

LA COMISION MIXTA JUNTA DE ANDALUCIA-OBISPOS  
DE LA IGLESIA CATOLICA DE ANDALUCIA  
PARA EL PATRIMONIO CULTURAL

CARLOS SECO  
JERONIMO BORRERO  
Universidad de Sevilla

Según informaba la prensa diaria, el 21 de enero de 1985 quedó constituida la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía<sup>1</sup>. Es evidente la inexactitud de la noticia, que se refería a una primera reunión conjunta de los representantes de la comunidad política andaluza y de los designados por los Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía, encargados de las negociaciones para la redacción y firma de un Acuerdo de colaboración mutua en favor del Patrimonio Cultural andaluz y, concretamente, del Patrimonio Cultural de la Iglesia Católica en esta región.

Esa Comisión negociadora estuvo presidida por el Consejero de Cultura de la Junta de Andalucía y por el Obispo de Córdoba, y la integraron además tres Directores generales de la Consejería de Cultura (el periódico decía «directivos») y dos canónigos de las Catedrales de Córdoba y Cádiz. Fruto de esas negociaciones fue el Acuerdo por el que se creaba la Comisión Mixta de la que aquí nos ocupamos.

El *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (B.O.J.A.)*, en su número 39, correspondiente al 6 de mayo de 1986, publicaba una Orden de la Consejería de Cultura, de 2 de abril anterior, cuyo único artículo autorizaba la publicación del «Acuerdo sobre la constitución, composición y funcionamiento de la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía para el Patrimonio Cultural». El texto del Acuerdo figuraba como anexo de la citada Orden<sup>2</sup>.

Por su parte, el *Boletín Oficial Eclesiástico de la Archidiócesis de Sevilla (B.O.E.A.S.)*, en su número 2.012, correspondiente al mes de enero

---

<sup>1</sup> ABC, 22 de enero de 1985, pág. 31.

<sup>2</sup> B.O.J.A. núm. 39, 6 de mayo de 1986, págs. 1412 y sigs.

de 1986, hizo público el Acuerdo de referencia, sin que le precediera ninguna norma eclesiástica<sup>3</sup>.

En el lugar de aquella orden, el *B.O.E.A.S.* incluía un breve enunciado, a modo de titular de información periodística, seguido de la fecha correspondiente al día en que se suscribió el Acuerdo. Inmediatamente después insertaba una introducción, fácilmente distinguible de la exposición de motivos, en la cual se daban algunos detalles sobre el acto de la firma; la idea central que había precedido su elaboración; el reconocimiento de la competencia de la Junta de Andalucía en la materia; la naturaleza del Acuerdo; la función coordinadora que se atribuye a la Comisión Mixta para el desarrollo de la colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Iglesia Católica; y se completaba con pormenores sobre la composición y el funcionamiento de dicha Comisión y de los órganos en que se estructuraba, y a través de los cuales se haría presente en cada una de las Diócesis «andaluzas».

A continuación se publicaba el articulado en los mismos términos con que aparecía redactado en el *B.O.J.A.* Sin embargo, hemos observado que en el texto del *B.O.E.A.S.* se hacía constar la fecha de firma, 19 de diciembre de 1985, dato que se omitió en la transcripción del *B.O.J.A.*

Contemplado el Acuerdo en un plano meramente descriptivo, que es el único del que vamos a ocuparnos en esta ocasión, observamos que consta de las siguientes partes: el título o encabezamiento, una extensa exposición de motivos y un detallado articulado al que siguen la firma y la data y fecha.

El título o encabezamiento expresa su objeto específico, que es doble: un contenido que se puede calificar de explícito o inmediato y que se identifica con la composición y funciones de dicha Comisión Mixta; otro, implícito o mediato, referido a la gestión del patrimonio cultural de la Iglesia. De la fórmula empleada en el título destaca la mención del sujeto eclesiástico que interviene como parte en la estipulación. Es identificado con la frase «Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía», que merece una explicación, pues, a primera vista, produce una cierta extrañeza o perplejidad. Si se le comprara con la otra parte que personaliza al sujeto político, no parece que exista una correspondencia o correlación adecuada entre ambos. En efecto, la Junta de Andalucía es una entidad pública claramente definida e institucionalizada, según el artículo 24, 1, del Estatuto de Autonomía para esta región (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre). Por contra, la expresión «Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía» puede entenderse como el conjunto de jerarquías eclesiásticas que pueden actuar bien aunadas, bien individualizadamente.

---

<sup>3</sup> *B.O.E.A.S.* núm. 2.012, enero 1986, págs. 26 a 34. No hemos podido constatar si en los *BB.OO.EE.* de los otros Obispos andaluces también se ha publicado dicho Acuerdo, aunque presumimos que sí.

Cabe recordar que en el contexto del Código de Derecho Canónico de 1983 las palabras que comentamos pueden entenderse como la unión de varios Obispos que actúan conjuntamente o de manera colegial. En este caso, la actuación individualizada debe descartarse, a la vista de las personas que suscriben el Acuerdo. Por otro lado, es cierto que no pudo intervenir en esta ocasión la Conferencia Episcopal de las provincias eclesiásticas de Granada y Sevilla, en cuanto en ella se encuadran Diócesis no andaluzas, cuales son Badajoz, Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria y Cartagena-Murcia, que, lógicamente, debían quedar al margen del Acuerdo y de la competencia de la Comisión Mixta, porque sus territorios son ajenos a la Comunidad Autónoma Andaluza.

También es cierto que la reorganización de las circunscripciones eclesiásticas de España, acaso asentada sobre una base regional, es una cuestión que se encuentra todavía en fase de estudio <sup>4</sup>.

Consecuentemente, con tal denominación debe entenderse aludida la Conferencia Episcopal «Regional» andaluza, a la que hay que considerar sujeto hábil para mantener y desarrollar relaciones con la correspondiente Comunidad Autónoma, en cuanto unidad política que en la actualidad contribuye a estructurar al Estado español <sup>5</sup>.

La extensa exposición de motivos nos ofrece seis párrafos claramente diferenciados, de los cuales tres se dedican a manifestar la fundamentación legal del Acuerdo y los otros tres a declaraciones sobre los propósitos y finalidades que justifican su firma. Del conjunto de todos ellos se pueden extraer los elementos precisos para su correcta interpretación y aplicación por la Comisión Mixta.

En síntesis, las fuentes legales aducidas, que aparecen citadas sin un criterio cronológico ni sistemático, son las siguientes: el artículo XV del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, firmado entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979; los artículos 23, 2 y 13, 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; el artículo 149, 1, 28 de la Constitución Española; el artículo 2.º del Real Decreto 864/1984, del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de 29 de febrero, y el artículo único

---

<sup>4</sup> Entre otros, véase I. ALDANONDO, «Las Comunidades Autónomas, el Estado y los bienes culturales eclesiásticos», en *I.C.*, 47 (1984), especialmente págs. 340-343 y 351-355; E. BAJET, «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales», en *I.C.*, 46 (1983), págs. 858 y sigs.; M. ZAYAS, «Reorganización de la Administración de Justicia», en *I.C.*, 38 (1979), pág. 213.

<sup>5</sup> A este respecto recordemos que en enero de 1984 se había suscrito el «Acuerdo entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y los Obispos de la Iglesia Católica de las Diócesis de Castilla y León, con territorios pertenecientes a esa Comunidad Autónoma», para constituir una Comisión Mixta similar a la que estudiamos. (*B.O.E.A.S.* núm. 1.996, julio 1984, págs. 303 y sigs.). En muchos aspectos el texto del Acuerdo castellano-leonés debe considerarse modelo del Acuerdo andaluz. Otros textos relativos al patrimonio histórico-artístico pueden encontrarse citados, por ejemplo, en *R.E.D.C.*, 43 (1986), págs. 197-199.

del Decreto 180/1984, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, de 19 de junio <sup>6</sup>.

Por lo que hace a las declaraciones sobre los propósitos y finalidades del Acuerdo, destacamos las siguientes: la conveniencia de que ambas partes contribuyan al estudio, defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio de la Iglesia Católica de Andalucía, con el fin de coordinar sus acciones; la justificación de una colaboración técnica y económica para conseguir el conocimiento, la catalogación, la conservación, el incremento y la puesta al servicio y disfrute de los ciudadanos, dado que ese patrimonio es parte importantísima del acervo cultural de la Comunidad Autónoma; y, para hacer efectiva esa colaboración, las autoridades civiles y eclesiásticas mencionadas establecen la antedicha Comisión Mixta para el Patrimonio Cultural.

A continuación se incluye la parte dispositiva del Acuerdo, que se plasma en 16 artículos:

El primero declara constituida la Comisión Mixta «para coordinar las actuaciones sobre los bienes culturales de la Iglesia localizados en el ámbito territorial de Andalucía».

En el segundo se determina la composición paritaria de la Comisión, sobre la base de nueve miembros por la Junta de Andalucía y otros tantos por la Iglesia Católica en esta región.

El artículo tercero enumera las competencias (el texto habla de funciones) atribuidas a la Comisión Mixta.

El artículo cuarto marca las modalidades de su actuación, concretadas en el Pleno y la Permanente. También se designan en él las personas a las que corresponde la presidencia del Pleno, compartida por el Consejero de Cultura de la Junta y el Obispo Delegado de los Obispos. El mismo precepto dispone que las Vicepresidencias correspondan al Viceconsejero de Cultura y al Subdelegado de los Obispos. La Secretaría del Pleno se atribuye alternativamente y durante seis meses del año a un funcionario de la Consejería de Cultura o a un representante de la Iglesia Católica. La expresión «representante» permite deducir que puede actuar como Secretario en el turno correspondiente a la Iglesia un clérigo o un laico, aunque esta segunda hipótesis sea menos verosímil que la primera. Finalmente, este artículo cuarto fija la periodicidad de las reuniones del Pleno.

El artículo quinto regula la presidencia de la Permanente, que también es compartida. La regentan el Viceconsejero de Cultura y el Subdelegado de los Obispos. Dispone, además, la composición de la Permanente que integran, en nombre de la Junta de Andalucía, tres miembros del pleno perso-

---

<sup>6</sup> Para estas dos últimas disposiciones, véase *B.O.E.* núm. 113, 11 de mayo de 1984, página 12926, y *B.O.J.A.* núm. 66, de 10 de julio de 1984, pág. 1155.

Hemos observado que entre los fundamentos legales del Acuerdo no se aluden ni el artículo 16, 3, de la Constitución de 1978, ni el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, de 5 de julio.

nificados en los Directores Generales de Bellas Artes, del Libro, Bibliotecas y Archivos, y de Música, Teatro y Cinematografía; y, en nombre de la Iglesia, tres miembros designados por los Obispos entre los integrantes del Pleno. Como Secretario de la Permanente actuará el que lo sea del Pleno. Aunque este precepto no expresa si la alternancia arriba señalada opera en el ejercicio de las funciones de Secretario de la Permanente, al igual que ocurre con el Secretario del Pleno, parece lógico interpretar este silencio en un sentido afirmativo. La competencia de la Permanente se limita en este artículo a la resolución de los asuntos urgentes. Por eso está previsto que se reúna cuando la convoquen los Copresidentes y, al menos, una vez al trimestre.

El artículo sexto estructura la actividad de la Comisión Mixta en tres grupos de trabajo, que se denominan: Patrimonio Artístico, Patrimonio Documental y Bibliográfico, y Patrimonio Musical. Sobre la composición de estos grupos establece este precepto que lo integrarán seis miembros, distribuidos paritariamente de la siguiente forma: los dos Vicepresidentes de la Comisión, el Director General de la Consejería de Cultura competente por razón de la materia y un Vocal designado por el Consejero de Cultura, así como dos Vocales designados por el Obispo Delegado.

A tenor del artículo séptimo, estos grupos de trabajo deberán elevar al Pleno o, en su caso, a la Permanente propuestas e informes sobre las actuaciones concretas correspondientes, con una antelación no inferior a quince días respecto a la convocatoria del Pleno o de la Permanente. Al distinguirse entre propuestas e informes, como funciones propias de los grupos de trabajo, se está reconociendo que poseen facultades para plantear posibles actuaciones a los máximos órganos de decisión y, por otra parte, intervenir más o menos directamente en la adopción de los acuerdos, a través de unos informes que, en principio, no parece que sean vinculantes.

El artículo octavo establece el régimen aplicable a los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta. A los efectos de hacerla presente en cada una de las *Diócesis andaluzas*, el artículo noveno constituye una *Ponencias Técnicas* que se definen como órganos auxiliares dependientes de aquélla. Pese a las palabras que hemos subrayado, no se trata de organismos meramente eclesiásticos, ni tienen por qué radicar en edificios pertenecientes a la Iglesia Católica.

Según el artículo décimo, las Ponencias Técnicas están constituidas por tres representantes de cada una de las Diócesis, designados por el Ordinario y tres representantes de la Administración autonómica, uno de los cuales será el Delegado Provincial de la Consejería de Cultura, y los otros dos personas designadas por este Delegado <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En la Ponencia Técnica de la Archidiócesis de Sevilla figura, entre sus componentes, un Arquitecto. (B.O.E.A.S. núm. 2.013, febrero 1986, pág. 48.)

El artículo undécimo enumera las funciones que corresponden a esas Ponencias Técnicas en su territorio.

En el artículo duodécimo se dispone que las Ponencias estarán presididas de una manera igualmente compartida, actuando como copresidentes el Delegado de la Consejería de Cultura y el eclesiástico que designe el Ordinario. Como Secretario, sin voz ni voto, actuará el de la Delegación Provincial, a tenor del artículo decimotercero.

El artículo decimocuarto regula la periodicidad de las reuniones de las Ponencias, así como sus relaciones con la Comisión Mixta. En el mismo precepto se establece que el funcionamiento del Pleno, de la Permanente y de las Ponencias se regirá por lo dispuesto en el Capítulo II, Título I, de la Ley de Procedimiento Administrativo estatal, de 17 de julio de 1958.

Por último, el artículo decimosexto fija la entrada en vigor del Acuerdo en el día siguiente al de su publicación en el *B.O.J.A.* Según esta norma, la vigencia del Acuerdo se inició el día 7 de mayo de 1986.

El mismo artículo señala también un posible término al Acuerdo, expresado con las palabras «mientras las partes, o una de ellas, no propongan su revisión». Esta cláusula, tal como está redactada, permitiría la abolición o el desconocimiento unilateral del Acuerdo, lo cual no parece que sea voluntad de los firmantes, y, además, contradice el principio «*Pacta sunt servanda*». Para considerar correcta la antedicha cláusula habría que interpretarla en el sentido de que la revisión del Acuerdo debe ser aprobada por ambas partes, ya que, como se decía al final de la exposición de motivos, ambas «aprueban» el siguiente Convenio. Presumiblemente, lo que se ha querido decir es que la revisión pueden solicitarla una o ambas partes.

Llamamos la atención sobre las personalidades que suscriben el Acuerdo: por la Junta de Andalucía, el Presidente y el Consejero de Cultura, y por los Obispos, el Arzobispo de Sevilla, el Arzobispo de Granada y el Delegado de los Obispos. En este extremo también difiere el Acuerdo andaluz del Acuerdo castellano-leonés, suscrito tan sólo por el Consejero de Cultura y el Delegado de los Obispos. La intervención del Presidente de la Junta de Andalucía y de los dos Metropolitanos andaluces podría interpretarse en el sentido de que se ha tratado de eliminar una equiparación entre la categoría administrativa de Director General y el oficio de Obispo, o, acaso, la de otorgar mayor realce al Acuerdo, al menos en el sentido de que es un compromiso que asumen, sin ningún género de dudas, la Junta de Andalucía y la totalidad de las Diócesis de esta región autonómica.

Es sabido que el episcopado español adolece de personalidad jurídica internacional, por lo que cualquier convenio firmado con el poder temporal carecería de este rango. Sin embargo, esto no obsta para que la Conferencia regional andaluza pueda suscribir acuerdos con la Comunidad Autónoma si se cumple el requisito de que dicho pacto se celebre en consonancia con lo prevenido en los ordenamientos canónico y secular en este punto.

Como ha escrito un autor, los acuerdos entre el episcopado y el gobierno de una nación «sin poder calificarse en sí y aisladamente de concordatos, participan sin duda del valor y fuerza vinculante del concordato en cuanto que son la forma concreta establecida en el mismo para su ejecución. Son una prolongación del concordato»<sup>8</sup>. Y, como quiera que en la actualidad española han adquirido decisiva importancia las Comunidades Autónomas en materia de ejecución de asuntos culturales (art. 148, 1, 15, de la Constitución), dicha ejecución corresponderá, en cuanto afecte a las competencias que le han sido transferidas, a cada Comunidad Autónoma en su territorio<sup>9</sup>.

Representa mayor problema determinar la naturaleza jurídica del acuerdo que comentamos. Ya vimos que desde el punto de vista de la Iglesia Católica, sólo la Santa Sede puede suscribir acuerdos con rango internacional. Dado que el Acuerdo que se describe tiene como objeto la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta Junta-Obispos de Andalucía con vistas a coordinar la actuación sobre bienes culturales eclesiásticos de aquella Comunidad Autónoma, y que, además, a tenor del artículo ocho, los acuerdos adoptados por la Comisión tendrán firmeza para las dos partes en el caso de que no hubieran sido protestados en el término de treinta días tras la comunicación por escrito a los organismos respectivos con capacidad decisoria, cabe afirmar que, por su contenido y nivel de formalización en el ámbito estatal, estamos ante un verdadero «convenio de gestión». Asimismo, puede hablarse de pacto «institucional» de Derecho público externo o interpotestativo, al mismo tiempo que de «convenio interadministrativo» de coordinación para el Estado y Derecho particular para la Iglesia<sup>10</sup>.

\* \* \*

Según noticias periodísticas, el 19 de febrero de 1987 quedó formalmente constituida la Comisión Mixta de la que nos hemos ocupado en esta ocasión<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, «Los concordatos en la actualidad», en *Derecho Canónico* (Catedráticos de Derecho Canónico de Universidades españolas), Eunsa (Pamplona 1975), pág. 729.

<sup>9</sup> Véase A. MARTÍNEZ BLANCO, «Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades autónomas sobre patrimonio cultural», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I (1985), pág. 364.

<sup>10</sup> Véase, por todos, A. MARTÍNEZ BLANCO en, por ejemplo, «Naturaleza jurídica...», cit., páginas 366-367; también en «Patrimonio cultural de la Iglesia y Comunidades Autónomas», en *El Derecho patrimonial canónico en España* (Salamanca 1985), págs. 276-280. Algunos autores hablan de «ley paccionada» (véase E. BAJET, *Acuerdos...*, cit., págs. 870 y sigs.).

<sup>11</sup> ABC, 20 de febrero de 1987, pág. 5.