

las comunidades, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria, para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Para hacer efectivo este derecho, el parágrafo 3.º del mismo precepto, al tiempo que rechaza la confesionalidad del Estado, impone a los poderes públicos el deber de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y de mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones. En qué consistan esas relaciones de cooperación, así como la determinación del sistema a través del cual deban articularse son cuestiones que el texto constitucional deja sin precisar.

Lo cierto es que, como se ha afirmado recientemente, «la libertad religiosa rectamente entendida, esto es, teniendo en cuenta todas sus virtualidades, arrastra tras de sí no sólo la necesidad de su tutela individual sino también la exigencia del establecimiento de relaciones institucionales entre el Estado y las entidades propias de su dimensión colectiva: las confesiones religiosas»¹. Y esta exigencia, que hasta hace pocos años carecía de una proyección real y efectiva, con la sola excepción de los Acuerdos firmados entre el Estado español y la Santa Sede, en la actualidad se ha convertido ya en una realidad de muy diversa naturaleza, con la firma de Acuerdos entre el Estado español y diversas confesiones religiosas, así como de Convenios eclesiásticos menores, entre diversas autoridades de la jerarquía católica y las administraciones territoriales.

Anticipándose a esta realidad, hace ya una década el profesor Lombardía se preguntaba si serían conciliables un Derecho eclesiástico concebido como *legislatio libertatis* y un sistema de fuentes en el que jueguen un papel importante los Acuerdos con las confesiones religiosas. Él mismo respondía con la siguiente reflexión: «Yo no dudaría en dar una respuesta afirmativa. La experiencia italiana está demostrando que... cada vez se va viendo más claro que si muchas de las leyes que aprueba el Parlamento sólo son posibles previos pactos con los más diversos grupos sociales (Sindicato, Patronales, movimientos culturales e ideológicos no configurados como partidos políticos, etc.), no tiene mucho sentido renunciar al sistema de la legislación pactada precisamente en materia eclesiástica, donde tiene una tradición de siglos y se ha demostrado apto para resolver difícilísimas cuestiones en los más diversos contextos históricos y geográficos»². Él mismo confesa-

1 J. Fornés, 'El refuerzo de la autonomía de las confesiones en los Acuerdos españoles con confesiones religiosas minoritarias', en IC 34 (1994) 529.

2 'Opciones políticas y ciencia del Derecho eclesiástico español', en ADEE 1 (1985) 44.

ba, no obstante, que tal afirmación «no tiene un contenido exclusivamente técnico y son posibles y legítimas opciones de política eclesiástica de signo inverso»³.

En realidad la exigencia constitucional del artículo. 16, 3.º, sólo puede ser entendida si se parte de la consideración del fenómeno religioso como factor social específico⁴ que el Estado promociona y garantiza porque contribuye a la consolidación del bien social y si las relaciones de cooperación a que se refiere el citado precepto de la Constitución se inscriben dentro del fenómeno general de la participación de los grupos sociales en las decisiones del poder político que les afecten para lograr una mayor efectividad de las medidas adoptadas por los poderes públicos⁵. Por esta razón una adecuada interpretación del artículo 16, 3.º, del texto constitucional sólo puede hacerse partiendo de lo preceptuado por los artículos 1, 1.º, y 9, 2.º, del mismo, a tenor del cual «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La conjunción de los preceptos citados nos llevará a afirmar que la cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas perseguirá, como objetivo fundamental, la promoción por parte de los poderes públicos de la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sociales —confesiones religiosas— en que se integran, y la participación en las decisiones políticas que les afecten. Pero queda sin determinar cuáles deben ser los instrumentos jurídicos más adecuados para que los poderes públicos cooperen en la promoción de la libertad y la igualdad de las confesiones religiosas. Lo que parece claro es que estas relaciones de cooperación pueden dar lugar a la estipulación de Acuerdos entre los poderes públicos y las confesiones religiosas, pues la Constitución no impide ni prohíbe tal posibilidad, aunque del tenor del artículo 16 no se deduce que sea necesaria la existencia de normas pacticias como base del sistema de fuentes de Derecho eclesiástico.

3 Ibid., p. 45.

4 P. J. Viladrich, 'Los principios informadores del Derecho eclesiástico español', en *Derecho eclesiástico del Estado español* (Pamplona 1983) 234.

5 A. Motilla de la Calle, *Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español* (Barcelona 1985) 30.

A diferencia de los artículos 7 y 8 de la Constitución italiana⁶ la doctrina es unánime⁷ en afirmar que el artículo 16 de nuestra Carta Magna no constitucionaliza como forma de cooperación el establecimiento de Acuerdos. Pese a ello, no cabe duda de que tanto en el período de reforma política como en el período constituyente existen claras manifestaciones en los actos de los poderes legislativo y ejecutivo, para considerar los Acuerdos con las confesiones como fórmulas que desarrollan las relaciones de cooperación del artículo 16, 3.º⁸. Que el legislador constitucional, al hablar de relaciones de cooperación tenía en cuenta el hecho de las relaciones pacticias es algo que se desprende claramente de los trabajos parlamentarios que llevaron a la redacción de dicho precepto⁹. «Tal relación entre la Constitución y los Acuerdos con la Santa Sede era inevitable, dada la simultaneidad de la génesis, tanto de la Constitución como de los Acuerdos. Y así ha sido interpretado el artículo 16 de la Constitución cuando se han considerado los Acuerdos con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 como ejemplos de relaciones de cooperación, tanto por el gobierno, que los negoció, como

6 La redacción de los artículos 7 y 8 de la Constitución de la República Italiana, que entró en vigor el 1 de enero de 1948, es del siguiente tenor:

•Art. 7: El Estado y la Iglesia Católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos.

Sus relaciones están reguladas por los Pactos de Letrán. Las modificaciones de los pactos, aceptadas por ambas partes, no necesitan procedimiento de revisión constitucional.

Art. 8: Todas las confesiones religiosas son igualmente libres ante la ley.

Las confesiones religiosas distintas de la católica tienen el derecho de organizarse según sus estatutos, mientras no se opongan al ordenamiento jurídico italiano.

Sus relaciones con el Estado se regularán por leyes sobre la base de Acuerdos con los respectivos representantes.

(Textos tomados de la traducción de la Constitución italiana contenida en la obra *Leyes constitucionales* 1, Madrid 1959, 117-132).

7 P. Lombardía, 'Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español', en *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orto Giacchi*, 2 (Milano 1984) 333; Id., en *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico* (Milano 1981) 421-22; Id., 'Fuentes del Derecho eclesiástico español', en *Derecho eclesiástico...*, 141; A. Motilla, *Los Acuerdos...*, 32; D. Llamazares, *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia* (Madrid 1991) 212; M. E. Olmos, 'Estado actual de la ciencia del Derecho eclesiástico español', en *ADEE* 3 (1987) 229.

8 En el mismo sentido, A. Motilla, *Los Acuerdos...*, 32-33.

9 Así, por ejemplo, en los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación del texto constitucional encontramos una referencia de D. Manuel Fraga Iribarne, diputado por Alianza Popular, que parece dar a entender que los Acuerdos con la Iglesia Católica son una manifestación real del deber de cooperación: «... Las relaciones de cooperación facilitan su concreción, porque son susceptibles de precisar por la ley y por los inevitables Acuerdos con la Santa Sede y con las jerarquías católicas en su caso, y en los demás casos con quienes corresponda». Discusión en el Pleno del Congreso del Proyecto de Constitución, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 7 de julio de 1978, pp. 3975 a 3979.

por las cámaras legislativas, que autorizaron su ratificación en aplicación del artículo 94 de la Constitución; es decir, equiparándolos a los tratados internacionales»¹⁰.

Esta conexión entre el artículo 16 de la Constitución y los Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas está también presente en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980¹¹. En el número 1 este precepto de la ley prevé explícitamente la posibilidad de emanar fuentes bilaterales de Derecho eclesiástico: «El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española —expresión casi idéntica a la del artículo 16, 3.º, del texto Constitucional— establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales». Al concebir estos Acuerdos o Convenios como expresión de las relaciones de cooperación, entre el Estado y las confesiones religiosas, se está dando a entender que este precepto se fundamenta implícitamente en el número 3 del artículo 16 de la Constitución.

Esta relación quedó puesta de manifiesto claramente en la *Exposición de Motivos* del *Proyecto de Ley* presentado por el Gobierno, texto que desapareció en el *Dictamen* de la Comisión del Congreso, y que declaraba: «Se contempla la posibilidad de que las relaciones de cooperación de los poderes públicos con la Iglesia Católica y las demás confesiones se concreten en Convenios o Acuerdos de cooperación con aquellas Iglesias, confesiones o comunidades que, teniendo en cuenta las creencias de la sociedad española, hayan alcanzado notorio arraigo en España...»¹².

Por tanto, si bien puede afirmarse que el artículo 7, 1.º, de la Ley Orgánica de 1980 no impone la fórmula pacticia, como instrumento jurídico de cooperación, sí permite que dicho principio constitucional se concrete en su caso en fuentes bilaterales de Derecho eclesiástico, y ello no solamente con relación a las confesiones religiosas minoritarias, sino también con la Iglesia Católica. Estamos de acuerdo con el profesor Lombardía en que la voluntad del artículo 7 de la Ley Orgánica de referirse a los Acuerdos

10 P. Lombardía, 'Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas...', en *Nuove prospettive...*, 422; Id., en *Diritto, persona...*, 333. Sobre la génesis y el proceso de elaboración de los Acuerdos vid. J. M. Díaz Moreno, 'Historia del texto', en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*. Comentarios dirigidos por C. Corral y L. de Echeverría (Madrid 1980) 79-95.

11 -BOE- de 24 de julio de 1980.

12 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 17 de octubre de 1979, n. 77-I, p. 484.

con cualquier confesión religiosa, incluida la Iglesia Católica, si bien no ha podido influir en la naturaleza de los Acuerdos con la Santa Sede, por ser históricamente posterior a ellos, tiene una innegable eficacia jurídico-positiva, cual es dar entrada al principio de igualdad en la interpretación del alcance de los Acuerdos con otras confesiones¹³.

En definitiva, de conformidad con la legislación vigente en España, hay que distinguir diversos tipos de Acuerdos con las confesiones religiosas: por una parte, los firmados con la Santa Sede; por otra, los Acuerdos estipulados con las confesiones religiosas minoritarias y los que puedan firmarse en el futuro. Aunque el contenido concreto de estos dos tipos de Acuerdos sea similar pueden existir importantes diferencias que hacen referencia a su naturaleza jurídica, sujetos, ejecución, interpretación y extinción¹⁴. Junto a ellos cabe mencionar también la posibilidad y la existencia de Acuerdos firmados por las Comunidades Autónomas con la jerarquía católica.

2. LOS ACUERDOS FIRMADOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE

Como es sabido, el Concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado español en 1953 fue sustituido por una serie de Acuerdos que, en lo sustancial, vinieron a regular todas aquellas materias que pueden ser de interés para la Iglesia Católica. Son seis los Acuerdos suscritos entre la Santa Sede y el Estado español que están vigentes actualmente:

13 Considera el autor que el hecho de que cualquier confesión religiosa pueda tener regulada buena parte de su estatuto jurídico en el Derecho español, por normas de naturaleza pacticia, es una de las consecuencias que se han derivado de que el cambio político se hiciera por reforma y no por ruptura, y de que el Concordato de 1953 no fuera denunciado sino revisado mediante Acuerdos. Asimismo, como consecuencia del principio de igualdad y por voluntad del artículo 7 de la LOLR, este hecho es extensible no sólo a la Iglesia Católica, sino a todas las restantes confesiones: «Me parece que el modo en que se concibió en España el cambio político exigió que los obstáculos que el Concordato de 1953 suponía para los nuevos planteamientos fueran eliminados (...) por la vía de la revisión de mutuo acuerdo entre las partes, estipulado entrando en juego la personalidad internacional de la Santa Sede. Esta circunstancia ha pesado en la génesis y en el desarrollo normativo del artículo 16 de la Constitución, de tal suerte que, al relacionarse su fuerza histórica con las exigencias del principio de igualdad en materia religiosa, ha llevado a un sistema de fuentes del Derecho eclesiástico con la posibilidad de normas pacticias para todas las confesiones religiosas, basadas en la plena aceptación del principio *pacta sunt servanda*». 'Los Acuerdos entre el Estado...', en *Diritto, persona...*, 334-338; Id., en *Nuove prospettive...*, 422-431. Un comentario a esta postura doctrinal puede verse en M. J. Ciaurriz, 'Pedro Lombardía y la Constitución española de 1978', en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía* (Madrid 1989) 139-142.

14 D. Llamazares, *Derecho eclesiástico del Estado...*, 213.

- El Convenio de 5 de abril de 1962¹⁵, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia.
- Acuerdo de 28 de julio de 1976¹⁶, por el que el Estado español renuncia al llamado privilegio de presentación, en virtud del cual tenía cierta intervención en la designación de obispos y otras dignidades eclesiásticas, y por su parte la Santa Sede renuncia al privilegio del fuero, que otorgaba a los clérigos algunas ventajas procesales y en el cumplimiento de las penas.

En el *Preámbulo* de este Acuerdo las partes firmantes, «a la vista del proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años aún en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y el Estado; considerando que el Concilio Vaticano II, a su vez, estableció como principios fundamentales, a los que deben ajustarse las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia, tanto la mutua independencia de ambas partes, en su propio campo, cuanto una sana colaboración entre ellas; afirmó la libertad religiosa como derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad; y enseñó que la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos... juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación. Se comprometen, por tanto, a emprender de común acuerdo el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos...».

En cumplimiento del compromiso asumido, el 3 de enero de 1979 los plenipotenciarios de la Santa Sede y de España firmaron cuatro Acuerdos¹⁷, que, en líneas generales, versan sobre los siguientes temas:

- Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, que regula la personalidad jurídica de la Iglesia, de los órganos eclesiásticos y de las distintas manifestaciones asociativas de origen canónico en el ordenamiento jurídico español, el reconocimiento de eficacia civil del matrimonio canónico y de determinadas resoluciones canónicas, días festivos, actividades de carácter benéfico o asistencial, etc.
- Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, que regula tres grupos de cuestiones: el derecho a la educación religiosa y el correla-

15 Instrumento de ratificación de 29 de mayo de 1962, «BOE» de 20 de julio.

16 Instrumento de ratificación de 19 de agosto de 1976, «BOE» de 24 de septiembre.

17 Instrumentos de ratificación de 4 de diciembre de 1979, «BOE» de 15 de diciembre.

tivo derecho de la Iglesia de hacer efectiva su misión educativa; el respeto de los principios de igualdad religiosa y de expresión en los medios de comunicación social, que no deben dañar los sentimientos de los católicos, y, por último, el establecimiento de criterios de conservación y restauración del patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia y su disposición al servicio y goce de la sociedad.

- Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de clérigos y religiosos, que regula el Vicariato Castrense, el servicio militar de los clérigos y religiosos y los capellanes castrenses.
- Acuerdo sobre Asuntos Económicos, acerca de la financiación de la Iglesia, exenciones tributarias y beneficios fiscales a los que pueden acogerse los entes eclesiásticos.

Teniendo en cuenta que estos Acuerdos son suscritos tan sólo unos días después de la entrada en vigor de la Constitución, y un año antes de la promulgación de la LOLR, los dos problemas que con mayor virulencia se han debatido entre la doctrina eclesiasticista han sido la naturaleza jurídica de los mismos y su armonización con la Constitución y con la Ley Orgánica.

Con relación al primer tema, la doctrina¹⁸ estima que el Acuerdo de 1976 y los cuatro de 1979 constituyen convenciones bilaterales de Derecho público externo, ya que producen sus efectos en un ámbito jurídico distinto del de los respectivos ordenamientos del Estado y de la Iglesia. En todo caso la doctrina es unánime¹⁹ en afirmar que estos Acuerdos se asemejan a los Tratados Internacionales. Esta equiparación fue reconocida, como es

18 P. Lombardía, 'Fuentes del Derecho eclesiástico...', 143-44; A. Bernárdez Cantón, 'Reflexiones sobre la inserción de los Concordatos en el Derecho Internacional', en *Homenaje al Profesor Giménez Fernández*, I (Sevilla 1967) 1-40; J. Giménez y Martínez de Carvajal, 'El matrimonio canónico en el Proyecto de Ley por el que se modifica la regulación del matrimonio en el Código civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio', en *Revista de Derecho Privado* (1981) 660; L. Prieto Sanchis, 'Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución: problemas fundamentales', en *La Constitución española de 1978* (Madrid 1981) 344.

19 A modo de ejemplo, podemos citar a J. M. González del Valle, 'Posición jurídica de las confesiones religiosas', en *Derecho eclesiástico del Estado español* (ed. 1983) 287; M. López Alarcón, 'Las entidades religiosas', en *Derecho eclesiástico del Estado español*, 345; J. Calvo Álvarez, *Orden público y factor religioso en la Constitución española* (Pamplona 1983) 183; L. de Echeverría, 'Los Acuerdos entre la Santa Sede y España', en REDC 37 (1981) 431; J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español. Los Acuerdos de 1976 y 1979* (Pamplona 1980) 17; D. Llamazares - G. Suárez Pertierra, 'El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico', en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 61 (1980) 32; A. Viana Tomé, *Los Acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de igualdad* (Pamplona 1985) 173 ss.; A. Motilla, *Los Acuerdos...*, 53.

sabido, por el propio Tribunal Constitucional, en sentencia de 12 de noviembre de 1982²⁰.

En efecto, si se analiza el procedimiento seguido para la tramitación de estos Acuerdos, con la previa autorización de las Cortes y su posterior ratificación por el Congreso y el Senado, puede advertirse que la equiparación entre éstos y los Tratados Internacionales fue plena²¹.

Siendo ésta la naturaleza de los Acuerdos firmados con la Santa Sede no cabe dudar que constituyen una manifestación típica del desarrollo del deber constitucional de cooperación entre el Estado y la Iglesia Católica (art. 16, 3.º, de la Constitución), y que por ello se rigen también por las prescripciones constitucionales sobre los Tratados (arts. 93 a 96 de la Constitución). La consideración de los Acuerdos de 1976 y 1979 como tratados internacionales produce ciertamente una situación peculiar de la Iglesia Católica en el ordenamiento jurídico español, pero no por ello puede afirmarse que sea una situación discriminatoria para las restantes confesiones. La igualdad de las confesiones religiosas ante la ley no queda vulnerada por cuanto permanece intacto el derecho a la libertad religiosa de todas ellas. Tampoco se altera su derecho a mantener relaciones de cooperación con los poderes públicos, ni se limita el acceso de las demás confesiones a la vía de los Acuerdos o Convenios²². A estas consideraciones hay que añadir el hecho de que la Iglesia Católica y su órgano supremo de Gobierno, la Santa Sede, tienen reconocida personalidad jurídica internacional²³. La consecuencia jurídica más relevante de ese reconocimiento radica en la posibilidad de que la Santa Sede actúe en el orden internacional en defensa de sus derechos y pueda estipular Acuerdos concordatarios con los distin-

20 «No podemos menos de constatar que este Acuerdo del Estado español y la Santa Sede tiene rango de Tratado Internacional»: STC 66/1982, de 12 de noviembre, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 20 (1982) 1030. En sentido similar se han pronunciado las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1980 y de 2 de diciembre de 1981 con relación al Convenio español con la Santa Sede de 5 de abril de 1962.

21 Una exposición de la tramitación de los Acuerdos puede verse en C. Corral Salvador, 'Textos oficiales', en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España* (Madrid 1980) 777-810; A. Viana Tomé, *Los acuerdos...*, 175-76.

22 Cf. a este respecto A. Viana Tomé, *Los Acuerdos...*, 207-208.

23 A. Prieto Prieto, 'La personalidad jurídica de la Iglesia', en *El hecho religioso en la nueva Constitución española* (Salamanca 1979) 85: «Se trata... de una personalidad jurídica singular que agota una categoría. Es una personalidad jurídica independiente del Estado en un doble sentido, de reconocer éste su personalidad jurídica internacional (...) y su personalidad jurídica en el orden interno (...); perfecta por independiente de sus miembros y representantes; de Derecho Público por las normas que rigen su organización y funcionamiento en el orden interno (...) con una estructura que trasciende lo asociativo y lo fundacional; con unos fines totalizadores de la convivencia religiosa y asumidos como propios por el mismo Estado (...) y con un origen sociológico anterior al reconocimiento por el Estado».

tos Estados, participando activamente en la génesis, conclusión, interpretación y aplicación de tales acuerdos mediante el ejercicio del derecho de legación activa y pasiva, es decir, por vía diplomática. Como hemos señalado más arriba, estos Acuerdos tienen un carácter de Pactos de Derecho público externo a las partes contratantes, ya que establecen reglas de Derecho objetivo que, en virtud del principio *pacta sunt servanda*, vinculan a ambas partes en un ámbito jurídico superior al de sus respectivos ordenamientos²⁴. De ahí que la doctrina los haya equiparado a los tratados internacionales²⁵.

Con respecto a la segunda cuestión, es decir, la armonización de los Acuerdos firmados con la Santa Sede con la Constitución y con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, la doctrina suele recurrir a los principios reguladores de la relación entre las distintas fuentes del Derecho: el principio de la jerarquía, de la competencia y de la especialidad.

Con relación a la Constitución española, cabe señalar que si la tramitación de los Acuerdos con la Iglesia Católica ante las Cortes Generales se ha hecho siguiendo el procedimiento previsto para los tratados internacionales, la posición de los mismos en la jerarquía normativa deberá resolverse aplicando los principios y las reglas generales de interpretación de los tratados²⁶ y en concreto los artículos 93 a 96 del Texto Constitucional. Y a este respecto, el artículo 95, 1.º, excluye la posibilidad de contradicción entre el tratado y la Constitución, pues establece que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. Por su parte, los tratados válidamente celebrados forman parte del ordenamiento interno del Estado, una vez publicados en el «BOE». Pero sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional (art. 96, 1.º).

Este precepto, en opinión de J. Rodríguez-Zapata, ha asumido expresamente el principio internacional *pacta sunt servanda*. «La forma en la que

24 J. Giménez y Martínez de Carvajal, 'Los Concordatos en la actualidad', en *Derecho Canónico* (Pamplona 1974) 356; P. Lombardía, 'Fuentes del Derecho...', 145.

25 Esta orientación ha sido prácticamente unánime a partir de la obra de H. Wagnon, *Concordats et Droit International. Fondement, élaboration, valeur et cessation du Droit concordataire* (Gembloux 1935).

26 Vid. al respecto la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, adoptada el 23 de mayo de 1969, que se abrió a la firma por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados ese mismo día. Instrumento de adhesión de 16 de mayo de 1972. La presente Convención ha entrado en vigor, de forma general y para España, el 27 de enero de 1980. Véase también el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, que se adoptó en Viena el 21 de febrero de 1986 y al que España se ha adherido el 24 de julio de 1990.

nuestra Constitución interioriza el principio *pacta sunt servanda* se puede condensar, a mi juicio, en dos aforismos. En primer lugar, *pacta sunt recipienda*. Todos los tratados formarán parte de nuestro ordenamiento y, en base a nuestra tradición, en forma automática. En segundo lugar, *pacta recepta sunt servanda*, lo que implica que, una vez adoptados, habrá que recurrir al *contrarius consensus* para que España se desligue de las obligaciones asumidas y adoptadas por su Derecho»²⁷.

Por el contrario, el profesor Llamazares entiende que los Acuerdos se sitúan en el ámbito del Derecho público interno, sin que sea necesaria ni su asimilación artificiosa a los tratados internacionales ni menos situarlos en el campo del Derecho público externo. Se trata, en su opinión, de Acuerdos que «no tienen naturaleza distinta que el AES, salvo que tienen el rango de ley, si bien que ordinaria»²⁸.

Por otra parte, como afirma A. Motilla, la peculiar naturaleza jurídica de los Acuerdos con la Iglesia Católica fue un escollo no resuelto por la Ley de Libertad Religiosa, en su esfuerzo por someter todo Acuerdo de cooperación a un régimen común²⁹. Hay que tener presente que los Acuerdos fueron suscritos con anterioridad a la Ley Orgánica, pero también que ésta pretendió establecer el marco jurídico al que deberían reconducirse todos los Acuerdos o Convenios de cooperación.

En opinión de J. Rodríguez-Zapata, en el supuesto de los tratados estamos ante auténticas leyes especiales pactadas que se desvían del Derecho común estatal y que ostentan un rango jerárquico superior al de la ley ordinaria: «El tratado internacional sería considerado como ley, e incluso como ley especial, pero además como una ley especial que debe prevalecer contra toda norma general posterior que no haya sido emanada por el mismo procedimiento de ésta. Se fundaría esta especial característica en su carácter de ley pactada, o si se quiere, ley reforzada, derivado de su nexo internacional, en virtud de que el ordenamiento le ha otorgado tipicidad pero separada de las demás fuentes del Derecho interno»³⁰. En este mismo sentido se han pronunciado algunas sentencias del Tribunal Supremo³¹.

27 'Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad', en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30 (1981) 494.

28 'Actitud de la España democrática ante la Iglesia', en *Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos. Experiencia española e italiana* (Madrid 1987) 167.

29 *Los Acuerdos...*, 53.

30 *Constitución. Tratados internacionales y sistema de fuentes del Derecho* (Bolonía 1976) 292.

31 STS 27 febrero 1970; 17 junio 1971; 17 junio 1974, citadas por J. Rodríguez-Zapata, en loc. cit., p. 283-87.

Asimismo el profesor Santaolalla afirma que, aparte de la Constitución, ninguna norma posterior al Tratado puede prevalecer sobre lo dispuesto en el mismo. Éste reconoce dos únicos cauces de alteración, el procedimiento previsto en el propio tratado y el reconocido en el Derecho internacional general, de forma que no cabe modificar por otras vías lo en él dispuesto. Podrá afirmarse, en consecuencia, que los tratados y convenios internacionales tienen primacía sobre las leyes y demás fuentes subordinadas del Derecho interno³².

Sin embargo, consideramos que el principio de la jerarquía resulta insuficiente a los efectos de determinar la relación entre los Acuerdos y las leyes orgánicas, y en concreto la LOLR. Habrá que acudir al principio de la competencia y al de la especialidad para plantear adecuadamente la cuestión. En este sentido, el profesor Llamazares entiende que la posición de las leyes orgánicas sobre derechos fundamentales viene determinada por el principio de la competencia, en virtud del cual, en materia de desarrollo de los derechos fundamentales, priman sobre cualquier otra fuente dada su competencia exclusiva y excluyente para regular esas materias por disposición constitucional (art. 81, 1, de la Constitución española)³³. En su opinión, tanto la existencia de los Acuerdos como su relación con las otras normas de Derecho eclesiástico responden al principio de especialidad. «Desde el punto de vista del Derecho interno, esas Leyes orgánicas ocupan un rango jerárquico superior a los Acuerdos con la Iglesia Católica... La Ley Orgánica de Libertad Religiosa se aplica también a la Iglesia Católica, configurándose los Acuerdos como Derecho especial compatible con lo dispuesto en la Ley»³⁴. Y añade que esto tiene especial relevancia por lo que se refiere a la naturaleza de los Acuerdos porque «se asimilan por analogía a los tratados internacionales, pero, evidentemente, son otra cosa».

Sin embargo, hay que tener presente que, si constitucional resulta la reserva de Ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales que hace el artículo 81, 1.º, también lo es la imposibilidad de que la normativa del tratado sea derogada, modificada o suspendida al margen del procedimiento previsto en el mismo tratado o en las normas generales del Derecho internacional (art. 96, 1.º). El complejo proceso de elaboración y modificación de los Acuerdos, como tratados internacionales, los coloca por encima de otras leyes estatales, ordinarias u orgánicas³⁵. En este senti-

32 F. Santaolalla López, 'Los Tratados, como fuente del Derecho en la Constitución', en *Revista de Administración Pública*, 90 (1979) 17.

33 *Derecho eclesiástico...*, 236.

34 'Actitud de la España democrática...', 166.

35 A. Martínez Blanco, *Derecho eclesiástico del Estado*, vol. II (Madrid 1993) 52.

do estamos de acuerdo con A. Viana Tomé ³⁶ en que en base a los principios de competencia y especialidad la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y sus normas de desarrollo serían de aplicación subsidiaria en todas aquellas materias no reguladas de forma directa por los Acuerdos. Pero éstos desplegarían toda su eficacia cuando resulte claro el ámbito de aplicación de sus cláusulas normativas. «Los Acuerdos con la Iglesia Católica adquieren en el sistema español una autonomía o sustantividad propia en cuanto constituyen un bloque normativo primariamente aplicable a los supuestos que regulan. Las normas unilateralmente dictadas por el Estado (...) no derogan ni modifican el complejo normativo bilateral, sino que congelan su aplicación a los supuestos ya contemplados por ellos» ³⁷.

Aparte todas estas consideraciones estamos de acuerdo con quienes opinan que será en todo caso la labor integradora de la jurisprudencia la que vaya determinando la situación de los tratados en el sistema de fuentes del Derecho y ofrezca soluciones concretas a los conflictos que, en la práctica, puedan plantearse ³⁸.

3. LOS ACUERDOS CON OTRAS CONFESIONES RELIGIOSAS

Como ya hemos visto, el artículo 7, 1.º, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa contempla la posibilidad, hoy ya real, de que el Estado establezca Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas que estén inscritas en el Registro correspondiente y hayan alcanzado notorio arraigo en España, tanto por su ámbito como por su número de creyentes. «En todo caso —dispone la ley— estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

La redacción del citado precepto de la Ley Orgánica ha suscitado diversos problemas entre la doctrina, que hacen referencia fundamentalmente a la determinación de las partes firmantes, la noción jurídica indeterminada del concepto histórico-sociológico del notorio arraigo, el contenido que deben tener los Acuerdos de cooperación, su ejecución, las formas de modificación y extinción, etc.

³⁶ *Los Acuerdos...*, 191-92.

³⁷ *Ibid.*, p. 195. En apoyo de esta opinión pareció pronunciarse la Dirección General de Asuntos Religiosos, en Resolución de 11 de marzo de 1982 (-BOE- n. 76, de 30 de marzo) sobre inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el Registro de entidades religiosas, que, en el n. 5, establece que en la aplicación de una norma de desarrollo de la LOLR, como es el RD de 9 de enero de 1981, se procederá siempre de conformidad con lo establecido en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre la Santa Sede y el Estado español.

³⁸ Cf. A. Motilla, *Los Acuerdos...* 55; J. Rodríguez-Zapata, 'Los Tratados internacionales...', 498.

Pero sin duda el tema más escabroso que plantean estos Acuerdos o Convenios de cooperación es el de su naturaleza jurídica. Algunos autores asimilan estos acuerdos a las leyes paccionadas del Derecho navarro³⁹. Estas leyes son dictadas en virtud de un pacto al que llegan los representantes del pueblo navarro y el Estado. Tales representantes no gozan de personalidad jurídica internacional, pero sí ostentan suficiente personalidad jurídica para representar y obligar legalmente a Navarra. Las dos partes pueden pactar sobre determinadas materias de interés común, y estos pactos sólo podrán ser alterados con el consentimiento de las partes contratantes.

Esta equiparación fue propuesta entre la doctrina española por P. Lombardía, para quien los Acuerdos con las confesiones religiosas no pertenecen al Derecho internacional, aunque tampoco al puramente interno del Estado. En su opinión, «precisamente por necesidades de equiparación con los acuerdos con la Santa Sede, también a los Convenios estipulados por el Estado con confesiones sin personalidad internacional tendrá que aplicarse una concepción maximalista... Como los Concordatos, también estos Acuerdos con confesiones distintas de la Iglesia Católica serían actos vinculantes para el Estado en un ordenamiento que surge en el momento mismo en que el Estado y las confesiones acatólicas estipulan el acuerdo. Este ordenamiento, aunque no se identifica con el internacional, tampoco es el interno del Estado. La ley que aprueba el Acuerdo se dictaría en cumplimiento de una obligación de Derecho externo y, por tanto, no podrían derogarla los órganos legislativos estatales, sin contar con la voluntad de la confesión signataria... Tal concepción de los Acuerdos, que tantas reservas puede encontrar y de hecho ha encontrado en la doctrina italiana, creo que habrá de aceptarse en el Derecho español, con las exigencias de equiparación en las relaciones de cooperación de todas las confesiones que impone el artículo 16, 3.º, de la Constitución.

Por otra parte, no es extraña al Derecho español la idea de pacto normativo con sujeto sin personalidad internacional, que pesa efectivamente sobre la vigencia de una ley estatal, con toda la fuerza del principio *pacta sunt servanda*. Basta recordar la noción de ley pactada, tan importante en relación con las fuentes del Derecho navarro, tanto público como privado»⁴⁰.

Esta misma opinión ha sido defendida por A. Motilla, para quien la naturaleza de los Acuerdos con las confesiones sólo encuentra una patente

39 Sobre la noción de ley paccionada en el Derecho navarro puede verse R. Aizpún, *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra* (Pamplona 1952); J. I. del Burgo, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra* (Pamplona 1968).

40 'Los Acuerdos entre el Estado...', en *Nuove prospettive...*, 427-30; y en *Diritto, persona...*, 336-38.

similitud con una peculiar figura jurídica de nuestro ordenamiento que es la ley paccionada del Derecho navarro⁴¹. Para explicar esta similitud, Motilla se apoya en las dos fases en que se descompone el iter aprobatorio, que indican dos actos, sucesivos y complementarios, que han de adecuarse: el Proyecto de Acuerdo, que expresa la voluntad bilateral de las partes, y la Ley, que nace de la voluntad unilateral de las Cortes. La Ley y el Acuerdo, que constituyen el elemento formal y material se presentan en la realidad jurídica, en la dinámica del sistema de fuentes, como una unidad que puede ser denominada ley de naturaleza paccionada. En su opinión, esta calificación tiene la virtualidad de aproximar los acuerdos de la Ley Orgánica a la naturaleza de ley-pacto que poseen en nuestro ordenamiento los Tratados internacionales y el Concordato⁴².

Esta postura ha sido criticada desde otro sector de la doctrina, que entiende que entre el Derecho público interno y el Derecho internacional no existe un pretendido tercer género, ya que el Derecho público externo, al que se ha aludido en algunos casos, no es otra cosa que el Derecho internacional⁴³: «Entre el Derecho estatal y el Derecho internacional *non datur tertium*. Un ordenamiento jurídico intermedio, al faltarle necesariamente la garantía de la exigibilidad positiva, es hoy y será siempre una utopía»⁴⁴.

En este sentido algunos autores, partiendo del hecho de que las confesiones religiosas distintas de la católica no ostentan personalidad jurídica internacional, han optado por reconducir los Convenios por ellas firmados al Derecho interno⁴⁵, de modo similar a los *intese* del Derecho italiano. «Estos Acuerdos —explica A. Viana—, en cuanto que se estipulan con grupos religiosos sin personalidad internacional, podrán ser calificados como pactos de Derecho público interno. Sin embargo, en virtud precisamente de su nexo convencional, ostentarían, al resultar aprobados por la ley parlamentaria, una especial fuerza de resistencia frente a la normativa posterior que pretendiese derogarlos sin contar con la voluntad de la otra parte... Si lo que se pretende es la permanencia del convenio frente a la normativa

41 *Los Acuerdos...*, 336-37.

42 Id., 'Fuentes pacticias del Derecho eclesiástico español', en ADEE 3 (1987) especialmente 196-97.

43 D. Llamazares, *Derecho eclesiástico...*, 222.

44 A. M. Rouco Varela, 'Los Tratados de las Iglesias protestantes con los Estados', en *La institución concordataria en la actualidad. Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico* (Salamanca 1971) 133.

45 J. M. González del Valle, 'Posición jurídica de las confesiones religiosas', en *Derecho eclesiástico del Estado español* (Pamplona 1983) 283-84; L. F. Prieto Sanchis, 'Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución: problemas fundamentales', en *La Constitución española de 1978* (Madrid 1981) 344.

unilateral, no parece necesaria la referencia a un nuevo ordenamiento extraño al estatal y al internacional, sino más bien una vinculación de las partes a lo pactado en virtud del principio *pacta sunt servanda*. A tales efectos, jugarían un papel muy importante las llamadas cláusulas amistosas de los Acuerdos, insertas en los convenios alemanes más recientes y presentes también en la *Intesa* estipulada recientemente entre el Gobierno italiano y la Mesa Valdense»⁴⁶.

También J. Martínez-Torrón estima que la naturaleza jurídica de estos Acuerdos se corresponde con las normas de Derecho interno porque desde el punto de vista de su inserción en el sistema español de fuentes no es fácil atribuirles una naturaleza diversa a la de una norma unilateral. No responden, como los Concordatos, a una obligación contraída por el Estado respecto a una entidad situada extramuros de sus fronteras y dotada de personalidad jurídica en el Derecho internacional, sino que obedecen únicamente a la voluntad expresada por el legislador, de traducir en una norma de Derecho interno el compromiso adquirido por el Estado con una de las instituciones que operan en su territorio para proporcionarles un estatuto jurídico específico⁴⁷.

Ésta es la tesis que ha defendido el profesor Llamazares⁴⁸. Entiende el autor que son muchas las razones que avalan esta interpretación, de negarles el carácter de leyes paccionadas. De acuerdo con el proceso de formación del pacto, «con quien la confesión acuerda es con el Gobierno que, sobre la base del Acuerdo, envía al Parlamento un Proyecto de ley... Si tenemos en cuenta el proceso de formación del Acuerdo, llegaremos, más bien, a la conclusión de que se trata de un Acuerdo entre una confesión y el Gobierno, que sólo puede comprometerse a aquello para lo que tiene competencia: a enviarle al Parlamento como Proyecto de ley y a intentar que sea aprobado por éste, utilizando sus propios recursos parlamentarios, pero nada más. El Acuerdo no pasa de ser un mero presupuesto y un momento procesal de la formación de la voluntad del Parlamento». Recuerda que los Acuerdos del artículo 7, 1.º, no son obligados para el Estado. «Son uno de los instrumentos y cauces de cooperación con las Iglesias. Pero... ni el único ni un instrumento imprescindible. El Estado puede optar por encauzar esta cooperación unilateralmente... El Acuerdo es con el Gobierno y no puede quedar comprometida la soberanía del Parlamento». Y concluye que estamos ante una ley unilateral ordinaria, de Derecho público interno.

46 *Los Acuerdos...*, 204-205.

47 'Jerarquía y antinomias de las fuentes del nuevo Derecho eclesiástico español', en ADEF 3 (1987) 146.

48 *Derecho eclesiástico del Estado...*, 222-225.

En esta misma línea se afirma que los Acuerdos y Convenios constituyen un Derecho especial compatible con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y se insertan dentro del ámbito del Derecho público interno. «Son un medio técnico, aunque no el único, en orden a la promoción por parte del Estado de la libertad e igualdad de los ciudadanos y los colectivos en materia religiosa... Su fuerza vinculante reside ahí, en ser instrumentos de la valoración positiva por parte del Estado del derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos, así como de la personalización de la relación»⁴⁹.

En consecuencia, este sector de la doctrina entiende que el Acuerdo no es más que el procedimiento que utiliza el poder ejecutivo para elaborar un proyecto de ley en el que se tienen en cuenta las propuestas hechas por las confesiones religiosas⁵⁰. El ejecutivo podrá enviar el Proyecto de ley al Parlamento, pero no puede limitar la soberanía de éste. Lo que no podrá hacer el Gobierno es presentar como proyecto de ley algo distinto a lo acordado, ya que está vinculado por el principio *pacta sunt servanda*. Pero el Parlamento sí puede modificar total o parcialmente los acuerdos en virtud del principio de soberanía parlamentaria.

Con la firma de los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE) y la Comisión Islámica de España (CIE) y su aprobación por leyes de 10 de noviembre de 1992⁵¹ ha quedado bastante clarificada la cuestión de cuál sea la naturaleza jurídica de los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Ya en ese mismo año, Souto adelantaba que la determinación del procedimiento a seguir en la tramitación de los Proyectos de ley de estos Acuerdos y, en concreto, el hecho de que se siguiera el procedimiento ordinario con la consiguiente admisión y debate de enmiendas, no sólo a la totalidad, sino también al articulado, podría resolver el debate doctrinal de esta cuestión. Advertía, no obstante, que la soberanía del Parlamento quedaba suficientemente respetada y garantizada si se limita la admisión de enmiendas a la totalidad y no al articulado, de tal manera que pueda aprobar o rechazar el Acuerdo pero no modificarlo⁵². Son las Cortes las que deciden soberanamente el procedimiento de

49 C. Serrano Postigo, 'Los Acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas', en ADEE 4 (1988) 102.

50 A. Fernández Coronado, 'Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) y la Federación de Comunidades Israelitas (FCI). Consideraciones sobre los textos definitivos', en ADEE 7 (1991) 576-77.

51 ·BOE· de 12 de noviembre de 1992.

52 ·Esta opción —añadía— es plenamente viable y está prevista en el procedimiento de tramitación en lectura única. Para ello es necesario que la naturaleza del Proyecto de Ley lo aconseje o su

aprobación, aunque guiadas, como señala A. Motilla, por el más exacto cumplimiento del principio *pacta sunt servanda* y la rapidez del proceso ⁵³.

Y, en efecto, éste fue el procedimiento que se siguió, no el procedimiento ordinario de tramitación de las leyes, esto es, el procedimiento legislativo común, sino el especial de lectura única ⁵⁴, más acorde con la naturaleza del proyecto, en que el debate se hace sobre la totalidad y se somete a votación única ⁵⁵.

En nuestra opinión, conviene distinguir el acuerdo de voluntades entre la confesión religiosa y el Gobierno español, por una parte, que C. Cardia define como «instrumento típico y especial, de negociación legislativa capaz de definir jurídicamente un sistema de relaciones bilaterales» ⁵⁶, y que constituye el presupuesto necesario de la ley reguladora de las relaciones de cooperación y, por otra, la ley de aprobación, que es el medio a través del cual el contenido del Acuerdo entra a formar parte del ordenamiento jurídico estatal ⁵⁷. Esta ley constituye la expresión de la aprobación por las Cortes y la manifestación de la voluntad del Estado de vincularse al Acuerdo, a la vez que es el instrumento necesario para incorporar a nuestro ordenamiento jurídico el convenio estipulado ⁵⁸, de ahí que las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, que aprobaron los Acuerdos de cooperación con las

simplicidad lo permita y, así, lo acuerde el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de portavoces. El debate será de totalidad y se someterá a votación única, de manera que si la votación es favorable quedará aprobado y, si fuere desfavorable, quedará rechazado. Si se acepta este procedimiento, el contenido del Acuerdo quedará salvaguardado, reservando al Acuerdo propiamente dicho, entre el Gobierno y la confesión, la condición de voluntad inicial del acto complejo, en que consistiría el Acuerdo y que debe ser complementado por la voluntad del legislador, mediante la promulgación de la Ley por la que se aprueba el Acuerdo: *Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias* (Madrid 1992) 62-63.

53 'Algunas consideraciones en torno a la naturaleza jurídica y eficacia normativa de los Acuerdos aprobados según el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa', en ADEE 10 (1994) 360-61 y nota 28.

54 Cf. artículo 150 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*, de 10 de febrero de 1982 (-BOE- de 5 de marzo) y artículo 129 del *Reglamento del Senado* de 26 de mayo de 1982 (-BOE- de 30 de junio).

55 La Mesa de la Cámara acordó, en la sesión de 27 de junio de 1992, tramitar como enmiendas de totalidad de devolución todas las que se presenten al Acuerdo aprobado por la Ley y constitutivo del Anexo a la misma, así como clarificar las enmiendas que se presenten al texto mismo del Proyecto de Ley, y no a su Anexo, en los términos que resulten de lo dispuesto por el artículo 110 del Reglamento, con excepción de aquellas que incidan sobre el contenido del Acuerdo, que se tramitarán como de totalidad de devolución: BOCG, *Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de Ley*, n. 90-1, de 27 de junio de 1992, p. 1.

56 *Stato e confessioni religiose* (Bologna 1988) 151.

57 En este mismo sentido se han manifestado M. E. Olmos Ortega, 'Los Acuerdos con la FERF-DE, FCI y CIE', en *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes* (Salamanca 1994) 103; A. Motilla, 'Algunas consideraciones...', 354.

58 A. Motilla, 'Algunas consideraciones...', 357 y 365.

tres confesiones religiosas no católicas en España, se hayan configurado como leyes con un artículo único que incorporan en su Anexo el texto de los Acuerdos.

Estos Acuerdos no pueden ser considerados meros presupuestos políticos de la ley, sino verdaderos actos jurídicos, presupuesto necesario y vinculante, y las Cortes no pueden modificar el texto del Acuerdo, pues en tal caso la ley resultante sería una ley nueva, unilateral, y no fruto de un acuerdo de cooperación entre el Gobierno y los representantes de la confesión. De modificarse el texto del Acuerdo en el Parlamento deberían volverse a tratar las enmiendas con las confesiones religiosas, para llegar a un nuevo Acuerdo.

Como vemos la naturaleza jurídica de esta figura es ciertamente compleja y novedosa. Quizá tenga parte de razón Martínez Blanco al afirmar que forman parte de un ordenamiento jurídico propio, un *tertium genus*, que está por encima del Derecho interno y por debajo del Derecho internacional⁵⁹. En todo caso, entendemos que aun tratándose de leyes ordinarias, son leyes que presentan una cierta especialidad, que están reforzadas, en cuanto presentan determinadas peculiaridades en el proceso de formación de las mismas y en su eficacia, desde el momento en que exigen un acuerdo, fruto de negociación previa, entre el Gobierno y las confesiones respectivas⁶⁰. Así parece haberlo entendido también el Consejo de Estado, al calificar estos Acuerdos como «Convenios de Derecho Público, si bien sometidos a la decisión final de las Cortes»⁶¹.

4. LOS CONVENIOS ECLESIASTICOS MENORES

De acuerdo con el artículo 9, 2.º, de la Constitución española, los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad, tanto de

59 *Derecho eclesiástico del-Estado*, 2 (Madrid 1993) 57.

60 M. E. Olmos, 'Los Acuerdos...', 105. Así parece desprenderse también del tenor literal de las *Memorias explicativas de los Proyectos de Ley* por los que se aprueban los Acuerdos de cooperación del Estado con cada una de las tres confesiones, en los que se afirma que cada uno de estos Acuerdos «se enmarca dentro de la cooperación del Estado con las confesiones religiosas que establece el artículo 7 de la LOLR de 5 de julio de 1980 como una forma concreta de cooperación que, con carácter general, preve el artículo 16, 3.º, de la Constitución, sin agotar ni impedir otros modos y formas de cooperación, incluida la que pueda proceder de la actuación unilateral del Estado... El texto del Acuerdo de cooperación... es el resultado de la voluntad negociadora de la representación estatal de los interlocutores religiosos, después de un amplio período de consultas...»: Secretaría General del Congreso de los Diputados, *Comunidades Religiosas Evangélicas, Islámicas e Israelitas. Documentación*, n. 98, julio 1992, pp. 193-203.

61 *Dictamen relativo al Proyecto de Acuerdo con la FEREDE y FCI*, de 31 de enero de 1991, del expediente 55.707.

los ciudadanos como de los grupos, sea real y efectiva, y a tal efecto deben remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Es precisamente, en esta exigencia constitucional, que afecta a todos los poderes públicos, de defensa y promoción de las condiciones necesarias para que la libertad sea real y efectiva, así como en la misma definición del Estado social y democrático de Derecho, en la que encuentra el fundamento último la necesidad de cooperación con las confesiones religiosas⁶². Y recordemos que el mandato constitucional del artículo 16, 3.º, de establecer relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas vincula a todos los poderes públicos, esto es, tanto al ejecutivo como al legislativo y judicial de todas las administraciones territoriales⁶³, y, por tanto, no solamente al Estado Central sino también a las Comunidades Autónomas. De ahí que, en ocasiones, tomando como punto de partida la organización territorial del Estado que la Constitución establece y la distribución de competencias, las Comunidades Autónomas hayan regulado el factor religioso, unas veces de forma unilateral, otras mediante acuerdos, hasta el momento, con la jerarquía de la Iglesia Católica. A este conjunto de normas se ha venido a denominar *Derecho eclesiástico autonómico*, expresión con la que se quiere significar la importancia de normas y relaciones de significación religiosa que tienen su origen en el hecho político regional⁶⁴.

Pero cuando hablamos en este punto concreto de convenios eclesiásticos menores no nos referimos sólo a las fuentes bilaterales del Derecho eclesiástico autonómico, sino también a otro tipo de acuerdos o convenios de ámbito estatal que se han firmado con la jerarquía católica. Hasta este momento, y sin ánimo de exhaustividad, se han firmado los siguientes acuerdos de ámbito estatal:

- En cumplimiento de lo previsto en el artículo 15 del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, el 30 de octubre de 1980 el cardenal presidente de la Conferencia Episcopal española y el ministro de Cultura, en representación de la Comisión mixta, firmaron un documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre patrimonio histórico-artístico, que establece los criterios sustanciales en torno a los cuales se desarrollará esta regulación. El 30 de marzo de 1982 se elaboró un Acuerdo sobre normas con arreglo a las cuales deberá regirse la

62 M. J. Roca, *Naturaleza jurídica de los convenios eclesiásticos menores* (Pamplona 1993) 33.

63 Cf. al respecto M. López Alarcón, 'Relevancia específica del factor religioso', en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor P. Lombardía* (Madrid 1989) 467.

64 A. Martínez Blanco, 'Hacia un Derecho eclesiástico autonómico', en ADEE 4 (1988) 416.

realización del inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico-artístico y documental de la Iglesia española, por una Comisión mixta ⁶⁵.

- El 24 de julio de 1985 se firmó un Acuerdo Marco sobre asistencia religiosa católica en Centros Hospitalarios Públicos, por los ministros de Justicia y Sanidad y Consumo y el presidente de la Conferencia Episcopal Española ⁶⁶. El 25 de abril de 1986, y en aplicación de ese Acuerdo Marco, el director general del Instituto Nacional de la Salud y el presidente de la Conferencia Episcopal Española firmaron un Convenio sobre asistencia religiosa católica en los Centros Hospitalarios del Instituto Nacional de la Salud ⁶⁷.
- El presidente de la Conferencia Episcopal Española y el ministro de Justicia español firmaron el 20 de mayo de 1993 un Acuerdo para garantizar la asistencia espiritual de los católicos internados en establecimientos penitenciarios ⁶⁸.
- Los mismos representantes de la Conferencia Episcopal Española y del Ministerio de Justicia estipularon, el 17 de enero de 1994, un Acuerdo de cooperación en materia de prestación social de los objetos de conciencia ^{68 bis}.

También cabe mencionar el Acuerdo sobre aplicación del impuesto de sociedades a las entidades eclesiásticas, elaborado por la Comisión técnica Iglesia-Estado español, el 10 de octubre de 1980 ⁶⁹, en cumplimiento del Acuerdo sobre Asuntos Económicos.

A nivel autonómico son muy numerosos los convenios que se han suscrito. La mayoría de ellos han sido firmados por un solo Ordinario. Hay que tener en cuenta que algunas Comunidades Autónomas pertenecen al territorio de una sola Diócesis. Éste es el caso de los Convenios de la Región de Murcia, Cantabria, Asturias o La Rioja ⁷⁰. En otras ocasiones la diferente división territorial del Estado y de la Iglesia dificulta la determinación de los

65 REDC 39 (1983) 534-35.

66 •BOE• de 21 de diciembre de 1985. Este Acuerdo se firmó en cumplimiento de los convenios en el artículo IV, 2, del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979.

67 BCEE 10, abril-junio 1986, pp. 102-108.

68 •BOE• n. 298, de 14 de diciembre. El Acuerdo ha sido comentado por M. Moreno Antón en la REDC 51 (1994) 199-216.

68^{bis} BCEE, 28 de enero de 1994, pp. 35-6. Vid. el comentario realizado por M. J. Roca al citado Acuerdo, en IC 35 (1995) 267-86.

69 •BOE• n. 111, de 9 de mayo de 1981.

70 En la Comunidad Foral de Navarra, aunque además de la Diócesis de Pamplona está la de Tudela, actualmente el Oficio Capital está atribuido a la misma persona, por lo que los convenios de esta Comunidad los firma un sólo ordinario. Vid. M. J. Roca, *Naturaleza jurídica...*, p. 192, nota 31.

sujetos firmantes⁷¹. Por último, otros Convenios han sido firmados por los obispos de varias Diócesis⁷².

Por supuesto las Comunidades Autónomas sólo podrán firmar Acuerdos con aquellas confesiones religiosas que estén presentes en su territorio⁷³ y sobre aquellas materias que sean de su competencia, de acuerdo con lo que establecen los artículos 148 y 149 de la Constitución. Entre las materias que pueden incidir en el estudio del Derecho eclesiástico autonómico, cabría señalar las siguientes:

1. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (art. 148, 1, 16.^a).
2. Fomento de la cultura y de la investigación (art. 148, 1, 17.^a).
3. Promoción y ordenación del turismo y de la adecuada utilización del ocio en su ámbito territorial (art. 148, 1, 18.^a y 19.^a).
4. Asistencia social (art. 148, 1, 20.^a).
5. Sanidad e higiene (art. 148, 1, 21.^a).
6. Ejecución de los servicios de la Seguridad Social (art. 149, 1, 17.^a).
7. Desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales del régimen de prensa, radio y televisión y en general de todos los medios de comunicación social (art. 149, 1, 27.^a).
8. Gestión del patrimonio cultural, artístico y monumental, museos, bibliotecas y archivos (arts. 148, 1, 15.^a y 149, 1, 28.^a).
9. Organización del sistema financiero y tributario (arts. 156 y 157).

De todas ellas ha sido sin duda la materia del patrimonio histórico-artístico⁷⁴ el ámbito en que con mayor intensidad han intervenido las Comunidades Autónomas en materia de Derecho eclesiástico⁷⁵. También se han

71 Un cuadro comparativo del mapa autonómico y de las circunscripciones eclesiásticas puede verse en I. Aldanondo Salaverría, 'Las Comunidades Autónomas, el Estado y los Bienes culturales eclesiásticos', en IC 24 (1984) 354-55.

72 Ejemplos de estos convenios son los firmados sobre patrimonio histórico-artístico de las Comunidades del País vasco con los obispos de Bilbao, Vitoria y San Sebastián, o los firmados en Andalucía por los arzobispos de Sevilla y Granada y el obispo de Córdoba como delegado de los demás obispos andaluces, etc.

73 M. E. Olmos Ortega, *La regulación del factor religioso en las Comunidades autónomas españolas* (Salamanca 1991) 89.

74 I. C. Ibán, 'El sistema de fuentes del Derecho eclesiástico', en *Curso de Derecho eclesiástico* (Madrid 1991) 161.

75 Sobre este tema pueden verse los siguientes estudios: A. Martínez Blanco, 'Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades Autónomas sobre patrimonio cultural', en ADEE 1 (1985) 363-67; C. Seco - J. Borrero, 'La Comisión mixta Junta de Andalucía-Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía para el patrimonio cultural', en ADEE 3 (1987) 451-57; A. C. Álvarez Cortina, 'Función práctica de los Acuerdos Iglesia-Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico-artístico', en

firmado convenios en materia de días festivos, sobre la que las Comunidades Autónomas tienen reconocidas algunas competencias⁷⁶, pues, sin perjuicio de que el artículo 3 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos establezca que «de común acuerdo se determinará qué otras festividades religiosas —además de los domingos— son reconocidas como días festivos la solución que se adoptó⁷⁷ fue fijar una serie de festividades de ámbito nacional, que no pueden ser alteradas⁷⁸ y otras que pueden ser sustituidas por otras por decisión de las Comunidades Autónomas⁷⁹.

Asimismo las Comunidades Autónomas pueden emanar disposiciones, convenidas o no, sobre aquellas materias en las que tengan transferidas competencias. A modo de ejemplo, existen normas en materia de enseñanza, en el ámbito de la sanidad, por lo que se refiere a la asistencia religiosa hospitalaria, en materia de asociaciones, etc.⁸⁰.

Pero la problemática más relevante que plantean todos estos convenios eclesiásticos, que venimos calificando «menores», gira en torno a dos temas: la determinación de los sujetos firmantes y la naturaleza jurídica de los mismos.

Con relación al primer aspecto, por parte de la autoridad civil hemos visto que en algunos casos estos Convenios o Acuerdos son firmados por el ministro o ministros competentes, o bien por una Comisión Mixta designada al efecto. En la mayoría de los casos, no obstante, estos Acuerdos se firman en el ámbito y dentro de los límites de una Comunidad Autónoma. Serán, pues, los sujetos de aquellas instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma que fije su Estatuto de Autonomía y leyes de Gobierno respectivas: las Asambleas legislativas o Parlamento de las Comunidades Autónomas, con potestad legislativa, el Gobierno autonómico, a quien corresponde la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad regla-

ADEE 4 (1988) 265-85; C. Presas Barrosa, 'El tratamiento jurídico del patrimonio histórico en posesión de la Iglesia Católica desde las autonomías', en ADEE 5 (1989) 297-315; Id., 'El inventario de los bienes muebles eclesiásticos balear. Acuerdos al respecto', en ADEE 8 (1992) 559-64; M. I. Aldanondo, 'Balance actual del desarrollo y ejecución de los Acuerdos entre la Iglesia Católica y las Comunidades Autónomas sobre patrimonio histórico', en REDC 46 (1989) 649-666.

76 RD 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo y jornadas especiales y descanso; RD 1346/1985, de 3 de noviembre, que modifica el artículo 45 del anterior RD. Vid., asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de enero de 1985. Cf. M. Goti Ordeñana, 'Competencias en la designación de fiestas', en ADEE 5 (1989) 267-90.

77 RD 1346/1989, de 3 de noviembre (•BOE• de 7 de noviembre).

78 El 15 de agosto, 1 de noviembre, 8 de diciembre y Viernes Santo.

79 6 de enero, 19 de marzo y 25 de julio.

80 El ADEE contiene una sección dedicada a la legislación de las Comunidades Autónomas del Estado español. También puede verse una relación de los convenios autonómicos firmados hasta 1990 en M. E. Olmos Ortega, *La regulación del factor religioso...*, 149-56.

mentaria, y en su caso los consejeros, como miembros del Gobierno y jefes de departamento en las Consejerías respectivas⁸¹.

Por parte de la Iglesia, en principio serán los obispos los interlocutores naturales, ya que son ellos quienes ostentan, en las Iglesias Particulares, la potestad legislativa, ejecutiva y judicial, a tenor del Derecho (can. 391 del CIC), y en otros casos, cuando se trate de convenios de ámbito nacional, la Conferencia Episcopal⁸². Pero dados los inconvenientes, a que aludíamos más arriba, provocados por la diferente organización territorial de la Iglesia y del Estado español, las dificultades existentes en el momento de la colaboración se han intentado solucionar a través de la creación de Secretariados Interdiocesanos para las relaciones con los organismos autonómicos de los que forman parte los obispos con jurisdicción en el territorio de la Comunidad Autónoma⁸³. Asimismo se han constituido Comisiones Regionales en los territorios de las Comunidades Autónomas para tratar el tema del patrimonio cultural, con competencia para promover y coordinar la acción de las Diócesis y mantener relaciones con los entes autonómicos.

Es obvio que tanto los Secretariados como las Comisiones sólo gozan de competencias ejecutivas y carecen de potestad legislativa. Los acuerdos que adopten, por tanto, y las normas que puedan emanar, sólo tendrán valor jurídico y eficacia vinculante cuando sean incorporadas por el obispo al Derecho interno de cada Diócesis⁸⁴, pues «que los obispos pueden estipular convenios con las autoridades civiles —tratándose, claro, del propio territorio— no está en contradicción ni con el Derecho ni con la praxis»⁸⁵.

81 M. E. Olmos, *La regulación del factor religioso...*, 89-96.

82 A. Martínez Blanco afirma que «no existiendo en España regiones eclesiásticas propiamente dichas, es decir, agrupaciones de Provincias eclesiásticas, el órgano de la organización eclesiástica intermedia o provincial, de diálogo con las Comunidades Autónomas pluriprovinciales será por lo común la Conferencia Episcopal provincial. A veces dos de ellas»: 'El diálogo entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales', en *Estudios de Derecho canónico y Derecho eclesiástico en homenaje al Profesor Maldonado* (Madrid 1983) 403. Sin embargo, aunque el canon 448, 2.º del CIC admite la posibilidad de que sea erigida una Conferencia Episcopal para un territorio mayor o menor al de una misma nación, con intervención de la Santa Sede, puesto que en España aún no se ha llevado a efecto esta posibilidad, prescindiremos de la terminología utilizada por el profesor Martínez Blanco, que puede inducir a error.

83 Cf. sobre este punto I. Aldanondo Salaverría, 'Las Comunidades Autónomas...', 340 ss.

84 Cf. canon 391 del CIC. Puede verse asimismo el canon 474, con relación a los actos de la Curia llamados a producir efectos jurídicos. Vid., al respecto, A. Motilla, 'Fuentes pacticias del Derecho español', en ADEE 3 (1987) 189.

85 C. Corral Salvador, 'Conferencias Episcopales, ordenamiento civil y comunidad política', en *Las Conferencias Episcopales hoy* (Salamanca 1977) 146. Según el autor, «dichos convenios no habría inconveniente de considerarlos también de Derecho administrativo, pero canónico... Es un Derecho que, atendiendo a su fuerza vinculante, se le podría denominar con la terminología de algunos eclesiasticistas italianos de ley o leyes reforzadas»: *ibid.*, p. 152.

Con relación a la naturaleza jurídica de estos Acuerdos o Convenios, al tratarse de una técnica jurídica relativamente reciente en España, resulta ciertamente difícil determinar su encuadre jurídico. Por otra parte un análisis comparativo de los diferentes convenios hasta el momento firmados no aporta excesiva luz al tema, pues, como señala la profesora Roca, si atendemos a las autoridades firmantes, a la forma de publicación y a la regulación autonómica de las competencias y régimen de la actividad del presidente, el Consejo de Gobierno y la Administración autonómica, «no hay correspondencia entre las autoridades que suscriben el convenio y la distinta integración de éstos en los respectivos ordenamientos autonómicos»⁸⁶.

Así, por ejemplo, según M. J. Roca, en las distintas fuentes por ella consultadas se encuentran Convenios firmados por un consejero y que son publicados como Órdenes ministeriales⁸⁷; en otros casos el Convenio es suscrito por el presidente autonómico y se publica oficialmente como Resolución de la Dirección General de Cultura⁸⁸. Algunos Convenios firmados por presidentes autonómicos no han sido publicados oficialmente⁸⁹. Entre los publicados, algunos, como el de patrimonio cultural de Andalucía, figura como anexo a una Orden de la Consejería de Cultura⁹⁰; otros, como los de las Comunidades de Galicia, Cantabria y Castilla-La Mancha, los hacen públicos como Acuerdos o Convenios, sin figurar como anexo a una orden o resolución⁹¹ y, por último, el Convenio entre la Diócesis de Cartagena y la Región de Murcia figura como anexo a una Resolución de la Dirección Regional de Cultura⁹².

Otros Convenios han sido suscritos por Consejeros de Gobierno y aparecen publicados, en ocasiones, con rango de Orden, como los de Aragón, de Madrid y de Cataluña, sobre asistencia religiosa⁹³; o como Acuerdos o

86 *Naturaleza jurídica de los convenios eclesiásticos menores*, 172-73. En las pp. 171 a 176 contiene un amplio elenco de los acuerdos firmados. Nos apoyamos en los datos que la autora nos ofrece, en la exposición de este punto concreto.

81 Convenios en materia de asistencia religiosa en la Comunidad Autónoma Catalana, DOGC, n. 780, 19 de diciembre de 1986, pp. 4284-85.

88 Acuerdo y Reglamento sobre patrimonio histórico-artístico en la Comunidad Foral Navarra, BO de las Diócesis de Pamplona-Tudela, año 130, enero (1987) 23 y BOCEE n. 14 (1987) 109-10.

89 M. J. Roca, *Naturaleza jurídica*, 174.

90 BOJA, 6 de mayo de 1986, pp. 1412-13, Orden de 2 de abril de 1986 de la Consejería de Cultura.

91 BOG n. 107, 5 de junio de 1985; BOCM n. 19, 13 de mayo de 1986, pp. 696-97; BOC n. 28, 10 de febrero de 1986, pp. 325-26.

92 BORM 6 de febrero de 1986, pp. 460-61, Resolución de 2 de enero de 1986 de la Dirección Regional de Cultura.

93 BOA n. 40, 14 de noviembre de 1984, pp. 734-55, Orden de 9 de noviembre de 1984; DOGC n. 780, 19 de diciembre de 1986, pp. 4284-85, Ordenes Ministeriales de 10 de diciembre de 1986; BOM n. 114, 19 de junio de 1987, p. 4.

Convenios, como el de las Islas Baleares⁹⁴; como Acuerdo del Consejo de Gobierno, en el caso del Acuerdo de Andalucía sobre asistencia religiosa⁹⁵, y como Resolución del Consejero de Cultura, el del Patrimonio histórico-artístico del País Vasco⁹⁶.

Con los datos apuntados se comprende fácilmente que es plenamente justificado el debate doctrinal acerca de cuál es realmente la naturaleza jurídica de estos Convenios. Parece claro que algunos de ellos pueden tener carácter normativo, mientras que otros serán convenios de gestión o de desarrollo y su naturaleza jurídica se acercará a la del reglamento, si bien en su origen proceden de un acto negocial o de un previo acuerdo de voluntades. Veamos en qué términos se ha desarrollado dicho debate y cuáles son las posturas doctrinales más significativas.

A. Martínez Blanco, que ha estudiado en profundidad el tema en nuestro ordenamiento jurídico, considera que «los Acuerdos de carácter y valor jurídico pertenecen al Derecho público externo como manifestación de un tercer ordenamiento, ni externo ni internacional, que es el ordenamiento interpotestativo. Pero simultáneamente tales acuerdos, Iglesia-Comunidad Autónoma (...) pertenecen al orden interno público del Estado y de la Iglesia. Desde el punto de vista interno del Estado, tales Acuerdos constituyen lo que la doctrina ha denominado Convenios interadministrativos de coordinación o Convenios entre entes públicos internos al Estado... En el ámbito del Derecho público de la Iglesia tales pactos constituyen la expresión de un Derecho particular diocesano o regional según los casos»⁹⁷.

Recuerda el autor que por el contenido y formalidades de tales pactos puede hablarse de Acuerdos normativos o de Convenios de gestión entre la Iglesia y las Comunidades Autónomas. Los Acuerdos normativos son verdaderas leyes autonómicas y canónicas a la vez, ya que tienen rango normativo y crean Derecho vinculante para las partes pactantes, por lo que exigen la aprobación de los órganos legislativos competentes, es decir, la Asamblea o Parlamento Regional y el obispo o el Concilio con el obispo. Los Convenios de gestión, por el contrario, son pactos no legislativos, sino de desarrollo y aplicación de normas legales o reglamentarias existentes.

94 BOCAIB 10 de junio de 1985, pp. 221-23.

95 BOJA n. 22, 17 de marzo de 1987, pp. 844-46. Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de diciembre de 1986.

96 BOPV de 3 de abril de 1986, pp. 1844-96.

97 'Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades Autónomas sobre patrimonio cultural', en ADEE 1 (1985) 365-66.

Llamazares, sin embargo, entiende que los posibles Acuerdos de las Comunidades Autónomas con la Iglesia Católica sólo podrán ser acuerdos de ejecución y, por tanto, de mero carácter administrativo ⁹⁸.

Por contra, E. Bajet considera que, si bien este régimen de Acuerdos no se puede parangonar al género de los tratados internacionales, tampoco cabe calificarlos de Convenios de Derecho público interno de las Comunidades Autónomas, y menos aún de Derecho público administrativo. Por su naturaleza y configuración pueden responder a un género jurídico no ajeno al Derecho español, como es la noción de ley paccionada, figura importante en las fuentes del Derecho navarro ⁹⁹. En su opinión, lo que se vendría a producir en estos Convenios sería un pacto normativo que se instrumentalizaría en atención a las condiciones subjetivas de las partes, a través de un acto jurídico de carácter unilateral. «La ley que daría relevancia jurídica en el seno de la Comunidad Autónoma al Acuerdo obligaría a éste cual si fuera, por emplear una expresión clásica, un *negozio di diritto esterno* de la Comunidad Autónoma», y el papel de estas leyes convenidas con respecto al ordenamiento interno de la Comunidad Autónoma cabría parangonarlo con el de los Acuerdos internacionales con respecto al ordenamiento español ¹⁰⁰.

M. J. Roca estima que «los convenios eclesiásticos son en rigor un acuerdo, una concertación de dos sujetos sobre la medida de una obligación de carácter público» ¹⁰¹, y en este sentido guardan semejanza con los Convenios inter-administrativos de cooperación. Admite, sin embargo, que tanto en los Convenios sobre patrimonio como en los de asistencia religiosa se encuentran rasgos que aproximan esta figura a la del reglamento ¹⁰². De hecho, los Convenios sobre patrimonio de las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las Islas Baleares reciben el nombre de Reglamento, y en algunos casos, como ocurre con el convenio de Andalucía sobre asistencia religiosa, forman parte del Reglamento de los centros hospitalarios públicos. Sin embargo, ciertamente, estos Convenios no pueden asimilarse a los Reglamentos jurídicos.

A la asimilación de estos Acuerdos a los Reglamentos suele objetarse que el contenido de los mismos nunca puede ser normativo, porque se limita a aplicar el Derecho objetivo vigente. Sin embargo, aun cuando los Con-

98 *Derecho eclesiástico del Estado...*, 249.

99 'Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales', en IC 23 (1983) 870.

100 *Ibid.*, 872-75.

101 *Naturaleza jurídica de los convenios eclesiásticos menores*, 155.

102 *Ibid.*, pp. 160-61.

venios menores se apoyen en un acuerdo previo que los autoriza, ello no implica que su contenido nunca pueda ser normativo¹⁰³.

Para J. Calvo Otero podría aplicarse a estos Convenios el sistema de Convenios inter-gubernativos, puesto que hasta el momento no han actuado por parte de las Comunidades Autónomas los Parlamentos legislativos, sino los Gobiernos. «Esto plantea, por parte de la Iglesia, una delimitación formal de las actuaciones en ellos de los obispos, que no debería eludir la precisión del poder o función que ejercen en tales convenios»¹⁰⁴.

M. Baena del Alcázar reconoce que nos encontramos ante documentos de carácter híbrido que hay que calificar como verdaderos Pactos o Acuerdos, es decir, como actos auténticamente negociales, como conciertos o convenios¹⁰⁵. Se trata, en su opinión, 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.

Para clarificar el tema¹⁰⁶ veamos cuál es el procedimiento ordinario de elaboración de estos Acuerdos. Si nos ceñimos al ámbito autonómico, estos Convenios eclesiásticos pueden ser firmados o ratificados por las Asambleas o Parlamentos Legislativos de las Comunidades Autónomas, en materias sobre las que tengan competencia legislativa. La negociación y elaboración del Acuerdo se llevaría a cabo por los representantes del Gobierno autonómico o Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa y los representantes legales de las confesiones. Se presenta un Proyecto de Acuerdo que será aprobado por el Gobierno autonómico o Comisión Legislativa y firmado

103 Estamos de acuerdo con la Profesora Roca en que habrá que examinar cómo están formuladas las proposiciones jurídicas que sirven de base a estos Acuerdos y comprobar si se fija con detalle el objeto posible de los Convenios y las peculiaridades del régimen jurídico de las actividades a las que se refieren. Si las habilitaciones en las que se basan los Convenios descienden a estos extremos, los Acuerdos que se estipulen para su ejecución se limitarán a aplicar el marco normativo previamente establecido, por lo que su carácter será meramente negocial y no creador del Derecho. Ahora bien, si por el contrario la norma habilitante se limita a autorizar la celebración de los Convenios sin mayores precisiones, habrá que admitir que el Convenio es un acto de aplicación de una norma previa, pero también es (o puede ser) normativo en la medida en que establezca un régimen jurídico específico, para la regulación de su objeto, que no estaba predeterminado en la norma de autorización: loc. cit., pp. 164-65; A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas* (Madrid 1982) 109-111.

104 'Comunidades Autónomas y Derecho eclesiástico del Estado', en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural* (Salamanca 1987) 272.

105 'Los Acuerdos entre las Comunidades Autónomas y las Diócesis o provincias eclesiásticas españolas', en *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado. Actas del II Simposio Hispano-alemán* (Madrid 1987) 33-34.

106 Puede verse al respecto la exposición sintética que del tema hace M. E. Olmos, *La regulación del factor religioso...*, 111 ss.

por el presidente autonómico o presidente de la Comisión y el representante designado al efecto por el Pleno de la Asamblea Legislativa y su promulgación en nombre del rey, por su presidente con la subsiguiente publicación en el «Diario» o «Boletín Oficial» del Gobierno Autonómico. Estos serán Acuerdos legislativos.

En otros casos los Acuerdos o Convenios —administrativos— se firmarán o ratificarán por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o sus representantes, sin ratificación parlamentaria, al afectar a materias propias de la competencia administrativa. La elaboración y negociación se llevará a cabo por el Gobierno o las Consejerías respectivas y los representantes de las confesiones, se elevará y aprobará por el Gobierno autonómico y, finalmente, una vez firmado por el presidente del Gobierno o representante y el representante legal de las confesiones, se publicará en el «Boletín Oficial» correspondiente.

Veamos ahora qué naturaleza jurídica tienen los Acuerdos que hasta el momento se han firmado en España. Por el momento sólo se han firmado este tipo de Acuerdos o Convenios menores con las autoridades de la Iglesia Católica. Todos los Acuerdos suscritos tienen la naturaleza de verdaderos Convenios de gestión y «no contienen, de conformidad con esta naturaleza..., facultades de resolución en los campos civil y eclesiástico, que sólo por ley autonómica y ley eclesiástica, Acuerdo normativo formalmente tramitado, podrían ostentar»¹⁰⁷. Todos ellos tienen como común denominador que están firmados por el Gobierno autonómico o su representante y ninguno está firmado o ratificado por la Asamblea u órgano legislativo de la Comunidad Autónoma. Además todos tienen un mismo marco jurídico: los Acuerdos firmados entre el Estado español y la Santa Sede, las normas de la Constitución española y los Estatutos de Autonomía¹⁰⁸. De este modo, como afirma A. Martínez Blanco, los Acuerdos vigentes del Estado español con la Santa Sede ejercen una influencia decisiva en las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Iglesias particulares en el triple sentido de límite para la actuación de este nivel intermedio, punto de partida para su desarrollo y principio inspirador de su actividad de diálogo¹⁰⁹.

Todo ello nos lleva a concluir que los Pactos hasta ahora firmados por las Iglesias regionales con las Comunidades Autónomas constituyen Pactos institucionales de Derecho público externo. Para el Estado, convenios interadministrativos de cooperación; para la Iglesia, Derecho particular. Por su

107 A. Martínez Blanco, 'Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades Autónomas...', 366.

108 M. E. Olmos, *La regulación del factor religioso...*, 113 y 138.

109 'El diálogo entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales', 418.

contenido y nivel de formalización en el ámbito estatal, son meros convenios de gestión, y no Acuerdos normativos¹¹⁰.

5. CONCLUSIONES

Si ya la Declaración conciliar *Dignitatis Humanae* sobre la libertad religiosa reconocía que «la protección del derecho de libertad religiosa concierne tanto a los ciudadanos como a los grupos sociales, a los poderes civiles como a la Iglesia y otras comunidades religiosas, de manera propia a cada uno de ellos, conforme a su obligación respecto al bien común... El poder público debe, pues, asumir eficazmente la protección de la libertad religiosa de todos los ciudadanos por medio de justas leyes y otros medios adecuados...» (n. 6), cuando en 1978 se promulgó la Constitución española, el artículo 16, 3.º, constitucionalizó la exigencia de cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas, como instrumento de promoción de la libertad de los individuos y de los grupos sociales en que se integran. En la práctica estas relaciones de cooperación se han llevado a cabo mediante la estipulación de Acuerdos de muy diversa naturaleza:

a) Los Acuerdos suscritos entre el Estado español y la Iglesia Católica, por una parte, que al gozar de la categoría de tratados internacionales, están sujetos, para su interpretación y modificación, a las prescripciones que sobre los mismos prevé la Constitución y, por tanto, sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho internacional. Esta peculiar naturaleza jurídica no implica discriminación alguna hacia las restantes confesiones religiosas, por cuanto queda salvaguardada la libertad religiosa de las mismas y la posibilidad de que puedan firmar Acuerdos de cooperación que no podrán tener en ningún caso la categoría de tratados internacionales, al carecer dichas confesiones de personalidad jurídica internacional.

b) Con el resto de las confesiones religiosas las relaciones de cooperación tendrán que hacerse en el marco de lo previsto por el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa. A este respecto uno de los temas doctrinalmente más debatidos es la determinación de la naturaleza jurídica de los Acuerdos firmados hasta el momento con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israe-

110 En el mismo sentido, A. Martínez Blanco, 'Naturaleza jurídica de los pactos...', 367.

litas de España y con la Comisión Islámica de España. Se trata de Acuerdos de Derecho interno, que entran a formar parte del ordenamiento jurídico estatal por medio de una ley ordinaria.

Ésta, sin embargo, reviste una cierta especialidad, ya que en realidad constituye el instrumento jurídico por medio del cual adquiere eficacia el previo acuerdo de voluntades entre el Estado y la confesión religiosa correspondiente.

c) Por último, los deberes constitucionales de cooperación con las confesiones religiosas y de promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, que prevén los artículos 16, 3.º, y 9, 2.º, vinculan no sólo al Estado sino a todos los poderes públicos. En aplicación de estos preceptos se han suscrito numerosos Convenios, de ámbito muy diverso, por parte de las Comunidades Autónomas, y en ocasiones por representantes del Gobierno Central, hasta el momento solamente con la jerarquía católica. Con relación a la naturaleza jurídica de estos Acuerdos o Convenios conviene señalar que ninguno de los hasta ahora firmados tiene naturaleza de Convenio normativo. Todos ellos son Convenios de gestión y presentan un mismo marco jurídico: la Constitución española, los Acuerdos firmados entre el Estado español y la Santa Sede y los Estatutos de Autonomía.

Lourdes Ruano Espina

Universidad de Salamanca