



# LOS ACUERDOS ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO ESPAÑOL. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU APLICACIÓN PRÁCTICA TRAS MÁS DE CUARENTA AÑOS DE VIGENCIA

---

---

*Ricardo García García*<sup>1</sup>

Fechas de recepción y aceptación: 18/11/2021, 10/03/2022

*Resumen:* Se analizan los Acuerdos con la Iglesia Católica en el contexto del camino a la libertad religiosa en España, tanto en su naturaleza jurídica como en su posible derogación o modificación. Desde el análisis de algunos de los problemas jurídicos que se han planteado en su aplicación, se estudia si, en verdad, se están aplicando o no, así como el derecho común ha sido en muchas ocasiones la base específica para la resolución de los conflictos en su aplicación práctica.

*Palabras clave:* Acuerdos Iglesia-Estado, modificación, denuncia o derogación unilateral, aplicación práctica, soluciones legales.

*Abstract:* The Agreements with the Catholic Church are analysed in the context of the path to religious freedom in Spain, both in their legal nature and in their possible derogation or modification. From the analysis of some of the legal problems that have arisen in their application, it is studied whether, in truth, they are being applied or not, as well as how the common law has been in many occasions the specific basis for the resolution of conflicts in their practical application.

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Eclesiástico de la Universidad Autónoma de Madrid. Correspondencia: Universidad autónoma de Madrid. Ciudad universitaria de Cantoblanco. 28049 Madrid. España. E-mail: Ricardo.garcia@uam.es



*Keywords:* Church-State Agreements, modification, denunciation or unilateral derogation, practical application, legal solutions.

*Sumario:* 1. Acuerdos como instrumento de transición para la libertad religiosa; 2. Su encuadre jurídico: ¿Qué son?; 3. Su posible modificación, o no; 4. Los Acuerdos y los problemas jurídicos que han ido verificándose desde su contenido. Las modificaciones de hecho; 5. Diez conclusiones.

## I. ACUERDOS COMO INSTRUMENTO DE TRANSICIÓN PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA

Para comprender la realidad jurídica actual, resulta necesario conocer y partir de la historia jurídica constitucional existente en nuestro país. Tras ese acervo, se llega a la Constitución Española, desde una transición a la democracia absolutamente ejemplar y espejo para otros países con realidades políticas similares a la española.

La transición democrática española ha sido todo un ejemplo, y el derecho de libertad religiosa ha sido uno de sus elementos de éxito. Coincidió con Martínez-Torrón cuando afirma que:

*“Pero tal análisis también tiene interés más allá de nuestras fronteras. Sobre todo, por una razón: porque la situación por la que atravesaba España entonces no es única ni irreplicable; al contrario. Y, aunque la historia y las circunstancias de cada nación son singulares, existen entre muchos países analogías suficientemente significativas como para que valga la pena dirigir la mirada hacia lo que hace 25 años sucedía en España. No me refiero sólo a las analogías relativas a la situación política stricto sensu, sino también a las que se extienden a otras cuestiones como las circunstancias socio religiosas o las pautas culturales predominantes”*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cf. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Transición democrática y libertad religiosa», en *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos* 53 (2005) p. 185.

Son muchos los trabajos que podemos encontrar sobre la transición democrática en España relacionados con el paso a la libertad religiosa. Por todos, cf. ROMINA DE CARLI, R., *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, Madrid, 2009, o también, IBÁN PÉREZ, C.I., Transición política, integración europea y libertad religiosa, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 85 (1994-1995) pp. 129-138.



El marco jurídico en el que se aprueban los cuerdos es especialmente singular, estábamos en el pleno proceso de la llamada *transición democrática* en España. Sin lugar a dudas, el contexto forma parte de las páginas más brillantes de la historia de España, como señalaba el Cardenal D. Antonio Cañizares en una conferencia en el Colegio Notarial de Valencia con motivo del 40 aniversario de la Constitución española, titulada “*Iglesia y Estado en el Régimen Constitucional*”<sup>3</sup>. El Cardenal recalcó el importante papel de la Iglesia en la gestación de la Constitución, un papel fundamental, pero, no reconocido: “*Aún hoy en día no se le reconoce a la Iglesia su papel clave y, sin embargo, sin ella no hubiera sido posible la Constitución*”, en todo caso, coincido con él cuando afirma que “*la Carta Magna es una Constitución de concordia y la Iglesia fue la que facilitó esa concordia en España antes de que lo hicieran los políticos*”<sup>4</sup>.

Fruto de esa transición, se aprobó la actual y vigente Constitución Española de 1978. En ella existen numerosas disposiciones relacionadas con la libertad religiosa, pero, sin duda el artículo central es el 16 donde se consigna el siguiente régimen jurídico:

*Art. 16: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.*

<sup>3</sup> Cf. CAÑIZARES LLOVERA, A., «Iglesia y Estado en el Régimen Constitucional», en [https://valencia.notariado.org/portal/noticias/-/asset\\_publisher/V3kCUm4K8nMX/content/id/627403](https://valencia.notariado.org/portal/noticias/-/asset_publisher/V3kCUm4K8nMX/content/id/627403) (consultada 10.05.2020). Conferencia impartida en el Colegio Notarial de Valencia con motivo del 40 aniversario de la Constitución española, el día 10.12.2018.

<sup>4</sup> Al inicio de su conferencia, Antonio Cañizares recordó cómo la Constitución surgió en un momento en el que reinaba un “afán generalizado de concordia y reconciliación entre todos los españoles tras una dura contienda civil, desgarradora, un momento de libertad para todos tras un régimen autocrático, un momento de concordia en libertad, donde creíamos en el diálogo y el entendimiento posible entre todos dentro de la diversidad, aún con mentalidades bien distintas, para construir una España donde todos cabemos y a la que teníamos que salvar entre todos, con un proyecto común”. En este sentido, el conferenciante indicó que la esencia de la Iglesia que “es de todos y para todos, a todos se debe, a todos congrega en unidad, sin hacer excepciones de personas, formando un sólo pueblo” tiene mucho que ver en el origen conciliador de nuestra Constitución que, sin duda alguna, “es de todos y para todos, en solidaridad, unidos todos en un esfuerzo común por recuperar la convivencia, dejando atrás lo que podía separarnos o enfrentarnos, un texto donde estuvieran los derechos y libertades fundamentales como base de un sistema democrático integrado” (cf. *Ibidem*).



2. *Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.*
3. *Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.*

Para con la regulación de este Derecho de libertad religiosa, en la propia Constitución se han establecido varios principios que actúan como elementos rectores, se trata de limitaciones a los poderes públicos, de establecer linderos y garantías que no se puede traspasar a la hora de regular este Derecho.

En un primer acercamiento, bajo lo previsto en el Art. 10,2 CE, el legislador español ha regulado la libertad religiosa en conformidad con los principales textos internacionales existentes en Derecho ratificados por España. Entre otros, se pueden citar: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948; Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966; etc.<sup>5</sup>.

Sin embargo, la Constitución española, en su artículo 16 se limita a garantizar la libertad ideológica, religiosa y de culto, sin indicar expresamente el derecho fundamental de libertad religiosa, sin mencionar la libertad de conciencia, y sin aclarar su contenido, ni efectuar ninguna precisión al respecto, a diferencia de los textos internacionales citados que, sí indican parte de su contenido esencial o elementos que contiene este Derecho (libertad de cambiar de religión, manifestación de convicciones religiosas, etc...)<sup>6</sup>. Esa realidad del Derecho español

<sup>5</sup> Al respecto de la regulación internacional del derecho fundamental de libertad religiosa, por todos, cf. GANDÍA BARBER, J.D., «La libertad religiosa en el ámbito internacional: tratados internacionales y las confesiones religiosas en las relaciones internacionales», en *Derecho y Religión*, ed. GARCIA GARCIA, R., - ROSSELL, J., Madrid 2020, pp. 99-124.

<sup>6</sup> Como ha señalado Rosell, “*la fórmula utilizada por el artículo 16 no es la misma que utilizan los textos internacionales. Mientras éstos hablan de una protección y garantías de las libertades de pensamiento, conciencia y religión, nuestra Constitución hace referencia a la libertad ideológica, religiosa y de culto*” [cf. ROSSELL GRANADOS, J., «El concepto y contenido del derecho de libertad religiosa en la doctrina científica española y su incidencia en la jurisprudencia del tribunal constitucional», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 15 (1999) p. 93].



primario (Constitución), sí ha sido posteriormente desarrollado mediante la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de Libertad Religiosa<sup>7</sup>.

La existencia de un núcleo específico de regulación internacional de la libertad religiosa, sobre todo protagonizada en el ámbito europeo por la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>8</sup>, y por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>9</sup>, con una labor cada vez más importante de este último, sólo puede llevarnos a afirmar la existencia de un bloque claro de “*mínimos de protección igualitarios*” en los países europeos<sup>10</sup>. Lo cierto es que, dentro de la Unión Europea, existen varios modelos y formas de protección de la libertad religiosa, que contienen regulaciones diversas sobre este derecho. En este sentido, resulta especialmente relevante la citada STEDH Leyla Sahin, de 10 de noviembre de 2005, en la cual claramente, se indica que: “*en cuestiones religiosas existen profundas diferencias a la hora de organizar las relaciones entre el Estado y las religiones en Europa, por lo que hay que dar un amplio margen a la capacidad de decisión de la autoridad estatal*”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Por todos, cf. El número monográfico dedicado al cuarenta aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en *Derecho y Religión* 15 (2020). Y también, *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, ed. NAVARRO VALLS, R. - MANTECÓN SANCHO, J. - MARTÍNEZ-TORRÓN, J., Madrid 2009.

<sup>8</sup> Cf. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Sentencias sobre libertad religiosa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Derecho y Religión* 9 (2014) pp. 307-328.

<sup>9</sup> Por todos, cf. PALOMINO LOZANO, R., «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a la religión y las creencias», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 65 (2020) pp. 35-77.

<sup>10</sup> Tal y como afirma Landete, en las materias relacionadas con la libertad religiosa que se encuentran en derecho comunitario podemos encontrar: “Así, al tratar de la tutela laboral de la libertad religiosa, el estatuto de las Confesiones y de las sectas, el régimen económico y patrimonial de aquéllas, la regulación de las actividades y personas directamente implicadas en el culto, la protección de los sentimientos y creencias religiosas en los medios de comunicación e, incluso, el sistema matrimonial, se descubre que la Unión Europea no parece tener una línea de actuación homogénea derivada de unos principios informadores que la coordinen. Cuestión que, previsiblemente, se verá alterada con la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Europea, donde se recogerán expresamente los principios necesarios para su desarrollo” [cf. LANDETE CASAS, J., *El Derecho Eclesiástico Comunitario: influencia del ordenamiento jurídico comunitario en el sistema de fuentes del Derecho Eclesiástico español*. p. 317, en <http://roderic.uv.es/handle/10550/38604> (consultada 3.08.2020)]. (Tesis doctoral dirigida por Olmos Ortega, M. E., Univ. de Valencia).

<sup>11</sup> Esta cuestión es un extremo crucial para entender las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos humanos, donde la extensión del «margen de apreciación» en materia de libertad religiosa ha funcionado de manera especialmente importante, cf. MARTÍN SÁNCHEZ, I., «Margen de apreciación nacional y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Derecho y Religión* 9 (2014) pp. 11-36.



Este es el marco jurídico actual, pero, lo que nos interesa ahora es detenernos en qué paso antes de todo esto. Sin la promulgación de la Constitución de 1978, lo que existía en España era una confesionalidad católica muy marcada, donde si bien es cierto que producto de la evolución del concepto de libertad religiosa del Concilio Vaticano II y de su declaración *Dignitatis humanae*<sup>12</sup> se aprobó en España la Ley de Libertad religiosa de 1967<sup>13</sup>, que en realidad fue “*un mero régimen de tolerancia para las confesiones acatólicas*”<sup>14</sup>. El verdadero cambio de paradigma se produce, en mi opinión, con los acuerdos entre la Iglesia Católica y el Reino de España que, en materia de libertad religiosa suponen la auténtica transición a la libertad religiosa.

Insisto en la idea expresada: “*los acuerdos entre la Iglesia Católica y el Reino de España, en materia de libertad religiosa, suponen la auténtica transición a la libertad religiosa*”. Esa transición se realiza con la renuncia a los privilegios de la Iglesia Católica y su predisposición para favorecer un marco de libertad de cultos, con la sustitución de un viejo concordato franquista por unos acuerdos modernos y constitucionales, que permitieran el encaje de las relaciones Iglesia Estado (ese derecho público eclesiástico tradicional) en el contexto del desarrollo político

<sup>12</sup> Supuso toda una «revolución» desde finales del s. XVIII hasta el Vaticano II, el magisterio papal condenó la libertad de cultos, pero, el concilio declaró que era un derecho de toda persona humana. En concreto: “consiste en que todos los hombres deben estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera, que en materia religiosa ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia ni se le impida que actúe conforme a ella”. Por todos [cf. SOLER, C., «La continuidad del magisterio sobre libertad religiosa: la interpretación de *Dignitatis humanae* en su contexto histórico», en *Scripta Theologica* 47 (2015) pp. 459-482].

<sup>13</sup> Como ha señalado Suoto: “El Estado español se consideró en la obligación de adecuar su legislación al magisterio católico y, por tanto, en la necesidad de reconocer el derecho de libertad religiosa y modificar su legislación ... para desarrollar este precepto se promulgará la Ley de Libertad religiosa de 28 de junio de 1967” (cf. SUOTO PAZ, J.A., *Comunidad Política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Madrid 2007, p. 161).

<sup>14</sup> Cf. MANTECÓN SANCHO, J., *El derecho fundamental de libertad religiosa. Textos, comentarios y Bibliografía*, Pamplona 1996, p. 118. Es verdad, que toda la doctrina consideró escasa y criticó la ley de 1967, y con razón, pero, también es cierto, como afirma De la Hera que: “En el devenir de la historia española, la Ley de Libertad Religiosa de 1967 supuso en su momento una respuesta concreta a tales interrogantes; como un estadio transitorio tiene que ser considerada, pero teniendo en cuenta que ningún paso deja de tener un sentido y de marcar una huella” (cf. DE LA HERA, A., «La ley de 1967 en relación con la doctrina conciliar sobre la libertad religiosa», en *Una filosofía del derecho en acción, homenaje al profesor Andrés Ollero*, ed. HERMIDA DEL LLANO, C., - SANTOS ARNAIZ, J.A., Madrid 2015, p. 1849).



que llegaba a España. Su éxito ha sido tal, que, posteriormente, las relaciones con el resto de las confesiones religiosas han seguido el mismo sistema de pacto, siendo los pactos con la Santa Sede el espejo donde mirarse y el lugar a dónde ir para otras confesiones religiosas.

Dicho de otras palabras, al igual que supuso un hito el reconocimiento legal del partido comunista, no menor fue el impacto de los acuerdos que con su contenido permitían la libertad de cultos y la pérdida de viejos privilegios en favor de la libertad que llegaba a nuestro país, donde la tradición confesional se reconducía al principio de cooperación con separación no laicista y de laicidad positiva (aconfesionalidad por aquel entonces), fijando el camino del pacto y el diálogo para otras confesiones religiosas arraigadas en la historia española que el Estado español también supo seguir y aprovechar para la concordia y convivencia plural en nuestro país.

El primero de los instrumentos acordados que viene a sustituir al Concordato entre la Santa Sede y el Estado español es el Acuerdo marco de 1976<sup>15</sup>, lo que significó el inicio del camino y toda una firme declaración de voluntades de reconocimiento mutuo y de separación positiva, de una aconfesionalidad que se vería reflejada en la Constitución. La renuncia al privilegio de fuero por parte de la Iglesia Católica, y la renuncia al derecho de presentación de obispos por parte del Estado, eran materias, por aquel entonces, especialmente relevantes por el fondo, pero sobre todo por lo que representaban en el futuro cercano de las relaciones Iglesia-Estado en el marco español.

Este “*Acuerdo marco*”, supuso el lugar de confianza mutua, para, posteriormente, llevarse a cabo los acuerdos de 3 de enero de 1979<sup>16</sup>:

- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Jurídicos.
- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

<sup>15</sup> La génesis de la formación del Acuerdo, por todos, cf. SÁNCHEZ LASHERAS, M., «El acuerdo de 28 de Julio de 1976: Un hito en los comienzos de la España democrática», en *Cuestiones de derecho eclesiástico del Estado: in memoriam Álex Seglers*, ed. ROSSELL GRANADOS, J., - GARCÍA GARCÍA, R., Madrid 2012, pp. 467-486.

<sup>16</sup> Junto a estos Acuerdos, se mantienen todavía vigentes otros dos: el Convenio entre el Estado español y la Santa Sede, de 5 de abril de 1962, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos realizados en Universidades de la Iglesia; y el Acuerdo de 21 de diciembre de 1994, sobre Asuntos de Interés Común en Tierra Santa.



- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Económicos.
- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos.

Este nuevo marco, insisto, es el que viene a reflejar la transición española en materia de libertad religiosa y, de forma especial, se fija desde aquí el nuevo modelo de relaciones iglesia estado y el impulso a la libertad religiosa.

Ese modelo de cooperación fue el espejo en el que mirarse para otras confesiones religiosas que históricamente también habían tenido relevancia en España, llegándose años más tarde a los acuerdos establecidos en las leyes: Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España; Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

La cooperación, también, se ha venido realizando desde caminos unilaterales como ha sido el caso de la ley Ley de Registro Civil en la Ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria cuando ha establecido efectos a la celebración de los matrimonios en forma religiosa para con las confesiones con notorio arraigo, pero, no es menos cierto que, el modelo de los acuerdos ha sido y es la referencia. Es la piedra de toque para entender el modelo del consenso de la transición en relación con el tratamiento cooperativo de la libertad religiosa. Sin embargo, esa vía no elimina la consideración anterior<sup>17</sup>.

Es verdad que, los acuerdos del año 1979, generan algunos problemas desde el principio de competencia entre el Estado y las CC.AA., ya que, en ese año todavía no habían asumido sus competencias, y fue el Estado quien fijo el marco de cooperación sin la participación de las CC.AA., cuando, las competencias de las CC.AA., se extienden claramente a los contenidos de los acuerdos de cooperación<sup>18</sup>, pero

<sup>17</sup> Cf. ROSSELL GRANADOS, J., «La cooperación como herramienta para la gestión de la diversidad religiosa», en *Derecho y Religión*, ed. GARCÍA GARCÍA, R., - ROSSELL, J., Madrid 2020, pp. 196-198.

<sup>18</sup> Por todos, cf. *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, ed. GARCÍA GARCÍA, R., Barcelona 2008.



no es menos cierto que, desde el principio de competencia constitucional, tanto las CC.AA, como las entidades locales -ambas con competencias en materia de libertad religiosa-, también están desarrollando y aplicando los acuerdos dentro de sus competencias y marcos jurídicos.

## 2. SU ENCUADRE JURÍDICO: ¿QUÉ SON?

La existencia de relaciones diplomáticas ente los diferentes Estados y la Santa Sede es una situación internacionalmente más que reconocida. El carácter de sujeto internacional de la Santa Sede se ve reflejado en su participación en numerosos organismos internacionales multilaterales, tales como Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Unión Africana, Consejo de Europa, como se puede verificar en la propia página web de la Santa Sede<sup>19</sup>.

Además, la suscripción de acuerdos internacionales entre la Santa Sede y diferentes Estados singulares también es una constante. Si tenemos en cuenta los Estados que existen en el mundo, con reconocimiento internacional y eliminando los Estados dependientes de otros<sup>20</sup>, la magnitud de los acuerdos internacionales de la Santa Sede nos lleva a afirmar que tiene suscritos acuerdos Internacionales con casi el 92% de los Estados que existen en el mundo, ya que, en unas u otras materias ha pactado con más de 180 Estados <sup>21</sup>.

El *status* internacional de la Santa Sede permite afirmar que los Acuerdos de 1976 y 1979 –que analizaremos sectorialmente más adelante– son “*convenciones bilaterales de Derecho Público externo*”. Hoy existe unanimidad de opiniones para afirmar que los concordatos son acuerdos muy semejantes a los tratados interna-

<sup>19</sup> Las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede e instituciones internacionales multilaterales pueden encontrarse en: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/diplomazia-multilaterale/index\\_onu\\_it.htm](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/diplomazia-multilaterale/index_onu_it.htm) (página consultada 5.05.2022).

<sup>20</sup> Los Estados miembros de ONU pueden encontrarse en la página web: <http://www.un.org/es/members/index.shtml> (consultada 5.05.2022).

<sup>21</sup> Los acuerdos suscritos con los 180 Estados citados se pueden encontrar en la página web: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/documents/rc\\_seg-st\\_20010123\\_holy-see-relations\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/documents/rc_seg-st_20010123_holy-see-relations_it.html) (consultada 5.05.2022).



cionales, equiparados a éstos en muchos de sus efectos en el ordenamiento estatal. La conclusión es obvia: la Santa Sede es un sujeto de Derecho Internacional<sup>22</sup>.

Con carácter tradicional, el Concordato se formalizaba mediante un acto solemne en el que la máxima autoridad de la Iglesia Católica y del Estado español acordaban el régimen jurídico aplicable sobre las materias que interesaban o concernían a ambas partes. España no ha inventado la figura del Concordato. Ésta ha sido usada en todos los Estados, no es sólo singular de nuestro Derecho, aunque, también es cierto que, en España ha tenido especial importancia por su larga historia. El último de los Concordatos fue suscrito en el año 1953 que, es el que se sustituye por los acuerdos que estamos tratando en este trabajo.

Conviene no olvidar que la Iglesia Católica presenta una vertiente internacional, pero, también nacional, cuando actúa desde la propia Conferencia Episcopal, o más localizado a nivel nacional, cuando lo hace desde de alguna o varias Diócesis. Por ello, junto a los acuerdos internacionales nos encontramos otras disposiciones nacionales o autonómicas o incluso de municipios en forma de acuerdos entre la Iglesia y los diferentes órganos del Estado descentralizado en el marco de sus competencias<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Por todos, cf. García Vilardell quien señala que: “los Acuerdos que tienen naturaleza de Tratado Internacional, siendo considerados convenciones bilaterales de Derecho público externo, pues, en este caso, nos encontramos ante dos sujetos que gozan de subjetividad internacional. La Iglesia Católica actúa su personalidad jurídica a través de la Santa Sede, cabeza de la Iglesia universal y cabeza del Estado de la Ciudad del Vaticano. La Santa Sede tiene reconocida por la comunidad internacional personalidad internacional, entendida como la capacidad para ser sujeto -activo y pasivo- en la relación jurídica internacional. Es manifiesto, en este sentido, el uso que se hace por parte de la Sede Apostólica de los derechos característicos de quien tiene personalidad internacional: el *ius legationis*, esto es, el derecho de legación activa o pasiva; el *ius tractatum*, es decir, el derecho a estipular Tratados Internacionales; y el *ius foederum*, que se refiere a la función de ser árbitro o mediador en las controversias internacionales; además de los derechos a participar en conferencias internacionales, u organizaciones internacionales” (cf. GARCÍA VILARDELL, M. R., «Iglesias, confesiones, comunidades y federaciones de las mismas», en *Derecho y Religión*, ed. GARCÍA GARCÍA, R., - ROSSELL, J., *cit.* pp. 346-347).

<sup>23</sup> Conforme a nuestro criterio, es especialmente interesante el estudio de los llamados «convenios eclesiásticos menores», que, suscritos con el Estado, en alguna de sus partes componentes, son formalizados por la Iglesia Católica, pero, en el nivel nacional. No como sujeto internacional. Existen muchos trabajos sobre esta temática, cf. ROCA FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>., J., *Naturaleza jurídica de los convenios eclesiásticos menores (Colección canónica)*, Pamplona 1993. RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Los convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Pamplona 2003. PONS-ESTEL, C., *Derecho autonómico y religión. El caso Balear*, Madrid 2010. *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, ed. GARCÍA GARCÍA, R., Barcelona 2008.



Volviendo al carácter internacional de la Santa Sede y a la consideración como Tratados internacionales de los acuerdos de 1976 y 1979, el propio Tribunal Supremo ha señalado, desde hace años, de forma reiterada que:

*“el punto primero, del art. 96 de la Constitución, establece que, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del Ordenamiento jurídico interno”. El Acuerdo celebrado entre el Estado Español y la Santa Sede, con fecha 3 de enero de 1979, una vez publicado en el «Boletín Oficial del Estado», tiene la naturaleza jurídica de un convenio internacional bilateral y, lo en él convenido forma parte del Ordenamiento jurídico interno español”.*

Así se contiene en el FJ QUINTO de la STS de 11 de mayo de 1995 (recurso 6928/1994). En semejante sentido, se pueden citar también, la STS de 26 de noviembre de 1991, que en su FJ SEGUNDO señala que:

*“debe tenerse en cuenta que el Acuerdo de 3 de enero de 1979 antes referido, que, como verdadero Tratado Internacional, forma parte, a tenor de los arts. 96.1 de la Constitución de 1978, 1.º del Código Civil y 13 de la Ley General Tributaria, del Ordenamiento jurídico español, prevaleciendo sobre sus normas en virtud de los principios de especialidad y competencia, debe ser adecuadamente interpretado, dentro, sin embargo, de los límites indicados en los arts. 18, 23 y 24 de la citada Ley General Tributaria, a tenor de lo establecido en los arts. 31 del Convenio de Viena, VI del propio Acuerdo de 3 de enero de 1979 y apartado 2 de su Protocolo Adicional, en los que se expresa que la Santa Sede y el Gobierno español procederán «de común acuerdo» en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del Acuerdo, señalando los conceptos tributarios vigentes en los que se concretan las exenciones y los supuestos de no sujeción enumerados en los arts. III a V de aquél. Producto de tal voluntad interpretativa concordada es la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 29 de julio de 1983, dictada previo su contraste en la Comisión mixta Iglesia-Estado oportunamente constituida al efecto”.*

Más reciente en el tiempo, la STS 7 de julio de 2000 (recurso 2828/1999), en su FJ QUINTO afirmaba que:

*“En trance de decidir acerca de la naturaleza del Acuerdo de 3 de enero de 1979, parece lo más razonable atribuirle carácter de tratado internacional, a*



*los efectos previstos en los artículos 93 y siguientes de la Constitución, al reunir todos los requisitos necesarios para alcanzar ese rango, en cuanto que fue firmado por el Plenipotenciario de España y el Plenipotenciario de la Santa Sede, ambos nombrados al efecto; su texto fue aprobado por las Cortes Generales, que autorizaron su ratificación, y el 4 de diciembre de 1979 tuvo lugar el canje de los respectivos Instrumentos de Ratificación, según lo previsto en dicho acuerdo, y fue publicado en el B.O.E. de 15 de diciembre de 1979. Así pues, concurren en dicho Instrumento todos los requisitos exigidos por el artículo 96 de la Constitución para formar parte de nuestro ordenamiento interno, no sólo con el rango normativo de una ley, sino con valor incluso superior a las disposiciones estatales y a la Constitución misma, como se deduce de lo que dispone el artículo 95.1 de dicha norma fundamental, y puesto que ha pasado a formar parte del ordenamiento interno, las normas jurídicas que contiene son de aplicación directa en España, por mandato expreso del artículo 1.5 del Código Civil”.*

La naturaleza jurídica como tratado internacional, también, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en varias de sus Sentencias. En la STC Núm. 66/1982, de 12 de noviembre, en su FJ QUINTO señala que:

*“No podemos menos de constatar que este Acuerdo del Estado español y la Santa Sede tiene rango de tratado internacional y, por tanto, como aprecia el Fiscal, se inserta en la clasificación del art. 94 de la Constitución Española, sin que, respecto a él se haya, institucionalmente, denunciado estipulaciones contrarias a la propia Constitución ni procedido conforme al art. 95 de la misma y, una vez publicado oficialmente el tratado, forma parte del ordenamiento interno”.*

Posteriormente, en la STC Núm. 187/1991, de 3 de octubre, en su FJ PRIMERO reitera que

*“dicho Acuerdo es un tratado internacional cuyo texto ha sido aprobado por las Cortes Generales y publicado oficialmente (Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre de 1979), lo que significa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución española que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno y que corresponde al Tribunal Constitucional examinar su posible contradicción con la Constitución española”.*



Estas dos sentencias citadas representan toda una línea jurisprudencial que está representada también por otras de este Tribunal<sup>24</sup>.

A pesar de esta contundente jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, algunas voces siguen cuestionando el carácter internacional de los acuerdos con la Santa Sede. Por ello, acertadamente afirma Olmos Ortega:

*“La cuestión que seguidamente se plantea es si ese ámbito externo es identificable con el propio ordenamiento internacional o se trata de un ordenamiento intermedio entre el derecho interno y el derecho internacional. Si se sostiene la primera postura, los Concordatos son calificables como verdaderas Convenciones de derecho internacional. En cambio, la otra posición identifica el plano externo de vigencia de los Concordatos con un ordenamiento especial, denominado concordatario, intermedio entre el derecho interno y el derecho internacional”<sup>25</sup>.*

Por todo ello, los acuerdos constituyen verdaderos tratados internacionales de carácter normativo, aunque puedan presentar las peculiaridades que, también pueden ostentar otros tratados o acuerdos internacionales, en función de las circunstancias y de los sujetos intervinientes<sup>26</sup>.

Coincido con Olmos<sup>27</sup> cuando resume los argumentos utilizados para su encuadre como Tratado Internacional señalando que: “su tramitación como tratados internacionales y respetando los preceptos constitucionales, así como el reconocimiento de la personalidad internacional de la Santa Sede”, e igualmente, aporta los criterios y opiniones doctrinales que contradicen esta teoría mediante la cita de Llamazares que considera que

<sup>24</sup> Por todas, cf., STC Núm. 38/2007, de 15 de febrero. STC Núm. 5/1981, de 13 de febrero. STC Núm. 24/1982, de 13 de mayo.

<sup>25</sup> Cf. OLMOS ORTEGA, M.E., «Naturaleza jurídica de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español de 1979», en *Almogaren: revista del Centro Teológico de Las Palmas* 36 (2005) p. 153. (Ejemplar dedicado a: VI Jornadas de Teología: Respeto e independencia).

<sup>26</sup> Corral Salvador afirma que: “Así los cuatro Acuerdos, como el primero, en cuanto “tratados internacionales”, válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España formarán parte del “ordenamiento interno”, según preceptúa la Constitución (art.96, l)” [cf. CORRAL SALVADOR, C., «Del Concordato de 1953 a los Acuerdos Internacionales de 1976 y 1979: Situación Actual», en *UNISCI Discussion Papers* 3 (2003) p. 6].

<sup>27</sup> Cf. OLMOS ORTEGA, M. E., «Naturaleza jurídica de los Acuerdos ...» *cit.* pp. 153-154.



*“se asimilan por analogía a los tratados internacionales, pero, evidentemente, son otra cosa. Esta asimilación no tiene otra base que la que le da la ficción de considerar al Vaticano como un Estado, reconociéndole a la Santa Sede la cualidad de sujeto de Derecho internacional. Pero nada más ... la presencia de la Santa Sede como sujeto internacional, como parte del acuerdo, no añade nada desde el punto de vista jurídico, aunque sí desde el punto de vista político”.*

Consecuencias de su naturaleza jurídica como tratado internacional, según Olmos<sup>28</sup> -que hacemos nuestras- serían:

*“Primera: los Acuerdos forman parte del ordenamiento interno español, tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Nuestro sistema constitucional, en el artículo 96.1, se ha acogido a la fórmula de la recepción automática de los tratados por lo que gozan de reconocimiento como norma especial internacional y de ahí su superioridad sobre las normas del derecho interno.*

*Segunda: sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos Acuerdos o siguiendo las normas generales del Derecho internacional, pero no por una mera ley interna, gozando, por tanto, de eficacia inmediata y teniendo primacía sobre las leyes del derecho interno, por lo que en caso de contradicción entre éste y la ley interna deberá darse aplicación preferente a aquél, debiendo observarse esta subordinación por todos los órganos encargados de aplicar Derecho. En consecuencia, una ley posterior no puede prevalecer sobre lo dispuesto en un tratado, ya que al ser leyes especiales pactadas que siguen un camino específico para su aprobación, también lo precisan para su modificación. Evidentemente un cambio de Gobierno no afecta a la validez de los Acuerdos, pues éstos se firmaron por el Estado.*

*Tercera: sus disposiciones, por las que se crean derechos y obligaciones, son obligatorias para ambas partes firmantes, desde el canje de los instrumentos de ratificación y, por tanto, aplicables dentro del territorio español, incluidas todas las Comunidades Autónomas. A este respecto la Convención de Viena*

<sup>28</sup> Cf. *Ibidem*, pp. 155-157.



anteriormente citada afirma, en su artículo 26, que «todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe cumplirse por ellas de buena fe» y en el artículo 27 que «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado». Es más, el Reglamento del Consejo de Europa de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, en su artículo 63, se refiere exclusivamente a los Tratados con la Santa Sede e incluso menciona expresamente el Acuerdo de 1979 sobre asuntos jurídicos, estando obligados los Estados miembros de la Unión Europea a transmitir a la Comisión copia de los Tratados, así como toda denuncia o modificación de los mismos.

*Cuarta: Se trata de Acuerdos marco, principales y originarios y por tanto con posibilidad de desarrollo por acuerdos ejecutorios o secundarios. En este punto conviene recordar que a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados en aquellas materias atribuidas a su competencia.*

*Quinta: La interpretación, desarrollo y ejecución de las disposiciones contenidas en los Acuerdos se llevará a cabo de común acuerdo entre el Gobierno y la Santa Sede. A tal efecto se ha creado la Comisión Mixta Iglesia - Estado, también denominada en ocasiones Comisión Santa Sede -Estado español, cuyos interlocutores son el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Nunciatura Apostólica, y está copresidida por el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejero de la Nunciatura. Incluso se han creado Comisiones Mixtas en las Comunidades Autónomas para el desarrollo y seguimiento de los Acuerdos”.*

### 3. SU POSIBLE MODIFICACIÓN, O NO

Cada vez que se acercan unas elecciones en España, algunos partidos han ido introduciendo en sus programas la posible derogación, no aplicación, o en el mejor de los casos la modificación de los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede (en algún caso hablan de Iglesia Católica).



Ultimo ejemplo que se puede citar es la Resolución sobre Laicidad del Estado y derogación de los Acuerdos con la Santa Sede de las Juventudes Socialistas de España, que afirma que:

*“Los Acuerdos han permitido que la Iglesia católica haya disfrutado durante estos treinta años de democracia de una situación privilegiada, saltando por encima de la aconfesionalidad y de la neutralidad constitucional, al quedar perpetuado su status histórico, muy superior al del resto de confesiones religiosas... Por todo lo anterior, Desde Juventudes Socialistas de España exigimos la derogación inmediata de los Acuerdos entre el Estado Español y el Estado Vaticano, la implantación de un Estado Laico y Aconfesional que asegure la libertad de conciencia dentro y fuera de nuestras instituciones y la inmediata supresión de la financiación pública y de las exenciones fiscales a las Confesiones Religiosas, así como la elaboración de una Ley Orgánica que regule las entidades confesionales”.*

Sin embargo, la derogación, denuncia o la inaplicación no resulta sencilla al tratarse de un verdadero tratado internacional.

La norma marco aparece constituida por el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, aquí vamos a encontrar ¿qué debe entenderse por un tratado internacional? Y, sobre todo, ¿cuándo y bajo que parámetros puede modificarse o derogarse?

Bien, su Art. 2 nos aporta varias definiciones, de entre ellas nos interesan para este trabajo dos aspectos:

- 1º. Se entiende por “*Tratado*” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;
- 2º. Se entiende por “*ratificación*”, “*aceptación*”, “*aprobación*” y “*adhesión*”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

A la vista de estas definiciones, estamos ante un Tratado que ha sido ratificado por el Estado Español y la Santa Sede, que consta de varios instrumentos jurídicos conexos.



La vía unilateral, se constituye como un límite específico especialmente importante, ya que esta norma internacional erradica la vía unilateral del derecho interno para eliminar la vigencia del Tratado. Establece en su Art. 27, que: *“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”*<sup>29</sup>.

Por otra parte, la norma general para la enmienda o modificación de los Tratados aparece configurada por el acuerdo, de forma que será el mismo consenso que lo ha hecho nacer el que pueda modificarlo. El Art. 39 establece que: *“Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. se aplicarán a tal acuerdo las normas enunciadas en la parte II, salvo en la medida en que el tratado disponga otra cosa”*.

Habida cuenta que, el Estado no puede invocar su ordenamiento interno para no aplicar el Tratado, y que para su modificación se requiere consenso de ambas partes, sería necesario acudir al texto, al contenido de los acuerdos con la Santa Sede para ver si podemos encontrar alguna disposición que se haya fijado previamente sobre la modificación de su contenido. En este sentido, todos los acuerdos -a excepción del denominado acuerdo marco de 1976- contienen la misma disposición<sup>30</sup>: *“La Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan”*.

<sup>29</sup> “Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados:

<sup>1</sup>. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

<sup>2</sup>. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe”.

<sup>30</sup> Asuntos jurídicos en su Artículo VII; Enseñanza y Asuntos culturales Artículo XVI; Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el servicio militar de clérigos y religiosos en su Artículo VII; Asuntos económicos en su Artículo VII.



El único Acuerdo que crea una Comisión Mixta Iglesia-Estado es el de Asuntos culturales, en su Artículo XV<sup>31</sup>, para la materia de Patrimonio histórico, artístico y documental con la finalidad de poner al servicio de la sociedad y mejorar su conservación, contemplación y estudio el patrimonio propiedad de la Iglesia Católica<sup>32</sup>.

Por ello, desde los acuerdos, lo que se prevé es que, cualquier modificación debe pasar previamente por el consenso, el “*común acuerdo*”, y si acudimos a lo previsto en la norma internacional que estamos citando<sup>33</sup> -que nos aporta las re-

<sup>31</sup> Art. XV: “La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental, y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas, en el marco del artículo 46 de la Constitución A estos efectos, y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año, a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo”.

<sup>32</sup> Cf. GARCÍA GARCÍA, R., «Las relaciones de cooperación entre la Conferencia Episcopal Española y el Estado Español análisis de cincuenta años de trabajo», en *Anuario de Derecho Canónico: revista de la Facultad de Derecho Canónico* 6 (2017) pp. 141-258.

<sup>33</sup> Sección 3. interpretación de los tratados

Art. 31. regla general de interpretación

1. un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
  - a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
  - b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por los demás como instrumento referente al tratado.
3. juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:
  - a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
  - b) toda practica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste de acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
  - c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.
4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Art. 32. medios de interpretación complementarios

Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.



glas de interpretación-, nos situamos en el respeto del principio de la buena fe<sup>34</sup>, en el contexto del Tratado, teniendo en cuenta su objeto y su fin, con la atención especial a su contenido, pero también los acuerdos subsiguientes a la aprobación del mismo, y las prácticas que se hayan venido desarrollando del tratado, incluso, si fuera necesario, se podría acudir a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración.

La primera conclusión de lo hasta ahora señalado, es que, para su derogación o modificación, sería necesario el acuerdo entre las dos partes.

Sin embargo, el texto internacional, prevé la denuncia unilateral de una parte, pero debe ser realizada desde la aplicación de esta misma norma internacional. Así, su Art. 42 destinado a la validez y continuación de los Tratados, contempla que, tanto la validez, como la terminación, la suspensión, la denuncia, o el retiro de una parte no puede tener lugar sino por la aplicación de las disposiciones del Tratado<sup>35</sup>. E igualmente, si se produjese la retirada de una parte del Tratado, en

<sup>34</sup> Nieto Nuñez ha señalado que: “Como tales tratados internacionales, además de establecer unos principios generales que deben inspirar las relaciones entre ambas Altas Partes y crear las obligaciones subjetivas de atenerse a lo pactado, crean también un verdadero derecho objetivo que en virtud del art. 96.1 de la Constitución forma parte automáticamente del Ordenamiento español. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o conforme con las normas generales del derecho internacional. Según la Convención de Viena, de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, ratificada y publicada oficialmente por España, como queda dicho, todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe cumplirse por ellas de buena fe (Art 26), hasta el punto de que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (Art. 27)” (cf. NIETO NÚÑEZ, S., «Vigencia y actualidad de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español», 9.1.2008, en [www.architoledo.org/Vicaria%20Judicial/2008%20Silverio%20Nieto.pdf](http://www.architoledo.org/Vicaria%20Judicial/2008%20Silverio%20Nieto.pdf) (consultada 18.2.2016) p. 9. Discurso pronunciado en la apertura del Año Judicial en la Archidiócesis de Toledo. También, GONZÁLEZ AYSTA, J., «La personalidad internacional de la Santa Sede: algunas de las claves de aproximación a un problema complejo», en *Religión y Derecho Internacional*, cit. pp. 127-154.

<sup>35</sup> “Art. 42. Validez y continuación en vigor de los tratados

1. La validez de un tratado o del consentimiento de un estado en obligarse por un tratado no podrá ser impugnada sino mediante la aplicación de la presente convención.
2. La terminación de un tratado, su denuncia o el retiro de una parte no podrán tener lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado o de la presente convención. la misma norma se aplicará a la suspensión de la aplicación de un tratado”.



sus diversas modalidades jurídicas, el contenido del Tratado se debe seguir aplicando<sup>36</sup>.

Es la Sección 3ª de esta norma internacional la que se destina a la terminación y la suspensión de los Tratados, y la primera causa, -volvemos a lo ya señalado-, aparece constituida por el acuerdo entre las partes<sup>37</sup>. Sin embargo, cuando no está presente el consenso, la normativa es muy clara y contundente, no podrá ser resuelto, sino consta en el texto que las partes admitieron la posibilidad de renuncia o retiro, o bien, que, habida cuenta de la naturaleza del Tratado, quepa inferir su denuncia o retirada del mismo. En todo caso, se establece un aviso entre las partes contratantes de doce meses<sup>38</sup>.

La conocida clausula “*rebus sic stantibus*” que se utiliza para afirmar que una norma será aplicable siempre que se mantengan las circunstancias que se dieron cuando se dictó, aparece en el texto internacional. Sin embargo, utiliza la expresión “*cambio fundamental en las circunstancias*”, con lo que no cualquier cambio servirá para denunciar los acuerdos, debe tratarse de un cambio “*fundamental*” de una entidad muy cualificada, y, además, por otra parte, ese cambio operado en las

<sup>36</sup> “Art. 43. Obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado

La nulidad, terminación o denuncia de un tratado, el retiro de una de las partes o la suspensión de la aplicación del tratado, cuando resulten de la aplicación de la presente convención o de las disposiciones del tratado, no menoscabaran en nada el deber de un estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado”.

<sup>37</sup> “Art. 54. Terminación de un tratado de él en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes. La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar:

- a) conforme a las disposiciones del tratado, o
- b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás estados contratantes”.

<sup>38</sup> “Artículo 56. Denuncia o retiro en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:
  - a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro: o
  - b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.
2. una parte deberá notificar con doce meses por lo menos de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse del conforme al párrafo 1”.



circunstancias concurrentes ha debido constituir una base esencial del consentimiento de la parte que lo alega<sup>39</sup>.

No parece que el texto constitucional que establece la libertad religiosa desde el principio de cooperación (Art. 9,3 y 16,3 CE) en relación con la pluralidad religiosa y el principio y derecho de igualdad posibilite una denuncia por esta vía. Hay que tener en cuenta que, conforme a los datos sobre religiosidad de la población española la Iglesia Católica, por muchos motivos, presenta hoy el mayor arraigo en España y esa diferencia permite aplicar una distinción como ocurre en otros ámbitos jurídicos, como es el caso de la financiación de los partidos políticos, donde el más votado no recibe lo mismo que el último, y otros ejemplos como en el reparto del 0,7% de otros fines de interés social, donde cada entidad recibe por lo que es y hace.

No vamos a entrar en el análisis de otras causas como la ruptura de las relaciones diplomáticas, o la aparición de otra norma de derecho internacional que se oponga al contenido del Tratado, ni tampoco en el procedimiento de denuncia, ya que no constituye el objeto de este trabajo.

Sin embargo, si queremos entrar en el precedente de la modificación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos que se ha producido en nuestro país. Esta reforma se produjo por consenso y permitió el éxito en la modificación de un texto internacional en muy poco tiempo. Motilla<sup>40</sup> ha descrito perfectamente el

<sup>39</sup> Art. 62. Cambio fundamental en las circunstancias

1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que:
  - a) la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y
  - b) ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.
2. un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él:
  - a) si el tratado establece una frontera; o
  - b) si el cambio fundamental resulta de una violación, por la parte que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado.
3. cuando con arreglo a lo dispuesto en los párrafos precedentes, una de las partes pueda alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para dar por terminado un tratado o para retirarse de él, podrá también alegar ese cambio como causa para suspender la aplicación del tratado”.

<sup>40</sup> Cf. MOTILLA, A., «Modificación y desarrollo del Concordato. (Consideraciones en torno a la praxis de aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 31(2015) pp. 285-320.



iter, indicando incluso, las irregularidades procedimentales que no impidieron la modificación del acuerdo aceptadas por las partes. Y cómo la modificación del Tratado internacional se produjo por el “*canje de notas*”. De forma que como señala este autor, “*la praxis internacional suele reservar la denominación «tratado» a los acuerdos bilaterales del Estado sobre materias de importancia, y al «intercambio o canje de notas diplomáticas» para aclarar o interpretar cláusulas de tratados en vigor*”.

El iter negociador ha sido relatado por Motilla<sup>41</sup>, con la idea de modificar la aplicación del IVA a la Iglesia Católica, que hasta entonces gozaba de su exención fiscal.

<sup>41</sup> El cambio fue el siguiente: “El artículo 3. C. del Acuerdo sobre asuntos económicos determina la exención de los impuestos de la renta o sobre el gasto o consumo -hoy afecta al IVA- en la adquisición de objetos destinados al culto por parte de una serie de entes eclesiásticos (Santa Sede, Conferencia Episcopal Española, las diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, los órdenes y congregaciones religiosas y los institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas). Tal exención no era contemplada en la regulación comunitaria sobre el IVA, por lo que, tras la apertura de un expediente de infracción contra España, el Gobierno se vio impelido a negociar con la Iglesia la renuncia de ésta a dicha exención. Como contrapartida, se incrementa el porcentaje de la asignación tributaria al 0,7 por ciento del Impuesto sobre la renta de las personas físicas suprimiendo a la vez el complemento que la Iglesia recibía de los Presupuestos generales del Estado.

Las negociaciones se realizaron a dos niveles: técnico, entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal Española; e internacional, entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Santa Sede, a través de su representante en España, el Nuncio Apostólico.

En febrero de 2006 se produce un primer contacto entre representantes de la Conferencia -el Vicesecretario de asuntos económicos- y el Gobierno -la Directora de asuntos religiosos y la Jefa de gabinete del Secretario de hacienda-. Al mes siguiente, en marzo, se constituyó una comisión mixta. Dicha comisión elaboró un proyecto de acuerdo, del que se informó a la Vicepresidenta primera del Gobierno y a la Nunciatura Apostólica. El acuerdo fue aprobado por el Consejo de Ministros y por la Secretaría de Estado de la Santa Sede. El 22 de septiembre la Vicepresidenta hizo público el acuerdo.

A continuación, se procedió a la formalización del acuerdo por vía diplomática. La fórmula escogida fue la del intercambio de notas. La Secretaría de Estado envió una Nota al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación reproduciendo el contenido del acuerdo. En el momento en que el Ministro responde a la comunicación de la Santa Sede dando su conformidad y ambas partes acusan recibo de las respectivas notificaciones, el acuerdo entra en vigor. El intercambio de Notas se produjo los días 21 y 22 de diciembre de 2006. En cuanto a su publicación, las llamadas notas verbales sólo se publican en el Boletín Oficial del Estado cuando representan el procedimiento para otorgar el consentimiento del Estado a un nuevo tratado internacional, no cuando aclaran o desarrollan uno ya vigente. En este último caso basta hacerlo público a través de una nota de prensa conjunta que reproduzca los textos intercambiados. En relación con el acuerdo con la Iglesia en materia económica, así se hizo al día siguiente de entrar en vigor el mismo.



Lo que nos interesa destacar en este trabajo, en relación con esta modificación<sup>42</sup>, así como de cualquier otra futura reforma, es que, la voluntad y el acuerdo de las partes es el camino fijado por el derecho internacional para la potencial modificación de los acuerdos, pudiendo hacer el proceso sencillo y relativamente simple, sólo, en caso de existir acuerdo.

#### 4. LOS ACUERDOS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS QUE HAN IDO VERIFICÁNDOSE DESDE SU CONTENIDO. LAS MODIFICACIONES DE HECHO

Volviendo a los Acuerdos con la Santa Sede, éstos constituyen un claro ejemplo de consenso y de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas. En la actualidad, los Concordatos que contenían todo el conjunto de materias de interés para el Estado y la Iglesia Católica, han sido sustituidos por Acuerdos específicos en distintas materias que, aunque presentan un sentido de conjunto, poseen la ventaja de una mayor flexibilidad, de forma que, para una potencial revisión de una materia, no es necesario modificar todos los Acuerdos, sino solamente uno en concreto. En definitiva, el modelo descentralizado por materias aporta una mayor flexibilidad a la potencial modificación sin tener que reexaminar, romper o modificar el sistema.

Lo expresado en el párrafo anterior da idea de la función que las partes otorgan al acuerdo formalizado a través del canje de notas verbales y que, asimismo, se explicita en la parte final de la Nota: ... lo arriba señalado ... constituye una aplicación de lo previsto en el artículo II del Acuerdo sobre asuntos económicos, insertándose en el mecanismo de consultas y concertación previsto en el artículo VI del Acuerdo en los casos en que surjan dudas o dificultades en la interpretación o aplicación del Acuerdo, así como en el párrafo 2 del protocolo adicional para aquellos casos en que se produzca un cambio sustancial en el sistema jurídico-tributario vigente en España” (cf. MOTILLA, A., «Modificación y desarrollo del Concordato...» *cit.* pp. 289-290).

<sup>42</sup> Incluso, con errores procedimentales en este proceso como ha puesto de relieve Motilla: “Subsumiendo las conclusiones extraídas del régimen aplicable a las modificaciones de los tratados en el Derecho internacional y en el ordenamiento español al canje de Notas diplomáticas de 2006, comprobamos varias irregularidades procedimentales:

1<sup>a</sup> Las Notas no se publicaron en el BOE, como prescribe el aludido artículo 32.3 del Decreto 801/1972.

2<sup>a</sup> En ninguna de las fases relativas a su negociación, aprobación y puesta en vigor intervinieron las Cortes Generales, conforme al artículo 94 de la Constitución” (cf. MOTILLA, A., «Modificación y desarrollo del Concordato...» *cit.* p. 294).



Los Acuerdos vigentes que componen el modelo de Tratado internacional son los siguientes (se realiza una cita y un resumen breve de su contenido):

- a) Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, de 28 de julio de 1976, sobre Renuncia de Privilegios<sup>43</sup>. En este pacto resulta especialmente relevante su preámbulo –inspirado en los postulados del Concilio Vaticano II–, y que sienta las bases de las relaciones Iglesia-Estado que se determinarán en los posteriores Acuerdos del año 1979. En su contenido la Iglesia renuncia al denominado “*privilegio del fuero*”, por el cual los eclesiásticos no podían ser juzgados por la jurisdicción estatal, y el Estado renuncia a su “*privilegio de designación de altas dignidades eclesiásticas*” (o “*privilegio de presentación*”) en España. También regula el secreto religioso: “*en ningún caso los clérigos y los religiosos podrán ser requeridos por los Jueces u otras Autoridades para dar información sobre personas o materias de que hayan tenido conocimiento por razón de su ministerio*”.
- b) Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos<sup>44</sup>. Básicamente, este pacto contiene los procedimientos de adquisición de personalidad jurídica de los diversos entes en los que se organiza la Iglesia Católica en España, el reconocimiento del derecho de asistencia religiosa católica, el reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico, así como la eficacia civil de las sentencias de nulidad matrimonial canónica y resoluciones de matrimonio rato y no consumado.
- c) Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales<sup>45</sup>. El contenido de este pacto establece la enseñanza de la religión católica en los centros docentes, el derecho de la Iglesia a establecer seminarios conciliares y Universidades de la Iglesia, la igualdad de derechos de los alumnos que cursen estudios en centros públicos o de la Iglesia Católica y el compromiso mutuo de colaborar en el sostenimiento del patrimonio histórico-artístico eclesiástico.

<sup>43</sup> Por todos, cf. «Parte Segunda Acuerdo “básico”», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, ed. CORRAL SALVADOR, C.- DE ECHEVERRÍA, L., Barcelona 1980, pp. 99-154. Y también, DE LA HERA, A., «Comentario al acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976», en *Ius canonicum* 16 (1976) pp. 153-164.

<sup>44</sup> Por todos, cf. «Parte Tercera Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, cit. pp. 155-384.

<sup>45</sup> Por todos, cf. «Parte Cuarta Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, cit. pp. 387-586.



- d) Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos<sup>46</sup>. Se contiene la financiación de la Iglesia, tanto la que recibe de forma directa, como la que obtiene de forma indirecta en base a supuestos de no sujeción y exenciones, en definitiva, el conjunto de ventajas fiscales.
- e) Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos<sup>47</sup>. Se regula la asistencia religiosa católica en las Fuerzas Armadas, el Vicariato General Castrense y la abolición del servicio militar de los clérigos.

Junto a estos Acuerdos, se mantienen todavía vigentes otros dos: el Convenio entre el Estado español y la Santa Sede, de 5 de abril de 1962, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos realizados en Universidades de la Iglesia; y el Acuerdo de 21 de diciembre de 1994, sobre Asuntos de Interés Común en Tierra Santa.

Sobre la base de los Acuerdos con la Santa Sede, hay otras cuestiones que también interesan a la Iglesia Católica, pero con un alcance menor, o de desarrollo propio de la temática que resulta de los Acuerdos. Estas cuestiones se han materializado en la vía de acuerdos con la intervención de la Conferencia Episcopal Española. Los Acuerdos en el ámbito nacional comenzaron a funcionar inmediatamente después de haberse firmado los Acuerdos internacionales anteriores. Otros asuntos o materias de interés para la Iglesia Católica poseen un necesario enfoque mucho más localizado, que se circunscribe en ocasiones a un determinado territorio, que puede coincidir con el de una Comunidad Autónoma o incluso con un Ayuntamiento de una localidad concreta. Estos Acuerdos básicamente se circunscriben a materias de patrimonio histórico-artístico, turismo, urbanismo, asistencia religiosa en lugares públicos, medios de comunicación social de titularidad de las Comunidades Autónomas, asistencia religiosa en prisiones y hospitales, así como otros temas, reiteramos, de competencia autonómica o municipal.

<sup>46</sup> Por todos: Cf. «Parte Quinta Acuerdo sobre Asuntos Económicos», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, cit. pp. 589-641.

<sup>47</sup> Por todos: Cf. «Parte Sexta Acuerdo sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio militar de Clérigos y Religiosos», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, cit. pp. 645-697.



Veamos algunas cuestiones interesantes y/o controvertidas que se suscitan en los Acuerdos, que han sido objeto de revisión por la vía de los hechos, sin ánimo exhaustivo, y sólo con el fin de ilustrar esta exposición y sus conclusiones:

Comenzamos por el análisis del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos.

El Art. I,2, “*establece que la Iglesia puede organizarse libremente. En particular, puede crear, modificar o suprimir Diócesis, Parroquias y otras circunscripciones territoriales, que gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta sea notificada a los órganos competentes del Estado*”.

Se recogía que, para la auto organización de la Iglesia, y en concreto, de sus circunscripciones territoriales, bastaba con una mera comunicación, y no una inscripción constitutiva, como sí recoge el acuerdo para otras entidades. Sin embargo, en la práctica, el no contar con una inscripción, supone tener más problemas que ventajas en el tráfico jurídico. La inscripción permite dar fe pública de la constitución de la entidad, mientras que la mera notificación, no aporta fe pública registral, debiendo probar su existencia por otras formas y modos.

Esta situación podría solucionarse con la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, trasladando la notificación al Registro, esto es, trasponiendo la notificación al propio Registro. Nada impide registrar la notificación, a los efectos de dotar la comunicación de la publicidad registral.

El Art, I,5 se destina a los lugares de culto, declarándose varios extremos, especialmente su “*inviolabilidad con arreglo a las Leyes*” y además la necesidad de ser desposeídos de su carácter sagrado antes de su demolición, y la garantía de ser oída la autoridad religiosa antes de su expropiación.

No se entiende muy bien que debe entenderse por inviolabilidad. Como señala Roca Fernández<sup>48</sup>:

*“En un pasado más reciente, la inviolabilidad de los lugares de culto se afirmaba en el CIC 1917 (c.1160), estableciéndose que los lugares sagrados estaban exentos de la jurisdicción civil, ejerciendo la autoridad eclesiástica libremente su jurisdicción en ellos. En lógica consecuencia con esta prescripción,*

<sup>48</sup> Cf. ROCA FERNÁNDEZ, M. J., «Interpretación del término “inviolabilidad” en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Jurídicos, de 3.1.1979», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 29 (2012).



*se recogía el derecho de asilo en las iglesias (c. 1179). Se llegó a hablar incluso de la extraterritorialidad de los lugares de culto... "La inviolabilidad en el Acuerdo hace referencia sólo a los casos de demolición y expropiación".*

*Esta interpretación ha sido la que ha seguido el Tribunal Supremo, algunos años después, en el conocido caso de la inhumación de los restos mortales de la Capilla del Valle de los Caídos. Nos estamos refiriendo a la STS, Núm. 959/2020, de 9 de julio (recurso 108/2019), en su FJ QUINTO, apartado F), A9 señala que:*

*"A) Sobre la inviolabilidad de la Basílica del Valle de los Caídos*

*Es evidente que para llevar a cabo la exhumación es preciso acceder a la Basílica del Valle de los Caídos, lugar de culto de la religión católica, ya que allí, en un lugar preferente, están sepultados los restos mortales objeto de la misma.*

*El Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 sobre Asuntos Jurídicos reconoce, en su artículo 1.5), la inviolabilidad de los lugares de culto con arreglo a las Leyes.*

*Para los recurrentes esta garantía comporta no sólo la necesidad de contar con el consentimiento de la autoridad eclesiástica para entrar en la Basílica sino, también, para acordar la exhumación. Por eso, tienen por incompetente al Consejo de Ministros. En cambio, el Abogado del Estado, reconociendo que es precisa la autorización eclesiástica --o judicial-- para el acceso, niega que sea necesaria para decidir la exhumación.*

*A juicio de la Sala, la inviolabilidad reconocida por el acuerdo internacional suscrito con la Santa Sede no excluye la vigencia y aplicabilidad de las leyes en el interior de la Basílica. Esa inviolabilidad, dice el artículo 1.5) del Acuerdo de 3 de enero de 1979, es "con arreglo a las Leyes" y esas "Leyes" no pueden ser otras que las españolas. De otro lado, es preciso señalar de nuevo que la Basílica, el conjunto del Valle de los Caídos, es un bien de titularidad pública estatal integrado en el Patrimonio Nacional, aunque se haya confiado su administración a la Comunidad Benedictina.*

*Parece claro que la inviolabilidad en este contexto no puede ir en contra de la aplicación de las "Leyes" cuando en ellas no haya nada que afrente, coarte o*



*impida el pleno ejercicio de la libertad religiosa. Y no la afrenta la actuación recurrida pues no está movida por ningún propósito antirreligioso sino por la significación extrarreligiosa del monumento de titularidad estatal en que yacen los restos a exhumar y por la que, inevitablemente, acompaña a estos últimos.*

*Desde este punto de vista, ningún reproche merece la decisión gubernamental a la luz del Acuerdo con la Santa Sede.*

*Por lo que se refiere al aspecto práctico de la entrada en la Basílica para llevar a cabo la exhumación, en la medida en que los restos están situados en el sepulcro que se destinó al efecto, "sito en el Presbiterio entre el Altar Mayor y el Coro de la Basílica", según el acta notarial levantada el 23 de noviembre de 1975 por el Ministro de Justicia y Notario Mayor del Reino, no hay duda de que se requiere la autorización eclesiástica para acceder a ese lugar. A estos efectos juega desde luego la inviolabilidad, tal como, por otra parte, lo ha entendido el Consejo de Ministros pues solicitó autorización al Prior Administrador”.*

A la vista de esta interpretación, se debe concluir que la inviolabilidad lo será para expropiación o demolición, incluso para que previamente se formalice una solicitud de entrada en algunos supuestos, pero que, no opera el sentido de inviolabilidad como lugar ajeno a la acción del Estado frente a lo religioso.

En relación a la apertura de los lugares de culto, la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AAs, ha sido también un fuente de problemas, especialmente lo podemos escenificar en la STC Núm. 54/2017, de 11 de mayo. En la que se impugnaba por el Parlamento de Cataluña la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, sobre el régimen de “apertura de lugares de culto” establecido en la LBRL.

*“a) El primer inciso de la disposición controvertida establece que, para la apertura de lugares de culto, las “iglesias, confesiones o comunidades deberán acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir”. El segundo inciso dispone que, “obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda”.*



*El artículo 84.1 c) LBRL —al que se remite el precepto impugnado— prevé la “comunicación previa” o “la declaración responsable” como técnica de intervención administrativa sobre la actividad privada distinta del “sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo” [art. 84.1 b) LBRL]. De modo que el segundo inciso de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013 viene a excluir, en cuanto a la apertura de lugares de culto, el control ex ante de las condiciones de apertura a través de procedimientos administrativos de autorización, permitiendo solo el control ex post mediante otro tipo de procedimientos (revocatorios, sancionadores).*

*El Parlamento recurrente (Cataluña) nada alega sobre el primer inciso. Discute únicamente el segundo, por someter la apertura de lugares de culto al régimen de comunicación previa o declaración responsable. El artículo 149.1.18 CE habilitaría solo una regulación estatal sobre las diferentes técnicas de intervención administrativa sobre los ciudadanos; no la previsión de medidas de intervención de carácter sectorial. Tales medidas corresponderían a la autoorganización municipal y al legislador sectorial competente según la materia. A este respecto, la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto condiciona la apertura a la obtención previa de licencia municipal de apertura y uso con el fin de garantizar la seguridad y protección civil (art. 132 EAC). Por todo ello, la disposición controvertida vulneraría las competencias de la Generalitat de Cataluña. ...*

*No obstante, hemos apreciado que las bases de una materia “pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación”, “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas” [STC 45/2015, FJ 6 c), refiriéndose a las “bases medioambientales”]. A su vez, en esta línea, la directa conexión con objetivos fundamentales de la política económica y, en general, con los fines de legislación para cuya aprobación es competente el Estado (p. ej., en materia de medio ambiente), puede llegar a justificar una regulación de modalidades específicas de intervención administrativa en supuestos especiales. Así, lo hemos declarado en relación con una previsión estatal que sustituía el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente para que los titulares de viviendas protegidas para alquiler puedan enajenarlas a determinadas sociedades (STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 13); o respecto de una previsión de la Ley de costas que obliga a los titulares de obras e instalacio-*



*nes incorporados en la zona de servidumbre de protección a acreditar mediante declaración responsable ante la Administración autonómica determinadas circunstancias (que las obras supondrán una mejora en la eficiencia energética, emplearán mecanismos que conlleven un ahorro efectivo en el consumo del agua y fomentarán el uso de recursos hídricos marginales para el riego de jardines y espacios verdes), STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4.*

*Consecuentemente, para resolver la impugnación formulada, corresponde determinar si la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias en relación con la apertura de lugares de culto y, a su vez, si el Estado puede apoyarse en algún título que le autorice a imponer una modalidad de intervención en este concreto supuesto, esto es, a prohibir el procedimiento administrativo especial de autorización, permitiendo solo los procedimientos administrativos especiales de control ex post”.*

## Artículo II:

*“La Santa Sede podrá promulgar y publicar libremente cualquier disposición referente al gobierno de la Iglesia y comunicar sin impedimento con los Prelados, el Clero y los fieles, así como ellos podrán hacerlo con la Santa Sede.*

*Los Ordinarios y las otras Autoridades eclesiásticas gozarán de las mismas facultades respecto del Clero y de sus fieles”.*

Aparece claramente en la esfera social como las opiniones de la Iglesia contrarias a alguna disposición legal estatal, aparecen duramente criticadas por diversos sectores, estos ejemplos los hemos observado en materia educativa, en materia sanitaria y en otros episodios. Cuando se expresa la Iglesia parece que no está bien y, sin embargo, la libertad de expresión es una constante en contra de los sentimientos religiosos como veremos más adelante.

La verdad es que la libertad de expresión contra la Iglesia Católica, y contra los sentimientos religiosos cristianos, se ha convertido en una constante que los tribunales vienen admitiendo, ya que, en la mayoría de los casos, la víctima no encuentra el amparo del derecho y por el contrario, el victimario si consigue obtener una publicidad y un beneficio importante. Me gustaría explicarme, normalmente, la víctima que sufre un ilícito penal o civil, sufre un perjuicio, consistente en el daño emergente y en el lucro cesante. Bien por su imagen, bien por



sufrir cualquier tipo de agresión (en sentido amplio). Sin embargo, como ocurre en varios supuestos, como el conocido “artista” Abel Azcona, o de la “política” Rita Maestre, sus acciones en contra de los sentimientos religiosos católicos, han repercutido a los victimarios un lucro emergente y un beneficio galopante, ya que sus “acciones” han dado lugar a que se les conozca y si se tuviera que cuantificar el beneficio mediático, el tiempo que han ocupado en televisiones, radios y prensa, así como sus visualizaciones de sus actos en las redes sociales, se puede afirmar que “sale rentable”, que el victimario se lucra con sus actos cuando van en contra de la Iglesia Católica.

En el Artículo IV, 1: *“El Estado reconoce y garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los ciudadanos internados en establecimientos penitenciarios, hospitales, sanatorios, orfanatos y centros similares, tanto privados como públicos”*.

Este derecho, reconocido no sólo en el Acuerdo, sino también en los textos internacionales y en la propia LOLR, por algunos sectores políticos aparece siempre en tela de juicio. Tenemos ejemplos en las universidades, en los hospitales y en otros centros públicos, donde, desde los sectores “clásicos” se niega el derecho a la asistencia religiosa en la esfera pública limitando a los propios templos religiosos.

Artículo V:

*“1. La Iglesia puede llevar a cabo por sí misma actividades de carácter benéfico o asistencial.*

*Las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ella se registrarán por sus normas estatutarias y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada.*

*2. La Iglesia y el Estado podrán, de común acuerdo, establecer las bases para una adecuada cooperación entre las actividades de beneficencia o de asistencia, realizadas por sus respectivas instituciones”*.

Es verdad que esta temática sólo ha presentado problemas en algunos aspectos puntuales, como ha sido el caso de la creación de una fundación, como instrumento al servicio de ese fin (dar sepultura digna), asuma la titularidad de una entidad aseguradora y que, como prevé el artículo (...) de los estatutos, “en orden



a sufragar los gastos que conlleva el enterramiento”, ingrese rentas que le permitan realizar sus fines religiosos. Se trataba del caso contenido en el Dictamen del Consejo de Estado Núm. 993/2002 donde se deniega el derecho a una fundación canónica a inscribirse en el Registro de Entidades Religiosas, ya que su actividad en el ámbito de las compañías aseguradoras les excluía del Registro de Entidades Religiosas <sup>49</sup>.

También se han presentado algunos problemas en el caso de participación de la Iglesia Católica en instituciones financieras, como se ha recogido por el Tribunal Constitucional, en el asunto de CAJA SUR, en la STC Núm. 118/2011, de 5 de julio, donde se analiza la competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: nulidad parcial de los preceptos de la ley estatal que regulan las condiciones de reelección y limitan temporalmente la duración del mandato de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorro; alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica. Así como también, en la STC Núm. 138/2011, de 14 de septiembre, en la STC Núm. 139/2011, de 14 de septiembre, también sobre competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica (STC 118/2011). Este mismo asunto se puede encontrar en las STC Núm. 151/2011, de 29 de septiembre y STC Núm. 160/2011, de 19 de octubre donde se enjuiciaba CAJA SUR como Entidad creada por la Iglesia Católica al amparo del Art V del Acuerdo Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con un precepto legal autonómico inaplicable al caso por hallarse suspendido en su vigencia al momento de plantearse la cuestión; pérdida de objeto en lo relativo a la disposición estatal, declarada inconstitucional y nula en la STC 151/2011.

En segundo lugar, procede el examen del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1.979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

El primero de los sus artículos, el Art. I señala que:

<sup>49</sup> Detalle completo de este informe se puede encontrar en: CODES BELDA, G., «La posición del Consejo de Estado ante la denegación de inscripción de una fundación en el registro de entidades religiosas (Notas al dictamen núm. 993/2002)», en *Ius Canonicum* 88 (2004) pp. 735-751.



*“A la luz del principio de libertad religiosa, la acción educativa respetará el derecho fundamental de los padres sobre la educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar.*

*En todo caso, la educación que se imparta en los centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana”.*

No sé si resulta necesario realizar aquí algún comentario, puesto que la realidad va por otro lado muy diferente al texto del Acuerdo, como el lector puede comprender sin necesidad de indicar ejemplo alguno.

En lo previsto en el Art. II encontramos la tradicional enseñanza de la religión en la escuela:

*“Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades, incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de Educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales.*

*Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla.*

*Las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar.*

*En los niveles de enseñanza mencionados, las autoridades académicas correspondientes permitirán que la Jerarquía Eclesiástica establezca, en las condiciones concretas que con ella se convenga, otras actividades complementarias de formación y asistencia religiosa”.*

Como es sabido, este artículo ha dado lugar a múltiples problemáticas, todavía no resueltas, desde voces que piden la retirada de la enseñanza de la religión de la escuela pública, hasta modificaciones legislativas que han hecho esta materia evaluable, no evaluable, sujeta a disciplina espejo o patio, donde no cabía ningún tipo de enseñanza cuando se optaba por la asignatura alternativa a la religión, el decremento de horas lectivas en función de las distintas comunidades autónomas, etc...



El Art. III se refiere a los profesores de religión:

*“En los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza.*

*En los centros públicos de Educación Preescolar y de EGB, la designación, en la forma antes señalada, recaerá. con preferencia en los profesores de EGB que así lo soliciten.*

*Nadie estará obligado a impartir enseñanza religiosa.*

*Los profesores de religión formarán parte, a todos los efectos, del Claustro de Profesores de los respectivos centros”.*

Dejando de lado la jurisprudencia del TEDH<sup>50</sup>. sobre esta materia, la conflictividad en este capítulo ha sido especialmente alta. En este sentido se pueden citar la problemática con los profesores de religión, tanto en los despidos, como en la contratación o en su igualdad con otros docentes de los centros educativos. En este sentido se pueden citar la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, configurada, entre otras, por las Sentencias: STC Núm. 140/2014, de 11 de septiembre; STC Núm. 51/2011, de 14 de abril; STC Núm. 128/2007, de 4 de junio; o la STC Núm. 38/2007, de 15 de febrero

En relación con la enseñanza de la doctrina católica en las Escuelas Universitarias de formación de profesorado, también ha existido conflictividad. Nos referimos al Art. IV:

*“La enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales, tendrá carácter voluntario para los alumnos.*

<sup>50</sup> Por todos los trabajos existentes en esta materia, cf. MORENO BOTELLA, G., «Profesores de religión: tres sentencias y un mismo fallo a favor de la autonomía confesional en el TEDH (un posible paradigma de solución para el caso Pavez)», en *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos* 77 (2017) pp. 271-308.



*Los profesores de las mismas serán designados por la autoridad académica en la misma forma que la establecida en el artículo III y formarán también parte de los respectivos Claustros”.*

En esta materia, se debe citar la STC Núm. 187/1991, de 3 de octubre, donde se analiza una Supuesta vulneración del principio de autonomía universitaria, en contra de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que declara la obligación de la Universidad Autónoma de Madrid de incluir como asignatura optativa en los Planes de Estudio de la E. U. de Profesores de E.G.B. Santa María la de "Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía.

Sobre el derecho de uso de los medios de las universidades públicas, previsto en el Art. V, en los siguientes términos:

*“El Estado garantiza que la Iglesia Católica pueda organizar cursos voluntarios de enseñanza y otras actividades religiosas en los Centros Universitarios públicos, utilizando los locales y medios de los mismos. La Jerarquía eclesiástica se pondrá de acuerdo con las autoridades de los Centros para el adecuado ejercicio de estas actividades en todos sus aspectos”.*

Sobre este derecho, no recordamos, ni tenemos conocimiento que, en este momento, ninguna universidad pública haya cedido sus locales y sus medios para la realización de ningún curso de cualquier tipo a favor de la Iglesia Católica.

El establecimiento de Seminarios para la formación del clero, previsto en el Art. VIII, donde se señala que:

*“La Iglesia Católica puede establecer Seminarios Menores diocesanos y religiosos, cuyo carácter específico será respetado por el Estado.*

*Para su clasificación como Centros de Educación General Básica, de Bachillerato Unificado Polivalente o de Curso de Orientación Universitaria, se aplicará la legislación general, si bien no se exigirá ni número mínimo de matrícula escolar, ni la admisión de alumnos en función del área geográfica de procedencia o domicilio de familia”.*

Pese a este reconocimiento, hasta la reforma del Registro de Entidades Religiosas, estos Seminarios han estado en una especie de “limbo jurídico”, ya que no podían acceder al Registro de Entidades Religiosas y por ello, carecían de



personalidad jurídica propia. Y en relación con el segundo párrafo, y su consideración como centros de educación, no parece que haya tenido tampoco mucho éxito, desde la aplicación del denominado principio de subsidiariedad, y desde la asunción de competencias por las CC.AAs, con regulaciones jurídicas distintas, planes educativos propios y regímenes diferenciados en relación a la enseñanza concertada.

En lo relativo a las Universidades de la Iglesia Católica, su forma de comenzar sus actividades o nacimiento y el tratamiento a sus alumnos, también han existido numerosos problemas. El Art. X establece que:

*“1. Las Universidades, Colegios Universitarios, Escuelas Universitarias y otros Centros Universitarios que se establezcan por la Iglesia Católica, se acomodarán a la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer estas actividades.*

*Para el reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios realizados en dichos Centros, se estará a lo que disponga la legislación vigente en la materia en cada momento.*

*2. El Estado reconoce la existencia legal de las Universidades de la Iglesia establecidas en España en el momento de la entrada en vigor de este Acuerdo, cuyo régimen jurídico habrá de acomodarse a la legislación vigente, salvo; lo previsto en el artículo XVII, 2.*

*3. Los alumnos de estas Universidades gozarán de los mismos beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección al estudiante, que se establezcan para los alumnos de las universidades del Estado”.*

Antes de analizar los últimos casos de litigiosidad acontecidos en este ámbito, puede resultar esclarecedor aportar algunos datos:

Universidades públicas y privadas. Números (aquí se puede acceder a la relación de universidades que aparece en el Ministerio de Ciencia e Innovación).

Si atendemos a algunas estadísticas publicadas, encontramos datos interesantes. Por poner algunos ejemplos, podemos citar los datos de “Statista” donde claramente la universidad pública es la principal receptora de alumnos, pero con



una tendencia creciente de las universidades privadas en relación con la demanda de los estudiantes universitarios. Según esta fuente, en el curso 19/20 fueron 1.314.575 (80,49 %) estudiantes matriculados en las universidades públicas frente a 318.783 (19,51 %) en las privadas., por lo que se puede afirmar que la opción pública es mayoritaria. Sin embargo, si atendemos a la serie histórica que se publica, en el curso 08/09 los matriculados en la pública eran 1.275.143 (89,17 %) y los de la privada 155.004 (10,83 %). La primera conclusión es que, en los once años de la serie, en número de alumnos que optan por la universidad privada se ha multiplicado prácticamente por dos.

Si atendemos a los datos facilitados por el Ministerio de Universidades según los datos (avance) publicados del curso 19/20, en los estudios de grado la universidades públicas matricularon a 278.279 (81,47 %) alumnos de nuevo ingreso, mientras que a las privadas, de nuevo ingreso en grado, accedieron 63.716 (18,63 %) alumnos.

De las universidades de esta lista, existen 14 que podemos denominar católicas en España. Ninguna de ellas tiene ánimo de lucro. Además, contamos con 19 universidades privadas, algunas de ellas cuentan entre su capital fondos de inversión y sociedades de capital. Por lo que respecta a las públicas son 50 las que podemos encontrar en toda España.

Sobre el número de alumnos que estudian en las universidades de iniciativa privada de forma presencial, el 65 % de ellos cursan sus estudios en las universidades católicas (estudios de grado) según la memoria presentada por la I. Católica correspondiente al año 2018. A la vista de todos estos datos podemos afirmar que, unos 200.000 alumnos estudian en las universidades católicas, o en términos porcentuales, casi trece de cada cien en toda España eligen la opción de la enseñanza universitaria católica.

Este artículo ha dado lugar a largas batallas legales. Comenzaremos con el derecho a la creación de universidades por parte de la Iglesia Católica.

La interpretación del contenido del apartado 1º de este Art. X, se plasmó en la disposición adicional cuarta LOU, que señalaba en su apartado 2º que:

*“2. Las Universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia Católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, quedarán sometidas a lo previsto por esta Ley a las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento...”*



De esto se seguía que, la Iglesia Católica podía crear universidades, y debía someterlas al derecho estatal en su funcionamiento, pero, para su creación, a diferencia de otras universidades privadas, no era necesaria una ley autonómica y la respectiva autorización y/o informe del Ministerio correspondiente. Sin embargo, este hecho, se ha reputado como contrario a la Constitución en varias Sentencias del Tribunal constitucional, donde se ha venido a declarar contrario a la Constitución esa “*diferencia de trato*” entre las universidades privadas y las de iniciativa social de la Iglesia Católica.

En concreto, se pueden citar las STC Núm. 160/2013, de 26 de septiembre, la STC Núm. 159/2013, de 26 de septiembre, la STC Núm. 158/2013, de 26 de septiembre, STC Núm. 141/2013, de 11 de julio, (se trata de recursos planteados por varias asambleas o parlamentos autonómicos), y las STC Núm. 223/2012, de 29 de noviembre y la STC Núm. 131/2013, de 5 de junio (promovido por sesenta y cuatro Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, ocho del Grupo Federal de Izquierda Unida y seis del Grupo Mixto, todos ellos en el Congreso de los Diputados).

Otro elemento de “*discordia*” ha sido el principio de igualdad material que recoge este artículo en su apartado 3º, entre los alumnos de las universidades públicas y las universidades de la Iglesia Católica.

Un primer elemento de discordia se la materializado en el derecho a las prácticas curriculares de los alumnos de Ciencias de la Salud.

La STC Núm. 14/2019, de 31 de enero resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad promovido por una Senadora y por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, contra el artículo único, apartado 65, de la Ley de las Cortes Valencianas 8/2018, de 20 de abril, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de salud de la Comunitat Valenciana, que dio nueva redacción al artículo 79, apartado 2 de esta última norma que, impide que la Generalitat colabore con las universidades privadas en materia de docencia práctica en ciencias de la salud, pues “*ha suprimido el deber de cooperación*” que a aquella incumbía en cumplimiento del ahora modificado artículo 79.2 de la Ley 10/2014.

Por parte de las universidades privadas, la necesidad de disponer de una estructura sanitaria (hospitales y centros de atención primaria, entre otros) vinculada a los centros universitarios que impartan enseñanzas de grado sobre ciencias de la salud, para garantizar la docencia práctica y clínica de sus alumnos, constituye



un presupuesto indispensable para la creación y normal funcionamiento de estos. Los planes curriculares de los estudios universitarios exigen, para su finalización, la realización de unos determinados ciclos de docencia práctica y clínica, que solo pueden efectuarse en instalaciones de asistencia sanitaria.

La exclusión del deber de colaboración con la sanidad pública implicaría la imposibilidad de las universidades privadas, ya creadas y en funcionamiento, de poder completar sus planes de estudio y la formación de sus alumnos ante la falta de centros sanitarios asistenciales públicos en los que poder realizar las prácticas clínicas. Por otra parte, también, tampoco la iniciativa privada podría obtener el necesario reconocimiento administrativo (art. 4.1 LOU), para iniciar la prestación del servicio público docente a través de futuros proyectos de creación de universidades, que se encontrarían con el mismo impedimento para sus prácticas curriculares.

La sentencia del Tribunal se centra en la educación y la sanidad como títulos competenciales, donde, del análisis de la normativa estatal básica se desprenden las siguientes conclusiones:

- (i) Que la formación académica universitaria de las diferentes materias que integran la rama de las ciencias de la salud precisa, para su completa finalización, de la realización de prácticas en instituciones sanitarias.
- (ii) Que para alcanzar este objetivo, la normativa básica del Estado establece la obligatoria disponibilidad de la estructura sanitaria (hospitales, centros de salud y demás establecimientos) del sistema nacional de salud, dependiente, en el caso de la Comunidad Valenciana, de la Consellería de Sanidad de esta Comunidad, en virtud de las competencias que le son reconocidas en el artículo 54 EAV, para la realización de las prácticas clínicas que deban llevar a efecto los alumnos y profesionales de las ciencias de la salud, en los diferentes estadios de su formación académica y técnica.
- (iii) Que, en el caso de las universidades, se establecen vínculos de relación entre éstas y las instituciones sanitarias públicas, por medio de concertos.
- (iv) Esta concertación entre universidades e instituciones sanitarias se realiza mediante la modalidad de concertos, cuando se trate de universidades de titularidad pública y de convenios cuando lo sean de titularidad privada.
- (v) El Gobierno de la Nación ha aprobado las bases generales a las que debe adaptarse este sistema de concertación, en el que se prevé también la participación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en los



conciertos singulares que se suscriban, conforme a aquellas, entre universidades e instituciones sanitarias de su ámbito territorial.

Sobre esta base, el motivo competencial suscitado se resuelve, según el Tribunal, afirmando que, en consecuencia, la normativa estatal básica se refiere de modo genérico a las “*universidades*”, sin distinción alguna entre unas universidades y otras. Además, ha de tenerse en cuenta la especial relevancia que, para la formación educativa de los futuros o de los ya profesionales de las ciencias de la salud, tienen las prácticas en instituciones sanitarias. En cambio, la norma legal valenciana únicamente impone este deber de colaboración del Ejecutivo de la Comunidad respecto de las universidades de titularidad pública, sin mencionar de modo expreso a las privadas.

Esa contradicción resulta de todo punto insalvable, cuando la normativa estatal básica concede una relevante y transcendente importancia a que la formación de los profesionales en las ciencias de la salud dispongan de toda la estructura sanitaria pública [arts. 104.1 LGS y 12 apartados a), b) y c) de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias] para la realización de sus prácticas clínicas, siendo estas imprescindibles, además, para completar su período de formación y la obtención de sus títulos académicos [arts. 35 LOU y disposición adicional novena y anexo I del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, así como diferentes órdenes ministeriales que, en función de la titulación, se han dictado (ej. la Orden ECI/332/2008, de 13 de febrero, para los estudios de grado en medicina)].

A la vista de todo lo anterior, se señala por el Tribunal que, en consecuencia, los términos de “*de titularidad pública*” que figuran en el artículo 79.2 de la Ley 10/2014, en la redacción introducida por el apartado 65 del artículo único de la Ley 8/2018, son inconstitucionales y nulos, por incurrir en contravención con las competencias exclusivas del Estado en materias de educación y de bases de la sanidad reconocidas en el artículo 149.1 apartados 30 y 16 CE, por este orden.

La exclusión del sistema de becas a los alumnos que optan por una universidad privada. En esta materia hay que citar la sentencia del Pleno del Tribunal, la STC Núm. 191/2020, de 17 de diciembre, así como también, otras sentencias derivadas de la impugnación de otras tipologías de becas, que también se recurrieron y que han dado lugar a otras sentencias, aunque ya no del pleno, sino de sus Salas Primera y Segunda. Se trata de la STC Núm. 138/2021, de 29 de junio;



la STC Núm. 42/2021, de 3 de marzo; la STC Núm. 19/2021, de 15 de febrero; la STC Núm. 6/2021, de 25 de enero y la STC Núm. 2/2021, de 25 de enero.

En todos los casos se llega la Tribunal Constitucional mediante Recurso de Amparo promovido por la Universidad Católica de Valencia “San Vicente Martir”.

Las becas se convierten en “ascensores sociales” que permiten que los que menos tengan puedan tener las mismas oportunidades que los más socialmente favorecidos. Además, cuando estas becas tienen como fin que los más humildes en capacidad económica, pero no en capacidades personales, puedan acceder al espacio de educación superior se convierten en una máxima que cualquier gobierno debe atender de forma decidida. Es la forma de redistribuir las oportunidades a través de la mejor formación desde abajo, desde los que menos tienen. Así cualquier persona con independencia de su capacidad económica puede acceder a las mismas oportunidades.

Sin embargo, desde la Generalitat de Valencia se decidió (como ya ocurría en otras Comunidades Autónomas como Cataluña y también se había intentado en Castilla y León) excluir del sistema de becas a los alumnos universitarios que acudieran a una universidad que no fuera pública. La exclusión se producía para todo tipo de becas, las de ayudas al estudio, las becas salario, e incluso las becas para los alumnos valencianos que decidían realizar una estancia en universidades extranjeras a través de las conocidas becas erasmus. Además, y juntamente con otras carteras, se imposibilitó que los alumnos que deciden realizar sus estudios sobre Ciencias de la Salud en universidades que no sean públicas, tampoco tenían derecho a realizar prácticas curriculares -obligatorias para acceder a su titulación de medicina, enfermería, fisioterapia, etc ...- en Centros de Salud u Hospitales Públicos.

La idea es clara, a quien decide acudir a la parte del Espacio de Educación Superior Valenciano que no forma parte de las universidades Públicas se les niega la ayuda de la Generalitat, esa misma autoridad que somete a examen las titulaciones y que va realizando las auditorias de funcionamiento de titulaciones y centros con igualdad, tanto de las universidades Públicas como de iniciativa privada. No hay que olvidar que todas forman parte del Espacio de Educación Superior, las públicas y las privadas, y aunque con un campo de actuación determinado y propio de cada centro, se encuentran en un marco jurídico común en lo relativo a sus acreditaciones de sus medios y estudios y el desarrollo de los mismos.



La universidad católica y otras universidades de iniciativa social no tienen ánimo de lucro y no persiguen hacer negocio con los estudios universitarios, sino que sólo pretenden poder formar en altos estándares de calidad a personas conforme a un ideario de inspiración cristiana, sin excluir a nadie de sus aulas, y que, precisamente usan sus excedentes financieros en ayudar a los que menos tienen bajo una fuerte política de ayudas al estudio. En todo caso, no se puede confundir la falta de ánimo de lucro, con el ánimo de ruina. Deben hacer frente a sus gastos como cualquier universidad, lo que no existe es reparto de dividendos. Incluso, el Tribunal Constitucional Chileno, que ya falló hace unos años sobre la exclusión del sistema de becas de los alumnos de la universidad privada en similar sentido al TC español en su Sentencia de 23/11/2015 Rol 2935-15 ha señalado, también, que no cabe la exclusión del sistema de becas a los alumnos de las universidades privadas. Sin embargo, en el caso que llegó al TC español, como no son universidades públicas, se las excluye, de forma que los alumnos que las elijan para su formación universidades privadas no podían recibir becas. Bueno, con una excepción, los estudios que sí oferta y que no oferta la universidad pública, marcándose claramente el principio de subsidiariedad por encima de la libre elección.

El Tribunal Constitucional, en una sentencia que puede considerarse ejemplar (nos referimos a la primera sentencia del Pleno STC Núm. 191/2020, de 17 de diciembre y al resto que presenta igual fundamentación jurídica, -aunque analizamos sólo la primera-), ha conocido el Recurso de Amparo promovido por la Universidad Católica de Valencia, y ha resuelto por Sentencia del Pleno (elemento muy importante por su carácter interpretativo del texto constitucional), dictaminando que la eliminación de los alumnos que optan por una universidad pública del sistema de becas público es contrario a la Constitución. Señala el TC que *“ha sido vulnerado el Art. 14, en relación con el derecho a la creación de centros docentes previsto en el Art. 27 de la Constitución”*.

El trato desigual entre las universidades del Espacio Valenciano de Educación superior ha producido un perjuicio evidente en la Universidad Católica de Valencia y en el resto de las universidades de iniciativa privada. Como ha venido señalando el TC *“el derecho fundamental a la educación, (Art. 27,6 CE) no se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo”* y que también, *“exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección”*. Es importante destacar que la Sentencia indica que este derecho de los centros



educativos no sólo se queda en la enseñanza básica, sino que también se traslada a las universidades.

Recuerda el TC que los poderes públicos deben promover el “*pluralismo educativo*” de forma que las ayudas públicas deben respetar el principio de igualdad y las pautas constitucionales orientadoras del gasto público.

Diferenciar entre universidades públicas y privadas es contrario a la Constitución ya que, como señala el TC:

*“todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada, realizan un servicio público de educación superior, desde la investigación, docencia, estudio y transferencia de conocimiento. Todas las universidades realizan las funciones de creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de las actividades profesionales, y siempre al servicio de la sociedad”.*

La discriminación está en el trato distinto de la universidad de iniciativa social, cuando todas las universidades están sometidas al mismo régimen para su creación y reconocimiento, todas sus titulaciones se someten al mismo procedimiento de aprobación y el acceso a las universidades, tanto públicas como privadas.

En definitiva, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha resuelto en su Sentencia que la Generalitat ha discriminado a los alumnos y a la Universidad Católica de Valencia durante cinco años al excluir a los alumnos del sistema de ayudas de becas al estudio por el hecho de elegir una opción universitaria fuera de las universidades públicas. Sin embargo, personalmente, me llama la atención que la base que ha tomado el Tribunal Constitucional ha sido el Art. 14 CEE y no el Art. X,3 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede.

Artículo XII:

*“Las Universidades del Estado, previo acuerdo con la competente Autoridad de la Iglesia, podrán establecer Centros de Estudios Superiores de Teología Católica”.*

No se conoce un centro público que haya hecho esto, ni tan siquiera conocemos algún intento de su puesta en marcha.

Artículo XIV:



*“Salvaguardando los principios de libertad religiosa y de expresión, el Estado velará por que sean respetados en sus medios de comunicación social, los sentimientos de los católicos y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia Episcopal Española”.*

Sobre este aspecto ya se ha señalado lo correspondiente en el análisis de la libertad de expresión de la propia Iglesia Católica (Art. II).

Artículos XV y XVI:

*“La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental, y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas, en el marco del artículo 46 de la Constitución.*

*A estos efectos, y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año, a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo”.*

Artículo XVI:

*“La Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan”.*

En esta temática de la cooperación Estado-Iglesia Católica y CC.AAs-Iglesia Católica he realizado algunos trabajos que quiero dar por reproducidos, donde destacaré aquí, algunas conclusiones expresadas en ellos <sup>51</sup>, por el interés y

<sup>51</sup> Cf. GARCÍA GARCÍA, R., «Las relaciones de cooperación entre la Conferencia Episcopal Española y el Estado Español. Análisis de cincuenta años de trabajo», en *Anuario de derecho canónico: revista de la Facultad de Derecho Canónico* 6 (2017) pp. 141-258. Y también, GARCÍA GARCÍA, R., «El desarrollo de órganos administrativos de cogestión para la defensa y promoción del Patrimonio histórico, artístico y cultural de titularidad de la Iglesia Católica en las Comunidades Autónomas», en *Patrimonio histórico-artístico de la Iglesia Católica: Régimen jurídico de su gestión y tutela*, ed. ROCA FERNÁNDEZ, M. J., - OLAYA GODOY, M., Granada 2018, pp. 453-518.



manifiesto abandono actual que presentan estas Comisiones mixtas desde hace algunos años y también en este momento.

El punto de partida es la realidad de diversos interlocutores gubernamentales con los que la Iglesia Católica debe entenderse. Se parte de la “estructura estatal basada en la descentralización política”<sup>52</sup> diseñada en la Constitución (Art. 137) e interpretada por las diversas sentencias del Tribunal Constitucional<sup>53</sup> que han ido aclarando la compleja cuestión competencial.

Así, las CC.AA. forman parte de un Estado “*multilegislativo*”<sup>54</sup> donde los centros de decisión ya no sólo están en poder del Estado central, sino que, se van desplazando más hacia los vértices, hacia las CC.AA. que van asumiendo competencias cada vez más avanzadas<sup>55</sup>.

Es verdad que, para entender la existencia de las diversas “*Comisiones Mixtas*” Iglesia-Estado, es necesario señalar y entender los diferentes niveles políticos/administrativos en que se han venido desarrollando y cómo han realizado su interacción/interlocución con la Administración General del Estado y la Administración Autónoma y Local en sus diferentes niveles.

Los niveles del diálogo se han desarrollado de la siguiente forma:

1º. Relaciones de cooperación y diálogo desde el primer nivel: La Nunciatura Apostólica:

- El antecedente histórico cercano: La Comisión Concordataria.
- Las conversaciones de altos representantes de la Conferencia Episcopal con Presidencia o Vicepresidencia del Gobierno.
- Comisión de Ministros y Obispos, también denominada Comisión Técnica.
- Comisión Santa Sede-Estado Español, Comisión Mixta Iglesia-Estado o también denominada Comisión Técnica Iglesia-Estado.
- Comisión mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Histórico-Artístico:

<sup>52</sup> Cf. Por todas, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ cuarto.

<sup>53</sup> Cf. Entre otras: STC 100/1984, de 8 de noviembre; STC 4/1981, de 2 de febrero y STC 25/1981, de 14 de julio.

<sup>54</sup> El punto de partida genérico se ha diseñado en el texto Constitucional en los artículos 147 a 150 que recogen todo el sistema de competencias propias, concurrentes o delegadas entre el Estado y las CC.AA. Más concretamente en los artículos 148 y 149 se establecen las materias que corresponden de forma exclusiva a las CC.AA. y las que le son propias al Estado español.

<sup>55</sup> Cf. OLMOS ORTEGA, M. E., «Derecho Eclesiástico Autónomico», en *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Edición “on line”, en iustel.com.



- 1) Documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Histórico-Artístico, de 30 de octubre de 1980.
  - 2) Normas con arreglo a las cuales deberá regirse la realización del inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de carácter Histórico-Artístico y documental de la Iglesia Española, de 30 de marzo de 1982.
  - 3) Acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Iglesia Católica para el Plan Nacional de Catedrales, de fecha de 25 de febrero de 1997.
  - 4) Acuerdo de colaboración para la puesta en marcha del Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos, de fecha de 25 de marzo de 2004.
  - 5) Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Conferencia Episcopal Española para el desarrollo del Plan de Catedrales, de fecha de 21 de noviembre de 2006.
- 2º. Relaciones de cooperación y diálogo desde el segundo nivel: La Conferencia Episcopal.

La actividad de las catorce Comisiones Episcopales y el diálogo con los Ministerios encargados de las competencias coincidentes con sus potestades.

Comisiones episcopales:

- 1) Apostolado Seglar
- 2) Clero
- 3) Doctrina de la Fe
- 4) Enseñanza y Catequesis
- 5) Liturgia
- 6) Medios de Comunicación
- 7) Migraciones
- 8) Misiones
- 9) Pastoral
- 10) Pastoral Social
- 11) Patrimonio Cultural
- 12) Relaciones Interconfesionales
- 13) Seminarios y Universidades
- 14) Vida Consagrada

Las relaciones de cooperación de las Delegaciones Diocesanas. Algunos ejemplos.



- 1) Comisión Episcopal de Enseñanza: La Comisión paritaria en materia de educación, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Conferencia Episcopal.
  - 2) Junta Episcopal de Asuntos Jurídicos: Colaboración entre Conferencia Episcopal y Ministerio de Justicia.
  - 3) Consejo de Economía y Sostenimiento: Colaboración entre Conferencia Episcopal y Ministerio de Economía y Hacienda.
  - 4) La Comisión Episcopal de Pastoral y Ministerio de Sanidad y Consumo. Comisión Mixta creada por el Convenio sobre asistencia religiosa católica en los centros hospitalarios del instituto nacional de la salud, de fecha de 23 de abril de 1986.
  - 5) La Comisión Episcopal de Pastoral Social, Departamento de pastoral Penitenciaria y Ministerio del Interior. Comisión Mixta creada por la Orden de 24 de noviembre de 1993, que publica el Acuerdo sobre la asistencia religiosa católica en establecimientos penitenciarios.
  - 6) Comisión Episcopal de Misiones y Ministerio del Interior. Comisión Mixta de seguimiento del acuerdo para asistencia religiosa católica de los centros de internamiento de extranjeros (CIEs) y el Ministerio del Interior.
  - 7) Algunos ejemplos particulares: La Comisión Asesora de Libertad Religiosa.
- 3º. Relaciones de cooperación y diálogo desde el tercer nivel: Los Obispos Diocesanos con las CC.AA. En este caso, vamos a encontrar acuerdos o convenios elaborados conjuntamente por las autoridades nacionales, autonómicas<sup>56</sup> e incluso locales<sup>57</sup> y las correspondientes autoridades eclesíásticas, siempre en el marco de lo establecido entre el Estado y la Santa Sede

<sup>56</sup> Por todos, cf. BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Repercusión de los Acuerdos en la legislación de las Comunidades Autónomas», en *Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español... cit.* pp. 89-110. También, SEGLERS, A., *Libertad religiosa y Estado Autonomico*, Granada 2005; *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, ed. GARCÍA GARCÍA, R., Barcelona 2008. Más recientemente, CASTRO JOVER, M. A., «Desarrollo y aplicación por las Comunidades Autónomas de los Acuerdos de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 26 (2010) pp. 461-488.

<sup>57</sup> Por todos, cf. RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Pamplona 2003; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Competencias de las Entidades locales en relación con los lugares de culto», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 26 (2010) pp. 557-590.



y dentro del ejercicio de sus propias competencias. Encontramos ejemplos en este sentido en muchas materias<sup>58</sup> como: patrimonio histórico, asistencia religiosa en lugares públicos como hospitales, centros de internamiento, universidades, centros docentes públicos, etc.

En el ámbito de las competencias de las CC.AA y de cara a evidenciar la existencia de relaciones de cooperación con la Conferencia Episcopal, -aunque en este caso serán las 69 Diócesis territoriales españolas las que ejerzan la competencia-, la materia de patrimonio histórico artístico ha sido el ejemplo más claro de materialización del principio de colaboración, con la creación de comisiones mixtas de cara a desarrollar la cogestión del patrimonio cultural para las CC.AA. y cultural para la Iglesia Católica.

Fruto de esta cooperación son los diecisiete Acuerdos entre CC.AA. y la Iglesia Católica a través de sus respectivas Diócesis, en los cuales se prevé la constitución de comisiones mixtas paritarias Comunidad Autónoma-Iglesia, con diversa morfología y en algunos casos, conviven con otros consejos o comisiones para la gestión de la tutela y conservación del patrimonio cultural.

La actividad desarrollada en cada comunidad no ha sido especialmente atendida por la doctrina, destaca por todos, el trabajo en esta materia de Aldanondo<sup>59</sup> que a finales de los años 80 coincidiendo con la puesta en marcha de las 16 Comisiones mixtas que se habían creado analizó su composición y su actividad. Desde esa fecha, muchas cosas han cambiado como se puso de manifiesto en el estudio citado<sup>60</sup>, del que, ahora sólo reiteramos algunas conclusiones:

I. Nos encontramos con Comisiones Mixtas creadas en los años ochenta, con lo que ya contamos con una antigüedad media superior a los 30 años para poder realizar el balance de su actuación y situación actual.

<sup>58</sup> Ilustra bien el trabajo de Bueno Salinas cuál ha sido el resultado en la práctica del funcionamiento de estos acuerdos durante veinticinco años de su vigencia (cf. BUENO SALINAS, S., «Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español a los 25 años de su vigencia», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 8 (2005) pp. 1-19.

<sup>59</sup> Cf. ALDANONDO SALAVERRÍA, I., «Balance actual del desarrollo y ejecución de los acuerdos entre la Iglesia Católica y las Comunidades Autónomas sobre patrimonio histórico», en *Revista Española de Derecho Canónico* 46 (1989) pp. 649-666.

<sup>60</sup> Cf. GARCÍA GARCÍA, R., «El desarrollo de órganos administrativos de cogestión para la defensa y promoción del Patrimonio histórico, artístico y cultural de titularidad de la Iglesia Católica en las Comunidades Autónomas» *cit.* pp. 453-518.



II. En esos 30 años se han ido insertando, en la mayoría de los casos, en las Leyes autonómicas que regulan el Patrimonio histórico, artístico y cultural, mediante su cita, pero su regulación ha quedado en textos de desarrollo separados, en ocasiones de no fácil acceso.

III. Con relación a su número de miembros en el pleno y en la permanente, las diferentes comisiones presentan composiciones diferentes.

Por lo que se refiere al pleno, el número de componentes va de 6 a 26. La cifra de componentes que más se repite es de 10 miembros. Un análisis porcentual nos señala que la composición de 10 miembros está presente en el 35,29% de los casos; 12 componentes es el segundo de los supuestos más común y representa un porcentaje del 23,53%; 14 miembros suponen el 17,64% de los casos, y el 5,88% está representado por las situaciones donde el número de vocales no se repite, esto sucede con el número de 26, de 20, de 8 y de 6 que sólo se dan en una Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a las estructuras de las Comisiones Permanentes el número resulta mucho más homogéneo, en el 75% de los casos aparecen configuradas por 6 miembros, y en 3 casos, el número de vocales es de 8, 7 y 4 por lo que suponen una representatividad del 8,33% en cada caso.

IV. En relación con la creación de grupos de trabajo o ponencias sobre temáticas concretas, la respuesta de las diferentes comunidades autónomas es muy diferente. Por lo respecta a los grupos de trabajo, en 11 casos se ha previsto su existencia, lo que supone que están presentes en el 64,7% de las comisiones mixtas. Sin embargo, en relación con las ponencias, el dato es mucho más revelador, tan sólo en 2 ocasiones se ha previsto que existan, lo que porcentualmente nos sitúa en el 11,76%.

V. La existencia de estas comisiones mixtas en las CC.AA. ha dado la oportunidad al legislador autonómico, en la norma que las constituye, de pronunciarse sobre la titularidad dominical del patrimonio de la I. Católica, o en su caso, en la norma marco de Patrimonio autonómica. En este sentido, sorprende como se ha huido, en muchas ocasiones, de reconocer la “*propiedad*” y se ha usado una terminología confusa desde el punto de vista civil, que al igual que en Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 1979 reconoce la posesión y los bienes en poder de la Iglesia.

Las diferencias son evidentes, en unos casos no se dice nada, en otros, se usa la expresión “*posesión*”, en otros se señala “*en poder de la Iglesia*”, en algunos casos



se afirma la “*propiedad*”, en ocasiones con o sin adjetivos, tales como: “*legítima propiedad*”, “*propiedad por cualquier título*”, en la mayoría de los casos se opta por señalar la “*titularidad*”. Resulta curiosa la falta de uniformidad en el reconocimiento de la titularidad dominical si se compara con la uniformidad de las competencias y/o funciones que se otorgan a las comisiones mixtas.

Terminología	Comunidad
Propiedad	Comunidad Autónoma del País Vasco Comunidad Foral de Navarra Comunidad Autónoma de las Illes Balears Comunidad Autónoma de Cantabria
Propiedad por cualquier título	Comunidad Autónoma de Murcia
Legítima propiedad	Comunidad Autónoma de Canarias
Titularidad / Propiedad	Comunidad Autónoma de Aragón Comunidad de Madrid Comunidad de Castilla y León
En poder, por cualquier forma de regulación jurídica de titularidad diocesana	Comunidad Autónoma de Valencia
Titularidad	Comunidad Autónoma de Galicia Comunidad Autónoma de Extremadura
Posesión	Comunidad Autónoma del Principado de Asturias Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
De la Iglesia	Comunidad Autónoma de Andalucía
No dice nada	Comunidad Autónoma de Cataluña Comunidad Autónoma de La Rioja

VI. Su actividad ha ido de más a menos. Es verdad que en los años 80 y en los 90 se desarrollaron especialmente, con muchas reuniones de trabajo, acuerdo en muchas actuaciones conjuntas. Sin embargo, en la década de los años 2000 y 2010 su labor se ha visto especialmente paralizada.

Se puede hablar de “*parálisis*”, puesto que la realidad del Patrimonio histórico artístico sigue siendo una realidad y la composición, funcionamiento y funciones de estas comisiones mixtas se configura como el elemento capaz de posibilitar la conservación, desarrollo y promoción de esta riqueza cultural y cultural.



VII. Es verdad que, en la mayoría de los casos, su parálisis se ha visto, -como en un efecto espejo-, desbordada por otros órganos consultivos de las distintas consejerías de cultura que, con un aspecto de participación mayor abierto a otros muchos sectores (universidad, sindicatos, asociaciones, etc...), han venido adquiriendo protagonismo –en los términos indicados en el texto de este trabajo-, aunque en realidad la administración del patrimonio de la Iglesia Católica debe hacerse contando con el titular de sus bienes.

VIII. Los vientos que ondean ideologías políticas contrarias, o al menos, no afines a la institución de la Iglesia Católica no se han hecho esperar en algunas CC.AA. y especialmente en algunos Ayuntamientos (por ejemplo: Zaragoza), y hacen que pongan en tela de juicio, incluso la titularidad de los bienes o su uso preponderante religioso. La conservación del patrimonio cultural no es un arma política.

IX. En fin, se nota un cierto efecto desaliento en el que hacer de estas comisiones, y debería dárseles un impulso porque son instrumentos especialmente importantes y adecuados en el tratamiento de la conservación, promoción y desarrollo del patrimonio histórico artístico de este país.

En resumen, no parece que las relaciones de cooperación en el ámbito de las Comisiones Mixtas sean de una gran “efectividad” más bien, funcionan sólo de manera parcial, y en muchos casos su actividad es meramente testimonial. De forma que, si se eliminasen, del acuerdo, se constituirían para problemas concretos, aunque no existieran señaladas en los Acuerdos.

En tercer lugar, procede el examen del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1.979, sobre Asuntos Económicos.

Se trata de un Acuerdo muy superado por las modificaciones operadas en la fiscalidad española. Los impuestos de sociedades, los impuestos del IRPF, Sucesiones y Donaciones y la legislación en materia de Mecenazgo han dado una interpretación especialmente ágil a este Acuerdo, de forma que lo más interesante es el sistema del porcentaje del IRPF establecido y su modificación operada desde el acuerdo por el canje de notas señalado ya en este trabajo.

Sin embargo, no está exento de polémica. Por la vía de hecho, alguna CC.AA ha intentado superar la letra del Acuerdo en su territorio y operar una reforma de las deducciones fiscales aplicables a la Iglesia Católica, me refiero en concreto a dos Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la Comunidad Foral de Navarra:



Sentencia Núm. 207/2013, de 5 de diciembre, que sobre la base de las competencias sobre condiciones básicas de igualdad y relaciones internacionales con relación al régimen financiero de Navarra se pronuncia sobre la nulidad del precepto legal foral que declara exentos de la contribución territorial los bienes de la Iglesia católica y las asociaciones no católicas legalmente reconocidas y con las que existan acuerdos de colaboración, únicamente cuando estén destinados al culto.

Sentencia Núm.13/2018, de 8 de febrero, que recoge la nulidad de la norma foral que suprime, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, la exención aplicable a los bienes y derechos destinados a actividades religiosas o asistenciales.

También, y más conocida ha sido la polémica suscitada en la práctica forense por parte de los Ayuntamientos que se empeñan en cobrar los impuestos de carácter local, nos referimos especialmente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y al Impuesto de Construcciones y Obras (ICIO).

Tras todo lo anterior, procede concluir con algunas conclusiones

## 5. DIEZ CONCLUSIONES

1. Los Acuerdos con la Iglesia Católica han constituido la verdadera transición en España hacia la libertad religiosa.

2. Los Acuerdos han sido el modelo, espejo y camino para la regulación de la libertad religiosa en España para el resto de las confesiones religiosas.

3. El sistema pacticio que ha determinado las relaciones Iglesia Estado es una buena práctica que hace que los sujetos obligados puedan estar en contacto con el Estado en relación con las materias que interés común.

4. Los Acuerdos con la Santa Sede son instrumentos internacionales, y así lo han tenido que reconocer los Tribunales en la práctica forense.

5. La regulación jurídica que se aplica para la modificación de cualquier tratado internacional es la que se aplica a los Acuerdos con la Iglesia Católica.

6. El Acuerdo entre las partes contratantes es el que puede habilitar la reforma o modificación de los Acuerdos con la Santa Sede. No cabe la derogación o inaplicación unilateral. En caso de su denuncia, debería observarse el principio



de competencia, ya que buena parte de su contenido repercute a las CC.AA y a las entidades locales.

7. La práctica nos ha situado ante situaciones de hecho, donde desde la aplicación del derecho interno se han venido a modificar los contenidos previstos en los Acuerdos. En muchas ocasiones, ni los Jueces, ni los Tribunales de Justicia aplican su contenido y acuden para la resolución de los conflictos en las materias en ellos planteados a las normas de derecho interno.

8. Las Comisiones Mixtas, en sus diferentes niveles, no se caracterizan por su especial funcionamiento, más bien por todo lo contrario.

9. Gran parte del contenido de los Acuerdos no se está aplicando en la práctica.

10. Sobre cuáles serían las consecuencias de la desaparición de los Acuerdos, hago más las conclusiones del brillante trabajo de Mantecón<sup>61</sup> donde se realiza un estudio sobre cuál sería esa potencial situación en la aplicación del derecho común a la Iglesia Católica en España sin la existencia de los Acuerdos. Este autor concluye afirmando que supondría consecuencias importantes en el plano económico, al perder la asignación tributaria, algunas exenciones fiscales, en el ámbito educativo, donde dejaría de ser obligatoria la oferta de la asignatura de religión católica, en el campo matrimonial que no tendrían eficacia civil las resoluciones canónica -aunque quizá no todas-, y tal vez en el campo de la asistencia religiosa en algunos supuestos.

En fin, el panorama puede resultar un tanto desalentador, pero, no es menos cierto que no debe asustar a la Iglesia Católica una potencial reforma de los Acuerdos a la vista de la aplicación del derecho común y la garantía de la libertad religiosa que ya ha servido, en la práctica forense para su defensa en múltiples ocasiones con resultados razonables.

<sup>61</sup> Cf. MANTECÓN SANCHO, J., «España: ¿Y si se denunciaran los Acuerdos con la Santa Sede?», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 39 (2015).

