

NATURALEZA JURIDICA DE LOS PACTOS IGLESIA-COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE PATRIMONIO CULTURAL

ANTONIO MARTINEZ BLANCO
Facultad de Derecho. Universidad de Murcia

Se han celebrado y se vienen gestando diversos acuerdos de las Iglesias regionales o locales con las respectivas Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural. Estos pactos están llamados a ser, junto a la legislación estatal o autonómica, fuente principal del Derecho eclesiástico autonómico sobre dicho patrimonio. Preguntarse por la naturaleza jurídica de los mismos puede ser provechoso para su adecuada formulación, aplicación e interpretación.

A) ¿Cómo se ha llegado a esta actividad pacticia de la Iglesia con la comunidad política a niveles inferiores a los del Estado e Iglesia nacional o, mejor, universal?

A mi juicio, los actuales pactos de las Iglesias regionales o locales con las Comunidades Autónomas descansan sobre los siguientes supuestos:

1) La existencia de un Acuerdo Estado-Santa Sede sobre Asuntos Culturales (de 3 de enero de 1979), cuya parte más sustancial es el compromiso de las altas partes contratantes de establecer bases de colaboración futura para hacer efectivo el interés común sobre el patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia a fin de que cumpla su función cultural.

A estos efectos hay que recordar que el patrimonio cultural de la Iglesia no sólo tiene una dirección horizontal de pertenencia a cada uno de los múltiples entes eclesiásticos, sino la vertical de una estructura jerarquizada, que lo somete al control y «dispensación» de instancias superiores eclesiásticas, que no acaban con el territorio nacional, sino que lo superan, para culminar en la autoridad universal del Romano Pontífice. Este se vale de la titularidad de la Santa Sede, como órgano de reconocida personalidad internacional, para hacer a los bienes que integran tal patrimonio objeto de una negociación internacional con el Estado, de la que resulta una especial protección de los mismos a los fines de culto a que están afectos.

El titular de estos compromisos internacionales por la parte civil es exclusivamente, conforme al Derecho constitucional español, el Estado. Y el Estado español se ha comprometido con la Santa Sede, a este nivel, a sentar las bases de colaboración, que se negociarán en el seno de una Comisión Mixta Iglesia-Estado (art. XXV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales).

2) Pero en virtud de la Constitución española de 1978, de los Estatutos de Autonomía de las diversas nacionalidades o regiones, que ahora nacen, y de los Reales Decretos de transferencias de funciones y servicios de la Administración Central del Estado a cada una de las Comunidades Autónomas, el patrimonio cultural de la nación española, del que forma parte el de los entes eclesiásticos sitos en su territorio, ha devenido materia de competencia netamente autonómica, con alguna intervención del Estado en los aspectos de la exportación y defensa contra el expolio del mismo.

Así hace acto de presencia la competencia de las Comunidades Autónomas en materias objeto del Acuerdo del Estado con la Santa Sede sobre Asuntos Culturales, pues la ejecución de los tratados internacionales, y es el caso de aquel Acuerdo, pertenece ahora a las Comunidades Autónomas en todo lo que afecte a las materias atribuidas constitucionalmente a su competencia, ya que la ejecución interna de los Tratados y Convenios Internacionales se rige por el principio de la competencia, según el cual aquélla incumbirá bien al Estado, bien a los Estatutos de Autonomía.

En conclusión, la ejecución del Acuerdo con la Santa Sede sobre Asuntos Culturales competirá a cada Comunidad Autónoma en su territorio en cuanto afecte a las competencias que le han sido transferidas.

3) Por otra parte, la Conferencia Episcopal regional, el Obispo diocesano o la agrupación de los mismos tienen plena capacidad de diálogo y concertación con el ente civil regional, tanto en el ordenamiento canónico como en el Derecho eclesiástico español.

Es más, la nueva división territorial española de nivel regional va a influir grandemente en la potenciación de las Conferencias Episcopales de nivel asimismo regional, por la necesidad de una actuación coherente y específica ante las diferentes y peculiares políticas de cada Comunidad Autónoma sobre materias de tanto interés para la Iglesia, entre las que se encuentra ciertamente su patrimonio histórico-artístico.

B) ¿No supondrán estos nuevos acuerdos de la Iglesia con las regionales políticas el peligro de un nuevo jurisdiccionalismo?

La Iglesia siempre temió a las Iglesias nacionales por el peligro de ser instrumento del poder político desde su postura de debilidad frente al creciente poder del Estado. Pero en el caso del diálogo Iglesia regional o local (supuesto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales), aquélla se apoya en la Conferencia Episcopal nacional y en sus acuerdos con la

Administración del Estado a través de la Comisión Mixta Iglesia-Estado para el patrimonio cultural. A su vez, la Conferencia Episcopal nacional encuentra su apoyo, en esta materia, en el Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español sobre Asuntos Culturales.

Por otra parte, los acuerdos a este nivel regional pueden ser el medio, incluso previsto en los Concordatos o Acuerdos con la Santa Sede, para hacer más eficaz y operativa a nivel local la ejecución de los compromisos contraídos a nivel internacional entre la Santa Sede y el Estado.

C) Posibilidad de unas relaciones informales.

Esta actividad pacticia y formal entre la Iglesia regional o local con las regiones políticas no excluye la posibilidad y necesidad de unas relaciones informales de diálogo, tanto por parte de los Obispos como por parte de las instituciones regidas por religiosos o laicos. Estas instituciones se someten en plano de igualdad al Derecho de las asociaciones o instituciones civiles, por lo que no representan a la Jerarquía de la Iglesia, y su actuación forma parte de la función propia de los laicos de animar el orden temporal.

Sin que esta nueva actividad de los laicos, promovida por el Concilio como medio de diálogo de la Iglesia con el mundo, pueda venir a sustituir los acuerdos formales, con desjuridificación de las relaciones Iglesia-Comunidad política.

En todo caso, es evidente que esta actuación laical desde las obras apostólicas seculares es una dimensión constitutiva de las relaciones Iglesia-Comunidad política local o regional, pues es precisamente a estos niveles donde se viven o actúan los problemas de enseñanza, asistencia, cultura, patrimonio cultural, etc., en que cristalizan aquellas relaciones. Precisamente si el Concilio ha revalorizado a la Iglesia local, obedece, aparte razones teológicas, a la necesidad de «culturalizar» el mensaje cristiano, encarnado en la concreta actuación de cada pueblo para hacerlo más comprensible y creíble, porque la evangelización no afecta al hombre abstracto, sino al hombre concreto (Giuseppe della Torre).

D) Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades Autónomas.

Prescindiendo de las relaciones de mero valor político, relaciones no institucionales, los acuerdos de carácter y valor jurídico pertenecen al Derecho público externo, como manifestación de un tercer ordenamiento, ni interno ni internacional, que es el ordenamiento «interpotestativo».

Pero simultáneamente tales acuerdos Iglesia-Comunidades Autónomas —leyes civiles y leyes eclesiásticas al mismo tiempo— pertenecen al orden interno público del Estado y de la Iglesia.

Desde el punto de vista interno al Estado, tales acuerdos constituyen lo que la doctrina ha denominado «convenios interadministrativos» de coordinación o convenios entre entes públicos internos al Estado. Y ello es posible en cuanto el Estado reconoce carácter de ente público a los ór-

ganos diocesanos regionales de la Iglesia (Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos).

La consecuencia más importante de esta calificación de «convenios interadministrativos» sería la de su exclusión del ámbito de la legislación estatal y autonómica sobre contratos administrativos.

En el ámbito del Derecho público interno de la Iglesia tales pactos constituyen la expresión de un Derecho particular diocesano o regional según los casos, desarrollo del Acuerdo «marco» de la Iglesia con el Estado.

Por el contenido y formalidades de tales pactos, dentro del ámbito estatal, puede hablarse de «acuerdos normativos» o de «convenios de gestión» entre la Iglesia y las Comunidades Autónomas. Distinción que sigue de lejos la distinción constitucional, en relación con los convenios entre Comunidades Autónomas, entre «convenios para la gestión y prestación de servicios», para los que basta la comunicación a las Cortes, y «acuerdos de colaboración», que necesitan la autorización de éstas (cfr. artículo 145, 2.º, C.E.).

Los «acuerdos normativos» son verdaderas leyes autonómicas y canónicas a la vez, pues tienen rango normativo y crean derecho vinculante para las partes pactantes, que son legisladores cada una en su peculiar ámbito. Exigen, por ello, la aprobación de los órganos legislativos competentes; el autonómico, que lo es la Asamblea o Parlamento regional, y el eclesial, que lo es el legislador o legisladores diocesanos, los Obispos o el Concilio con el Obispo.

Los «convenios de gestión», por el contrario, son pactos de naturaleza no legislativa, sino de desarrollo y aplicación de normas legales o reglamentarias existentes, concordadas o unilaterales de la Iglesia o del Estado. Son los acuerdos en «plano operativo», no en el «plano normativo», de que nos habla Rabotti.

Pues bien, los pactos celebrados hasta ahora entre la Iglesia y las Comunidades Autónomas (Junta de Castilla y León-Obispos de la Iglesia Católica de Castilla y León; Generalitat-Iglesia de Cataluña) responden, por su contenido y formalidades en el ámbito estatal, a la naturaleza de verdaderos convenios de gestión, pues en ambos casos se trata de constituir u organizar Comisiones Mixtas de colaboración con fines de coordinar la actuación sobre bienes culturales de titularidad eclesial, sitios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con facultades de propuesta, dictamen, recomendación e incluso de fijación de los módulos de catalogación y de inventario del patrimonio artístico de la Iglesia.

Y así no contienen, de conformidad con esta su naturaleza de mero acuerdo de gestión, facultades de resolución en las campos civil y eclesiástico, que sólo por Ley autonómica y Ley eclesiástica, «acuerdo normativo» formalmente tramitado, podrían ostentar. Los acuerdos de las Co-

misiones que se crean por tales pactos Iglesia-Comunidades Autónomas no se consideran firmes, sino mero vínculo moral, si no ha transcurrido el término de treinta días que para protestarlos tienen los «organismos respectivos con capacidad decisoria» (art. 8 del Acuerdo de Castilla-León y artículos 8 y 9 del Reglamento de la Comisión Generalitat-Iglesia en Cataluña).

Por este motivo su plano de formalización no sobrepasa el de los órganos ejecutivos políticos y eclesiales. Son firmados por miembros del Ejecutivo regional, previa su aprobación por éste (Consejo de Gobierno), con los representantes del Obispo u Obispos, previa aprobación por éstos, órganos ejecutivos, al par que legislativos, en el plano eclesial. En todo caso —y ello es importante—, sin una sanción por el órgano parlamentario de la Comunidad Autónoma.

En resumen, pues, los Pactos hasta ahora firmados por las Iglesias regionales con las Comunidades Autónomas, sobre patrimonio cultural, constituyen, a mi modo de ver, pactos «institucionales» de Derecho público externo (Derecho interpotestativo), al par que «convenios interadministrativos» de coordinación para el Estado, Derecho particular para la Iglesia, y, por su contenido y nivel de formalización en el ámbito estatal, meros «convenios de gestión», que no «acuerdos normativos».

E) En el desarrollo y porvenir de estos Acuerdos está llamada a tener una influencia extraordinaria la Ley de Patrimonio Artístico, cuyo proyecto se tramita en las Cortes. Proyecto que no sólo ha llevado la alarma a la Iglesia por entender que no garantiza su titularidad dominical ni su uso preferente para el culto, sino que también ha suscitado la reacción crítica de algunas Comunidades Autónomas por entender que invade sus competencias legislativas y ejecutivas que derivan de la Constitución, identificando «poderes públicos» con «Estado central».

Y es que la materia del patrimonio histórico artístico, si ha sido tradicional campo de confluencia de Estado e Iglesia, desde la Constitución de 1978 lo es también de los nuevos entes territoriales políticos surgidos de la misma. Y como consecuencia lo será también cada vez más de las Iglesias regionales o locales. Así, a la tradicional configuración de «materia mixta» entre el Estado y la Iglesia, que ha tenido el patrimonio cultural de esta última sito en territorio español, hay que añadir ahora la característica de ser una «competencia compartida» entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello campo de confluencia de éstas y de las Iglesias regionales o locales.

Nos encontramos, en último término, con un fenómeno de desconcentración en la organización y actividad de la Comunidad política y de la Iglesia, que si para ambas obedece a razones históricas y de ventajas organizativas, para esta última puede responder a razones más profundas, de signo teológico, la nueva concepción de la Iglesia como pueblo de Dios.