

FUNCION PRACTICA DE LOS ACUERDOS IGLESIA-COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

ANDRES-CORSINO ALVAREZ CORTINA
Universidad de Oviedo

1. La tendencia del moderno constitucionalismo a evolucionar desde el sistema unitario del Estado-nación hacia fórmulas descentralizadoras que implican la consiguiente multiplicación de los centros de decisión y poder político —cuyos ejemplos más típicos son el Estado federal o el Estado regionalista, pasando por las diversas fórmulas de descentralización administrativa más tímida— ha sido asumido en la Constitución Española de 1978 mediante la fórmula constitucional de lo que se ha dado en llamar, en la terminología más usual, Estado de las Autonomías¹.

El complejo diseño constitucional de la fórmula de distribución del poder en entes territoriales inferiores al Estado-nación contemplado en el Título VIII de nuestra Constitución ha operado, como es bien sabido, una profunda transformación de nuestro sistema jurídico a la que el Derecho Eclesiástico, como rama del ordenamiento jurídico estatal, no podía ser ajeno, ya que:

- su desarrollo determina la atribución de ciertas competencias a los entes autonómicos, de entre las que, algunas de ellas, pueden ser del interés jurídico propio del Derecho Eclesiástico²;

¹ Estado de las autonomías, derivada de «Estado autonómico», acuñada por SÁNCHEZ AGESTA, es la expresión más común y extendida. Vid. L. SÁNCHEZ AGESTA, «Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Público*, núm. 74; expresión que recoge igualmente R. ENTRENA CUESTA en el comentario al artículo 2 de la Constitución en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, dirigida por F. GARRIDO FALLA, página 48. «Estado regional *sui generis*», «Estado federo-regional» o «Estado compuesto o con autonomías territoriales» son otras calificaciones doctrinales. Vid. en tal sentido, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid 1979, páginas 344 y sigs.; G. TRUJILLO, «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional», en *Federalismo y regionalismo*, Madrid 1979, pág. 15; M. ARAGÓN, «La Monarquía parlamentaria», en *La Constitución española de 1978*, obra colectiva dirigida por E. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid 1981, pág. 447.

² Vid. JUAN CALVO, «Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado», en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural. Estudios en honor del Dr. D. Lam-*

- dichas competencias, por otra parte, pueden atribuirse, bien en forma exclusiva, bien en forma compartida, bien en concurrencia con las competencias atribuidas al Estado³;
- y, a la vez, pueden incidir en materias que han sido o pueden ser objeto de una regulación normativa bilateral o pacticia a nivel Estado-Confesiones religiosas, cuyo exponente más típico son los Concordatos —en nuestro caso, los Acuerdos parciales—, con su consiguiente naturaleza jurídica de Tratado internacional.

Si los tres aspectos apuntados pueden reputarse como comunes a todos los sistemas de Derecho Comparado que adoptan una similar estructura organizativa del Estado (y en tal sentido han dado origen a que la doctrina, fundamentalmente la italiana, se manifestase en las más diversas direcciones en torno a la conveniencia o no, tanto de la competencia de los entes territoriales a nivel inferior al Estado para regular materias del interés jurídico propio del Derecho Eclesiástico, como de la posibilidad y conveniencia práctica de que esa actividad normativa se llevase a cabo a través de Pactos o Convenios con las Confesiones religiosas a ese nivel territorial infraestatal)⁴, la realidad jurídica organizativa diferente en la

berto de Echeverría, Salamanca 1987, págs. 264-265, en donde enumera los temas o contenidos que «mediata o indirectamente» pueden afectar al Derecho eclesiástico de entre las materias o temas asumibles como competencias por las Comunidades Autónomas.

³ Es común en la doctrina poner de manifiesto el hecho de que nuestra Constitución no ha arbitrado un sistema claro de distribución de competencias en su estructura territorial. Vid., entre otros, S. MUÑOZ MACHADO, «Aproximación a las técnicas de cooperación en el Estado de las Autonomías», en *Estudios en homenaje al Prof. Diego Sevilla Andrés. Historia, Política y Derecho*, vol. I, Valencia, 1984, pág. 663; «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, U.N.E.D., págs. 61-62; L. CONCULLUELA MONTANER, «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Administración pública*, núm. 89 (1979), pág. 7, concluyendo en la pág. 9 que «lo menos que se puede decir del sistema de atribución de competencias que regula la Constitución española es que es deficiente en el orden técnico y poco claro en las intenciones políticas». L. PAREJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid 1981, págs. 75-77. En este complejo sistema, junto a las competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas aparecen otras competencias compartidas y aun otras concurrentes. Como ejemplo típico de competencias concurrentes nos encontraremos con las referidas a la cultura, en la que se encuadra el tema que tratamos.

⁴ Un resumen de las distintas posturas adoptadas por la doctrina italiana podemos verlo en E. BAJET, «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia católica. Presupuestos doctrinales», en *Ius Canonicum*, 23 (1983), pág. 826. De entre la abundantísima bibliografía sobre la cuestión en el Derecho italiano, deben citarse, por su carácter general el número monográfico de la revista *Città e regione*, de junio de 1976, coordinado por MARGIOTA BROGLIO y con colaboraciones de BARBERINI, BELLINI, CASUSCELLI, CHELI, CONDORELLI, FELICIANI, GUIZZARDI, LARICCIA, MACCHITELLA, MEUCCI, MIRABELLI, MORVIDUCCI, PARISI, PETTINATO y PIZZORUSSO; E. MARANTONIO SGUERZO, *Legislazione ecclesiastica e autonomie locali*, Milan 1983 [interesante resulta la recensión crítica de I. C. IBÁN a esta monografía en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, 7 (1984), Universidad de Palma de Mallorca, págs. 175-181]. Igualmente, sobre la inidoneidad de un Derecho eclesiástico regional o infraestatal, L. M. DE BERNARDIS, «Sull'opportunità di una disciplina uniforme del fenomeno religioso e sui mezzi giuridici atti a garantirla», en *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milan 1981, páginas 339-348.

que nos movemos, cuando del ordenamiento español tratamos y sobre la que esos planeamientos tratan de ofrecerse, obliga a tener en cuenta, de nuevo, las características propias y peculiares de nuestro sistema⁵, que, a la par que los aspectos generales apuntados, presenta otros, tales como:

— La complejidad del sistema de atribución de competencias a los entes territoriales. En efecto, es punto común en la doctrina administrativa española que el capítulo III (De las Comunidades Autónomas) del Título VIII (De la organización territorial del Estado) de nuestra Constitución «es técnicamente deficiente, frecuentemente contradictorio y claramente ambiguo. En él no se ofrece un cuadro sistemático y acabado de la distribución de competencias, sino, todo lo más, los criterios y principios (a menudo incoherentes entre sí) para la determinación competencial⁶. A diferencia del sistema regionalista, por utilizar el ejemplo del punto de referencia fundamental de nuestra doctrina —el Derecho italiano—, nuestra Constitución atribuye a veces de manera indiscriminada y poco clara competencias, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, mientras que en aquél —sin que esto quiera decir que no se planteen conflictos competenciales— se parte de una competencia general del Estado, señalando las que pueden ser transferidas a las Regiones⁷.

— Que la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, junto con un paralelo proceso de reforma administrativa que ha determinado la creación de los correspondientes órganos para el ejercicio de sus potestades legislativas y ejecutivas, ha tenido una importantísima repercusión en el sistema general de fuentes del Derecho en nuestro ordenamiento, a cuyo sistema tampoco puede ser ajeno el cultivador de la ciencia del Derecho Eclesiástico. Así, junto a la introducción de fuentes nuevas, como son los Estatutos de Autonomía y las Leyes de las Comunidades Autónomas, se produce una modificación de la concepción de las Leyes estatales tradicionales y del sistema de jerarquía de fuentes, ya que el criterio que preside las relaciones entre la legislación estatal y la autonómica no es el de jerarquía normativa, sino el de separación competencial⁸.

⁵ Como en tantas otras materias se acude a la doctrina italiana fundamentalmente y, en menor medida, o indirectamente a través de ésta, a la alemana. Sin embargo, conviene tener presente que la organización territorial del Estado autonómico —algunos autores llegan a calificar la concepción constitucional de cuasi-federalizante: vid. L. COSCULLUELA, *La determinación constitucional...*, cit., pág. 7— constituye una realidad diferente del Estado regional y del Estado federal, lo que determina tener en cuenta las diferencias que puedan existir —y de hecho existen— entre los planteamientos derivados de la doctrina italiana y alemana y los que en base a nuestra propia realidad podamos hacer.

⁶ Vid. L. PAREJO ALFONSO, *La prevalencia...*, cit., pág. 75; y *supra*, nota 3.

⁷ Sentencia 25/1983, de 7 de abril (B.O.E. de 7 de abril de 1983). Afirma que «no es fácil determinar en cada caso el deslinde competencial entre los poderes centrales y autonómicos».

⁸ Vid. J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Madrid 1986, especialmente, págs. 135 y sigs.

Situados ya en el marco general de nuestro sistema autonómico, el efectivo ejercicio de las atribuciones competenciales que, derivadas de los presupuestos constitucionales, han sido asumidas en los diferentes Estatutos de Autonomía, ha determinado la aparición de las primeras manifestaciones de lo que se ha dado en llamar «Derecho Eclesiástico autonómico», objeto de una primera aproximación doctrinal por un sector aún muy reducido, que ha centrado su atención, principalmente, en torno a dos cuestiones: la capacidad subjetiva de las partes en presencia cuando de derecho pacticio se trata, y el problema de la naturaleza jurídica de esos pactos⁹.

Aun dudando, en base al complejo sistema de distribución territorial del poder al que nos hemos referido, de la posibilidad de construir sistemáticamente lo que así se ha dado en denominar —Derecho Eclesiástico autonómico o Derecho Eclesiástico de las Comunidades Autónomas— estas primeras aproximaciones doctrinales han servido para ponernos de manifiesto no sólo que en nuestro ordenamiento hemos de ir tomando conciencia de este nuevo fenómeno, sino de múltiples, a la vez que sugerentes, problemas que el desarrollo del Derecho Eclesiástico a nivel regional plantea, a la vez que nos han hecho ver, no sólo la dificultad, sino la imposibilidad práctica de trasladar a nuestro ordenamiento las soluciones concretas que en el Derecho Comparado se han arbitrado.

2. Por razones de diversa índole, que se pueden deducir, tanto de que absolutamente todas las Comunidades Autónomas ha asumido competencias en materia de patrimonio cultural¹⁰, como de la singularidad —con una larga tradición en nuestra legislación— del tratamiento jurídico del patrimonio histórico-artístico de la Iglesia —debido, sin duda alguna,

⁹ Pueden verse los siguientes trabajos: E. BAJET, *Los Acuerdos entre la Generalitat...*, citada, págs. 825-878; A. MARTÍNEZ BLANCO, «El diálogo entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales», en *Estudios de Derecho canónico y Derecho eclesiástico en homenaje al Prof. Maldonado*, Madrid 1983, págs. 389-437; «Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades Autónomas sobre patrimonio cultural», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I (1985), págs. 363-367; «Patrimonio cultural de la Iglesia y Comunidades Autónomas», en *XIX Semana española de Derecho Canónico. El Derecho patrimonial canónico en España*, Salamanca 1985, págs. 231-280; I. ALDANONDO SALAVERRÍA, «Las Comunidades Autónomas, el Estado y los bienes culturales eclesiásticos», en *Ius Canonicum*, 24 (1984), páginas 295-355. Asimismo, el *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, junto a la reseña de la legislación de las Comunidades Autónomas, ha publicado en sus dos primeros números, con una introducción de C. PRESAS BARROSA, los «Textos sobre el régimen jurídico de los bienes artísticos de la Iglesia, los acuerdos o convenios suscritos por las diversas Comunidades Autónomas y sus respectivos episcopados». Vid. *A.D.E.E.*, I (1985), págs. 598-619, y II (1986), páginas 658-687.

¹⁰ Cito únicamente los puntos referentes al patrimonio histórico-artístico en los diferentes Estatutos: País Vasco, artículo 10, 19; Cataluña, artículo 9, 5; Galicia, artículo 27, 18; Andalucía, artículo 13, 27; Asturias, artículo 10, 1, II; Cantabria, artículo 22, 14; La Rioja, artículo 8, 14; Murcia, artículo 10, 1, 11; Valencia, artículo 31, 5; Aragón, artículo 36, 1, 8; Castilla-La Mancha, artículo 31, *m*); Canarias, artículo 29, 9; Navarra, artículo 44, 9; Extremadura, artículo 7, 13; Baleares, artículo 10, 20; Madrid, artículo 26, 14; Castilla-León, artículo 26, 13.

a su importancia y magnitud—, o la sensibilidad que en los últimos tiempos viene percibiéndose a todos los niveles institucionales —locales, regionales, nacionales e internacionales, así como en el propio Derecho de la Iglesia— sobre la necesidad de preservar, conservar y dar a conocer el patrimonio cultural, es por lo que la primera manifestación práctica real de la actividad pacticia Iglesia-Comunidades Autónomas se ha materializado, precisamente, en la suscripción, en el seno de la casi totalidad de nuestras Autonomías, de unos Acuerdos entre éstas y las diócesis en ellas ubicadas ¹¹.

¹¹ Los convenios o acuerdos suscritos hasta la fecha son los siguientes: Reglamento del funcionamiento de la Comisión Mixta Generalitat-Iglesia en Cataluña para el patrimonio cultural, de 22 de diciembre de 1981; Acuerdo sobre la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta Junta de Castilla y León-Obispos de la Iglesia católica de Castilla y León para el patrimonio cultural, de 16 de enero de 1984; Convenio Diputación General de Aragón-Iglesia católica en Aragón sobre el patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia católica en Aragón, de 2 de octubre de 1984 (con un Protocolo adicional de la misma fecha); Convenio de colaboración entre los obispos de las diócesis que comprenden el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y la Xunta de Galicia, con el fin de garantizar la conservación y fomentar o promover el enriquecimiento del patrimonio artístico y documental de la Iglesia, de 17 de abril de 1985 (como parte del Acuerdo marco entre la Xunta de Galicia y los obispos de las diócesis que comprenden el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, de la misma fecha); Convenio entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y los obispos de las diócesis de Mallorca, Menorca e Ibiza, sobre patrimonio cultural de la Iglesia católica, de 26 de abril de 1985 (y su correspondiente Reglamento de la Comisión Mixta Gobierno balear-Diócesis de la Iglesia católica en las Islas Baleares, sobre patrimonio cultural de la Iglesia católica); Acuerdos sobre la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta Comunidad Autónoma de Murcia-Diócesis de Cartagena para el patrimonio de interés cultural, de 25 de septiembre de 1985; Acuerdo sobre la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Obispos de la Iglesia católica de Andalucía para el patrimonio cultural, de 19 de diciembre de 1985; Convenio entre la Diputación regional de Cantabria y la Iglesia católica en Santander sobre el patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia católica en Santander, de 27 de enero de 1986; Acuerdo entre el Departamento de cultura y turismo del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Iglesia Católica en esta Comunidad Autónoma para la constitución de una Comisión Mixta competente en materia de patrimonio cultural de la Iglesia, de 7 de febrero de 1986; Acuerdo para la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja-Diócesis de Calahorra, La Calzada y Logroño para el patrimonio cultural, de 28 de abril de 1986; Acuerdo entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Iglesia católica de la Región, de 9 de mayo de 1986; Acuerdo de constitución de la Comisión Gobierno de Navarra-Iglesia para la defensa del patrimonio histórico, de 28 de febrero de 1987; Acuerdo entre el Principado de Asturias y la Diócesis de Oviedo sobre asuntos culturales, de 18 de febrero de 1987 (que constituye el Anexo III del Convenio entre el Principado de Asturias y la Diócesis de Oviedo en relación con diversas cuestiones de interés para ambas instituciones, de la misma fecha); Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Diócesis de Madrid-Alcalá con el fin de establecer una mutua colaboración en todo lo que haga referencia al Patrimonio histórico, artístico, documental y bibliográfico de titularidad eclesiástica, de 21 de mayo de 1987; Convenio entre el Gobierno de Canarias y la Iglesia católica en esta Comunidad sobre el patrimonio histórico de la Iglesia católica en Canarias, de 29 de mayo de 1987. Existe, igualmente, un Protocolo de colaboración entre la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Extremadura y las Diócesis extremeñas para la conservación y defensa del patrimonio histórico, artístico y cultural, de 9 de agosto de 1985, que hasta la fecha de redactar estas páginas aún no ha sido oficialmente suscrito por las partes. Los textos pueden verse en el *Boletín Oficial de la Conferencia Episcopal Española*, 14 (1987) (separata monográfica), y algunos de ellos igualmente en *A.D.E.E.*, I (1985) y II (1986), cit., nota 9.

Siguiendo la pauta marcada por el primero de estos Acuerdos, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, como consecuencia de la constitución de la «Comisión de Coordinación Generalitat-Iglesia en Cataluña para el Patrimonio Cultural» de fecha de 20 de octubre de 1981, el denominador común que los preside es la creación y la determinación de las bases reglamentarias del funcionamiento de una Comisión mixta paritaria Iglesia-Comunidad Autónoma para el patrimonio cultural que, en esencia, son las que básicamente se habían recogido en el documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre patrimonio histórico-artístico firmado por el Presidente de la Conferencia Episcopal española y el Ministro de Cultura el 30 de octubre de 1980¹².

Salvo algunos matices no dignos de resaltar, y refiriéndose todos los Convenios en sus preámbulos al triple marco en que las funciones de la Comisión mixta que crean han de desarrollarse —art. 46 de la Constitución española, Estatuto de Autonomía y art. XV del Convenio sobre Enseñanza y Asuntos culturales—, y tendiendo a hacer compatible la voluntad constitucional con la finalidad primordialmente religiosa de estos bienes, se viene a concretar en ellos las actuaciones que, en función de la transferencia, más que de las competencias en sentido genérico, de los medios técnicos y económicos derivados de esas competencias, deban de realizarse en el marco territorial de cada Comunidad. En ese sentido, las funciones de las Comisiones mixtas se sustraen a:

- preparar y elevar a los órganos ejecutivos competentes las propuestas de programación de intervenciones sobre bienes pertenecientes a la Iglesia Católica (refiriéndose algunos de ellos a las diversas áreas culturales: archivos y bibliotecas, bienes muebles y museos, bienes inmuebles y arqueológicos y difusión cultural en general)¹³;
- indicar las condiciones generales para el uso por parte de la respectiva Comunidad Autónoma de los inmuebles a fin de poder utilizarlos en la promoción del desarrollo de actividades culturales¹⁴;
- proponer condiciones de uso y disfrute de los mismos por los ciudadanos, teniendo en cuenta su primordial finalidad¹⁵;
- estudiar y dictaminar las solicitudes de subvención e inversiones sobre los mismos¹⁶;

¹² Vid. sobre ellos A. C. ALVAREZ CORTINA, «Bases para una cooperación eficaz Iglesia-Estado en defensa del patrimonio histórico, artístico y cultural», en *Ius Canonicum*, 25 (1985), págs. 293-331. Ambos documentos no han sido publicados en el *Boletín Oficial del Estado*; sí lo han sido por parte de la Iglesia: vid. *Boletín de la Conferencia Episcopal Española*, 14 (1987), págs. 86-87.

¹³ Así, por citar sólo algunos, Cataluña, punto 5, a); Castilla y León, artículo 3, a); Aragón, artículo 2, a), etc.

¹⁴ Aragón, artículo 2, f); Baleares, artículo 3, b), etc.

¹⁵ Así, Baleares, artículo 3, c); Murcia, artículo 3, b), etc.

¹⁶ Andalucía, artículo 3, d); Cantabria, artículo 2, b), etc.

- fijar módulos de catalogación e inventario de los referidos bienes ¹⁷;
- en general, conocer cualquier otra actuación que pueda afectar al patrimonio cultural de la Iglesia ¹⁸.

A tal fin, estas Comisiones mixtas actuarán en Pleno y en Comisión permanente, determinándose, igualmente, con carácter general, la formación de unas subcomisiones en razón a los programas específicos que cada una de las áreas pueda requerir ¹⁹.

Característica común, igualmente, de todos ellos es la reserva de su vigencia y aprobación por el ordinario de la diócesis correspondiente —cuando en las Comunidades Autónomas están ubicadas diversas diócesis— y la posibilidad de su protesta —en el plazo de un mes— previa a la firma de los acuerdos ²⁰.

Es de mencionar, por último, cómo en el marco específico de alguno de estos Convenios, como el celebrado en el seno de la Comunidad Autónoma de Madrid, se ha avanzado en cuanto a la capacidad estructural de la Comisión mixta, constituyendo, junto a ella, una Ponencia técnica ²¹. Igualmente, aparece como dato a resaltar la referencia que el Convenio de la Comunidad Autónoma de Andalucía hace a la competencia que en materia de ejecución de Tratados internacionales —refiriéndose sin duda al artículo XV del Convenio sobre Enseñanza y Asuntos culturales— asume en su Estatuto ²².

Sin que, evidentemente, pueda circunscribirse el ámbito de la actuación futura de la actividad pacticia a nivel autonómico al patrimonio cultural —y prueba de ello es que en ciertas Comunidades Autónomas el Acuerdo en esta materia se produce como consecuencia de un Acuerdo-marco más genérico: tal es el caso, por ejemplo, de Galicia o Asturias ²³—,

¹⁷ Castilla-La Mancha, artículo 3, *b*); Asturias, cláusula 1.ª, *e*), etc.

¹⁸ Madrid, artículo 3, *b*); Canarias, artículo 4, *j*), etc.

¹⁹ Así, Castilla y León, artículo 5; Aragón, artículo 3; Baleares, artículo 5, etc.

²⁰ El modelo de la cláusula es el que sigue: «Los acuerdos de la Comisión se considerarán firmes por las dos partes si no hubieran sido protestados en el término de treinta días (o un mes) después de haberse comunicado por escrito a los organismos respectivos con capacidad decisoria.» Así, Cataluña, punto 10; Castilla y León, artículo 8; Aragón, artículo 6; Baleares, artículo 7; Murcia, artículo 8; Andalucía, artículo 8; Cantabria, artículo 4; La Rioja, artículo 7; Castilla-La Mancha, artículo 8, 2; Asturias, cláusula 3.ª, 5.

²¹ Así, Convenio de Madrid, artículos 11 a 15.

²² En el Preámbulo podemos leer: «El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el artículo veintitrés, apartado dos, establece que: “La Comunidad Autónoma adoptará las medidas para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia.”»

²³ Así, por ejemplo, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, dentro del convenio o acuerdo marco de colaboración (a que se hace referencia en nota 11), se han suscrito cuatro acuerdos específicos que constituyen los correspondientes Anexos a dicho acuerdo marco. Son, además del Acuerdo sobre asuntos culturales: el Acuerdo sobre cambio de denominación del Patronato Nacional de la Gruta y Real Sitio de Covadonga y modificación de la composición de sus órganos colegiados de representación y de gobierno; el Acuerdo con relación a la Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S. A., y el

lo cierto es que el dato en presencia ofrece ya la suficiente entidad como para que, de acuerdo con los presupuestos constitucionales, pueda procederse al análisis de la significación de los Convenios desde una doble perspectiva: la de su inserción en el complejo sistema de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, y la de su relación con el artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales. Y ello porque debido a la dificultad que se nos presenta de determinar el deslinde competencial entre los poderes centrales y autonómicos²⁴, la resistencia a reducir la amplia posibilidad de acuerdos o convenios a un tratamiento general obliga a determinar el punto de inserción de los mismos en el sistema de conformidad a la materia específica que regulan, al tiempo de que con ello se trata de proveerlos de un fundamento que los excluya de la nota de atipicidad con que por algún autor han sido calificados²⁵. Tras analizar este punto, haremos referencia, en segundo lugar, a su posición con respecto al artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales.

3. Siguiendo las pautas del constitucionalismo más moderno referidas a los derechos fundamentales, se aprecia como dato común en las constituciones del área mediterránea la incorporación, dentro de los derechos de naturaleza social y económica, de la materia relativa a la protección del patrimonio cultural²⁶, produciéndose así la tendencia hacia un fenómeno claramente nuevo en el constitucionalismo contemporáneo: la llamada constitucionalización de los deberes del Estado con respecto al patrimonio histórico-artístico²⁷.

Con la pretensión, por tanto, de ser algo más que una mera declaración programática, de ello tiende a deducirse la necesidad de señalar unos fines y directrices a la acción del Estado, como elemento activo y dinámico de la vida social, de cuyo cumplimiento dependerá en gran medida el disfrute efectivo del resto de los derechos fundamentales primarios o de primer grado²⁸.

En esa línea, y dentro del Capítulo III del Libro I de la Constitución

Acuerdo sobre prestación de servicios religiosos católicos en los centros hospitalarios dependientes del Principado de Asturias.

²⁴ Vid., *supra*, nota 7.

²⁵ Concretamente, J. CALVO, *Comunidades Autónomas y Derecho eclesiástico del Estado*, cit., página 264.

²⁶ Constitución italiana, artículo 9, 2; Constitución griega, artículo 24, 1 y 6; Constitución portuguesa, artículo 78.

²⁷ Cfr. R. GUTIÉRREZ NIETO, *Ley de Protección del Patrimonio Histórico Artístico*, Madrid 1980, págs. 7 y 8.

²⁸ Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39 (1983), páginas 580-581. Vid., igualmente, en este sentido, A. PÉREZ LUÑO, «La tutela del patrimonio histórico-artístico en la Constitución», en *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid 1984, págs. 484-486.

española se inscribe, dentro del contexto más amplio del derecho de acceso a la cultura que contempla el artículo 44, el artículo 46 que, como es bien sabido, dispone que «los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley Penal sancionará los atentados contra este patrimonio».

Singularizada así la referencia al patrimonio histórico-artístico dentro del marco de lo que se ha dado en llamar «constitución cultural», cabe deducir de la redacción del precepto fundamental, entre otras, y por lo que ahora nos interesa, dos importantes conclusiones:

La primera, que el patrimonio cultural es un tema fundamentalmente constitucional cuya regulación o, si se quiere, cuya obligación de regulación incumbe únicamente a los poderes públicos que, en la necesidad de coordinar su actuación con el compromiso de cooperación, incluyendo dentro de su ámbito a los bienes de la Iglesia —ya que la obligación impuesta es con independencia de la titularidad de los bienes— requiere, como dice I. ALDANONDO, la búsqueda de un punto de encuentro entre la exigencia de la finalidad religiosa de los citados bienes —fundamentalmente necesidades de culto— y las exigencias de cultura ²⁹.

La segunda, que el Texto constitucional tiende, como dice PÉREZ LUÑO ³⁰, a impulsar la identidad histórica, artística y cultural de la nación española y de los pueblos que la integran, sintiéndose así esa necesidad de proteger el patrimonio cultural como cosa propia en el contexto comunitario, territorial e histórico en que se produce ³¹, por lo que la obligación impuesta tiene como sujeto activo no sólo al Estado en el sentido restringido del término, sino a todos los poderes públicos, por lo que, tanto la actividad encaminada al cumplimiento del precepto constitucional en sentido estricto como la referencia al compromiso de cooperación implica determinar en qué sentido corresponde a las Comunidades Autónomas, como uno de esos poderes públicos —a los que, por otra parte, hace referencia con la misma expresión el artículo 16.3 de la Constitución regulador del principio de cooperación con las Confesiones religiosas y la Iglesia Católica ³²— cumplir con la finalidad del precepto constitucional.

Lo que, de inmediato, nos conduce al estudio de la distribución de competencias y funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas

²⁹ En «Protección de los bienes culturales y libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, III (1987), pág. 294.

³⁰ Vid. A. PÉREZ LUÑO, *op. cit.*, pág. 487.

³¹ Cfr. G. SARACENI, «Cultura e beni religiosi (il fenomeno)», en *Beni culturali e interessi religiosi. Atti del Convegno di studi. Napoli 26/28 novembre 1981*, pág. 39.

³² Como es bien sabido, el artículo 16, 3, de nuestra Constitución establece que: «... Los poderes públicos tendrán en cuenta... y mantendrán las correspondientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones.»

en materia cultural en general y en materia de patrimonio histórico-artístico en particular.

El artículo 148.1 de la Constitución Española enumera hasta veintidós materias de competencia asumible por las Comunidades Autónomas y, en concreto, por lo que se refiere al ámbito de los derechos culturales:

- en el número 15, los Museos, Bibliotecas y Conservatorios de interés para la Comunidad Autónoma;
- en el número 16, el patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma;
- incluyendo, en el número 17, una cláusula general referida al «fomento de la cultura y la investigación» dentro de la propia Comunidad Autónoma.

Frente a esas atribuciones asumibles, la norma contenida en el artículo 149.1.28 atribuye al Estado la competencia exclusiva en la defensa del patrimonio cultural, artístico y documental español contra la exportación y la expoliación, museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas.

De la lectura de los citados preceptos parece deducirse que la solución constitucional, en paradoja con la más arriba referida complejidad del sistema, aparece nítida en función de los dos criterios que parecen presidir el deslinde competencial: el del interés y el de la titularidad³³.

Pero a poco que nos adentremos en un análisis más detenido y sistemático de los mismos, comienzan a contemplarse factores que introducen algún punto de oscuridad en esa «inusitada claridad constitucional»³⁴ inicial que, si tendrán su manifestación más aguda en su conexión con la regulación que de la materia se hace en los distintivos Estatutos de Autonomía, a los que luego me referiré, conviene dejar anotados ahora, ya que tienen su origen en el propio texto constitucional.

El primero de ellos deriva de que, a pesar que desde el punto de vista estructural, las diferentes nacionalidades y regiones —utilizando la terminología del artículo 2 de la Constitución— que componen el Estado español no presentan diferencia alguna, esa diferencia sí se produce en función de la naturaleza propia de la Comunidad Autónoma singularmente considerada —en cuanto que ésta constituya una de las llamadas regiones históricas— o de la vía constitucional de acceso a la autonomía que se haya utilizado.

En efecto, mientras que en los Estatutos de Autonomía de las llamadas regiones históricas o nacionalidades y en los aprobados mediante el

³³ Cfr. P. GARCÍA-ESCUDEO y B. PENDÁS GARCÍA, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Madrid 1986, pág. 104.

³⁴ *Op. y loc. últ. cits.*

procedimiento que dispone el artículo 151 de la Constitución pueden asumirse competencias sobre materias incluidas no sólo en el artículo 148, sino también en el artículo 149, en los aprobados por la vía del artículo 143 sólo pueden asumirse las competencias previstas en el artículo 148, debiendo dejar transcurrir cinco años y proceder a una reforma del Estatuto para equipararse en la posibilidad de asumir las competencias incluidas en el listado del artículo 149 a las primeras. Esta diferencia de criterio se ha visto algo difuminada para algunas Comunidades Autónomas, en concreto Canarias y Valencia, que han visto ampliadas sus competencias por la vía de la Ley Orgánica prevista en el artículo 150.2³⁵.

El segundo proviene de que el criterio utilizado para asumir la atribución competencial presenta, igualmente, problemas. Si por lo que respecta a la titularidad afectará principalmente a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en función de ello, no se relacionará con los bienes de titularidad eclesiástica, el otro criterio utilizado, el del interés de la Comunidad Autónoma, jugará, indudablemente, como criterio delimitador frente al criterio del interés general o nacional; y este criterio, como «concepto jurídico indeterminado, es controvertido, en particular por el alto componente político que presenta el que dicho concepto pueda esgrimirse como acto de control frente a las competencias regionales»³⁶.

Por último, la referencia al patrimonio *monumental* que puede entenderse excluyente, como referida sólo a los bienes inmuebles, así como la cláusula genérica del número 17, inciden, igualmente, en esa falta de claridad.

Los Estatutos de Autonomía introducen algunos factores más de complejidad³⁷.

Tanto los Estatutos de Autonomía de las llamadas nacionalidades o regiones históricas —a excepción de Galicia; por tanto, los del País Vasco y Cataluña—, así como el constituido por la vía del artículo 151 de la Constitución —Andalucía— prescinden del criterio del interés, acudiendo directamente al límite del artículo 149.1.28. Con algunas diferencias de redacción y contenido —así las referidas al patrimonio científico de los Estatutos catalán y vasco y otras del estilo—, todas ellas asumen competencias exclusivas. Y lo propio cabe decir respecto a los Estatutos de las Comunidades que han utilizado la técnica de la Ley Orgánica de transferencias tramitada conjuntamente con la aprobatoria del propio Estatuto (las ya referidas Comunidades de Valencia y Canarias)³⁸.

³⁵ Vid. Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, de 10 de agosto, vulgarmente conocidas como L.O.T.R.A.C.A. y L.O.T.R.A.V.A.

³⁶ Sobre los conceptos de interés de la Comunidad Autónoma, interés estatal o nacional e interés suprarregional o interregional, con referencias al Derecho comparado, vid. L. COSCULLUELA, *La determinación constitucional...*, cit., págs. 33-38.

³⁷ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDÁS GARCÍA, *El nuevo régimen...*, cit., pág. 104.

³⁸ Para la referencia normativa concreta, vid., *supra*, nota 10.

El resto de los Estatutos —los aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 143, que dan lugar a las llamadas autonomías de segundo orden— y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero en Navarra utilizan el criterio del interés, siguiendo la pauta marcada en el artículo 148³⁹.

Así las cosas, si el techo competencial más alto corresponde, de acuerdo con lo expuesto, a aquellas Comunidades Autónomas de los dos primeros grupos, lo cierto es que, con independencia de la adopción o no del criterio del interés, en los diferentes Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas asumen competencias exclusivas en la materia.

No cabe duda de que, a pesar de que no se hayan apreciado en los pactos hasta ahora suscritos diferencias sustanciales, de lo expuesto puede deducirse la posibilidad de que, en otros pactos o incluso en el desarrollo y aplicación práctica de los ya suscritos, aparezcan o puedan aparecer e, incluso, se confirme alguno de los temores que la doctrina ha puesto de manifiesto, ya que, en principio, de tal régimen:

— Cabría deducir el peligro, por la diversidad de sistemas y, consecuentemente, por la diferencia de atribuciones competenciales asumibles y asumidas por unas y otras, de desequilibrios regionales en el tratamiento de los bienes culturales eclesiásticos, por la disparidad de regímenes jurídicos a que pudieran quedar sometidos, que podría dar lugar, incluso, a contradicciones o soluciones divergentes a las adoptadas en la materia por el derecho concordado⁴⁰.

— Cabe apuntar, igualmente, la dificultad, ya indicada, de delimitar convenientemente el criterio del interés cuando éste se adopta. La contraposición interés regional-interés nacional puede dar lugar a entender que, tratándose como en este supuesto se trata de una materia sujeta a regulación concordataria y supuesta la naturaleza de Tratado internacional de los Acuerdos suscritos entre el Estado español y la Santa Sede, si conforme al artículo 149.1.3 de nuestra Constitución⁴¹ la dimensión internacional de la cuestión es factor primordial para la atribución al Estado de competencia, estas materias en concreto, así como todas las que hubieran sido objeto de acuerdo al más alto nivel, quedarían vedadas, aunque hubieran sido asumidas, a la actividad normativa unilateral o pacticia de las Comu-

³⁹ Para la referencia normativa concreta, vid., *supra*, nota 10.

⁴⁰ Esas divergencias pueden, en efecto, producirse en los países con una organización territorial de tipo federal, en la que los Estados federados ostentan, incluso, competencia para celebrar Concordatos con la Santa Sede. Cfr., en este sentido, W. SCHULZ, «La tutela dei beni culturali ecclesiastici nella legislazione della Germania Federale», en *Beni culturali e interessi...*, cit., especialmente págs. 239-240. Pero en estos supuestos, a diferencia de lo que ocurre con los acuerdos suscritos a nivel regional, la Iglesia está representada siempre por el mismo sujeto, la Santa Sede, lo que determina la posibilidad de conseguir cierta uniformidad o de, al menos, tratar de eliminar las posibles divergencias.

⁴¹ De acuerdo con dicho precepto, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales.

nidades Autónomas y, de forma muy especial, a aquéllas que por imperativo de su constitución, al amparo del artículo 143, utilizan el mencionado criterio del interés.

— Por último, porque incidiendo de nuevo sobre la complejidad y falta de claridad del sistema constitucional en conexión con los Estatutos de Autonomía, ello ha determinado la atribución en bloque e indiscriminadamente de la competencia sobre algunas materias y, en concreto, de las relacionadas con la cultura, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas⁴².

Este último factor determina la existencia de una concurrencia competencial en materia de cultura, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y va a constituirse esta razón en el factor corrector, tanto de los desequilibrios como de las posibles contradicciones.

El concepto de competencia concurrente, a diferencia de lo que sucede en el Derecho alemán, no viene recogido en nuestra Constitución de forma expresa, como una manifestación más de su imperfección técnica en este campo⁴³. Ello ha motivado en buena medida el que se haya producido por parte de la doctrina un buen número de confusiones en este campo.

A diferencia de las competencias exclusivas —paradójicamente, frente a las proclamaciones contempladas en los Estatutos de Autonomía, muy pocas— y compartidas —aquellas que precisan para su desarrollo en el ámbito autonómico una ley marco del Estado— las competencias concurrentes aparecen en nuestro texto constitucional cuando estamos en presencia de materias atribuidas genérica e indiscriminadamente tanto a las Comunidades Autónomas como al Estado, sujetos ambos que en principio pueden ejercer sobre ellas competencias legislativas y ejecutivas⁴⁴. Y, como señala la mayoría de los autores, éstas, precisamente, se limitan a un solo supuesto en nuestra Constitución: la cultura⁴⁵.

Si la reserva constitucional del artículo 149.1.28 había sido ya interpretada en un sentido amplio por la doctrina⁴⁶ y, por tanto, con esa interpretación se había procedido a introducir un factor de corrección a la pretendida *exclusividad* de competencia observada en todos los Estatutos de Autonomía, la regla que contiene el artículo 149.2 de nuestra Constitución, según la cual «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cul-

⁴² Cfr. J. A. ALONSO DE ANTONIO, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. II, Madrid 1986, pág. 972.

⁴³ Sobre el concepto de competencias concurrentes en el Derecho comparado, vid. J. A. ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, págs. 961-968 y la bibliografía allí citada.

⁴⁴ Vid. J. A. ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, págs. 971-973.

⁴⁵ J. A. ALONSO DE ANTONIO, *op. y loc. cit.*, especialmente notas 236 y 237.

⁴⁶ Vid. I. ALDANONDO, *Las Comunidades Autónomas, el Estado y los bienes culturales eclesiásticos*, cit., págs. 303-303; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Autonomías*, volumen I, Madrid 1982, págs. 596-598.

tura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas», conectada con la ya referida del artículo 148.1.17 nos sitúa, precisamente, ante una atribución en bloque e indiscriminada de la competencia en materia de cultura, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha recogido este concepto de competencia concurrente en el ámbito de la cultura en la sentencia de 5 de abril de 1984, en cuyo fundamento jurídico 6.º podemos leer⁴⁷:

«pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada en el artículo 148.1.17, una competencia omnímoda y excluyente. La lectura de otros textos de la Constitución española (sobre todo el artículo 149.2, pero también los que en la lista de este artículo se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras Comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del “fomento de la cultura”. Esta es la razón a la que obedece el artículo 149.2 de la Constitución española, en el que después de reconocer la competencia autonómica, afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio a la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto de competencia vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias adecuadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente».

Parece evidente que tal concurrencia, además de ser posible generadora de conflictos —basta para ello recordar, en esta materia concreta, los ya expuestos en la discusión parlamentaria de la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio histórico español y los conflictos de competencia planteados contra algunos preceptos de la misma por diversas Comunidades Autónomas⁴⁸—, requiere la necesidad de determinar, en caso de una coexistencia contradictoria, la prioridad del ordenamiento aplicable.

⁴⁷ Por lo que se refiere a la concurrencia competencial, pueden verse otras sentencias del Tribunal Constitucional, concretamente la sentencia 157/1985, de 15 de noviembre (fundamento jurídico 4.º); la sentencia 84/1983, de 24 de octubre (fundamento jurídico 2.º), o la sentencia 11/1986, de 28 de enero (fundamento jurídico 3.º).

⁴⁸ Sin entrar en pormenorizaciones relativas a los artículos de la Ley que se tratan de impugnar, cito los recursos interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cata-

Para resolver el problema de la *prioridad de ordenamientos*, ALONSO DE ANTONIO acude a los siguientes criterios ⁴⁹:

- en primer término, el de la posible coexistencia y acción subsidiaria del Estado completada, en su caso, con convenios de colaboración;
- la prevalencia de la legislación estatal en el supuesto de contradicción (*ex art. 149.3 de la Constitución*);
- en último término, si la diversidad normativa lo hiciera preciso, el Estado podría acudir a las leyes de armonización previstas en el artículo 150.3 de la norma fundamental.

Estos criterios apuntan la existencia de factores correctores a los posibles desequilibrios regionales como consecuencia de la diversidad de regímenes jurídicos a la vez que sobre la posible contradicción con el ejercicio de la competencia estatal, tanto a nivel unilateral como pacticio.

Como conclusión final de este apartado puede decirse que las atribuciones genéricas a los poderes públicos en materia cultural y, en particular, en materia de patrimonio histórico-artístico, deben concretarse en función de la organización territorial del Estado y, por tanto, las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas pueden ejercerse de la forma que éstas estimen adecuada, siendo una de estas formas los convenios o acuerdos de colaboración con la Iglesia Católica —o con otras confesiones— como titular de bienes culturales. Y en idéntico sentido por lo que se refiere a las competencias del Estado.

Si esa coexistencia entrase en contradicción, la interpretación del poder armonizador de la legislación del Estado pondría en juego la prevalencia del Derecho estatal que en este supuesto bien podrían ser —ya que nos movemos en el ámbito pacticio— los Acuerdos de la Comisión mixta Iglesia-Estado o, en su caso, la armonización a través de estos mismos o de un nuevo Acuerdo a ese nivel, si bien, por lo que respecta a los ya suscritos, como veremos, su falta de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, aunque no determinante en absoluto de su falta de producción de efectos jurídicos ⁵⁰, puede originar su desconocimiento formal por parte de las Comunidades Autónomas.

luña, recurso de inconstitucionalidad número 830/1985, B.O.E. de 17 de octubre de 1985; por la Junta de Galicia, recurso de inconstitucionalidad número 847/1985, B.O.E. de 23 de octubre de 1985; por el Gobierno Vasco, recurso de inconstitucionalidad número 850/1985, B.O.E. de 23 de octubre de 1985; por el Parlamento de Cataluña, recurso de inconstitucionalidad número 858/1985, B.O.E. de 23 de octubre de 1985.

⁴⁹ Cfr. J. A. ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, págs. 985-987.

⁵⁰ En este sentido, señala CARLOS CORRAL que «la publicación condiciona no la validez de los Acuerdos —en este caso—, sino su aplicabilidad y eficacia, según expone GARRIDO FALLA. Cfr. «Incidencia de la legislación internacional en la Ley de Patrimonio Histórico Español (13/1985, de 25 de junio)», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, XV (1985), págs. 808-809.

4. Sentada la conclusión de que los Acuerdos entre las Comunidades Autónomas y la Iglesia en materia de patrimonio cultural constituyen una manifestación del ejercicio de las atribuciones competenciales sobre dicha materia asumidas en los Estatutos de Autonomía, corresponde determinar ahora su posición respecto al artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales suscrito entre el Estado español y la Santa Sede y con el desarrollo que dicho precepto ha tenido por obra de la Comisión mixta Iglesia-Estado constituida a tal efecto⁵¹.

Prescindiendo de las valoraciones críticas que por parte de la doctrina se han hecho del precepto concordado —que se refieren principalmente a su excesiva generalidad, así como a que por la trascendencia e importancia de la materia ésta debería de haber sido objeto de un acuerdo específico⁵²— lo cierto es que de su lectura parece deducirse la intención, al menos implícita, de las altas partes contratantes de excluir del mencionado precepto pactado una normativa o contenido jurídico de fondo.

La técnica así empleada, a la vez que otras remisiones imprecisas a futuros acuerdos de ejecución contenidos en el texto de otros Acuerdos (así, artículos III, IV y V del Acuerdo sobre Asuntos jurídicos; art. II y Protocolo final del Acuerdo sobre Asuntos económicos), vienen a constituir, como dice LÓPEZ ALARCÓN⁵³, «innovaciones muy realistas» que, si por un lado se corresponden a la evolución que va experimentando la organización de la Iglesia a partir del Vaticano II y que se traduce en su tendencia hacia la descentralización, por otro, «tienen en cuenta la estructura regional del Estado español, que habrá de conducir a encuentros o acuerdos entre el Episcopado y los órganos regionales».

El artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales parece inscribirse así en la línea según la cual el método pacticio se utilizaría aquí para establecer las bases de una futura regulación de la materia que, siendo fundamentalmente de desarrollo unilateral por parte del Estado⁵⁴, no excluye, sin embargo, el nuevo pacto —aunque no necesariamente al más alto nivel y dependiendo, en todo caso de la organización territorial del Estado— cuando la necesaria concreción de determinados aspectos de detalle pueda requerir la mutua actuación o entendimiento. Y, en tal sentido, la previsión de la creación de una Comisión mixta, Comisión mixta que igualmente se crea y funciona a nivel regional, viene a confirmarlo.

Y es en ese marco, consecuentemente, en donde se insertarían tanto el documento de la Comisión mixta Iglesia-Estado relativo al marco jurí-

⁵¹ Sobre el tema, vid. A. C. ALVAREZ CORTINA, *Bases para una cooperación eficaz...*, cit., *passim*.

⁵² Cfr. A. C. ALVAREZ CORTINA, *op. cit.*, pág. 320.

⁵³ Cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, «Organización de las confesiones religiosas en el Derecho español», en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1983, pág. 321.

⁵⁴ Cfr. P. A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, 2.ª ed., Milán 1978, especialmente págs. 160-161 y 163-165.

dico de actuación sobre el patrimonio histórico-artístico y su correlativo que contiene las normas que en desarrollo de su artículo 4 se han dictado para la realización del inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico-artístico y documental de la Iglesia española, como los Acuerdos suscritos en las distintas Comunidades Autónomas.

Llegando a las mismas conclusiones, pero empleando la técnica jurídica propia del Derecho Internacional, en cuanto se contempla la cuestión desde la perspectiva de la naturaleza jurídica del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales, como Tratado internacional suscrito por España con la Santa Sede, C. CORRAL⁵⁵ entiende que el artículo XV de dicho Acuerdo, al manifestar la intención, tanto por parte de la Iglesia como por parte del Estado de «concretar las bases para hacer efectivo el interés y la colaboración de ambos» contiene un claro ejemplo de lo que en la técnica del Derecho Internacional se conoce como *pactum de contrahendo* que la propia doctrina y jurisprudencia internacionales vienen a entender como «aquellas cláusulas que crean para las partes afectadas obligaciones jurídicas mutuas para realizar un subsiguiente acuerdo internacional». Y, en tal sentido, ese compromiso u obligación se habría materializado, igualmente, tanto mediante el referido Acuerdo sobre actuación mixta Iglesia-Estado que determina los criterios básicos de la misma —y su subsiguiente desarrollo del punto 4.º— como en los Acuerdos Comunidades Autónomas-Episcopado.

En estos términos, y desde la perspectiva de la regulación internacional de la cuestión, cabe preguntarse, igualmente, en qué situación se encuentran los Convenios suscritos entre las Comunidades Autónomas y la Iglesia Católica en relación con los suscritos al más alto nivel.

La respuesta común —así el propio CORRAL e I. ALDANONDO⁵⁶—, fundada en criterios de jerarquía normativa, concluye en determinar, evidentemente, la posición de superioridad del Tratado Internacional que, por tal, impediría la derogación, modificación o suspensión de las normas contenidas en los Tratados internacionales por parte de los contenidos normativos propios de los Acuerdos suscritos a inferior nivel, máxime cuando el propio Texto constitucional reserva a la competencia exclusiva del Estado —en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.13— la materia relativa a las relaciones internacionales.

Algún autor —en concreto, J. CALVO⁵⁷— ha tratado de precisar más esta posición, refiriéndose a que estos Convenios sólo se han planteado como una aplicación reglamentaria de materias reguladas bilateralmente.

Ambas respuestas no están exentas de razón, especialmente si tenemos

⁵⁵ *Incidencia de la legislación internacional...*, cit., especialmente apartado IV.

⁵⁶ Cfr. C. CORRAL, *Incidencia...*, cit., págs. 809-810; I. ALDANONDO, *Las Comunidades autónomas...*, cit., pág. 308.

⁵⁷ Cfr. J. CALVO, *Comunidades autónomas...*, cit., pág. 273.

en cuenta la posición de los Tratados internacionales una vez operada su recepción en nuestro ordenamiento y, por otro lado, si se tienen presentes, de hecho, las directrices que se siguen en los acuerdos autonómicos, que son, básicamente, las recogidas en el Acuerdo de la Comisión mixta.

Pero, no obstante, requieren alguna precisión, que es necesario exponer en cuanto que una observación más profunda nos introduce, de nuevo, en el examen del ejercicio de las atribuciones competenciales de las Comunidades Autónomas, esta vez en materia de relaciones internacionales, al tiempo que en un dato ya apuntado, la no publicación del documento de la Comisión mixta, lo que puede originar algunas dudas en cuanto a lo más arriba referido.

En efecto, si bien el artículo 149.1.3 de nuestra Constitución atribuye en exclusiva al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales y el artículo 93 de propio Texto constitucional no menciona, en orden a la autorización para la celebración de Tratados y su ulterior desarrollo en nuestro ordenamiento a las Comunidades Autónomas, entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía se produce, como dice DE MIGUEL ZARAGOZA⁵⁸, un salto cualitativo: la atribución en estos últimos de competencias de ejecución a casi todas las Comunidades Autónomas y a algunas el reconocimiento de un derecho de información⁵⁹.

El ejercicio de las referidas competencias ejecutivas en lo que afecte a materias atribuidas a la competencia de las respectivas Comunidades Autónomas, que ha sido estimada por el Tribunal Constitucional como «lógica consecuencia de la organización territorial del Estado»⁶⁰ ha sido definida por el propio Tribunal como «acto de concreción y aplicación de medidas legales en relación con situaciones determinadas»⁶¹. En cuanto ejercicio de una facultad de concreción en relación con la adopción de las correspondientes medidas legales en el seno de cada Comunidad Autónoma en materia de una competencia estatutariamente atribuida, como es la del patrimonio cultural, puesta en conexión con el hecho de que el artícu-

⁵⁸ Cfr. J. DE MIGUEL ZARAGOZA, «Las competencias “internacionales” de las Comunidades Autónomas», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1.339 (30 de noviembre de 1983), pág. 12.

⁵⁹ Señala el autor anteriormente citado que se reconoce un derecho de información y ejecución, en el Estatuto de Madrid, artículo 33; Estatuto Vasco, artículo 20; Estatuto de Cataluña, artículo 17; Estatuto Canario, artículo 35; Estatuto de Andalucía, artículo 23; Estatuto de Murcia, artículo 12; derecho de ejecución en el Estatuto de Castilla-León, artículo 7; Estatuto de Baleares, artículo 12; Estatuto de Extremadura, artículo 9; Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 34; Navarra, artículo 58; Asturias, artículo 12; Aragón, artículo 40.

⁶⁰ Conflicto de competencia 38/1982; sentencia de 8 de julio de 1982 (*B.O.E.* de 4 de agosto).

⁶¹ Conflicto de competencia 197/1981; sentencia de 5 de noviembre de 1981 (*B.O.E.* de 19 de noviembre de 1981). Igualmente, conflictos de competencia 220 y 230/1981, sentencia de 4 de mayo de 1982 (*B.O.E.* de 18 de mayo de 1982); recurso de inconstitucionalidad número 24/1982, sentencia de 14 de junio de 1982 (*B.O.E.* de 28 de junio de 1982); conflicto 36/1982, sentencia de 30 de junio de 1982 (*B.O.E.* de 16 de julio de 1982).

lo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales sólo establece unas bases muy generales de la futura actuación pacticia, nos lleva a plantearnos algunos interrogantes.

La ejecución, ¿se referirá al propio artículo XV en su generalidad o también ha de referirse al desarrollo que se produzca como consecuencia de los trabajos de la Comisión mixta que en él se crea y, por tanto, esa ejecución debe de atenerse en concreto y ahora a los criterios básicos sentidos por dicha Comisión? ¿Qué valor tiene el documento de la Comisión mixta como fijador de unos criterios básicos para la ejecución de una norma de un Tratado internacional cuando no ha sido publicado dicho documento en el *Boletín Oficial del Estado*? ¿Significa esa ausencia de publicación —con independencia de que por sí misma no puede hacer perder a dicho documento todos sus efectos— en este contexto concreto, que las Comunidades Autónomas puedan «desconocer» formalmente estos criterios? En este caso, las Comunidades Autónomas ¿ostentarían esta capacidad de ejecución pudiendo llegar incluso a actuar al margen o en contradicción con esos criterios? ¿Podrían, de producirse este evento, firmar estos pactos los respectivos Episcopados o éstos se verían vinculados por el Documento de la Comisión mixta en cuanto firmado por el Presidente de la Conferencia Episcopal Española?

Son todas ellas cuestiones que requieren una respuesta no siempre fácil. Y si, evidentemente, su planteamiento dista mucho de producirse ante la realidad en presencia —ya nos hemos referido a la coincidencia básica de los Acuerdos en el seno de las Comunidades Autónomas con los criterios fundamentales de la Comisión mixta— no quiere ello decir que la ulterior interpretación de los mismos, aunque no muestren una efectiva contradicción, puede requerir determinar si pueden ser llamados a aplicarse los criterios básicos en caso de conflicto. Pensemos en el ejemplo de la regulación más minuciosa de algunos aspectos en los Acuerdos de la Comisión mixta —ocurre esto en concreto en materia de inventarios y catalogación— que determine, en el seno de la Comisión mixta de alguna Comunidad Autónoma, la necesidad de acudir a dichos criterios. Aunque no puede llegarse a una solución fácil, algunos argumentos pueden darnos luz.

El primero de ellos, siguiendo la exposición C. CORRAL cuando se refiere a la naturaleza del *pactum de contrahendo* que se contiene en el artículo XV, el alcance de éste significaría —no sin ciertas cautelas derivadas de la formalización de los Acuerdos posteriores, en concreto, de su no publicación en el B.O.E.— su integración en la naturaleza de la norma de Derecho Internacional, tanto del propio artículo XV como del Documento y normas de la Comisión mixta.

De otro lado, la propia doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido, en materia de competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, en lo referente a las relaciones internacionales, que dicha ejecu-

ción «no puede poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable de los Tratados en que es parte»⁶².

Si dichos argumentos parecen solventar los problemas referidos a una posible diversidad o contradicción en función de la uniformidad que en base a los mismos se obtendría, la dificultad de su aplicación concreta deriva de que, insertadas las directrices básicas de la Comisión mixta en un documento con fuerza de Tratado internacional, la necesidad de su publicación en el *B.O.E.*, requerida indirectamente en el artículo 96⁶³ de nuestra Constitución para sus plenos efectos en el Derecho interno, no habiéndose producido, podría llegar a determinar su desconocimiento, al menos formalmente.

5. Pongo punto final con unas breves conclusiones deducidas de lo hasta ahora expuesto. Aunque en concurrencia con el Estado, las competencias asumidas en materia de patrimonio histórico-artístico por las Comunidades Autónomas pueden ejercerse por éstas de la forma que estimen más conveniente y adecuada, siendo una de ellas, precisamente, los Convenios o Acuerdos de colaboración con la Iglesia Católica —o con otras Confesiones— como titular de bienes culturales y con la finalidad apuntada de que, a través de ellos, se haga compatible, por exigencias derivadas del principio de libertad religiosa, la finalidad cultural y cultural o religiosa de estos bienes.

No cabe duda de que, a pesar de las soluciones apuntadas para resolver el problema de la prioridad de ordenamientos cuando la concurrencia apunta hacia cuestiones en que pueden chocar, se ha descargado fundamentalmente en las propias Comunidades Autónomas el ejercicio de hecho de las competencias en materia de patrimonio histórico-artístico, en función, más que de la propia atribución competencial, del traspaso de funciones y servicios y de los consiguientes medios financieros y técnicos, promoviéndose de esta forma un desarrollo efectivo de los Convenios de colaboración en la práctica totalidad de nuestras autonomías y pasando a un segundo plano —no sólo por razones meramente formales, como pueda ser la de su falta de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, sino también por evidentes razones funcionales y operativas— la regulación pacticia elaborada por la Comisión mixta Estado-Iglesia para el patrimonio cultural.

Situación que, a pesar de las disfunciones a que pueda dar lugar —y que fundamentalmente se traducen ya ahora en la anunciada irregularidad que se observa en la directiva común que pudiera constituir lo emanado de la Comisión mixta a nivel nacional ante la generalidad y falta de con-

⁶² Cfr. sentencia de 8 de julio de 1982, cit., nota 60.

⁶³ A cuyo tenor, «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno» ...

tenido concreto del artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales— puede calificarse, sin embargo, de realista, ya que, prescindiendo ahora del fundamento último de la atribución competencial en materia de cultura en general y de patrimonio histórico-artístico, en particular a las Comunidades Autónomas, la realización práctica de la política de coordinación de los planes de urbanismo —temas estrictamente locales— o su inserción en determinada política de promoción cultural —incluso turística— de determinada Comunidad Autónoma, permite seguir unas pautas concretas dentro del marco de su propio Acuerdo o Convenio. El desarrollo de cada uno de ellos, no obstante, proporcionará el material de trabajo indispensable para poder hacer una verdadera valoración de cuáles hayan sido o puedan ser sus frutos.