

## **II. LOS ACUERDOS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS DIOCESIS O PROVINCIAS ECLESIASTICAS ESPAÑOLAS**

### **1. INTRODUCCION**

#### **1.1. OBJETO Y CONTENIDO DE LA PONENCIA**

La presente Ponencia estudia un aspecto concreto de la temática general relativa a los Acuerdos entre Iglesia y Estado en España, a saber, el desarrollo de estos Acuerdos a través de las relaciones entre los entes eclesiásticos y las Comunidades Autónomas. El tema se encuadra, por tanto, dentro del marco general del sistema español del Estado de las autonomías, establecido por la Constitución de 1978, en virtud del cual, de acuerdo con las previsiones de los distintos Estatutos de las Comunidades Autónomas, se han traspasado a éstas competencias en distintas materias, que pueden ser competencias legislativas o sólo de ejecución.

En la materia estudiada confluyen, por tanto, dos aspectos del sistema español. De una parte, el reconocimiento a las Comunidades como Administraciones públicas, que son sujetos de derecho de un ámbito material en el que actúan como poder público. De otra, la proyección en este ámbito de las obligaciones contraídas por el Estado español al suscribir los Acuerdos con la Santa Sede, en primer lugar, y, en su caso, de los Acuerdos que ha celebrado el Estado central español con la Conferencia Episcopal sobre materias concretas. En este último caso, que, como veremos, es el que se ha dado en la práctica, las Comunida-

des Autónomas actúan en las respectivas materias en virtud de sus propias competencias estatutarias, pero al recibir las del Estado en virtud del proceso de transferencia, las reciben condicionadas por los Acuerdos estatales. Así, las Comunidades resultan condicionadas por una doble vía. Es posible que actúen sólo a partir del Acuerdo Iglesia-Estado como Acuerdo internacional, pero es posible también que, además, al recibir las competencias concretas, vengan condicionadas ya por los Acuerdos celebrados con la Administración central.

En cualquier caso es claro que las Comunidades actúan como poder público, por lo que los Acuerdos que se estudian han de contemplarse desde la perspectiva del Derecho público español, aunque considerando las peculiaridades derivadas de la intervención de los entes eclesiales como sujetos. Esta peculiaridad, así como la fragmentación de la materia debida a la pluralidad de Comunidades y el carácter desigual y reciente de los Acuerdos, hace que se planteen diversos problemas jurídicos no considerados hasta ahora por la doctrina, que se van a estudiar aquí, teniendo en cuenta siempre la situación de las Comunidades como poder y la garantía de los derechos de la Iglesia.

## 1.2. PLAN DE LA EXPOSICIÓN

Para ello se examinará, en primer lugar, a partir de una referencia a cuáles son los Acuerdos concretos celebrados, el carácter y naturaleza de dichos Acuerdos, lo que en algún punto resulta arduo, porque a veces éstos se presentan materialmente como reglamentos.

A continuación, habrá que referirse a la situación jurídica de los sujetos, tanto de las diócesis y provincias eclesiásticas como de las Comunidades, lo que sin duda ilustrará respecto al contenido, que es sin duda la cuestión central a que debe referirse la ponencia.

Dentro del contenido se plantearán fundamentalmente dos temas. De una parte, los derechos y obligaciones, atendiendo especialmente al interés de la Iglesia y, de otra, las características y condicionamientos de los actos de poder de las Comunidades. Se cerrará el estudio con una referencia al control de la ejecución de los Acuerdos.

## 2. CARACTER Y NATURALEZA DE LOS ACUERDOS

### 2.1. LIMITACIÓN POR RAZÓN DE LA MATERIA

Dentro de la amplia gama de cuestiones sobre las que podrían versar los Acuerdos Iglesia-Comunidades Autónomas a partir de los Acuerdos Iglesia-Estado, los Acuerdos y normas jurídicas a estudiar ahora que constituyen el derecho positivo, se caracterizan por su limitación y su heterogeneidad.

Se reducen a los Acuerdos sobre asistencia sanitaria en los hospitales y los muy distintos sobre el patrimonio histórico-artístico de la Iglesia. Por otra parte, como veremos de inmediato, dichos Acuerdos no han sido suscritos por todas las Comunidades.

#### A) *Asistencia religiosa en los hospitales*

En materia de asistencia religiosa católica en los hospitales se ha firmado hasta ahora un solo Convenio entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Iglesia, en 29 de diciembre de 1986 y, por tanto, en fecha reciente.

Subrayemos respecto a este Convenio, ante todo, que se trata de un verdadero acuerdo y que se firma en desarrollo por una parte del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre España y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 y, por otra, del Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en centros públicos entre el Estado y la Conferencia Episcopal de 24 de julio de 1985. El Acuerdo es entre la Comunidad andaluza y las provincias eclesiásticas de Granada y Sevilla.

#### B) *Patrimonio histórico-artístico de la Iglesia*

La situación es, en cambio, mucho más compleja y diversificada respecto al patrimonio histórico-artístico de la Iglesia, debiendo destacarse que dicho patrimonio es de inmensa importancia para la cultura española, pues abarca no sólo los templos de todas clases, sino además los monasterios y, desde luego, los bienes muebles de interés artístico (cuadros, retablos, estatuas, obras de orfebrería y joyería, ornamentos), que para ciertas épocas históricas constituyen, sin duda, un conjunto de bienes mucho más importante que las obras, arquitectónicas o no, de carácter civil.

En esta materia existen Acuerdos con nueve Comunidades Autónomas, aunque formalmente son muy distintos entre sí. Todos ellos par-

ten de algún modo del Acuerdo Iglesia-Estado sobre Asuntos Culturales y del Documento sobre el marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado de octubre de 1980, pero presentan características muy diferentes. En algún caso (Cataluña) se trata de un reglamento que regula la Comisión Mixta Conferencia Episcopal Tarraconense-Comunidad Autónoma. Normalmente se trata de un verdadero Acuerdo (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-León, Navarra, País Vasco, Rioja). Pero se dan también otras situaciones. Así, en Galicia existe un Acuerdo marco de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las diócesis, que es de carácter general, firmado en abril de 1985, y además un Convenio específico sobre el patrimonio histórico-artístico. En cambio, en Baleares se celebró un Convenio específico sobre Patrimonio Cultural, desarrollado luego por un Reglamento.

## 2.2. LOS ACUERDOS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE OTROS ACUERDOS

Todos estos instrumentos jurídicos (Acuerdos, Convenios, Reglamentos) reciben su fuerza y tienen su origen en dos de los Acuerdos Iglesia-Estado de 1979, concretamente el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos y el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

Pero la situación es muy distinta en un caso y en otro. Respecto a la asistencia religiosa en los hospitales se celebró un Acuerdo posterior con el Estado en 1985, concretando la materia, que era una más —aunque de importancia—, de las mencionadas en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos. El Acuerdo de 1985, aunque dejaba abierta la posibilidad de que los entes públicos españoles, y entre ellos las Comunidades, concertaran luego con la Iglesia, establecía unas condiciones generales. Tenemos, por tanto, aquí una serie de Acuerdos en cascada que toman su fundamento unos de otros. Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos-Acuerdo con el Estado sobre asistencia religiosa católica en hospitales-Acuerdo con las Autonomías.

En cambio, en el caso del Patrimonio histórico-artístico, no existe, propiamente hablando, un Acuerdo Iglesia-Estado que desarrolle el Acuerdo sobre Asuntos Culturales en este punto concreto. Se actuó simplemente en ejecución del artículo XV de aquel Acuerdo creando una Comisión Mixta Iglesia-Estado, la cual aprobó en octubre de 1980 un documento sobre el marco jurídico de actuación en materia de patrimonio histórico-artístico.

No está clara la relación que existe entre este documento y los actos jurídicos celebrados luego en la materia entre las Comunidades y los

entes eclesiales, es decir, resulta cuando menos dudoso que éstos tengan su fundamento jurídico en aquél. Materialmente, la regulación coincide, pues, con la salvedad de Galicia y Baleares, en los demás casos se trata también de constituir una Comisión Mixta Iglesia-Autonomía, que se ocupe del tema. La única diferencia se da en el caso de Cataluña, donde el documento aprobado se denomina Reglamento, mientras que en los demás se habla de Acuerdo. Pero se trata sólo de una diferencia formal porque estos Acuerdos son también normas reglamentarias que regulan el funcionamiento de la Comisión Mixta.

A la vista de esta situación, sin duda confusa, los actos jurídicos a estudiar en materia de patrimonio histórico-artístico pueden clasificarse del siguiente modo:

1.º Acuerdos y reglamentos de ejecución inmediata que tienen su fundamento en el artículo XV del Acuerdo Santa Sede-Estado español en materia de Enseñanza y Asuntos Culturales (todos suscritos, excepto Galicia y Baleares).

En estos casos las Autonomías ejecutan el Acuerdo en su ámbito de competencia, por habersele traspasado ésta por el Estado. Materialmente siguen la pauta del documento estatal de octubre de 1980, pero no lo citan como fundamento.

2.º Acuerdo de ejecución mediata, que tiene su fundamento, asimismo, en el citado artículo XV del Acuerdo Iglesia-Estado, pero que ha ido seguido de un reglamento de ejecución (Baleares).

3.º Convenio de ejecución inmediata que tiene un doble fundamento, por una parte, en el repetido artículo XV del Acuerdo Iglesia-Estado y, por otra, en un Acuerdo marco Iglesia-Autonomía (Galicia).

Vemos, por tanto, que, a diferencia de la materia de asistencia religiosa en hospitales, en este caso no hay acuerdo intermedio Iglesia-Estado entre los celebrados con la Santa Sede y los autonómicos y, por otra parte, se abre el problema de si estamos ante reglamentos o ante verdaderos Acuerdos.

### 2.3. NATURALEZA DE LOS ACUERDOS

#### A) *¿Reglamentos o actos negociales?*

Este problema se suscita no sólo por la denominación formal de algún documento como Reglamento en Cataluña (donde no existe ningún otro acto complementario), sino, además, porque, como se ha dicho, en buen número de casos materialmente la normativa consiste en una

regulación de la Comisión Mixta Iglesia-Autonomía. Sólo encontramos un Convenio formal seguido de un Reglamento en el caso de Baleares, porque en Navarra hay un Acuerdo sin Reglamento, e incluso en el caso de Galicia el Convenio concreto sobre Patrimonio (apoyado en el Acuerdo marco general) contiene normas reglamentarias. Es decir, lo sucedido es que, salvo en el caso de Baleares, toda la materia se resiente de la inexistencia de verdaderos acuerdos formales en el sentido de negocios jurídicos que autonormen la conducta futura de los sujetos con carácter general y que sean esto y sólo esto. En realidad, a pesar de su apariencia formal de Acuerdos, son documentos de carácter híbrido que aprueban los criterios y normas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas de colaboración Iglesia-Autonomía. El acuerdo de fondo consiste, en realidad, en la creación de estas Comisiones y buena parte de su contenido se dedica a establecer normas de procedimiento, que reglamentan las Comisiones.

Claro es, que de este plantamiento debe excluirse el Acuerdo con Andalucía sobre asistencia religiosa en hospitales y el caso de Baleares en materia de patrimonio cultural, donde se distinguen el verdadero Acuerdo y el Reglamento.

#### B) *El carácter de convenios o pactos de los Acuerdos*

Sin embargo, a pesar de lo dicho, hay que calificar todos los documentos jurídicos estudiados como verdaderos pactos o acuerdos, es decir, como actos auténticamente negociales. Esta afirmación se apoya en que, sin perjuicio de las meras normas de procedimiento que no se estudiarán aquí, salvo si afectan al fondo, todos los documentos contienen elementos que suponen una autonormación de la conducta futura que reconocen mutuamente derechos y obligaciones. Deben considerarse, por tanto, como auténticos negocios jurídicos.

Sobre ellos debe hacerse cuando menos una doble reflexión, que constituye una delimitación negativa, de una parte, y positiva, de otra. En cuanto al primer aspecto debe quedar claro que los documentos estudiados se apartan claramente de los Acuerdos internacionales que suelen contener compromisos muy generales (pactos de *contrahendo*) que después se plamarán en negocios concretos. Estos Acuerdos son, en nuestro caso, los celebrados con la Santa Sede (Asuntos Jurídicos, Educación y Asuntos Culturales) y el de la Conferencia Episcopal-Estado español de 1985 sobre asistencia religiosa en hospitales, pudiendo calificarse este último como pacto de *contrahendo*, aunque no ciertamente como un Acuerdo internacional.

En cambio, los actos jurídicos examinados, en cuanto autonorman conductas reconociendo derechos y obligaciones, son negocios jurídicos concretos que celebran las Comunidades y los entes eclesiales, siendo indiferente a nuestros efectos que los elementos negociales se expresen en algunos casos al filo de la regulación procedimental de las Comisiones Mixtas.

Ahora bien, ello significa que, desde el punto de vista del derecho interno español y habida cuenta de que se suscriben con sujetos públicos, como son las Comunidades Autónomas, deben calificarse como conciertos o convenios. Esto es, se trata de actos negociales de derecho público que no presentan las características típicas de los contratos administrativos, por lo que se incluyen en el ámbito más general de la Administración concertada que actúa a través de dichos actos negociales.

### C) *Las consecuencias del carácter negocial desde la perspectiva de las Administraciones de las Comunidades Autónomas*

La calificación que acaba de hacerse se encuentra lejos de ser inocua, pues al situar los actos negociales que se estudian en el marco de la Administración concertada, es claro que se les aplican las características de ésta. Pues bien, ello significa cuando menos que, si bien no se aplican a estos convenios las normas de los contratos administrativos, no por ello las Administraciones, en este caso las Comunidades Autónomas, dejan de actuar como poder público. El carácter negocial es sólo una técnica concreta, que se estima en casos determinados más idónea para conseguir ciertas finalidades.

Retengamos, por tanto, que, desde el punto de vista del derecho interno español, las Comunidades actúan como poder, aplican normas de derecho público, y persiguen las mismas finalidades que si no existiera convenio, aunque empleen para ello la técnica negocial. Nótese que todo ello sucede no sólo respecto al mismo hecho de suscribir el convenio, sino sobre todo respecto a las conductas y actos posteriores.

## 3. LOS SUJETOS DE LOS ACUERDOS

Veamos ahora la temática relativa a los sujetos de los Acuerdos, examinando la que se refiere a los entes eclesiales y a las Comunidades Autónomas.

### 3.1. LAS DIÓCESIS O PROVINCIAS ECLESIASTICAS COMO SUJETOS

Por parte de la Iglesia los Acuerdos han sido suscritos por Obispos en representación de una provincia eclesiástica, o más de una (Andalucía), o bien de una diócesis concreta cuando no se extendía a más el territorio de la Comunidad Autónoma (Baleares, La Rioja). Nótese que se actúa de este modo, incluso cuando el documento se califica como Reglamento (Cataluña). Pero esta diversidad de sujetos (diócesis o provincia o provincias) no parece que dé lugar a mayores problemas.

#### A) *Las personas jurídicas eclesiásticas*

En cambio, merece la pena preguntarse cuál es el carácter o título a que actúan estos sujetos eclesiales. Desde luego, no puede ponerse en duda la personalidad jurídica de las diócesis y provincias, que aparece reconocida en el artículo I.2 del Acuerdo Estado-Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos.

Ahora bien, este artículo reconoce que las diócesis y circunscripciones territoriales gozarán de personalidad civil en cuanto la tengan canónica. Está fuera de duda que son sujetos en derecho, pero precisamente la cuestión estriba en si actúan dentro del ordenamiento canónico en virtud de la personalidad jurídica reconocida en él, o bien en el marco del ordenamiento español en virtud precisamente de esa personalidad civil.

Todo parece indicar que la solución correcta es la segunda. En efecto, estamos ante actos negociales realizados en desarrollo mediato o inmediato de los Acuerdos España-Santa Sede, que persiguen precisamente posibilitar la actuación de la Iglesia en España y dentro del ordenamiento español. Para ello otorgaba el citado Acuerdo personalidad a efectos civiles. Por otra parte, es indiscutible que las Comunidades Autónomas actúan al celebrar los convenios en el marco del ordenamiento español y aplicando sus preceptos que, en ocasiones, se invocan expresamente.

#### B) *Su posición ante los Acuerdos*

De ello se obtiene una deducción que no carece de importancia. La posición o, para hacer una calificación jurídica con más propiedad, la situación jurídica de los entes eclesiales es la de administrado ante unas Comunidades Autónomas que actúan como poder público y aplican el derecho público español. Es decir, su situación jurídica no difiere en cuanto sujetos de la que tendría otro sujeto jurídico-privado. La dife-

rencia estriba en que los derechos y obligaciones provienen en este caso de un Acuerdo internacional y no de una Ley del ordenamiento interno, pero de cara a los Convenios ello no modifica el carácter de los sujetos, ni es obstáculo para que se aplique el derecho público español.

Cosa distinta es, desde luego, que al llenar de contenido concreto los negocios jurídicos los entes eclesiales procuren a través de ello el cumplimiento de los cánones que se refieren al patrimonio y arte sagrado dentro del ordenamiento canónico.

### 3.2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### A) *Las Comunidades como sujetos en derecho*

En cuanto a las Comunidades Autónomas tampoco puede ponerse en duda su personalidad jurídica y, por tanto, su carácter de sujetos en derecho con capacidad para suscribir Convenios de este tipo.

El ordenamiento jurídico español reconoce la personalidad jurídica de las Comunidades Autónomas en dos tipos de normas. De una parte, la Ley 34/1981, de 5 de octubre, sobre reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo afirma expresamente respecto a la Administración de las Comunidades. De otra, empleando fórmulas variables, se refieren al tema los propios Estatutos de Autonomía.

A lo sumo, podría discutirse si la personalidad jurídica es de cada Comunidad tomada en su conjunto orgánico e institucional o sólo de su Administración pública, discusión que después de la Constitución de 1978 está abierta también respecto al Estado. Pero dicha discusión es ajena a nuestro interés actual, que debe centrarse en otros puntos.

#### B) *Capacidad y competencia para la firma de los Acuerdos*

Hay que preguntarse, sobre todo, si la materia de los Convenios entra dentro del ámbito de competencia de las Comunidades y cuál es el fundamento de la capacidad de éstas para firmar este tipo de acuerdos. Se entiende que estos puntos son de más interés que los meramente formales, relativos a la autoridad autonómica que firma (normalmente un Consejero competente en el ramo administrativo) y a la publicación de los Acuerdos que no siempre se ha producido y que no es indispensable, aunque resulte conveniente, como se dice en algún caso, «a efectos de alegación» (Cantabria). Pero, como acaba de afirmarse, los temas mayores son los relativos a la competencia y la capacidad.

a) La competencia sobre las materias respectivas.

En cuanto a la competencia se plantean dos temas. Uno, se refiere a si las cuestiones estudiadas (sanidad y patrimonio histórico-artístico) entran dentro del ámbito competencial de las Comunidades. A ello debe darse una respuesta afirmativa. Andalucía, única Comunidad que ha suscrito un Acuerdo en la materia, ha asumido competencias en materia de sanidad en virtud del artículo 20.1 de su Estatuto. En cuanto al patrimonio histórico-artístico prácticamente todas las Comunidades han asumido competencia en la materia.

La segunda cuestión a plantearse se refiere en cambio al tipo de competencia asumida, que según el sistema constitucional y estatutario español puede ser exclusiva, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, o sólo de ejecución. Pues bien, en el caso del patrimonio histórico artístico los Estatutos declaran la competencia exclusiva de las Comunidades, mientras que en el caso de la sanidad y en concreto de los hospitales corresponde a la Comunidad de Andalucía sólo el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal.

Ello explica en parte el fundamento y estructura de los instrumentos jurídicos estudiados. El Acuerdo andaluz sobre hospitales se ve obligado a seguir de cerca el Acuerdo sobre asistencia religiosa entre la Conferencia Episcopal y el Estado, que desarrolla en el caso concreto. En cambio, en los Acuerdos sobre patrimonio histórico-artístico las Comunidades actúan ejerciendo su competencia exclusiva.

De todos modos, a pesar de esta diferencia formal, no debe extrañar que también en el caso del patrimonio se sigan las pautas estatales. No sólo se está aplicando el Acuerdo con la Santa Sede, sino que además las Comunidades no han podido entrar válidamente en la materia hasta que el Estado les ha traspasado las competencias, como se dice expresamente en algún Acuerdo, y este ejercicio posterior venía ya condicionado por la actuación del Estado.

b) La capacidad para suscribir este tipo de acuerdos y su fundamento

En cuanto a la capacidad de las Comunidades llama la atención, ante todo, que los Estatutos de Autonomía se refieren prácticamente en todos los casos a la celebración de Convenios de cooperación entre las Comunidades o de éstas con el Estado, pero omiten toda referencia a Convenios o Acuerdos como los aquí estudiados. El fundamento de la capacidad habrá que buscarlo por otro camino.

Para ello podrían invocarse las normas de los Estatutos, según las cuales corresponderá a las Comunidades la ejecución dentro de su territorio de los tratados internacionales que afecten a sus competencias.

Así se afirma expresamente en los Estatutos de buen número de Comunidades. Bastaría interpretar que los Convenios y Acuerdos estudiados constituyen la ejecución de Acuerdos internacionales entre España y la Santa Sede.

« Pero esta solución no puede aplicarse con carácter general, ya que en los Estatutos de algunas Comunidades (Galicia, Cantabria, Navarra y Valencia) no se recoge un precepto de este tipo, figurando entre ellas, tres que han firmado Convenios. Por ello, parece preferible entender que la capacidad, como sucede en derecho español respecto a todos los entes públicos territoriales, se entiende implícita en la personalidad jurídica. A lo sumo esta capacidad se vería reforzada en la mayor parte de los casos por la mención expresa que hacen los Estatutos de la ejecución de Acuerdos internacionales.

De este modo se cierra nuestra reflexión en un sentido próximo al antes apuntado al referirse a los entes eclesiales. Las Comunidades Autónomas suscriben los Convenios como sujetos jurídico-públicos dotados de personalidad y capacidad, según el derecho público español, que es el aplicable a este tipo de convenios o conciertos.

#### 4. CONTENIDO DE LOS ACUERDOS

##### 4.1. LOS ASPECTOS ORGÁNICOS. LA COMISIÓN MIXTA Y SU REGLAMENTACIÓN

Al referirse al contenido de los Acuerdos hay que comenzar mencionando las Comisiones Mixtas que se crean en virtud de sus preceptos, si bien debe advertirse que son diferentes en el caso de la asistencia religiosa en los hospitales y en el del patrimonio histórico-artístico. En el primer supuesto se trata de una Comisión de seguimiento, compuesta de representantes de los hospitales y de los Obispos andaluces, que se reúne, al menos, una vez al año. Se presenta como un punto concreto del Acuerdo o, más bien, como una consecuencia de él para asegurar su ejecución.

En cambio, en el caso de los Acuerdos que versan sobre el patrimonio histórico-artístico la existencia misma de la Comisión Mixta es un punto central de los Acuerdos. En realidad, éstos consisten en la constitución de dichas Comisiones y la aprobación de normas de carácter procedimental y de funcionamiento. Son estas normas las que se han calificado antes de reglamentarias y, en efecto, constituyen materialmente, desde el punto de vista del derecho público interno español, reglamentos de

organización de las Comunidades Autónomas. Sólo de forma dispersa en el seno de estos reglamentos se encuentran puntos que suponen la asunción de obligaciones y derechos y que nos han permitido calificar los Acuerdos de auténticos actos negociales.

Sin perjuicio de estudiar de inmediato esas obligaciones y derechos hay que referirse también brevemente a los aspectos orgánicos y procedimentales. Prescindiendo de la Comisión Mixta de seguimiento del Acuerdo andaluz sobre asistencia religiosa en hospitales, en el caso de las Comisiones Mixtas competentes sobre el patrimonio histórico artístico, la presidencia suele estar compartida por un Consejero del Consejo de Gobierno autonómico (el de Cultura cuando existe en la organización administrativa correspondiente) y un Obispo. La secretaría es también normalmente doble, existiendo un secretario por la autonomía y otro por la Iglesia. En cuanto a los vocales la composición es variable, pero frecuentemente la Comisión se integra por altos cargos de la Comunidad Autónoma competentes en la materia (Viceconsejeros y Directores Generales de Patrimonio histórico artístico, Cultura, Museos, Archivos) y por delegados o subdelegados de los Obispos. Además se añade un número variable de vocales (ocho, diez, catorce) designados en número igual por la Comunidad Autónoma y por el Obispo u Obispos.

Frecuentemente se crean Subcomisiones o Ponencias para que trabajen sobre temas sectoriales concretos. Por último, suele establecerse asimismo una periodicidad mínima de las reuniones de la Comisión.

## 4.2. LA SITUACIÓN DE LA IGLESIA RESPECTO AL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS

Veamos ahora el contenido propiamente dicho de los Acuerdos, es decir, los derechos y obligaciones por parte de la Iglesia y de las autonomías.

### A) *La ejecución de los Acuerdos con el Estado*

Desde el punto de vista de la Iglesia debe destacarse, ante todo, que el contenido de los Acuerdos constituye en los ámbitos respectivos la concreción de los Acuerdos entre el Estado y la Santa Sede. Ello es así no sólo materialmente en cuanto se pasa del terreno de las declaraciones y principios al de los derechos y obligaciones, sino también en un planteamiento de fondo en cuanto que el contenido jurídico es el que venía determinado en los Acuerdos primitivos.

Así el contenido esencial del Acuerdo sobre asistencia religiosa en los hospitales celebrado con la Comunidad Autónoma andaluza no hace

sino concretar (siguiendo en este caso la pauta del Acuerdo con el Estado) el artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, a cuyo tenor el Estado garantiza y reconoce el ejercicio del derecho de asistencia religiosa de los internados en hospitales. El Acuerdo con la autonomía se limita a especificar en qué consiste la asistencia religiosa y cuáles son los medios necesarios para llevarla a cabo.

Igualmente, los diversos Acuerdos sobre el patrimonio histórico-artístico no hacen sino concretar el artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. Este recoge el contenido esencial del derecho y de las obligaciones que luego mencionan los Acuerdos con las autonomías. En este caso consiste en el reconocimiento de que la Iglesia es titular de un patrimonio histórico-artístico y que asume el deber de colaborar con el Estado a los fines expuestos.

#### B) *Reconocimiento de derechos y asunción de obligaciones*

Por tanto, los derechos y obligaciones concretos a que se refieren los Acuerdos con las autonomías son siempre especificaciones de los consignados en los Acuerdos Estado-Santa Sede. Veamos en qué consisten en cada una de las dos materias estudiadas.

En cuanto a la asistencia religiosa en los hospitales encontramos un cuadro relativamente claro, debido quizá a que se trata formalmente de un Acuerdo y es uno solo, a diferencia de la pluralidad de los existentes en materia de patrimonio. Fundamentalmente los *derechos* de la Iglesia consisten en:

1.º La prestación del servicio con la amplitud definida en el Acuerdo (visitas y labor pastoral respecto a los enfermos, administración de sacramentos y actos de culto, extensión a familiares).

2.º La disponibilidad de los medios necesarios para la prestación, a saber:

- medios personales, que se concretan en la existencia de los capellanes o personas idóneas, con los derechos reconocidos en el Acuerdo y la equiparación con el resto del personal hospitalario;
- medios materiales, que consisten en la existencia de capilla y otros locales para recibir o pernoctar;
- medios financieros, que consisten en la existencia de créditos presupuestarios mayores o menores.

Se entiende que éstos son los verdaderos derechos de los sujetos que firman el Acuerdo, es decir, las provincias y diócesis eclesíásticas, lo que es cosa distinta de los derechos de las personas concretas, por ejem-

plo, los capellanes. Por otra parte, no se recogen en la lista anterior los casos en que los derechos están condicionados (extensión de la asistencia al personal católico del centro), ni las actividades de colaboración necesarias para asegurar los derechos (información sobre los pacientes).

En cuanto a las *obligaciones* de la Iglesia consisten fundamentalmente en atender el servicio y prestarlo de forma idónea, en lo que están interesadas las autonomías por las razones que luego se verán.

Más complejo es el tema del contenido de los Acuerdos sobre patrimonio por su misma diversidad. Ante todo, llama la atención en cuanto a los *derechos* la diversidad de fórmulas empleadas respecto a la titularidad de los bienes, cuestión delicada porque, como es sabido, a veces resulta difícil de acreditar.

En este sentido la fórmula más completa (y favorable para la Iglesia) es la del Convenio con el País Vasco, donde se «reconoce la propiedad del patrimonio cultural cuya titularidad está en los diversos entes eclesiásticos o es poseído por éstos durante tiempo inmemorial». Otros Acuerdos reconocen expresamente la titularidad o la propiedad (Galicia) que a veces se remite a los títulos correspondientes (Baleares, Cataluña, Navarra), o se refieren sólo a la posesión (La Rioja). Se encuentran también casos en que se hace sólo una declaración de que la Comisión Mixta refiere su actividad a los bienes culturales de la Iglesia localizados (Andalucía, Castilla-León) o sólo localizables (Cantabria, Aragón) en el territorio de la Comunidad.

Fácilmente se comprende la importancia de este punto, del que dependen los demás en materia de patrimonio y que está en íntima relación con la necesidad urgente de elaborar un inventario, en el que empiece por ponerse en claro cuál es el título jurídico de la Iglesia sobre los bienes. Al menos dos Acuerdos dejan expresamente abierto el tema, que son el de La Rioja, cuyo preámbulo se refiere al patrimonio en posesión de la Iglesia «cualquiera que sea la titularidad del mismo», y el de Andalucía, aún más explícito, pues repite la expresión anterior añadiendo entre paréntesis un listado de títulos jurídicos (propiedad, posesión, usufructo, administración y otros).

Nótese la ambigüedad que se desprende de todo ello, pues si bien de una parte se reconocen a la Iglesia diversos títulos posibles, de otra equivale a negarle la propiedad en una serie de casos.

Otro punto que debe considerarse un derecho de la Iglesia, pero que aparece en los Acuerdos con ambigüedad, es el de la preservación de la finalidad primordialmente religiosa de los bienes. Por regla general se recoge en los Acuerdos mediante la cláusula «sin perjuicio», pero ésta aparece unas veces en el texto y otras en la exposición de motivos.

Sólo en dos casos el derecho está protegido mediante la remisión al ordenamiento canónico. Así, en el Convenio de Galicia se alude a la finalidad religiosa, de acuerdo con las normas canónicas, y en el de Cantabria se afirma que «la Comisión tendrá en cuenta la competencia propia de los Institutos de vida religiosa sobre sus bienes conforme al derecho canónico». Adviértase que se trata de una fórmula muy distinta, no vinculada a la finalidad religiosa estrictamente, más tenue («tener en cuenta» solamente) y limitada a los Institutos religiosos.

Fuera de estos puntos se entiende que no hay en los Acuerdos verdaderos derechos y obligaciones concretos, sino simples normas programáticas de la actividad de las Comisiones, no concretadas o fuertemente condicionadas, como se verá. Esta consideración se extiende a lo que sería la principal obligación de la Iglesia, es decir, permitir el disfrute de los bienes al pueblo o a los ciudadanos, pues tal obligación enunciada genéricamente no aparece concretada en parte alguna.

#### 4.3. LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

##### A) *El interés perseguido y los derechos y obligaciones*

Por parte de las Comunidades Autónomas el interés perseguido es claro. Consiste en la garantía del derecho a la libertad religiosa reconocido en el art. 16, que rectamente entendido incluye la asistencia religiosa, y en la conservación del patrimonio histórico-artístico, a tenor del artículo 46 de la Constitución, expresamente citado en el art. XV del Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales. A este interés debe añadirse el de que la Iglesia «ponga al servicio de la sociedad» y «dé a conocer» el patrimonio, a tenor de este mismo artículo. Son estos intereses los perseguidos al firmar los Convenios o Acuerdos en su calidad de entes públicos, por lo que, como se ha dicho antes, las Comunidades Autónomas los persiguen desde su posición de poder por la vía negocial.

Ahora bien, de los Convenios mismos se deducen escasos derechos y obligaciones de las Comunidades Autónomas, al menos en cuanto al patrimonio histórico-artístico. Más claro está el tema de la asistencia religiosa en el que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene el derecho a que la Iglesia preste el servicio de asistencia religiosa y la obligación de facilitar los medios personales, materiales y financieros. Pero en materia de patrimonio, fuera del propio funcionamiento de la Comisión Mixta y del reconocimiento de la existencia del patrimonio de la Iglesia en los términos indicados, el resto de las previsiones son sólo normas programáticas de funcionamiento de la Comisión.

Esta última afirmación es válida también para lo que sería el principal derecho del Estado, contrapartida de la obligación de la Iglesia, es decir, el de que ésta permitiera en todo caso el acceso a los bienes y el disfrute de los mismos.

#### B) *Actos de las Comisiones Mixtas y eficacia de los Acuerdos*

Cuanto se viene afirmando no quiere decir, por supuesto, que no existan una serie de puntos en los Acuerdos de gran importancia y notables repercusiones jurídicas, como son por parte de las Comunidades Autónomas el otorgamiento de subvenciones, las ayudas técnicas, y los planes de conservación y protección, y por parte de la Iglesia el hecho de permitir el uso y disfrute. Unase a esto la misma elaboración del inventario, con su repercusión sobre la titularidad de los bienes.

Pero todo esto no son más que previsiones de futuro respecto al trabajo de las Comisiones, sin que en buena exégesis jurídica pueda afirmarse que se tiene derecho a exigirlo en un momento concreto. Los derechos y obligaciones se tendrán en estos puntos cuando se dicten los actos concretos, lo que desplaza el interés al estudio de dichos actos. Los que provengan de la Iglesia vinculan como los de un particular en el seno de una relación concreta, pero interesa sobre todo centrarse en los del Estado.

##### a) *La comunicación y firmeza de los actos. Normas de procedimiento*

Pues bien, importa destacar que los actos de las Comunidades Autónomas en ejecución de los Acuerdos son actos administrativos sometidos plenamente a las normas de derecho público interno. Esta sumisión se afirma expresamente en algún caso por remisión a la normativa (Convenio de Baleares) mientras que en otro se precisa aún más que los actos se encuentran sometidos a la Ley de Procedimiento Administrativo (Convenio con Andalucía sobre el patrimonio).

Estamos, por tanto, ante actos de poder, que en cuanto a su forma, procedimiento y régimen jurídico se rigen por las normas de derecho administrativo. La única excepción a esta afirmación viene constituida por la previsión expresa contenida en varios Acuerdos de que los actos no adquirirán firmeza hasta que después de comunicados por escrito no han sido protestados por la otra parte (Iglesia o Comunidad Autónoma) en el plazo de treinta días.

Todo ello por cuanto se refiere a la forma de los actos. En cuanto al fondo es claro que no se está obligado por parte de las Comunidades a realizar actos concretos, si no es en el marco de la legislación general

sobre Patrimonio Histórico-Artístico (Ley 16/1985, de 25 de junio) y de los Acuerdos Internacionales (Disposición Adicional 7.<sup>a</sup> de la Ley citada). Se trata, desde luego, de Acuerdos distintos del celebrado entre el Estado español y la Santa Sede ante la generalidad de las previsiones de éste. Naturalmente esto no excluye que se dicten de hecho estos actos en el marco de la cooperación Iglesia-Comunidad, pero es cosa distinta que se esté obligado en derecho a dictarlos.

b) Condicionamientos de los actos.

Pero además, siempre a tenor de los Acuerdos, los actos concretos de las Comunidades están sometidos a condicionamientos que no dependen de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, sino de la legislación reguladora dictada por el Estado o la Comunidad.

Estos condicionamientos pueden venir impuestos por la legislación de personal (Convenio de Galicia), pero más normalmente provienen de las limitaciones presupuestarias. En este punto hay que distinguir dos aspectos. De una parte, las cautelas de carácter general que contienen todos los Acuerdos condicionando los compromisos generales de principio a las disponibilidades presupuestarias. De otra, algo más importante, que es a lo que se alude centralmente aquí. Incluso los actos ya dictados se encuentran condicionados por la legislación sobre gasto público, como afirma expresamente el Convenio sobre Patrimonio Histórico-Artístico con Andalucía.

Por todo ello puede afirmarse que los Acuerdos ofrecen un buen marco para el trabajo de las Comisiones Mixtas que, sin duda, pueden lograr buenos resultados de futuro. Sin embargo, de presente, salvo en los puntos en que se ha señalado la existencia de derechos y deberes, no suponen una vinculación, pues ésta no se materializará hasta que se lleven a cabo auténticos actos administrativos.

En este sentido no puede olvidarse la especificación del Convenio de Cataluña de que las partes se sienten vinculadas moralmente por los Acuerdos de la Comisión, en cuanto puede ser indicio de que la vinculación moral no es una vinculación en derecho.

## 5. EL CONTROL DE LA EJECUCION DE LOS ACUERDOS

Finalmente, y de forma breve, debe dejarse constancia de que precisamente por el carácter de actos jurídico-públicos de los dictados en ejecución de los Acuerdos el control de los mismos corresponde a la

jurisdicción contencioso-administrativa. Ello viene apoyado además por la calificación que se ha hecho de los Acuerdos como convenios o conciertos, es decir, actos negociales aunque no contratos administrativos típicos.

Ahora bien, a la vista del panorama general sobre el tema que se deduce de lo dicho hasta ahora, el riesgo que se corre no es tanto que se dicten actos administrativos contrarios a derecho o que vulneren los Acuerdos, cuanto que los Acuerdos no se cumplan o se paraliquen indefinidamente o que su cumplimiento sea muy defectuoso. En tal supuesto, a la vista del derecho español nada se opone a que para combatir esta inactividad de la Administración se utilice la vía de la reclamación o queja ante el Defensor del Pueblo, o ante las figuras análogas previstas en la legislación de las Comunidades Autónomas.

(Marzo 1987.)

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

Catedrático de la Universidad Complutense  
de Madrid

P. D. Cuando se redactó esta ponencia, sólo se había suscrito el Acuerdo con la Comunidad de Andalucía sobre asistencia religiosa en hospitales (o al menos, el autor no tenía noticia de otros por su carácter reciente en aquellas fechas). Con posterioridad se han publicado o suscrito otros Acuerdos sobre patrimonio histórico-artístico con las Comunidades de Asturias (18 febrero 1987), Madrid (21 mayo 1987) y Canarias (29 mayo 1987). Se entiende, sin embargo, que debe mantenerse lo dicho en esta ponencia, ya que en general los nuevos Acuerdos contienen las mismas previsiones que los anteriores (precisiones añadidas durante la corrección de pruebas, octubre 1987).