

En todo caso, la exhaustividad, rigor y competencia con que el profesor Martínez Blanco aborda las complejas cuestiones que se refieren a la enseñanza de la religión en los centros docentes, hacen de este estudio una obra de obligada consulta para quienes deseen una información cabal sobre la materia.

DOLORES GARCÍA-HERVÁS

### I) DERECHO PATRIMONIAL

MOTILLA DE LA CALLE, AGUSTÍN, *Régimen jurídico de los bienes histórico-artísticos de la Iglesia católica*, Eurolex, Madrid, 1995, I.S.B.N. 84-89176-08-6, 293 págs.

El autor ya ofreció un amplio anticipo de esta monografía en una colaboración publicada en el *Tratado de Derecho Eclesiástico* (EUNSA, Pamplona 1994), titulada entonces «El patrimonio histórico de las confesiones religiosas». El libro que ahora se recensionan añade al contenido de aquel capítulo del *Tratado* cinco clarificadores apartados previos que se dedican, respectivamente, a fijar el concepto y naturaleza de los bienes culturales, su régimen jurídico general, el complejo problema de la distribución de competencias que en esta sede corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, y un conjunto de planteamientos doctrinales existentes desde la perspectiva del Derecho Eclesiástico con respecto a los bienes de interés cultural de la Iglesia católica. Tras ello, el autor reproduce básicamente su estudio anterior, para completar el volumen con un apéndice documental, en el que reúne un conjunto de textos pacticios concertados en todos los niveles.

Desde el principio se refiere el Prof. Motilla a lo que descriptivamente denomina «intereses sociales prevalentes de conservación y disfrute colectivo» que concurren en esta clase de bienes. Su concepto y naturaleza los establece dando adecuada noticia de la doctrina italiana y en especial de la tesis de Giannini, que superando la tradicional concepción de entender que existen simples limitaciones administrativas de la propiedad privada, considera que hay una «propiedad dividida» que desborda la distinción entre dominio útil y dominio directo: se trata, pues, de discernir entre el elemento material (la cosa), que queda sometido al Derecho privado, y el inmaterial (el bien), que está sometido a una determinada utilidad, de modo que su naturaleza cultural convierte al bien en objeto de lo que el autor llama aquí «frucción colectiva» bajo la tutela del Estado. No deja de anotarse que, más recientemente, los bienes culturales se consideran como bienes de una clase autónoma sometidos a una disciplina orgánica unitaria.

Concreta atención presta el autor a los preceptos constitucionales y, especialmente al art. 46 de la C.E. Recuerda que se trata de un principio rector de la política económica por el que todas las administraciones públicas resultan responsables de esta clase

de bienes; el radio de acción de este principio no se limita a los bienes materiales y determina un régimen de tutela que es independiente de la titularidad de los bienes; pero han de buscarse criterios para compatibilizar su protección con el destino privado que deben tener los bienes en cuestión, de modo que todo ello puede traducirse en un régimen unificado que limite la propiedad privada.

Tras mencionar los textos internacionales que se refieren a esta materia y destacar que, de acuerdo con la Ley de 1985 y su Reglamento, es suficiente para que los bienes pertenezcan al patrimonio histórico la mera cualidad de que sean históricos, artísticos, científicos o técnicos (aunque no se haya producido declaración administrativa), destaca el autor que el régimen de protección tiene diversos grados, según el bien se haya incluido o no en el inventario general tras el oportuno expediente. Analiza después las diferencias de régimen en su caso existentes según se trate de bienes muebles o inmuebles que, con todo, tienen varios puntos de coincidencia.

Muy clarificador es el capítulo que se dedica a concretar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, pues la cultura es materia en que constitucionalmente las competencias son concurrentes o compartidas. A pesar de que la Ley de Patrimonio Histórico-Artístico interpreta en sentido amplio las competencias estatales, los Decretos de transferencia han sido generosos para las Comunidades Autónomas de primer grado, alcanzando un nivel semejante en las de segundo grado. Tras la S.T.C. de 31 de enero de 1991 puede decirse que las Comunidades Autónomas ostentan potestades normativas y ejecutivas sobre los bienes culturales sitios en su territorio y que no sean de titularidad estatal, quedando a salvo las competencias del Estado relativas a la defensa contra la expoliación y exportación ilegal. Ha de tenerse en cuenta además que las Comunidades Autónomas tienen facultades para la ejecución en su territorio de Tratados Internacionales, por lo que pueden adoptar medidas de esta clase para la efectividad de los Acuerdos con la Santa Sede.

De singular interés es el capítulo que el Prof. Motilla dedica a los planteamientos doctrinales que, desde la perspectiva del Derecho eclesiástico, afectan a los bienes de interés cultural de la Iglesia católica. Tras subrayar la insuficiencia del planteamiento dualista, que remitiría al Derecho canónico la cuestión (insuficiencia que centra en que unas veces la protección de estos bienes podrá resultar preterida en función de que la Iglesia considere de superior valor intereses distintos de los culturales —léase religiosos— mientras que en otras oportunidades cabe que exista una falta de recursos materiales, de sensibilidad, etc.), asume el autor la conveniencia de que las organizaciones sociales participen en la toma de decisiones que les afecten, pues en ello se implican una mayor efectividad de lo que se decida y la propia función promocional de los derechos humanos que debe inspirar la actuación de los poderes públicos. Repasa luego las distintas posturas doctrinales tanto de los autores que se muestran especialmente críticos con los Acuerdos en esta materia, como de aquellos otros que entienden prevalente la protección de lo *cultural* sobre lo cultural, para advertir que, desde el punto de vista constitucional, no puede justificarse una absoluta atracción de los bienes al

Derecho canónico o el íntegro respeto al uso fijado por la Iglesia o la conservación incondicionada del destino decidido en el acto de creación o en la donación del bien: nada de ello puede oponerse al principio de tutela pública de los bienes históricos. Pero no se trata de hacer prevalecer en términos absolutos un interés sobre otro, sino de *compatibilizar* los que concurran a través de normas especiales. Con todo, en opinión del autor, debe manejarse aquí un concepto estricto de «culto».

Sentadas las anteriores bases, en dos densos capítulos se aborda la vigente regulación de Derecho positivo.

Tras un repaso de las normas de Derecho histórico, se vuelve sobre el art. 46 de la C.E., insistiendo en que el precepto constitucional tutela toda clase de bienes culturales, tanto públicos como privados, de modo que no cabe prescindir de esa tutela argumentando una supremacía de los intereses religiosos. Para el Prof. Motilla, el derecho al acceso a los bienes históricos y el derecho a la práctica de los ritos religiosos, en principio, se sitúan en un plano de equivalencia y han de *armozarse*. A este propósito, la Ley de 1985 se muestra, en opinión del autor, especialmente flexible, fijando límites muy bajos para el derecho de acceso, que incluso puede dispensarse total o parcialmente cuando medie causa justificada, destacando que precisamente las necesidades del culto pueden dar lugar a autorizaciones y exenciones. Por otra parte, la limitación más fuerte —la intransmisibilidad— es criticada por el autor, en cuanto, con independencia de que tenga sus antecedentes, produce efectos parcialmente confiscatorios y propicia una confusión de los bienes de la Iglesia y el Estado que no estima coherente con el principio de aconfesionalidad.

Especial interés pone el autor en señalar que el art. XV del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales es un *pactum de contrahendo* que no crea un ámbito normativo exento en el que sea necesario legislar consensuadamente con la Iglesia. Para el Prof. Motilla, debe darse por excluida la tendencia a lo que llama la «concordatarización» del régimen de los bienes eclesiásticos de interés cultural; sin perjuicio de la conveniencia de tener en cuenta los intereses de la Iglesia, procede una legislación de carácter estatal *propter rem* que la Autoridad eclesiástica debe aceptar —de hecho, afirma el autor, que la Autoridad eclesiástica la ha aceptado— como básica competencia del Estado. Admite, sin embargo, que en el Acuerdo marco de 30.10.80, se reconoce el carácter prioritario del culto a la hora de regular estos bienes; pero destaca que la Autoridad de la Iglesia admite allí que de la legislación unilateral del Estado pueden derivarse limitaciones del derecho de propiedad. Por lo demás, considera que quedan excluidas del campo del Derecho Internacional las normas que puedan surgir con motivo de los Acuerdos adoptados por la Comisión mixta, advirtiendo además que el propio Acuerdo marco, al no haber sido publicado en el B.O.E. carece de eficacia *erga omnes*, aunque resulte vinculante para los órganos que lo pactaron.

Pero, como señala el autor, el centro de interés se ha desplazado a partir de 1982 al ámbito de las Comunidades Autónomas. En efecto, a las competencias específicas

que les corresponden sobre el patrimonio cultural se agrega la capacidad de ejecución de los Tratados internacionales que afecten a las materias comprendidas en los estatutos de autonomía, siendo de notar que, a partir de la STC de 8 de junio de 1988, ha quedado asentado el criterio de territorialidad a la hora de decidir si es o no competencia de las Comunidades Autónomas la protección de bienes culturales propiedad de entes eclesiásticos que superen el ámbito de la Comunidad Autónoma de que se trate.

La característica esencial que aprecia el autor en el régimen del patrimonio de la Iglesia católica es que, comparando los distintos Acuerdos, todos ellos potencian la participación de la Iglesia en el régimen y gestión, sin parangón posible con otros titulares privados.

De singular interés es el análisis que se efectúa sobre los convenios concertados con las distintas Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos.

En lo que se refiere a los primeros, destaca cómo todos contienen una declaración de principios que comprende siempre el deseo de colaboración así como el reconocimiento de la titularidad de la Iglesia sobre los bienes y el respeto a su función cultural, función que, en algunos Acuerdos se menciona como de carácter prevalente. La determinación de los sujetos se analiza como un elemento más que permite concretar la naturaleza jurídica de estos convenios; y, dentro de este tema, alude el autor a las Comisiones mixtas que en los Acuerdos se crean, a las que caracteriza como órganos consultivos de cuya actuación no se derivan más que obligaciones de tipo moral. En cuanto a la naturaleza de los Acuerdos en sí mismos estima el autor que se trata de verdaderos acuerdos normativos (lo cual, dicho sea de paso, parece estar en cierta contradicción con la crítica de que de ellos se derivan sólo obligaciones morales); y, tras aludir en tonos críticos a las tesis que pretenden situar estos Acuerdos en el llamado «Derecho público externo», se inclina por calificarlos como *convenciones administrativas incluidas dentro del Derecho público estatal, de modo que no les es aplicable la normativa referente a los contratos del Estado, aproximándose más a los contratos de cooperación de la Administración con corporaciones locales y entes de Derecho público o a los convenios con particulares y convenios interadministrativos (lo cual supone considerar a la Iglesia católica como persona jurídica pública y con competencias sobre su patrimonio), de naturaleza «reglamentaria», es decir, no legislativa*. En cuanto a la norma administrativa que se dicta para dar efectividad a los acuerdos —que, a veces, se publican simplemente como tales— entiende el autor que cumple la doble finalidad de expresar la voluntad de la Comunidad autónoma de vincularse por el Acuerdo al mismo tiempo que sirve de vehículo formal para incorporar el convenio al ordenamiento jurídico español.

A modo de complemento, se refiere el autor a la existencia de otros convenios menores concertados con las Diputaciones y con algunos Ayuntamientos, convenios cuya naturaleza es variada, a tono con su objeto; así, para el Prof. Motilla, unas veces serán contratos de cesión de uso o cesiones condicionales, otras intro-

ducirán ciertas modificaciones en el funcionamiento del patronato de algunos bienes, etc.; por eso, unas veces habrán de calificarse como contratos de Derecho privado, otras como reglamentos o actos normativos y otras como actos administrativos singulares.

Se incluyen al final del trabajo unas reflexiones conclusivas en las que el autor sostiene que el entramado normativo que ha sido promulgado puede interpretarse como la extinción del criterio de concordatización integral del patrimonio histórico de la Iglesia católica, pero de modo tal que sigue siendo necesaria la activa participación de la Autoridad eclesiástica en la gestión de estos bienes que quedan situados en una especie de *tertium genus* entre lo público y lo privado. El centro de gravedad de la cuestión se ha desplazado hacia la intervención de las Comunidades autónomas y, más concretamente, hacia las Comisiones mixtas regionales, que tienen un carácter en teoría puramente consultivo.

El volumen se cierra con un amplio apéndice documental en el que se transcriben junto con las normas de la Comisión mixta Iglesia-Estado de 30 de octubre de 1980, los diecisiete convenios concertados entre las respectivas Comunidades Autónomas y las correspondientes Autoridades eclesiásticas; a ellos se agregan otros once convenios específicos entre Comunidades autónomas y Diócesis, ocho convenios entre Diputaciones Provinciales y Diócesis y cinco más entre Ayuntamientos y Diócesis o Parroquias. Este apéndice documental es de enorme utilidad, al reunir en un sólo volumen tan disperso y variado material, lo que permite su mejor estudio.

Se cierra la monografía con un índice de nombres y un impresionante índice de las fuentes normativas citadas, que se subdivide en seis apartados: fuentes históricas, fuentes estatales (apartado en el que, por cierto, sorprende que el autor haya decidido incluir los convenios internacionales y los Acuerdos de 3 de enero de 1979), las fuentes normativas originadas en las Comunidades autónomas o relacionadas con ellas, las producidas en otras circunscripciones territoriales, las llamadas fuentes extranjeras (en realidad sólo se citan allí dos: el nuevo Concordato italiano y la Ley italiana de 1985 sobre entes y bienes eclesiásticos), para cerrar con un breve elenco de las fuentes jurisprudenciales, que se concretan en veintitrés sentencias, de las que veintiuna son del Tribunal Constitucional y dos del Tribunal Supremo.

Por la profundidad y extensión del análisis así como por la agudeza —no exenta de tonos polémicos— de las reflexiones críticas que el autor efectúa, es éste un volumen que, sin duda, resultará en lo sucesivo de obligada cita en los posteriores trabajos que aborden la materia. Por el conjunto documental que aporta, será además una obra de consulta singularmente útil para los interesados en el tema.