondenti Istituti statali. Per le sovvenzioni da parte della pubblica finanza valgono analogamente gli articoli 4, 5 6 nonché 7 periodo 1 e periodo 2 N. 2 di questo Accordo; esse vengono computate tenendo conto delle spese che si convengono ad un corrispondente Istituto statale. Quanto alla concessione di sovvenzioni da parte della pubblica finanza per l'Istituto ecclesiastico per il perfezionamento dei maestri, sono suscettibili di sovvenzione solo le spese attinenti al perfezionamento dei maestri che insegnino in scuole site nel Land. Il Land renderà possibile ai suoi maestri la frequenza dell'Istituto ecclesiastico per il perfezionamento dei maestri nello stesso modo che renderà loro possibile la frequenza dei corrispondenti Istituti statali, e riconoscerà le prove di qualificazione ottenute in detto Istituto.

Magonza, 15 maggio 1973.

ALFRED KUBEL  
Niedersächsischer Ministerpräsident

CORRADO BAFILE  
Nunzio Apostolico

*Conventio inter Apostolicam Sedem et Rhenaniam-Palatinatum rata habita, die XII mensis Novembris anno MDCCCCLXXIII Ratihibitionis Instrumenta accepta et reddita mutuo fuerunt. Exinde, i. e. a die XII Novembris anno MDCCCCLXXIII, huiusmodi Conventio inter Apostolicam Sedem et Rhenaniam-Palatinatum icta vigere coepit, ad normam articuli XIII eiusdem Pactiois.*

## CONVENTIO

## INTER SANCTAM SEDEM ET SAXONIAM INFERIOREM

QUA NONNULLAE IMMUTATIONES INDUCUNTUR

IN CONCORDATUM DIE XXVI FEBRUARII ANNO MCMLXV INITIUM

ACCORDO tra la Santa Sede e il Land Niedersachsen a modifica del Concordato del 26 febbraio 1965.

Fra la Santa Sede, rappresentata dal Suo Plenipotenziario, Mons. Corrado Bafle, Arcivescovo titolare di Antiochia di Pisidia, Nunzio Apostolico in Germania, ed il Land Niedersachsen, rappresentato dal Signor Alfred Kubel, Presidente dei Ministri, viene concluso il presente Accordo.

Le Alte Parti contraenti, al fine di adeguare alcune disposizioni del Concordato, da esse sottoscritto il 26 febbraio 1965, ad esigenze manifestatesi nell'ambito della formazione dei maestri ed in quello della scuola, hanno convenuto di apportare al Concordato stesso le seguenti modifiche ed aggiunte:

1. L'articolo 5 comma 2 riceve la formulazione seguente:

In entrambe le sedi dell'Università di Osnabrück —ossia Osnabrück e Vechta— sarà resa possibile la formazione di insegnanti della Religione cattolica per le scuole di ogni grado. Al fine di assicurare una adeguata possibilità di insegnamento e di promuovere la ricerca scientifica, viene istituito in comune per entrambe le sedi un Dipartimento di Teologia cattolica e Pedagogia religiosa. Questo Dipartimento verrà dotato convenientemente nella misura in uso per i Dipartimenti universitari nel Niedersachsen: di tale dotazione faranno parte sei posti di professore e tre altri posti di insegnante impiegato (*beamteter*) nel rango di docente di Alta Scuola. Per la nomina a questi posti di professore e di docente si applicano l'articolo 5 comma 1 del Concordato ed analogamente il § 3 dell'Allegato di esso. Ciò vale anche per gli altri membri del Dipartimento che esercitano l'insegnamento.

2. L'articolo 6 viene modificato come segue:

- a) Il comma 1 riceve la formulazione seguente:

Il Land garantisce la conservazione e la nuova erezione di scuole confessionali cattoliche nell'ambito dell'istruzione primaria (dalla 1<sup>a</sup> alla 4<sup>a</sup> classe); tale ambito include anche le classi preparatorie. Le scuole confessionali di regola possono essere unite soltanto con scuole dello stesso genere; altrettanto vale per scuole che, essendo le uniche scuole esistenti nell'ambito di un ente scolastico, hanno una grandissima maggioranza di alunni cattolici.

- b) Viene introdotto il seguente nuovo comma 3:

Il Land garantisce inoltre l'erezione, la conservazione ed il mantenimento di *Orientierungsstufen* e di *Hauptschulen* in gestione ecclesiastica a norma degli accordi conclusi al riguardo tra la Santa Sede ed il Land.

c) L'attuale comma 3 diventa comma 4.

3. L'articolo 19 comma 2 riceve la formulazione seguente:

Le Parti contraenti si riservano il diritto di richiedere trattative --in casi di mutamento sostanziale nell'attuale struttura della formazione dei maestri o dell'ordinamento scolastico pubblico-- in vista di un adattamento delle norme della presente Convenzione secondo lo spirito di essa.

4. Il § 4 dell'Allegato al Concordato è abrogato.

Il presente Accordo, il cui testo italiano e tedesco fanno egualmente fede, dovrà essere ratificato e gli Istrumenti di ratifica dovranno essere scambiati al più presto in Bonn-Bad Bodesberg. Esso entrerà in vigore il giorno dello scambio di detti Istrumenti.

In fede di che è stato sottoscritto il presente Accordo in doppio originale.

Hannover, 21 maggio 1973.

CORRADO BAFILE, Nunzio Apostolico

ALFRED KUBEL, Niedersächsischer Ministerpräsident

*Conventio inter Apostolicam Sedem et Saxoniam Inferiorem rata habita, die XXX mensis Novembris anno MDCCCCLXXIII Ratihabitionis Instrumenta accepta et reddita mutuo fuerunt. Exinde, i. e. a die XXX mensis Novembris anno MDCCCCLXXIII, huiusmodi Conventio inter Apostolicam Sedem et Saxoniam Inferiorem icta vigere coepit, ad normam articuli IV eiusdem Pactionis.*



## II

### Introducción y comentario

Los acuerdos, firmados en mayo de 1973 entre la Sede Apostólica y los estados alemanes de Renania-Palatinado y Baja Baviera, fueron ocasionados por los cambios que, en los últimos tiempos, afectaron profundamente a las estructuras educacionales y más en concreto en el ámbito de la formación escolar. Con ello se puso en marcha una nueva ordenación jurídica de un sector, sobre el cual, según el derecho constitucional alemán, la competencia decisiva recae en los estados federales y en el cual, a causa de la evolución histórica, han estado siempre interesadas y han ejercido su influencia las sociedades religiosas y, entre ellas de manera especial, la Iglesia católica. En el derecho vigente la relevancia de la Iglesia en materia de educación se refleja en parte indirectamente en el derecho constitucional, en cuanto que allí se han respetado ciertas exigencias eclesiológicas fundamentales; y por otra parte estas materias han sido objeto de tratados de carácter concordatario entre la Iglesia y el Estado.

En íntima relación con la defensa de la voluntad de los padres ha pertenecido siempre a las aspiraciones fundamentales de la Iglesia una constante garantía de las escuelas confesionales católicas y la pertinente formación de los profesores; y a estas aspiraciones debe añadirse también la enseñanza de la religión en las escuelas estatales. Ciertamente estas aspiraciones fundamentales se hacen realidad de distinta forma según las diversas regiones político-culturales de Alemania. Esto hace que sean también distintos los presupuestos de los acuerdos aquí considerados.

#### A) ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN JURÍDICA EN LOS ESTADOS FEDERALES DE RENANIA-PALATINADO Y BAJA SAJONIA.

El derecho público eclesiológico alemán, en el capítulo del derecho concordatario entre Iglesia y Estado, forma un complejo difícil de abarcar de forma inteligible para los extraños<sup>1</sup>. Esto tiene relación no sólo con el hecho de que en la República Federal de Alemania, surgida a la caída del III Reich, junto con la Ley fundamental de Bonn (= GG), sigan vigentes en principio los Concordatos del tiempo de la República de Weimar y, por tanto, del

<sup>1</sup> C. CORRAL SALVADOR: *El régimen jurídico de libertad religiosa en la República Federal Alemana*, "Estudios Eclesiológicos" 46 (1971) 369-403. El autor ofrece una visión general sobre las relaciones Iglesia-Estado en la República Federal de Alemania.

tiempo de vigencia de la Constitución imperial de Weimar (= WRV); esto significa al mismo tiempo, por parte del interlocutor estatal, que, junto con el paso de una constitución a otra, se ha operado un cambio en la estructura interna y en la división de competencias, que ha conducido a una situación jurídica bastante complicada<sup>2</sup>.

El estado de Renania-Palatinado se constituyó en el año 1946 por decreto de las autoridades francesas con territorios que, durante la República de Weimar, habían pertenecido en su mayor parte a Prusia y parcialmente también a Baviera. En estas regiones del estado de Renania-Palatinado siguieron vigentes los concordatos con Prusia del año 1929 o con Baviera del año 1924. Por el contrario, el resto del territorio, que no había pertenecido ni a Prusia ni a Baviera, estaba libre de todo concordato estatal; en esos territorios seguía vigente el Concordato de 1933 con el Reich, del mismo modo que conservaba subsidiariamente su vigencia en las otras partes del estado para aquellas materias, sobre las cuales no contenían ninguna determinación los concordatos con los distintos estados.

Puesto que el interlocutor eclesiástico de aquellos años no había logrado llegar a un acuerdo con el estado de Prusia sobre la escuela, formación de profesores y enseñanza de la religión, en las zonas de Renania-Palatinado donde no estaba en vigor el concordato bávaro continuaron vigentes en esos puntos las correspondientes determinaciones del Concordato imperial<sup>3</sup>.

También el territorio de Baja-Sajonia pertenece en algunas de sus partes a los estados surgidos de Prusia. Como consecuencia de la situación jurídica descrita, allí reivindicaba su vigencia únicamente<sup>4</sup> el concordato imperial en los puntos relativos a la escuela, formación de profesores y enseñanza de la religión<sup>5</sup>.

Ya la constitución imperial de Weimar había garantizado la enseñanza de la religión como materia ordinaria en las escuelas, exceptuadas las explícitamente no confesionales (WRV, art. 149, § 1 y 2); y junto a las escuelas comunes, como situación normal, debería posibilitarse la instalación de escuelas nacionales sobre la base de una determinada confesión a petición de quienes tienen derecho a la educación en un marco determinado (WRV, art. 142, § 2). Los detalles deberían ser regulados por la legislación de los estados se-

<sup>2</sup> Cf. A. HOLLERBACH: *Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1965, 60-64. Con todo detalle: G. LAJOLO: *I Concordati moderni. La natura giuridica internazionale dei Concordati alla luce di recente prassi diplomatica*. Pubblicazioni del Pontificio Seminario Lombardo in Roma. Ricerche di Scienze Teologiche I, Brescia 1968, 379-465.

<sup>3</sup> Dentro del territorio del Estado de Rheinland-Pfalz se encuentra parte de las demarcaciones eclesiásticas de las diócesis de Trier y Mainz. Igualmente se incluye parte de las diócesis de Colonia, Limburg y Spira dentro de los territorios pertenecientes al Estado de Rheinland-Pfalz.

<sup>4</sup> Aquí se excluye el territorio del antiguo Estado de Oldenburg, sobre el que hablaremos posteriormente; en él estaba vigente la Bula "De salute animarum", del año 1821 y un acuerdo del año 1830. Cf. G. LAJOLO: *I Concordati moderni*, 457.

<sup>5</sup> Dentro del territorio perteneciente al Estado de Baja Sajonia están enclavadas gran parte de las diócesis de Hildesheim y Ornabrück, de Paderborn y de Münster, igualmente algunos pequeños territorios de la de Fulda.

gún los principios de una ley imperial que debía ser promulgada. En vista de las enfrentadas ideas y fines de los partidos políticos en esta cuestión, no se llegó a promulgar esta ley imperial, de manera que, según el art. 174 de la WRV, se mantenía la situación jurídica hasta entonces vigente y que estaba determinada por la legislación de los estados<sup>6</sup>.

La firma del concordato imperial cambió la situación jurídica, en cuanto que desde este momento quedó garantizada la permanencia y la nueva instalación de escuelas confesionales católicas<sup>7</sup>; además pudieron concluirse, entre otros, acuerdos sobre la enseñanza de la religión como materia ordinaria en todos los grados escolares, sobre el puesto de los profesores católicos de religión, sobre las condiciones especiales de los profesores que ejercerían en las escuelas confesionales católicas y su adecuada formación para ello<sup>8</sup>. Puesto que estas materias sólo estaban plenamente reguladas en el Concordato con Baviera<sup>9</sup>, entró en vigor la correspondiente regulación del concordato imperial en todas las demás regiones del imperio<sup>10</sup>.

Con la progresiva restauración del orden y el poder, principalmente en el ámbito de los estados federales, que siguió a la caída del dominio nazi, y la constitución de la República Federal de Alemania en 1949, surgió en las cuestiones aquí tratadas una situación, distinta según las diversas condiciones políticas y carente, por tanto, de unidad en su conjunto. Según la postura adoptada en la cuestión de la continuidad del concordato imperial o —como consecuencia del cambio de las estructuras estatales internas— de cada una de sus determinaciones, se pudo llegar a una legislación conforme o contraria al Concordato. Como se pudo comprobar años más tarde, no bastaba el art. 123, § 2 de la Ley Fundamental (GG) para asegurar incluso políticamente la total e indiscutible prevalencia del Concordato imperial. Allí se lee: “Los tratados firmados por el imperio alemán, relativos a materias, sobre las cuales según esta ley fundamental tiene competencia la legislación de los estados generales, y continúan en vigor, a reserva de todos los derechos y objeciones de los interesados, hasta que sean firmados nuevos tratados oficiales por las instancias competentes según esta ley fundamental o se decrete su abrogación por otro camino en virtud de las determinaciones en ellos contenidas”.

De aquí podría concluirse que también las determinaciones escolares del concordato imperial constituirían un derecho vinculante para los estados federales hasta la firma de nuevos concordatos con los estados desde ahora competentes para ello. En todo esto aparecía claro que la cuestión debía ser considerada desde puntos de vista menos jurídicos y más políticos. Según la

<sup>6</sup> Cf. G. SCHEFFLER: *Staat und Kirche. Die Stellung der Kirche im Staat nach dem Grundgesetz*, Hamburg 1973, 299-301.

<sup>7</sup> Cf. G. LAJOLO: *I Concordati moderni*, 381-392.

<sup>8</sup> Art. 21-24 RK.

<sup>9</sup> Art. 4-8 BayK.

<sup>10</sup> El concordato con el Estado de Baden, de 1932, contiene, en el Art. XI una disposición especial sobre la clase de religión, basada en el Art. 149 WRV.

posición política se valoraba de manera distinta el art. 123, § 2 de la Ley fundamental. Partidarios y enemigos de las determinaciones del Concordato Imperial en materia escolar invocaban o se remitían a estos párrafos de la ley. Entre los enemigos se encontraban quienes dudaban sin más de la validez de realización del concordato imperial y por tanto de su permanencia y también aquellos que rehusaban interpretarlo como uno de los acuerdos aquí aludidos, de manera que el art. 123, § 2 de la Ley fundamental no podía en absoluto servir de pauta legal para las determinaciones del concordato imperial en materia escolar.

Las determinaciones escolares de la Ley fundamental no podían dilucidar por sí mismas la cuestión, porque la competencia en estos asuntos se había traspasado a los estados federales. De esta forma las determinaciones escolares de la Ley fundamental en el art. 7 se limitan a declarar en general la responsabilidad del Estado sobre la instrucción pública (§ 1), a proteger el derecho de los educandos en la enseñanza de la religión (§ 2), a seguirla como materia ordinaria, según el art. 149, § 1 de la WRV, en todas las escuelas públicas, con excepción de las llamadas no confesionales<sup>11</sup> (§ 4), y en precarias condiciones en el ámbito de las escuelas primarias (§ 5) y a declarar clausuradas las llamadas escuelas preparatorias (§ 6).

En consecuencia, el destino del Concordato imperial en sus determinaciones escolares debía decidirse a nivel de los estados federales<sup>12</sup>. Renania-Palatinado y Baja Sajonia pueden considerarse como ejemplos clásicos de distinta evolución.

## I.—RENANIA-PALATINADO

Sin tratar expresamente la cuestión de la continuidad del Concordato imperial con sus determinaciones sobre la escuela, formación de profesores y enseñanza de la religión, el estado de Renania-Palatinado consideró ampliamente estas materias en su constitución del 18 de mayo de 1947, y además en un sentido totalmente conforme con el Concordato imperial. En su peculiar sección III de la primera parte (art. 27-40) sobre "Derechos y deberes fundamentales" se trata de "la escuela, formación y fomento de la cultura"<sup>13</sup>, a lo cual se une la sección IV "Iglesias y grupos religiosos" (art. 41-48).

Resulta suficiente aquí hacer referencia al contenido fundamental de la sección III de la Constitución del estado, concebida en el sentido del Con-

<sup>11</sup> El Estado de Bremen ha conseguido una excepción, de acuerdo con el Art. 141 GG, donde, según el Art. 32, parágrafo 1, de la Constitución (LV), las escuelas públicas son escuelas comunes, en las cuales se imparte una historia de la biblia y una serie de principios cristianos, comunes a ambas confesiones.

<sup>12</sup> Para una visión de conjunto cf. W. AYMANS: *Los acuerdos con los países de Centroeuropa: La institución concordataria en la actualidad*, Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico, ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto San Raimundo de Peñafort, Salamanca 1971, 199-222.

<sup>13</sup> El capítulo primero trata sobre los derechos de libertad, los derechos de igualdad y los deberes públicos de la persona individualizada (Art. 1-22 LV), Capítulo II: El matrimonio y la familia (Art. 23-26 LV).

cordato imperial. Allí se reconoce la voluntad de los padres como fundamento de la configuración de la instrucción pública (art. 27). Las escuelas nacionales son escuelas confesionales o escuelas cristianas simultáneas (art. 29), con lo cual los educandos pueden elegir una u otra forma. Para un estado como Renania-Palatinado de configuración eminentemente rural, con muchas aldeas, era muy importante en la práctica que, a petición de los educandos, debiera instalarse el correspondiente tipo de escuela, dado que los niños de todas las edades escolares por su reducido número debían estar agrupados en una sola clase. La constitución del Estado define la escuela confesional como una escuela, en la que los alumnos reciben enseñanza y educación de maestros de una misma confesión, con lo cual ambas quedan determinadas por los principios religiosos y morales de esa confesión<sup>14</sup>. Los alumnos de una minoría confesional que no tienen escuela de su confesión en el propio término municipal deben ser admitidos en la escuela de la otra confesión y ser suficientemente atendidos por representantes de la propia confesión, sobre todo en la enseñanza de la religión.

La Constitución del Estado contempla además la posibilidad de que se instalen escuelas privadas en sustitución de las escuelas públicas, para lo cual deben cumplirse determinadas condiciones (art. 30). Esta norma tiene sobre todo importancia para la actividad de las Ordenes y Congregaciones en el ámbito de los colegios de segunda enseñanza.

Puesto que también en las escuelas cristianas simultáneas la incorporación de los profesores tiene lugar en estrecha conexión con la situación confesional de los alumnos, es lógico en la instrucción pública nacional que toda la formación de los profesores esté confesionalmente estructurada (art. 36).

Finalmente se impone la enseñanza de la religión como materia ordinaria en las escuelas de todos los grados y al mismo tiempo se regula la colaboración inmediata de las Iglesias, ya que esa enseñanza se imparte por encargo y en conformidad con las doctrinas y los dogmas de la Iglesia correspondiente (art. 34 y 36). Naturalmente la enseñanza de la religión está limitada por la libertad de fe y de conciencia (art. 8). Si, como consecuencia de esto, los responsables retiran de la enseñanza de la religión a sus hijos o los jóvenes se retiran voluntariamente al cumplir los 18 años, se debe impartir a esos niños o jóvenes una enseñanza "de los principios generalmente reconocidos de moral natural" (art. 35).

Con estas determinaciones de la Constitución del estado se cumplían prácticamente en Renania-Palatinado las prescripciones correspondientes del Concordato imperial. Permanecieron en vigor, más o menos inmutables, hasta el año 1964.

<sup>14</sup> En contra de esto, en las escuelas cristianas-simultáneas se aceptan los alumnos en las escuelas sin tener en cuenta su confesión religiosa, impartándose una enseñanza y una educación cristianas, no de una determinada confesión religiosa. El nombramiento de los profesores depende del número de los alumnos pertenecientes a cada una de las confesiones.

## II.—BAJA SAJONIA

La historia se ha desarrollado de manera distinta en la Baja Sajonia. Y esto afecta también a la constitución del estado. Después de una primera "Ley para la ordenación provisional de la autoridad nacional en la Baja Sajonia", el estado, que había sido creado en 1946 por orden de la autoridad británica, recibió su constitución apenas en 1951, es decir, dos años después del nacimiento de la República federal de Alemania. Este simple retraso temporal explica que la constitución contenga únicamente una especie de estatuto de organización. En contraposición a la constitución renana, no contiene afirmaciones programáticas o ideológicas, puesto que la Ley fundamental de la República Federal había creado entretanto los marcos legales necesarios en el ámbito de los derechos fundamentales y también de las relaciones entre la Iglesia y el Estado<sup>15</sup>. Puesto que la constitución del estado se limita a la regulación del poder estatal, no contiene ninguna afirmación sobre el amplio campo de la instrucción pública.

El derecho constitucional de los estados originantes de la Baja Sajonia, en cuanto sigue vigente como derecho del nuevo estado, queda colocado bajo la protección de la mayoría requerida para los cambios constitucionales únicamente mediante una cláusula salvadora en las disposiciones transitorias<sup>16</sup>. La constitución de 1919 del antiguo estado de Oldenburg garantizaba la escuela confesional<sup>17</sup>. Cuando más tarde, en el año 1954, la instrucción pública recibió en la Baja Sajonia una nueva ordenación mediante la ley de instrucción pública oficial, esto no fue válido para la región del antiguo estado de Oldenburg<sup>18</sup>, que había quedado administrativamente absorbido por el estado de Baja Sajonia.

A la ley escolar de 1954 había precedido una vehemente discusión, a la que se dio gran publicidad y que afectó seriamente a la convivencia política. La discusión se encendió ya en los proyectos de la ley escolar. En opinión de los obispos y de la Nunciatura Apostólica la pretendida nueva ordenación de la instrucción pública no estaban en conformidad con las exigencias del Concordato imperial. Según esta opinión la nueva ordenación legal tendía a hacer cada vez más imposibles las escuelas confesionales y a permitir en su lugar la implantación de escuelas cristianas comunes; paralelamente se trasladaba la formación de los maestros a las universidades y escuelas superiores no confesionales.

En la discusión en torno a ley jugaron un papel quizá por ambas partes diversos motivos, expresos e implícitos. Por parte de los defensores de la ley

<sup>15</sup> Cf. K. BRÜNNING: *Art. Niedersachsen IV/1: Staatslexikon*, publicado por la Görres-Gesellschaft 5, 1960, 1060 s.

<sup>16</sup> Art. 55 LV, *Niedersachsen*.

<sup>17</sup> §§ 23, 24 LV, el Estado de Oldenburg garantiza la escuela confesional y, más adelante, la formación confesional del profesorado y la vigilancia de la clase de religión católica a través de la Iglesia.

<sup>18</sup> Cf. G. SCHEFFLER: *Staat und Kirche*, 343-345.

se hicieron sin duda alguna presentes las tendencias políticas que, mediante la lucha contra el Concordato imperial, pretendían frenar el influjo eclesiástico en la vida pública. Por otra parte estaba en juego un justificado interés por lograr una instrucción pública más eficaz. La Iglesia por su parte no quería abandonar las escuelas confesionales, porque en ellas veía garantizada de manera perfecta la educación en la fe de todo el hombre. Además se trataba de no permitir socavar los fundamentos del Concordato imperial. Después de la aprobación de la ley, a pesar de las diversas objeciones por parte de la Iglesia y del Gobierno federal que había hecho suyo el dictamen jurídico de la Sede Apostólica, el gobierno se vio obligado a llevar el asunto al Supremo Tribunal Federal. La moción del gobierno pretendía lograr una doble declaración: 1) que el Concordato imperial sigue siendo inmutablemente derecho vigente; 2) que el estado de Baja Sajonia con la promulgación de su ley escolar contravenía, en varios puntos señalados con mayor precisión, el Concordato imperial transformado en derecho imperial y con ello violaba el derecho de la república al respeto de los tratados internacionales obligatorios para ella. De esta moción salió uno de los procesos más sensacionales de la joven República Federal. Terminó el 26 de marzo de 1957 con una sentencia verdaderamente notable, pero no indiscutible. En los considerandos de la sentencia el tribunal federal aceptó y ratificó la anterior primera moción del gobierno federal, en el sentido que las determinaciones escolares del Concordato imperial seguían siendo todavía derecho vigente dentro del estado. Sin embargo, el tribunal supremo no entró en el análisis de la segunda moción del gobierno federal, porque la República federal no había sido lesionada en sus derechos frente al estado de Baja Sajonia. El Tribunal negó, por tanto, que el gobierno federal pudiera reclamar frente al estado de Baja Sajonia el derecho a acogerse en el caso presente a los tratados internacionales. La Ley fundamental no se aparta de las determinaciones escolares del Concordato imperial —así argumenta el Tribunal—, pero dejan a los estados el decidir bajo su propia responsabilidad y libre decisión cómo quieren estructurar su derecho escolar en consideración a la vinculación por derecho internacional de la República Federal alemana al Concordato imperial<sup>19</sup>.

Esta sentencia, totalmente insatisfactoria para las relaciones entre la República y los estados federales, dio luz verde al estado de Baja Sajonia para su ley escolar, y prácticamente al mismo tiempo a todos los estados, en la medida que hasta entonces todos se sentían obligados en materia escolar por el Concordato imperial. Esta fue también la primera ocasión para la Iglesia de manifestar su disposición para la negociación y para buscar nuevos caminos donde era posible y necesario.

Después de las discusiones con la Iglesia católica sobre la ley escolar y

<sup>19</sup> Se ha publicado todo este material: *Der Konkordatsprozess*. Trabajo conjunto de H. MÜLLER, publicado por F. GIESE y F. A. FREIHERR VON DER HEYDTE, Publicaciones del Instituts für Staatslehre un Politik e. V. Mainz (vol. VII), München, sin fecha (12 entregas, páginas 1-1780). Cf. también H. PETERS: *Art. Reichskonkordat 3: StL 6* (1961) 800 s.

con el deseo de llegar a una solución satisfactoria para ambas partes, el estado de Baja Sajonia —tras unos contactos informales en 1958— manifestó en 1960 interés por negociar directamente con la Iglesia católica. La Iglesia aceptó inmediatamente. Así se llegó en Alemania en 1965 —diez años después de la firma del primer gran Tratado posterior a la guerra entre Baja Sajonia y la Iglesia evangélica de ese estado<sup>20</sup>— a la firma del primer gran Concordato después de la guerra<sup>21</sup>. Los acuerdos logrados en el Concordato con la Iglesia católica tuvieron como consecuencia que el acuerdo con la Iglesia evangélica (llamado acuerdo de Loccum) fuese también adaptado y ampliado; hasta la discutida legislación escolar sufrió una renovación. Con la disposición a firmar un acuerdo con la Baja Sajonia se trataba para la Iglesia católica de disipar la falsa impresión de estar poco interesada en la continuidad del Concordato con Prusia y del Concordato imperial. Por eso el acuerdo con la Baja Sajonia no ofrece una regulación completa de las relaciones entre Iglesia y Estado en este estado federal. El acuerdo toca por tanto sólo las materias no reguladas hasta entonces o también materias ya reguladas en otros concordatos, pero no sustituye en absoluto estos otros concordatos<sup>22</sup>.

Junto a lo pactado sobre otras diversas materias<sup>23</sup>, el centro de este acuerdo está constituido por el intento de llegar a un convenio en el ámbito de la instrucción pública y la formación de los profesores. Por parte del estado esto implica fundamentalmente la disposición a ocuparse de la organización escolar de forma que las escuelas de carácter católico no sufran más dificultades de lo debido ni menos aún sean imposibilitadas. Por parte de la Iglesia católica debía ir preparándose un cambio de mentalidad en la medida que, junto al renovado interés por las escuelas confesionales, debía mostrarse dispuesta a reconocer y aceptar las posibilidades encerradas en las escuelas para estudiantes y profesores de distintas confesiones (art. 6 del Conc. con Baja Sajonia).

Referente a la formación católica de los profesores se tomaron principalmente medidas para que se garantizase el carácter católico de la Escuela Superior de Pedagogía de Vechta (perteneciente al antiguo estado de Oldenburg) (Ib., art. 5, § 2)<sup>24</sup>. Por descontado la enseñanza de la religión está entre

<sup>20</sup> Cf. A. M. ROUCO VARELA: *Los tratados de las Iglesias protestantes con los Estados: La Institución concordataria en la actualidad*, Salamanca 1971, 105-133, especialmente 126.

<sup>21</sup> Publicado con todos los anexos, etc., en: AfKR 134 (1965) 168-225; cf., además, el instructivo trabajo de E. G. MAHRENHOLZ: *Niedersächsisches Konkordat und Ergänzungsvertrag zum Loccumer Vertrag*: Zeitschr. f. evang. Kirchenrecht 12 (1966) 217-282.

<sup>22</sup> Cf. sobre todo la cuidadosa formulación de la introducción.

<sup>23</sup> El concordato se ocupa de las siguientes materias: Libertad religiosa, demarcaciones diocesanas, derecho sobre los cargos, nombramiento de párrocos, sobre los bienes materiales, sobre los cementerios, sobre los domingos y días festivos, formación de los adultos, emisiones de radio.

<sup>24</sup> Con el obispo de Hildesheim se llegó a un acuerdo complementario, según el cual, la escuela superior de pedagogía de Hildesheim, abierta a estudiantes y profe-



las materias ordinarias de todas las escuelas públicas de la Baja Sajonia (Ib., art. 7).

## B) LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ESCOLAR EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Mirando retrospectivamente puede decirse que la firma del Concordato con la Baja Sajonia —a pesar de la inquietud suscitada en el primer momento, debida sobre todo a la renovación producida en la ley escolar sajona— contribuyó notablemente a la distensión en el ámbito de la Instrucción pública en la República Federal de Alemania. Desde entonces la Iglesia no se ha limitado a defender la situación de dominio ni a argüir a partir de sus derechos, sino que se ha manifestado más flexible y ha dejado entrever progresivamente un sentido político incluso en materias donde el cambio no se veía tan justificado como en la instrucción pública.

Los últimos años han sido muy movidos en el terreno de la instrucción pública. Políticamente se fue imponiendo de manera progresiva la opinión que ya había jugado un papel decisivo como punto de partida en Baja Sajonia, es decir, que en las escuelas nacionales no puede esperarse de las unidades pequeñas y escasamente diferenciadas el rendimiento educativo exigible en el mundo moderno dentro de una sociedad altamente industrializada.

La tendencia hacia escuelas mayores, con unidades perfectamente diferenciadas y concebidas más ambiciosamente con un sistema de maestros especializados, debía afectar necesariamente a las escuelas confesionales. La anteriormente citada sentencia del Supremo Tribunal Federal de 1957 debía significar un estímulo a que los estados concediesen mayor amplitud de movimiento referente a las escuelas confesionales. Por otra parte esto no debía afectar de igual manera a todos los grados escolares. Característico de la nueva educación oficial en Alemania es que los cuatro primeros cursos, que constituyen la base común de todas las escuelas, tienen un cuño distinto a los años siguientes de las escuelas nacionales, porque después del cuarto año escolar una gran parte de los alumnos pasan a la enseñanza media o superior. Por esta causa una escuela nacional puede ser muy completa en los primeros grados y muy pobre en los siguientes. Y este es uno de los motivos

sores de otras confesiones, se debería dedicar de forma especial a la formación de los profesores católicos. Publicado en: AfkKR 134 (1965) 192.

La conveniencia de solicitar la creación de una nueva especialidad de enseñanza de la religión católica, pedida por la Facultad, para la escuela superior de pedagogía de Osnabrück fue objeto de un intercambio epistolar entre el presidente del gobierno y el obispo de Osnabrück (tomadas las providencias del caso en el protocolo final, correspondiente al Art. 5, parágrafo 2 NdsK). Las dos partes expresan el deseo de que se llegue pronto a un acuerdo sobre esta cuestión. Según la explicación dada por el Gobierno sobre la fundamentación del concordato, el obispo de Osnabrück se había mostrado, hasta entonces, un tanto reticente, para evitar una posible competencia que obstaculizara la consolidación de la recientemente restaurada Escuela Superior de Pedagogía de Vechta, de marcado carácter católico (publicado en: AfkKR 134, 1965, 190, 193 s., 206). El acuerdo correspondiente se firmó el 26 de octubre y 7 de noviembre de 1967 (publicado en: AfkKR 137, 1968, 294 s.).

decisivos para que en los últimos años se haya intentado reunir los últimos cursos de las escuelas nacionales en una escuela central formada de varias escuelas primarias (cuatro primeros cursos). Precisamente esto es imposible en gran medida sobre base confesional. A partir de esto debe entenderse el reciente desarrollo de la instrucción pública en la República Federal y más directamente los acuerdos a que han llegado los estados de Renania-Palatinado y Baja Sajonia con la Iglesia católica con vistas a un desarrollo ulterior de su derecho concordatario <sup>25</sup>.

## I.—RENANIA-PALATINADO

### a) *Precedentes inmediatos del acuerdo de 1973*

El planteamiento de la nueva evolución en el ámbito de la formación de maestros nacionales lo hizo el estado de Renania-Palatinado en 1964. Aquí se puso por primera vez en entredicho el sistema exclusivamente confesional de las escuelas superiores de pedagogía; junto a las confesionales estaban previstas escuelas superiores de pedagogía de varias confesiones cristianas a la vez. Por otra parte esto sólo era posible en el supuesto de un cambio constitucional, porque el compromiso confesional de los institutos de formación profesoral estaba cimentado en el art. 36, § 2 y 3 de la constitución del Estado. En relación con esto tuvo lugar un intercambio de correspondencia entre el obispo de Maguncia y el Presidente del Consejo de Ministros de Renania-Palatinado. En su carta y en nombre de los obispos católicos de Renania-Palatinado expresa el obispo sus recelos, aludiendo a los art. 23 y 24 del Concordato imperial y a las determinaciones correspondientes de los Concordatos con los distintos estados. La referencia al art. 23 del Concordato imperial manifiesta que los obispos en el cambio de constitución suponen un posible primer punto de partida para obtener un ventajoso desarrollo de las escuelas confesionales. En su respuesta, el presidente tranquiliza a los obispos, aludiendo a que el gobierno del Estado considera como derecho todavía vigente el Concordato imperial y los Concordatos con Baviera y Prusia y que respetaría sus determinaciones; a ello habría que atenerse incluso después del cambio constitucional. Al mismo tiempo anuncia que el gobierno del Estado tiene la intención de "sentar las bases en las inmediatas negociaciones con las competentes autoridades de ambas confesiones para

<sup>25</sup> Para ver las líneas fundamentales de esta problemática, cf. P. MIKAT: *Gegenwartsaspekte im Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland: Ecclesia et Ius*. Miscelanea A. Scheuermann, en su 60 cumpleaños, publicado por K. SIEPEN, J. WEITZEL y P. WIRTH, Munich 1968, 79-97, especialmente 83-88. El autor, jurista católico, especializado en las cuestiones Iglesia-Estado, y Ministro de Educación, durante algunos años del Estado federado de mayor número de población, escribió, en 1967, las ideas precedentes, con la advertencia de que la Iglesia no se debe aferrar a los tradicionales títulos jurídicos, sino que debe mostrar una mayor preocupación por las cosas realmente importantes.

que los titulados en las escuelas superiores simultáneas de Pedagogía puedan ejercer en las escuelas confesionales de su propia confesión”<sup>26</sup>.

Si de esta forma la escuela misma no había sido todavía afectada, apenas medio año más tarde sobrevino un nuevo cambio constitucional que permitía adivinar de manera más clara la nueva política escolar. Para asegurar a cada localidad en las comarcas de carácter rural su propia escuela la constitución de 1947 había garantizado la escuela unitaria al reconocer que en ella podía asegurarse el funcionamiento escolar ordinario. El 1 de julio de 1964 fue abolida esta garantía por una ley que cambiaba la constitución<sup>27</sup>. Aquí aparece otra vez el reconocimiento de que actualmente no se puede conseguir una instrucción pública eficaz en las llamadas escuelas enanas y que se debe aspirar a unidades escolares mayores y mejor estructuradas. Esto significa al mismo tiempo una primera renuncia al sistema de que cada localidad tenga su propia escuela y cada parroquia su propia escuela confesional.

La evolución subsiguiente fue mucho más rápida. Tres años más tarde se cambió el artículo 29 de la constitución del estado. Este cambio trajo dos innovaciones: 1) las escuelas nacionales oficiales se dividieron en las llamadas escuelas elementales y escuelas centrales<sup>28</sup>; 2) referente a la confesionalidad se operó un desplazamiento de acento, con lo cual se concedió desde ese momento la primacía a las escuelas simultáneas cristianas sobre las escuelas confesionales<sup>29</sup>. Para la erección de escuelas centrales se recoge expresamente en el artículo 29 una complicada reglamentación, que por una parte no quiere abrogar los actuales acuerdos concordatarios y por otra intenta dar preferencia a las escuelas de varias confesiones cristianas simultáneas<sup>30</sup>. En realidad sería falso explicar todo esto por una oposición ideológica a la escuela confesional; fueron más bien las necesidades prácticas las que hicieron caminar en esta dirección. Por otra parte era previsible que esta situación no representaría la última etapa de la evolución.

Se hacía cada vez más evidente que las actuales obligaciones concordatarias en materia de instrucción pública y de formación de profesores necesitaba una revisión, si la misma institución concordataria quería evitar el peligro de convertirse en anticuada.

Otra vez se comenzó por el capítulo de la formación del profesorado y el 29 de abril de 1969 se firmó el correspondiente acuerdo entre la Santa

<sup>26</sup> Tanto la Ley que cambia la Constitución, como el intercambio epistolar, se han publicado en: AfkKR 133 (1964) 161-163.

<sup>27</sup> Ley del 1 de julio de 1964 sobre el cambio del artículo 29 de la Constitución del estado de Rheinland-Pfalz, publicado en: AfkKR 133 (1964) 487.

<sup>28</sup> Cf. *supra* pág. 67.

<sup>29</sup> El Art. 29, párrafo 1, decía en la antigua redacción “Las escuelas públicas son escuelas confesionales o escuelas cristianas-simultáneas”. El mismo pasaje dice en la nueva redacción: “Las escuelas públicas, tanto básicas como principales (Volksschulen) deben ser erigidas como escuelas cristianas comunitarias o como escuelas cristianas confesionales”.

<sup>30</sup> Ley del Estado de Rheinland-Pfalz, del 10 de mayo de 1967, para el cambio del artículo 29 de la Constitución, publicada en: AfkKR 136 (1967) 173 s.

Sede y el estado de Renania-Palatinado<sup>31</sup>. En su preámbulo señala que los concordatos actualmente vigentes con Baviera de 1924 (en la antigua parte bávara del estado), con Prusia de 1929 (en la antigua zona prusa del estado) y con el imperio alemán de 1933 deben ser adaptados mediante el presente acuerdo a las exigencias de la evolución en materia de formación de profesorado<sup>32</sup>. El acuerdo contiene esencialmente dos pactos: 1) se asegura a cada sección de las escuelas estatales superiores de educación (antiguas escuelas superiores de pedagogía) la dotación de cátedras de teología católica y pedagogía religiosa; este modelo copiado de las facultades civiles alemanas de Teología se extiende a la necesaria participación de la Iglesia en el nombramiento de catedráticos, en la confección de los programas de estudios y exámenes y en la celebración de los mismos. 2) se garantiza la posibilidad de erigir y poner en marcha una escuela superior de educación de la Iglesia, contribuyendo el estado a los gastos necesarios; esta escuela superior de cuño eclesiástico se equipara en sus derechos a las civiles<sup>33</sup>.

Era previsible que a una nueva ordenación de la formación del profesorado seguiría también una nueva ordenación de toda la instrucción pública. Realmente esto se hizo posible mediante la consabida modificación ulterior de la constitución y la respectiva adaptación o continuidad del derecho concordatario vigente. En una nota del 20 de mayo de 1970<sup>34</sup> el Presidente del Consejo de Ministros de Renania-Palatinado comunicaba al Nuncio Apostólico en Alemania: "La evolución en el ámbito de la instrucción pública induce al estado de Renania-Palatinado a organizar en el futuro todas las escuelas elementales, centrales y especiales como escuelas cristianas comunes (de varias confesiones a la vez)". Al mismo tiempo, para hacer más aceptable a la Iglesia esta postura tan radical, el ministro aclaraba que el gobierno del estado deseaba conservar y fomentar las amistosas relaciones existentes con la Iglesia católica. Mediante un detallado proyecto, concebido ya en artículos,

<sup>31</sup> Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado de Rheinland-Pfalz, del 29 de abril de 1969, para la actualización y cambio de las disposiciones concordatarias, publicado en AfKR 138 (1969) 610-612.

<sup>32</sup> En la motivación dada por el Gobierno para la transformación de la Ley, se dice: "La nueva ordenación de la formación del profesorado afecta también a las disposiciones concordatarias vigentes en el Estado de Rheinland-Pfalz. El artículo 5 del concordato con Baviera y el artículo 24 del concordato del Reich garantizan la formación del profesorado católico en Instituciones especializadas, de carácter confesional, dedicadas a este fin. El acuerdo firmado por la Santa Sede y el Estado de Rheinland-Pfalz, el día 29 de abril de 1969, libera al Estado de Rheinland-Pfalz de las obligaciones concordatarias contraídas y, por otra parte, corre con la cuenta de los intereses eclesiásticos dentro de la nueva ordenación de la formación del profesorado" (publicado en: FÜLLKRUG-KAHLERT: *Staat und Kirche in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, Ergänzbare Sammlung von Rechtsquellen...*, Luchterhand-Verlag 1972, 2.R.13, pág. 4).

<sup>33</sup> En la motivación dada por el Gobierno, se dice que con este segundo apartado "se repite la garantía constitucional, referida en el artículo 30 de la referida Constitución". El acuerdo llega aún más lejos al obligarse el Estado a tomar parte en una serie de gastos importantes. Posteriormente, se detallará, en sucesivos acuerdos el alcance concreto de este capítulo.

<sup>34</sup> Publicado en: FÜLLKRUG-KAHLERT (21.1.R.2, página 71).

se presentaba con absoluta claridad a lo que estaba dispuesto el gobierno del estado en el sector de la instrucción pública y la formación del profesorado sometido a la autoridad eclesiástica. Unido a ello iba la oferta de asumir el contenido de esta nota en un verdadero acuerdo entre el estado de Renania-Palatinado y la Santa Sede. En una nota posterior del 3 de agosto de 1970 se cambiaron ligeramente algunos puntos; con todo el Nuncio Apostólico pudo comunicar al Presidente del Consejo de Ministros en una nota del 30 de noviembre de 1970 la aceptación de la Santa Sede y al mismo tiempo expresar su satisfacción por la buena disposición del gobierno del estado a asumir el contenido de la nota en un auténtico acuerdo. La Santa Sede se reservó el hacer uso de esta amigable oferta<sup>35</sup>.

Se hacía necesario en primer lugar un cambio en la constitución del estado. Tuvo lugar mediante una ley del 8 de julio de 1970. Puesto que el cambio en la constitución trataba de hacer justicia por una parte a las exigencias de la reciente evolución y por otra al espíritu de la nota del Presidente del Consejo de Ministros al Nuncio Apostólico, esto tenía un doble significado: en primer lugar, la unificación y por tanto la desconfesionalización de la escuela oficial; y a la vez y en segundo término el fortalecimiento de la escuela privada. Sobre el segundo punto se decía en la declaración del gobierno del 13 de febrero de 1970: El gobierno del estado "tomará el cambio constitucional como una ocasión para fortalecer jurídicamente la posición de la escuela privada o de libre iniciativa y para abogar porque se conceda a las escuelas privadas la oportunidad de una verdadera y real alternativa frente a la instrucción estatal mediante una generosa ayuda financiera del estado". De acuerdo con esto recibe la siguiente redacción la primera frase del artículo 28 de la Constitución del estado: "A la formación de la juventud contribuyen las escuelas públicas y las privadas"<sup>36</sup>. A este cambio debe reconocérsele una gran importancia y debe ser considerado como liberal en el mejor sentido de la palabra. Sin que el estado eluda su responsabilidad en la formación escolar, se decide por una suavización de su monopolio escolar al reconocer a las iniciativas privadas una igualdad jurídica en la medida de lo posible.

La desconfesionalización de la instrucción pública nos ofrece el reverso de esta reforma. El muchas veces cambiado, complicado y prolijo artículo 29 de la constitución del estado quedó reducido a esta breve frase: "Las escuelas oficiales elementales, centrales y especiales son escuelas cristianas comunes"<sup>37</sup>. Ante este cambio de la constitución, los obispos de Renania-Palatinado habían lamentado en una "Declaración sobre la situación actual de la instrucción pública" que de esta manera se suprimiesen tantas escuelas confesionales oficiales. Los obispos añadían que tratarían de forma amigable con

<sup>35</sup> Este intercambio epistolar se ha publicado en FÜLLKRUG-KAHLERT (21.1.R.2, páginas 71-77).

<sup>36</sup> La antigua redacción dice: "La formación de la juventud se ha de llevar a cabo a través de las escuelas públicas".

<sup>37</sup> En cuanto a la redacción anterior, ver especialmente la pág. 68.

el gobierno del estado los problemas relacionados con esto y expresaban desde ese momento su confianza en el generoso cumplimiento de las promesas de la declaración gubernativa sobre las escuelas de libre iniciativa. Así los padres, juntamente con las escuelas, tendrían en el futuro la oportunidad de educar a sus hijos plenamente dentro del espíritu católico”<sup>38</sup>.

Las escuelas privadas ya estaban anteriormente consideradas en la constitución como sustituto de las escuelas oficiales; debían ser civilmente reconocidas por el estado, si “en sus fines e instalaciones, así como en la formación científica del profesorado no se quedan a la zaga de las escuelas oficiales y está suficientemente asegurada la situación económica y jurídica de los profesores...”<sup>39</sup>. Esta reglamentación gravaba considerablemente a los alumnos privados, que no podían ser admitidos sin el pago de una elevada cuota escolar. Esto no será deseable, ni siquiera constitucional, porque la constitución prohíbe expresamente una discriminación de los alumnos a partir de la situación económica de los padres<sup>40</sup>. Un nuevo cambio de la constitución constituía, por tanto, el tercer elemento de reforma. Desde la perspectiva eclesiástica este tercer elemento debe ser realmente considerado como el eje de esa reforma. Desde la perspectiva eclesiástica este tercer elemento debe ser realmente considerado como el eje de esa reforma. Al artículo 30 se añadió como párrafo 3: “Las escuelas privadas como sustituto de las escuelas oficiales reciben a petición propia una congrua ayuda económica oficial. Más detalles sobre las condiciones y la cuantía de esta ayuda económica oficial serán especificados en una ley”<sup>41</sup>.

Con ello se había creado el marco constitucional adecuado para una reforma actualizada de la instrucción pública y también para la revisión del anticuado derecho concordatario. Con sólo unos pocos cambios de detalle el 15 de mayo de 1973 se aceptó el contenido de la nota del Presidente del Consejo de Ministros al Nuncio Apostólico del 20 de mayo de 1970 y se firmó como acuerdo entre la Santa Sede y el estado de Renania-Palatinado sobre las cuestiones de instrucción pública y perfeccionamiento del profesorado. El Parlamento de Renania-Palatinado votó la ley de transformación el 22 de junio de 1973.

#### b) *El acuerdo de 1973*

Este acuerdo no tiene la categoría jurídica de concordato. Esto se deduce de la declaración del preámbulo en el sentido que mediante este acuerdo

<sup>38</sup> Declaración de los obispos de Rheinland-Pfalz sobre la situación actual del problema escolar. Publicado en: Kirchliches Amtsblatt für das Bistum Trier 114 (1970) 34 s. del 1 de marzo de 1970.

<sup>39</sup> Art. 30, párrafo 1 LV.

<sup>40</sup> Art. 30, párrafo 2 LV.

<sup>41</sup> La Ley sobre las escuelas privadas del año 1957 recibió una nueva formulación en la Ley del Estado sobre las escuelas privadas en Rheinland-Pfalz, del 4 de setiembre de 1970. Publicada en HAMMER-BECHT (Editores): *Schulrechtliche Vorschriften Rheinland-Pfalz*. Colección de textos con una introducción, Mainz <sup>6</sup>1970, 176-194.

sufren una adaptación las disposiciones concordatarias vigentes en el estado de Renania-Palatinado. Si el acuerdo mismo no utiliza el término "Concordato", esto se debe a que no sustituye los Concordatos vigentes como tales. No contiene ni un tratado global sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado en la región, ni siquiera —como en el Concordato de 1965 con la Baja Sajonia— un convenio sobre una serie de materias distintas.

El texto del acuerdo consta del acuerdo mismo y del Protocolo final, que es parte integrante del acuerdo y está orientado a hacer precisiones más concretas en la perspectiva de la ley de escuelas privadas (= PrivSchG) de Renania-Palatinado <sup>42</sup>.

El texto del acuerdo —prescindiendo del prólogo de los dos últimos artículos 12 y 13 con un contenido jurídico formal— consta de 11 artículos que pueden dividirse en tres secciones: Disposiciones principales (artículos 1 y 2), disposiciones concretas sobre el fomento de las escuelas católicas privadas (artículos 3 a 10), disposiciones concretas sobre el fomento del perfeccionamiento del profesorado en el marco de la responsabilidad eclesial (artículo 11).

### 1. *Disposiciones principales*

La primera frase del *artículo 1* expresa la garantía de derecho hasta entonces vigente a la instalación y conservación de las escuelas privadas <sup>43</sup>. La determinación no permite ver que se les concede una importancia incompareblemente mayor que antes, porque en el marco del nuevo derecho constitucional del estado no pueden ser instaladas y puestas en marcha más que sobre esta base, mientras que anteriormente a esta norma desde una perspectiva eclesial le correspondía únicamente un carácter de complementariedad de la instrucción pública oficial <sup>44</sup>. La frase segunda hace realmente justicia a la renovada situación jurídica. Esta norma aplica expresamente desde ahora a las escuelas privadas católicas lo que en el fondo se expresa para las escuelas privadas en general mediante el cambio constitucional del art: 28 de la constitución del estado <sup>45</sup>.

En el *artículo 2* se ve mejor que la futura actividad de la Iglesia católica en la conservación de las escuelas confesionales no puede ser ya considerada como un privilegio, puesto que el fomento de las escuelas confesionales ca-

<sup>42</sup> Cf. Anm. 41.

<sup>43</sup> Cf. BayK Art. 9 y RK Art. 25 con respecto a las Ordenes y Congregaciones religiosas.

<sup>44</sup> Como prueba de lo que había cambiado la situación, podemos aducir que cuando se habla de este derecho, se dice que es un derecho de la "Iglesia católica"; cosa que no sucedía en derecho concordatario anterior (nota 43). De todas formas, la Constitución había reconocido siempre, especialmente en el artículo 28 LV, a las comunidades eclesiales y religiosas como responsables de la formación de la juventud.

<sup>45</sup> Cf. lo que hemos dicho anteriormente.

tólicas se mantiene en un marco idéntico al que se aplica a las escuelas privadas de otras iniciativas.

En el Protocolo final (= SchlPr) queda claro que sólo puede pasar por responsable católico de una escuela quien esté en posesión de la legitimación canónica para ello.

## 2. *Fomento de las escuelas privadas católicas*

Las condiciones básicas para el fomento estatal de las escuelas privadas católicas vienen enumeradas en el artículo 3; los artículos 4 al 9 describen el fomento mediante la ayuda económica oficial y el art. 10, el fomento mediante la signación de profesorado civil.

El fomento de las escuelas privadas católicas está condicionado en el *artículo 3* al cumplimiento de tres presupuestos: deben ser escuelas de repuesto civilmente reconocidas en conformidad con las prescripciones estatales, trabajar sobre la base de una utilidad pública y descargar la instrucción oficial del estado.

Las prescripciones estatales aquí aludidas están contenidas sobre todo en la ley de escuelas privadas (= PrivSchG) y en el Decreto para la aplicación de la ley estatal de escuelas privadas en Renania-Palatinado del 24 de agosto de 1971 <sup>46</sup>. El concepto de escuela de repuesto quiere decir que la referida escuela privada, por razón de sus finalidades docentes y educativas, está en condiciones de colocarse en el puesto de la respectiva escuela oficial. Puesto que el sentido y la misión de las escuelas privadas es potenciar la instrucción pública del estado y fomentarla con formas propias de enseñanza <sup>47</sup>, están permitidas las divergencias en los métodos de enseñanza y educación, siempre que esto no perjudique la equivalencia con las escuelas oficiales paralelas <sup>48</sup>. Frente a la escuela de repuesto civilmente reconocida está, como grado elemental, la escuela de repuesto civilmente permitida. Puesto que esta permisión depende, según el derecho civil, entre otras cosas de que "la posición de los profesores esté asegurada económica y jurídicamente" <sup>49</sup>, puede ser importante la determinación del apartado 4 del Protocolo final al art. 3. Bajo las condiciones allí señaladas con mayor detalle puede concederse una ayuda económica oficial a determinadas escuelas privadas desde el momento mismo de su permisión. Esto significa naturalmente fomento en el sentido de los siguientes artículos 4 y 5, de manera que la suficiente seguridad económica de los profesores puede probarse contando con la ayuda estatal <sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Publicado en: Kirchliches Amtsblatt für das Bistum Trier 115 (1971) 187-195, del 15 de diciembre de 1971.

<sup>47</sup> PrivSchG § 1, parágrafo 1.

<sup>48</sup> PrivSchG § 5.

<sup>49</sup> PrivSchG § 6, parágrafo 2 d.

<sup>50</sup> Se considera que los profesores tienen la suficiente seguridad económica cuando su retribución no sea inferior a la de los profesores del profesorado correspondiente en las escuelas estatales y cuando los derechos de jubilación y el subsidio de los fa-



Por lo demás puede otorgarse el reconocimiento civil cuando la escuela de repuesto permitida "ofrece garantías de cumplir ininterrumpidamente las exigencias impuestas a las escuelas oficiales paralelas". Este es normalmente el caso cuando la escuela ha cumplido las condiciones de aceptación durante tres años a partir de su permisión<sup>51</sup>; a esto se añade por lo demás que la escuela satisfaga las exigencias de los principios de división obligatorios en las escuelas oficiales<sup>52</sup>. En los casos ordinarios basta la escuela<sup>53</sup>.

La segunda condición para recibir la ayuda económica oficial es que la escuela trabaje sobre la base de una utilidad pública. Esto quiere decir que los responsables de la escuela, al ponerla en marcha, no trabajen para su beneficio económico según los esquemas comerciales. Por tanto los ingresos de la escuela privada, incluidas las subvenciones o ayudas oficiales y privadas, no deben superar los gastos necesarios<sup>54</sup>.

La tercera condición está detalladamente descrita en el apartado 3 del Protocolo final al artículo 3, cuyo texto coincide casi literalmente con la Ley de escuelas privadas, párrafo 25, 2. El sentido de esta determinación hay que verlo en que naturalmente al estado de Renania-Palatinado no puede interesarle subvencionar a otros estados federados o al extranjero en las escuelas privadas. Por el contrario esto incluye al mismo tiempo el reconocimiento de que estas escuelas privadas asumen una función pública y reportan una descarga al estado.

El protocolo final al artículo 3 restringe la posibilidad de fomento con una ayuda económica oficial desde otra perspectiva escolar-organizativa. Cuando se trata de la erección de una escuela elemental o central privada, debe asegurarse a los alumnos que no han de asistir a tal escuela confesional

miliares se acomoden a las disposiciones correspondientes de los demás pensionistas dependientes del Estado. (DVO-PrivSchG § 1, párrafo 1, números 2 y 3). En el caso del personal perteneciente a las Ordenes religiosas basta con que se asegure que pertenecen a las respectivas Ordenes religiosas (*ibid.* párrafo 2).

<sup>51</sup>

<sup>51</sup> DVO-PrivSchG § 17, párrafo 2.

<sup>52</sup> La legislación vigente del Estado, en la redacción del 3 de agosto de 1970 (=GHS SchG; publicada en HAMMER-BECHT, 33-63) prevé, en la correspondiente subdivisión de la enseñanza en las escuelas básicas, principales y escuelas especiales, los extremos siguientes: la escuela básica, que contiene los cuatro grados primeros, debe tener una clase para cada uno de los grados; solamente se puede renunciar a estas condiciones en el caso de que lo exija la distribución territorial de la población (§ 6, párrafo 27 GHS CchG). En la escuela principal, que corresponde a los cinco grados siguientes a los cuatro de la escuela básica, debe haber, al menos, dos clases por cada grado. La misma dotación de estos grados debe de ser más generosa. Sólo se permitirá la construcción de una sola clase para cada uno de los grados, en el caso de que la distancia existente entre la residencia de los alumnos y el lugar de la escuela, aun utilizando los medios públicos de transporte, resulte excesiva (§ 6, párrafo 3 y 4 GHS SchG). El número mínimo de alumnos exigido para la constitución de un grado dentro de la escuela estatal debe ser fijado, al principio del curso académico, por la autoridad escolar superior (§ 7 GHS SchG).

<sup>53</sup> Párrafo 1, apartado 2 SchlPr al artículo 3.

<sup>54</sup> DVO-PrivSchG § 25, párrafo 1.

el derecho a la asistencia a una escuela oficial (cfr. *supra*, n. 53)<sup>55</sup>. En esta norma está sin duda alguna latente una preferencia por la escuela oficial, pero por causas de organización escolar y observando el principio constitucional de libertad de creencia y de confesión es difícilmente evitable una tal determinación, si no se quiere provocar una situación en que los alumnos de distinta confesión o de diversa ideología se vean prácticamente obligados a asistir a una escuela confesional católica<sup>56</sup>.

¿Cómo se presenta la ayuda económica oficial en sus detalles? En los artículos 4 y 5 se regula la ayuda atendiendo a los gastos generales de personal y demás gastos con ellos relacionados.

Decisivo para que la escuela privada pueda gozar de una verdadera oportunidad es la concesión de subvenciones para los gastos de personal según el *artículo 4*, puesto que este capítulo resulta particularmente costoso. La solución ofrecida aquí y en el correspondiente Protocolo final es generosa, puesto que el estado se compromete aquí de la misma forma que con sus escuelas oficiales. Al utilizar aquí el concepto de "Aportaciones a los gastos de personal"<sup>57</sup>, no se quiere significar restricción alguna frente a las escuelas oficiales. Esto se funda más bien en que las escuelas privadas son muy dueñas de trabajar con más personal que las oficiales. Los gastos que de esta manera superen el nivel respectivo de las escuelas oficiales deben ser cubiertos por el responsable privado de la escuela.

Entre los gastos de personal se incluye también la debida atención a los seguros de vejez y familiar, cuyo fomento está regulado por el estado en el *artículo 5* junto con el respectivo Protocolo final. No es éste el lugar para entrar en la discusión de los detalles de esta regulación, porque sería necesario estudiar detenidamente el correspondiente derecho alemán<sup>58</sup>. También esta regulación está concebida según el espíritu del artículo 4 y es merecedora de una valoración positiva.

Los artículos 6 y 7 se refieren a los gastos materiales. En este capítulo debe participar el responsable privado de la escuela con sus propios recursos económicos.

El *artículo 6* trata de los llamados gastos generales. Están constituidos por aquellos gastos materiales, exceptuados los gastos de personal, que se originan a partir de la primera instalación para el mantenimiento de una escuela. A éstos pertenecen también, además de la conservación de los edi-

<sup>55</sup> Parágrafo 4 SchlPr al Art. 3.

<sup>56</sup> Precisamente este punto produjo frecuentes fricciones en la estructuración escolar precedente sobre las escuelas confesionales con las disposiciones constitucionales existentes. Por otra parte, la disposición contenida en PrivSchG § 28, parágrafo 3, muestra que esta norma no incluye una disposición especial respecto a las escuelas confesionales católicas, sino que se refiere a todas las escuelas confesionales sea cual sea su credo y su visión del mundo.

<sup>57</sup> En la nota del Presidente del Gobierno, enviada al Nuncio Apostólico, con fecha 20 de mayo de 1970, en el artículo 4, se decía lo siguiente: "El Estado reembolsará las retribuciones al personal..." (FÜLLKRUG-KAHLERT, 21.1.R.2, página 71).

<sup>58</sup> Cf. las disposiciones correspondientes PrivSchG § 30 y DVO-Priv-SchG § 29.

ficios escolares, material de enseñanza y secretaría, etc., los sueldos del conserje, secretarios y demás personal administrativo<sup>59</sup>, puesto que los artículos 4 y 5 se refieren únicamente al personal docente. El fomento en el ámbito de los gastos generales guarda estrecha relación con las proporciones de la ayuda en el capítulo de los gastos de personal<sup>60</sup>. En esto llama la atención que el porcentaje se aparta del de la ley de escuelas privadas y es inferior a él<sup>61</sup>. Por otra parte en la ley de escuelas privadas está fijada la cuantía, mientras que en el acuerdo se señala un mínimo que además queda abierto mediante una cláusula especial de convenio. Aquí debemos partir de que la cláusula busca un cambio general de la situación, mientras que ese mínimo hace posibles las negociaciones de cada responsable de las escuelas, cuando por especiales circunstancias presenta razonablemente la necesidad de una aportación mayor para una determinada escuela.

La mayor prestación de los responsables privados de las escuelas se espera en el ámbito de los gastos materiales relativos a la edificación y primera instalación, los cuales son considerados en el *artículo 7*. No se presta contribución alguna por parte de los medios oficiales para la adquisición de un solar apropiado y su urbanización<sup>62</sup>. Las edificaciones, que han de ser fomentadas, necesitan —si el ministerio de educación no determina otra cosa— la autorización estatal de acuerdo con las prescripciones para las escuelas públicas paralelas<sup>63</sup>. Se señala expresamente que tales edificaciones tienen el mismo carácter de urgencia que las correspondientes escuelas oficiales<sup>64</sup>. El hecho que las escuelas elementales, centrales y especiales<sup>65</sup> reciban mayor ayuda que las demás escuelas generales (sobre todo las escuelas secundarias y superiores) se debe fundamentalmente a que en aquéllas el estado se siente especialmente descargado. Al concepto de primera instalación merecedora de ayuda pertenece el que se trate de objetos, cuya adquisición es necesaria como consecuencia de la edificación y debe realizarse en conexión temporal con ella<sup>66</sup>. Para evitar edificaciones inútiles en la construcción de una escuela elemental o central y favorecer el espacio escolar disponible e inutilizado, y sobre todo para descargar a los responsables privados de las escuelas dentro de lo posible en las grandes inversiones para la adquisición de solares y para gastos de edificación, el párrafo 3 del Protocolo final al artículo 7 contempla un determinado derecho de los responsables católicos de la escuela<sup>67</sup>.

<sup>59</sup> Cf. GHS SchG § 32, especialmente el apartado e).

<sup>60</sup> Cf. SchlPr al artículo 6.

<sup>61</sup> PrivSchG § 31, párrafo 1, prevé un 12 %.

<sup>62</sup> Párrafo 2, SchlPr al Art. 7.

<sup>63</sup> DVO-PrivSchG § 30, párrafo 5 (además GHS SchG § 34).

<sup>64</sup> Párrafo 1, SchlPr al Art. 7.

<sup>65</sup> Escuelas especiales son aquellas que imparten una formación general a niños menos dotados.

<sup>66</sup> DVO-PrivSchG § 30, párrafo 3.

<sup>67</sup> El reembolso de los gastos a los directivos de las escuelas privadas será ajustado a las necesidades, en el caso de que quede cubierto el término medio de los gastos producidos por el mantenimiento del edificio, por la administración y mantenimiento de las instalaciones escolares (DVO-PrivSchG § 31, párrafo 2).

Los dos siguientes artículos 8 y 9 se ocupan indirectamente del fomento de las escuelas privadas católicas, y en concreto en referencia a los alumnos.

La nueva organización de la instrucción pública ha traído consigo la necesidad de soportar, por término medio, una trayectoria escolar más larga. Por eso, al menos en las escuelas donde se cumple la escolaridad obligatoria, es asunto del estado proveer convenientemente a los gastos de transporte. Por esta razón trata el *artículo 8* de las escuelas elementales, centrales y especiales. En ese aspecto las escuelas privadas son tratadas con mayor generosidad que las oficiales, por cuanto las escuelas privadas pueden radicar en un distrito escolar próximo, en un municipio con varios distritos escolares o incluso en un distrito escolar alejado del municipio<sup>68</sup>. Si los niños fuesen transportados a la escuela oficial correspondiente, los gastos serían ciertamente inferiores. Asimismo la regulación que se hace en el Protocolo final al artículo 8 en relación con las demás escuelas generales o profesionales manifiesta también el esfuerzo por crear una igualdad cualitativa de oportunidades para las escuelas privadas.

Este es también el sentido de la paridad acordada en el *artículo 9* en el ámbito de la libertad de medios de enseñanza.

Además de este catálogo de ayudas económicas inmediatas, el estado otorga también una ayuda en cuanto que, según el *artículo 10*, a petición del responsable de la escuela, asigna profesores que están ejerciendo en puestos estatales. Los responsables privados de las escuelas en el ámbito de las escuelas elementales, centrales y especiales tienen aquí un derecho que debe ser condicionalmente atendido por la administración escolar del estado. La condición se cumple cuando existen personas preparadas para este servicio. Por lo demás la exigencia está equitativamente limitada, en cuanto que no ha de superar el número de profesores en las escuelas oficiales paralelas<sup>69</sup>. En el caso de las demás escuelas privadas generales la autoridad estatal es libre para atender esta petición del responsable privado de la escuela. Es claro que en las escuelas privadas católicas se manifiesta un interés mayor que en las anteriores escuelas oficiales confesionales en que la educación y la enseñanza estén guiadas por los principios de la confesión católica. Por tanto, en atención a la libertad de fe y conciencia garantizada por la constitución de estado y por la Ley fundamental<sup>70</sup>, es razonable y necesario que un profesor estatal sólo pueda ser nombrado en el caso que él mismo lo acepte. Por otra parte es también imprescindible que permanezca reservado a la Iglesia el juicio sobre la existencia o no existencia en un profesor de los especiales requisitos derivados del carácter específico de la escuela<sup>71</sup>. Por esta razón el nombra-

<sup>68</sup> Apartados 1 y 2 SchlPr al artículo 8.

<sup>69</sup> Apartado 1 SchlPr al artículo 10.

<sup>70</sup> Art. 8 LV; Art. 4, párrafo 1 GG.

<sup>71</sup> Se ha de partir de que encuentra su lugar propio en el sistema de escuelas privadas, artículo 140 GG, y de forma más concreta en el artículo 137, párrafo 3 WRV, en el que se dice: "Cada comunidad religiosa se organiza y administra de forma independiente, dentro de las disposiciones vigentes del Derecho común. Ellas

miento sólo puede efectuarse de acuerdo con el responsable de la escuela <sup>72</sup>, y éste puede exigir que se revoque un nombramiento ya efectuado <sup>73</sup>.

### 3. *Ayuda para la creación de un centro católico de formación del profesorado.*

Precisamente para garantizar que los profesores de las escuelas privadas católicas puedan acomodarse a las modernas técnicas de dedicación según las necesidades de estas escuelas, se ha acordado en el *artículo 11* el establecimiento y puesta en marcha de la pertinente obra de formación <sup>74</sup>. El acuerdo garantiza la paridad jurídica de esta obra formativa con las instituciones estatales paralelas <sup>75</sup>, pero intenta también asegurar una institución realmente capaz de competir mediante las correspondientes ayudas. Contando con tal ayuda, esta obra formativa debe situarse frente a las instituciones estatales en una situación paralela a la de las escuelas privadas católicas frente a las escuelas oficiales <sup>76</sup>. Las aportaciones se prestan respectivamente para los gastos de personal (art. 4), seguros familiar y de vejez (art. 5), gastos generales (art. 6), así como un 50 % de los gastos de edificación y primera instalación (art. 7, § 1 y 2, N. 2). En este caso la descarga de las instituciones estatales paralelas es reconocida —en comparación con las escuelas privadas <sup>77</sup>— en un sentido limitado, porque sólo son susceptibles de ayuda los gastos originados por el perfeccionamiento de los profesores que ejercen de hecho en las escuelas del estado <sup>78</sup>. Por otra parte, la obra eclesiástica de formación no es sólo para los profesores que están en el servicio eclesiástico o para los profesores estatales nombrados para ellas, sino que permanece abierta a todos los profesores estatales <sup>79</sup>.

### 4. *Las cláusulas finales*

El *artículo 12* no contiene sólo una cláusula de amistad, como ocurre con los anteriores concordatos en Alemania <sup>80</sup>. Las experiencias en el campo de la instrucción pública han enseñado al interlocutor secular que éste es un

confían los cargos, sin que tenga que intervenir el Estado o la comunidad civil". Cf. como información sobre la estructuración jurídico-constitucional: C. CORRAL SALVADOR: *El régimen jurídico*, op. cit., 372, 375.

<sup>72</sup> Art. 10, parágrafo 1, apartado 1.

<sup>73</sup> Apartado 2 SchlPr al artículo 10.

<sup>74</sup> La declaración de los obispos de Rheinland-Pfalz, del año 1970, hace referencia a un Instituto semejante (Cf. nota 38). Este Instituto está en Mainz. Desde entonces se celebran diversas reuniones de trabajo de forma periódica, en diversas regiones del Estado, para diferentes grupos de profesores; además, organiza convivencias de tipo eclesiástico.

<sup>75</sup> Artículo 11, apartado 2.

<sup>76</sup> Apartado 2 SchlPr al artículo 11.

<sup>77</sup> Apartado 3 SchlPr al artículo 3.

<sup>78</sup> Apartado 3 SchlPr al artículo 11.

<sup>79</sup> Apartado 4 SchlPr al artículo 11.

<sup>80</sup> BayK Art. XII; PreuK Art. 13; BadK Art. XII; RK Art. 33, parágrafo 2.

campo, que no sólo tiene un aspecto ideológico, sino que dentro de la mejor voluntad está dominado por fuerzas reales. Por eso se añade la cláusula final, concebida casi según el modelo del concordato de 1965 con la Baja Sajonia, del que hablaremos enseguida, y que incluye expresamente la posibilidad de nuevas negociaciones sobre la base de necesidades reales.

## II.—BAJA SAJONIA

El Concordato de 1965 con el estado de Baja Sajonia incluía en el artículo 19, § 2 una cláusula, según la cual los firmantes se reservaban el derecho “de solicitar negociaciones sobre la correspondiente adaptación de las determinaciones de este tratado, según su espíritu, en el caso de cambios sustanciales en la estructura actual de la instrucción pública”. Esta cláusula es digna de atención, porque una determinada parte del tratado queda más afectada que por la cláusula amistosa general (§ 1) y permite reconocer que en el ámbito de la instrucción pública no se puede contar con una estabilidad de acuerdos idéntica a la de otros campos<sup>81</sup>. De este derecho hizo uso el estado y así se llegó a un acuerdo de adaptación en 1973, mediante el cual se cambiaban diversas disposiciones del Concordato.

El *primer punto* se refiere a la formación de profesores, y más en concreto a la formación de los profesores católicos de religión. En un intento de elevar la formación de los profesores, el estado de Baja Sajonia había reunido las antiguas escuelas superiores de pedagogía de Osnabrück y Vechta en una única universidad con dos sedes (Osnabrück y Vechta). De esta manera no se podía mantener la garantía, expresada en el Concordato, art. 5, § 3, de mantener el “actual” —es decir, prácticamente “católico”— carácter de la escuela superior de pedagogía de Vechta<sup>82</sup>. En su lugar se instituye en la nueva universidad, a modo de una pequeña facultad de Teología, una sección común para teología católica y pedagogía religiosa. El remitirse al artículo 5, § 1, implica la cooperación de las instancias eclesiásticas competentes en la distribución de estas cátedras y puestos, según las normas que para ello se dan en el artículo 12, § 1 del concordato con Prusia (incluido el Protocolo final); la referencia al párrafo 3 del Anexo al Concordato regula las modalidades en la confección de las nóminas correspondientes.

El *segundo punto* está condicionado por la anteriormente citada división de las escuelas oficiales en elementales y centrales. La garantía, expresada en el artículo 6, § 1 del Concordato, de conservación y nueva instalación de

<sup>81</sup> Cf. E. G. MAHRENHOLZ: *Niedersächsisches Konkordat*, op. cit. 246.

<sup>82</sup> El Estado de la Baja Sajonia se vio obligado a esta reglamentación, pues la constitución del antiguo Estado de Oldenburg, en su parágrafo 23, preveía la formación confesional del profesorado. De esta forma facilitó el comienzo del nuevo ordenamiento, pues allí se dice: “La formación del profesorado será regulada por la ley y será separada, según las confesiones, a no ser que se realice en la Universidad”. (Citado según SCHEFFLER: *Staat und Kirche*, 344).

escuelas nacionales como escuelas confesionales católicas se reduce a las escuelas elementales, es decir, al sector primario de los cuatro primeros grados escolares, incluyendo por lo demás las llamadas clases preliminares, eventualmente instituidas. Los grados de orientación<sup>83</sup> y las escuelas superiores, por el contrario, ya no son consideradas como escuelas confesionales oficiales, sino —de manera semejante al caso de Renania-Palatinado— fundamentalmente como escuelas de libre iniciativa, es decir, jurídicamente posibles como escuelas privadas católicas, civilmente reconocidas.

El *tercer punto* tiene en cuenta que también la estructura de la formación de profesores debe ser incluida en la cláusula de reserva<sup>84</sup>.

Como *cuarto punto*, la supresión del párrafo 4 del Anexo al Concordato determina que la cláusula salvadora allí prevista en favor de las determinaciones especiales sobre las escuelas nacionales debe ser derogada en el distrito de Oldenburg.

### C) RESUMEN VALORATIVO FINAL

Los dos acuerdos aquí presentados en realidad tratan, en un marco distinto, un mismo objeto: la instrucción pública. Sus antecedentes históricos son bastante distintos, como distinto es el ambiente político y confesional en que han nacido. La Baja Sajonia es, con casi tres cuartos de su población, un estado mayoritariamente protestante; Renania-Palatinado, casi en la misma proporción, mayoritariamente católico. En la Baja Sajonia ha estado configurada la mayor parte del tiempo por los socialdemócratas; en Renania-Palatinado, por el contrario, ha sido la democracia cristiana la que ha marcado la pauta desde el momento mismo del comienzo del estado.

El camino recorrido desde la polémica escolar en la Baja Sajonia hasta el acuerdo renano ha sido para la Iglesia especialmente diverso. Es el camino desde un sistema escolar estatal, tal como estaba realmente estructurado en el siglo XIX, a un sistema escolar moderno y pluralista. La Iglesia ha tenido que abandonar un sistema escolar, incuestionablemente mantenido durante largo tiempo, y abrirse a nuevos horizontes, cuya validez y eficacia son todavía cuestionables. Los resultados del nuevo sistema no podrán tener tanta amplitud como cuando la regla general era la escuela oficial como escuela confesional. El sistema de la escuela privada —cuando se hace valer y la Iglesia es capaz de aprovechar las virtualidades en él encerradas— lleva ciertamente a una cooperación decisiva y ejemplar de la Iglesia en el sector de la formación y educación. Pero la Iglesia entra aquí en el juego de la libre competencia; las escuelas católicas tendrán tanta mayor consistencia cuanto

<sup>83</sup> Estas incluyen los grados 5 y 6 de la escuela estatal (Volksschule) y de la escuela media, así como de los estudios de bachiller (Gymnasien); cf. G. SCHEFFLER: *Staat und Kirche*, 343.

<sup>84</sup> En cuanto al significado del pasaje decisivo del artículo 19, parágrafo 2, ver la página anterior.

más atractivas sean frente a las escuelas oficiales y a las otras escuelas privadas.

Ciertamente la Iglesia está presente en la instrucción pública oficial también mediante la enseñanza de la religión y además la instrucción pública es en ambos estados deudora del espíritu cristiano, y deben aprovecharse las posibilidades encerradas en ello. Con todo no se puede negar que el fin de las escuelas oficiales confesionales y su traslado al ámbito de la escuela privada ha traído consigo en Renania-Palatinado una mayor separación en las relaciones entre la Iglesia y el Estado. La mayor distancia surgida a partir de aquí entre ambos es totalmente conforme a la situación político-jurídica de Alemania, ya que esa situación se caracteriza por una separación amistosa o una separación sobre la base de una cooperación mutua. Este se ve sobre todo en el acuerdo con Renania-Palatinado en que el estado respeta la libre iniciativa, incluso en concurrencia con sus propias instituciones, y en el reconocimiento, honrado y fomentado, de la descarga que esto supone para las funciones oficiales.

Ambos acuerdos, pero sobre todo el de la Baja Sajonia, revelan además con toda claridad que los Concordatos o tratados semejantes no pueden ser concebidos con una garantía de eternidad. Si ambos interlocutores tienen esto en cuenta, los concordatos son un instrumento mucho más apropiado para regular duraderamente las relaciones mutuas, y más en concreto la colaboración en beneficio de las funciones públicas. Esto significa también una constante evolución, pero el desarrollo sólo puede ser llevado adelante con cautela. Si por encima de los grandes cambios producidos, los tres antiguos concordatos estatales y el Concordato imperial pueden todavía hoy regular el amplio marco de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en Alemania, esto se debe no en último lugar a que mediante los nuevos acuerdos se han efectuado las adaptaciones necesarias.

WINFRIED AYMANS

Versión de G. GONZÁLEZ