

# LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE: APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

**José M<sup>a</sup> Contreras Mazarío**

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

**RESUMEN:** Los Acuerdos de 1979 del Estado español con la Santa Sede han dado lugar, a lo largo de estos casi 30 años, a una práctica llevada a cabo esencialmente, aunque no de manera exclusiva, por los órganos jurisdiccionales, centrada básicamente en tres cuestiones, a saber: aplicación, integración e interpretación.

Es en el estudio de esta práctica, en el caso concreto de los mencionados Acuerdos, sobre la que se centra el presente estudio, y más en concreto en relación con su aplicación tanto espacial como temporal, su eficacia material y subjetiva, su integración en el sistema jurídico español y, finalmente, los criterios de interpretación de los mismos.

Todo ello teniendo en cuenta su naturaleza jurídica de tratados internacionales y las conotaciones que ello supone desde el punto de vista de su aplicabilidad en el ordenamiento jurídico español.

**ABSTRACT:** The Agreements of 1979 between the Spanish State and the Holy See have, over the nearly 30 years, a practice carried out primarily, but not so exclusively, by the courts, focusing primarily on three issues, namely, implementation, integration and interpretation.

It is the study of this practice, in the specific case of the aforementioned agreements, which focuses on the present study, and more in relation to their application in space and time, its effectiveness material and subjective, their integration into the legal system and, finally, the criteria for interpretation.

All this, taking into account its legal nature of international treaties and conotaciones implied terms of their applicability in the Spanish legal system.

**Palabras clave:** Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, Iglesia católica, fuentes de derecho

**Keywords:** Agreements Between the Spanish State and Holy See, Catholic Church, Sources of Law

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Elementos definidores de los Acuerdos con la Santa Sede en España. 3. Válida celebración de los Acuerdos con la Santa Sede en España. 4. Aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede y concurrencia de normas en el ordenamiento jurídico español. 5. Aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede en el ordenamiento español y posición del juez español. 6. Elemento temporal y requisito de la publicidad en la aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede en España. 7. Eficacia material y subjetiva de los Acuerdos con la Santa Sede. 8. Distinción entre normas *self-executing* y normas *non self-executing* de los Acuerdos con la Santa Sede. 9. La interpretación de los Acuerdos con la Santa Sede por el juez español. 10. Eficacia interpretativa de los Acuerdos con la Santa Sede.

## 1.- INTRODUCCIÓN.

1.1.- Cuando se habla de aplicación de las normas jurídicas lo primero que debe señalarse es que “el razonamiento de aplicación de los preceptos del Derecho es de tipo silogístico”. De tal manera que el modo de actuar suele ser a través de la adopción de una premisa mayor, constituida por la norma genérica; una premisa menor, que es el juicio que declara realizado el supuesto de hecho de aquélla, y la conclusión, por la que se imputa a los sujetos implicados en el casos las consecuencias del derecho.

Pues bien, partiendo de este planteamiento o perspectiva metodológica, cabe precisar que las cuestiones fundamentales que la aplicación del derecho objetivo a casos concretos puede provocar son -siguiendo a GARCIA MAYNEZ<sup>1</sup>- las cinco siguientes: i) determinación de la vigencia; ii) interpretación; iii) integración; iv) aplicación en el tiempo, y v) aplicación en el

---

<sup>1</sup> GARCIA MAYNEZ, E.: *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México 1978, págs. 323-324.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

espacio. A las que –por nuestra parte- añadiremos una sexta cuestión, que situaremos además en primer lugar, y que denominamos “elementos definidores de las normas”.

Ahora bien, antes de entrar en las cuestiones reseñadas, debe establecerse el derecho objetivo sobre las que se van a aplicar las mismas, y éste no es otro que los acuerdos celebrados entre el Estado español y la Santa Sede, así como al fundamento de este tipo de normas de origen pacticio y en concreto al principio de cooperación. En efecto, las relaciones de cooperación del Estado español, tanto con la Iglesia católica como con el resto de las confesiones religiosas, ha dado lugar a la utilización, cada vez mayor, de instrumentos normativos pacticios o convencionales. Nos encontramos en presencia de una técnica a través de la cual inciden –al menos en el origen de la norma-, junto con el Estado, que no pierde el poder de legislar, otras voluntades, como es en este caso la de las confesiones religiosas. Al tiempo que a través de este tipo de normas se establecen derechos y obligaciones no sólo para cada una de las Partes, sino también para los particulares.

1.2.- A este respecto, cabe señalar que el año 1992 representó para España una fecha trascendental por el cambio de perspectiva efectuado por el Estado español respecto de las confesiones religiosas. No obstante, también debe señalarse que dicha fecha no es ni la única ni tan siquiera –a nuestro juicio- la más importante en el camino hacia la libertad de conciencia en España. En este sentido, la fecha central y fundamental en el cambio copernicano en las relaciones del Estado español con el fenómeno religioso debe situarse en la de 1978, y en cuanto a la norma básica la misma no es otra que la Constitución española, de 29 de diciembre<sup>2</sup>. Junto a esa fecha y a dicha norma básica, debe hacerse referencia a otras que resultan igualmente itos necesarios en el devenir del derecho a la libertad de conciencia en la España contemporánea. Estas se concretan, atendiendo a un elemento estrictamente cronológico, del modo siguiente:

---

<sup>2</sup> B.O.E. núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978. En adelante, CE.

- 1979, entrada en vigor de los Acuerdos celebrados entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979 (4 de diciembre)<sup>3</sup>;

- 1980, aprobación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa<sup>4</sup>; y

- 1992, promulgación de las Leyes por las que se aprueban los Acuerdos de cooperación con la FEDERE, FCI y CIE<sup>5</sup>, respectivamente.

Por todo ello, y circunscribiéndonos al ámbito estrictamente pacticio, se debe tener presente la naturaleza jurídica de dichos instrumentos normativos, para lo cual es necesario diferenciar entre dos tipo de normas, a saber: los acuerdos celebrados por el Estado español con la Santa Sede, por un lado, y los acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con los evangélicos, los musulmanes y los judíos, por otro. A este respecto, cabe precisar de manera concisa, en este momento, que mientras que los primeros son equiparados a los tratados internacionales<sup>6</sup>, los segundos tienen –tal y como prevé el artículo 7 de la LOLR- la consideración de “leyes de las Cortes

---

<sup>3</sup> En concreto, de dicha fecha son los cuatro acuerdos siguientes: el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, el Acuerdo sobre Asuntos Económicos y el Acuerdo sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos. De fecha anterior, concretamente de 28 de julio de 1976, es el Acuerdo, aún en vigor, relativo a la renuncia de los privilegios de fuero y nombramiento de cargos eclesiásticos, mientras que de fecha posterior –en concreto de 21 de diciembre de 1994- es el Acuerdo sobre Asuntos de interés común en Tierra Santa.

<sup>4</sup> Ley Orgánica n<sup>o</sup> 7/1980, de 5 de julio (B.O.E. núm. 177, de 24 de julio de 1980). En adelante, LOLR.

<sup>5</sup> Vid. respectivamente, Leyes núms. 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre (B.O.E. núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).

<sup>6</sup> Sobre la naturaleza jurídica de estos acuerdos, vid. D’AVACK: “La natura giuridica dei concordata nel jus publicum ecclesiasticum”, en *Studi per Scaduto*, Florencia 1936; PIOLA A.: *Introduzione al Diritto concordatario comparato*, Giuffrè, Milán 1937, en especial pp. 47-98; WAGNON: *Concordats et droit international*, Grenoble 1935.

Generales”<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva, y por lo que se refiere a los acuerdos con las confesiones religiosas, se debe, por tanto, diferenciar entre uno y otro tipo de acuerdos. Mientras que para los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede la base normativa de su recepción en el ordenamiento jurídico español se encuentra, por un lado, en el artículo 96 de la CE y, por otro, en el artículo 1.5 del Código Civil, convirtiéndose ambos preceptos en el punto de referencia obligado de cualquier operador jurídico, por lo que se refiere a los Acuerdos de cooperación su punto de referencia se encuentra en el ya mencionado artículo 7 de la LOLR<sup>8</sup>.

De los dos tipos de normas pacticias reseñadas, en el presente trabajo nos vamos a ocupar únicamente del primero, esto es, de los Acuerdos celebrados con la Santa Sede, ya que desde la perspectiva de su aplicación judicial en la actualidad únicamente respecto de éstos cabe encontrar una cierta práctica consolidada. Amen de tratarse de un tipo de normas cuyo estudio adquiere y representa un factor a tener en cuenta no sólo respecto de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado de manera genérica, sino que además repercute sobre parcelas concretas del tráfico jurídico interno, como pueden ser la laboral (fiestas religioso-laborales, descanso semanal, etc.), la tributaria-impositiva (exención de impuestos) o presupuestaria (régimen económico), la educativa (autonomía universitaria, enseñanza de la religión, creación de centros docentes, etc.), la civil (matrimonio, asociaciones, fundaciones), la penal (secreto de los

---

<sup>7</sup> Sobre la naturaleza jurídica de este tipo de acuerdos, vid. FERNANDEZ-CORONADO, A.: Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación, Ed. Civitas, Madrid 1995; MOTILLA, A.: Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español, Ed. Bosch, Barcelona 1985.

<sup>8</sup> Art. 7 LOLR: “1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales”.

ministros del culto), la electoral, la cultural (patrimonio histórico-artístico), militar (servicio militar, asistencia religiosa), etc.

1.3.- Respecto de este tipo de normas deberá tenerse presente dos premisas ya señaladas: por un lado, su configuración como tratados internacionales y, por otro, pero en lógica consecuencia con lo anterior, las bases normativas que le sirven de fundamento, a saber: el artículo 96.1 de la CE, en el que se establece que:

*“Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”;*

Y el artículo 1.5 del Código Civil, por el que se dispone que:

*“Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto en cuanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado”.*

A pesar de sus diferentes redacciones, ambos preceptos presentan el elemento común de configurar a la publicación oficial como técnica de recepción de los tratados y de garantía de publicidad de las normas; elemento igualmente necesario por lo que se refiere a los Acuerdos con la Santa Sede, por lo que la publicidad se convierte en un elemento de importancia esencial en el sistema español de acuerdos, que va a tener grandes repercusiones en el proceso de aplicación de los mismos, en especial en vía judicial.

No obstante, un elemento novedoso de la CE es la remisión que se realiza al Derecho internacional como criterio de validez de los tratados y la permanencia de sus efectos, por lo que a partir de esta remisión cabe afirmar que los Acuerdos con la Santa Sede –en tanto que tratados internacionales- se configuran no como una categoría normativa específica creada por la Constitución,

sino como una norma internacional que no pierde tal carácter por su incorporación al ordenamiento español.

Ello supone que a la hora de abordar la problemática de la aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede en España, ésta debe, además de tener presente las reglas que rigen su incorporación al sistema interno y los criterios de prelación normativa en caso de colisión con otras normas de este sistema jurídico, las cuales se trata de cuestiones que dependen ante todo del derecho constitucional, que –al igual que sucede con los tratados internacionales- los mismos son fuente de derecho interno estatal en cuanto que son fuente del sistema jurídico internacional. Y, por tanto, respecto de estos Acuerdos es el ordenamiento internacional el que determina los criterios de validez, eficacia y vigencia, así como los criterios de interpretación que han de utilizarse en su proceso de aplicación.

Junto a la mencionada problemática, que supone el objeto central de este estudio, debe hacerse referencia a una última cuestión como es la relativa a la situación de dichas normas como criterio interpretador de los derechos humanos. A este respecto baste con recordar en este momento inicial el propio contenido del artículo 10.2 de la CE, según el cual:

*“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.*

## **2. ELEMENTOS DEFINIDORES DE LOS ACUERDOS CON LA SANTA SEDE.**

Analizar las reglas que rigen la aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede en el sistema jurídico español exige abordar, en primer lugar, y aunque sea de manera breve, los elementos que definen la presente categoría normativa. Para ello debe partirse de la definición que con carácter general ofrece el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados

Internacionales<sup>9</sup>, y que es similar al establecido en la Convención de Viena sobre los mismos, de 1969<sup>10</sup>, aunque con elementos definidores propios que serán abordados con posterioridad. A este respecto, el artículo 2.a) del citado Decreto dispone que:

*“Se entiende por “tratado internacional” el acuerdo regido por el Derecho internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un organismo u organismos internacionales de carácter gubernamental, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.*

De esta definición se deducen tres elementos básicos aplicables a los tratados, y por ende también a estos Acuerdos, aunque con respecto a estos deberá realizarse una serie de matizaciones. Estos tres elementos son:

a) Se trata de un instrumento normativo en el que se refleja la voluntad de dos o más sujetos de Derecho internacional;

b) Es un instrumento sometido al imperio del Derecho internacional, y

c) No está sometido a regla alguna por lo que se refiere a su estructura y denominación.

2.a) En relación con el primero de los elementos, cabe señalar que los presentes Acuerdos si responden al elemento relativo a un acuerdo de voluntades entre sujetos de Derecho internacional. En este sentido, la Convención de Viena de 1969 contiene una importante limitación subjetiva toda vez que en la misma se prevé que los tratados son celebrados entre Estados (art. 2.1.a)). Sin embargo, en el caso de los presentes Acuerdos dicho elemento aparece referido únicamente a dos sujetos y uno de ellos es siempre la Santa Sede, cuya consideración como “Estado” no resulta pacífica.

---

<sup>9</sup> B.O.E. núm. 85, de 8 de abril de 1972.

<sup>10</sup> Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969. Instrumento de adhesión de 16 de mayo de 1972 (B.O.E. núm. 142, de 13 de junio de 1980).



LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

Nos encontramos más bien en presencia de un sujeto de Derecho internacional *sui generis*<sup>11</sup>, ya que en el mismo no se dan las características propias de los Estados al carecer de población y territorio, aunque sí detenta un cierto carácter de soberanía. Así, por Santa Sede cabe entender, según se estableció en el artículo 7 del Codex Iuris Canonici, “no sólo el Romano Pontífice, sino también las Congregaciones, los Tribunales y los Oficios, por medio de los cuales el mismo Romano Pontífice suele despachar los asuntos de la Iglesia Universal”<sup>12</sup>. Las razones que se han argumentado para mantener su configuración como sujeto de Derecho internacional pueden concretarse en las siguientes<sup>13</sup>:

1ª) la Santa Sede, pese a la desaparición de los Estados Pontificios en 1870, continuó siendo destinataria de normas internacionales y ejercitando el derecho de delegación activo y pasivo<sup>14</sup>;

2ª) ha participado y sigue participando en la conclusión de verdaderos y propios negocios jurídicos internacionales, creadores de normas internacionales, como son los concordatos, y

3ª) su potestad, en orden a la creación de instrumentos jurídicos internacionales, se ha manifestado y se manifiesta, no sólo en lo que se refiere a los concordatos, sino también en la estipulación de auténticos tratados internacionales, como fue la conclusión del Tratado de Letrán. En dicho Tratado, la Santa Sede fue parte, reconociéndosele su personalidad internacional

---

<sup>11</sup> DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, 9ª ed., Ed. Tecnos, Madrid 1991, pp. 283-284. Vid. también BENAVIDA, S.: *Derecho Internacional Público*, Ed. Jurídica de Chile, 1976, p. 124; LLANOS MANCILLA, H.: *Teoría y práctica de Derecho Internacional Público*, tomo II, Ed. Jurídica de Chile, 1980, p. 38.

<sup>12</sup> Ver el presente canon en conexión con el canon 100.

<sup>13</sup> BALLADORE PALLIERI, G.: *Il Diritto Internazionale ecclesiástico*, CEDAM, Milán 1940, pp. 24-35.

<sup>14</sup> Vid. PANNATT, N.: “Estado de la Ciudad de El Vaticano”, en *Universidad Gabriela Mistral*, 1990, p. 104; RODRIGUEZ DE CORTAZAR, J.: “La cuestión romana”, en *La Gaceta Literaria*, 1924, p. 2.

preexistente, y dando origen a la creación de un nuevo sujeto internacional como fue la Ciudad del Vaticano<sup>15</sup>.

Dentro de este primer elemento, cabe responder igualmente de manera positiva al hecho de que dicho acuerdo de voluntades tenga también como reflejo el hacerlo a través de un procedimiento formalizado, el cual se articula en cuatro fases: negociación; adopción del texto, autenticación del mismo y prestación del consentimiento, no perfeccionándose hasta el momento en que consta la voluntad expresa de ambas Partes en obligarse, lo que se produce a través bien de la ratificación, bien de la adhesión, bien de la aceptación, bien del canje de instrumentos o bien de la firma. En el caso concreto de los Acuerdos entre la Santa Sede y España dicha voluntad ha tenido lugar su manifestación a través del canje de instrumento de ratificación<sup>16</sup>. Sólo a partir de este momento, pues, surgen obligaciones para España y, por ende, sólo a partir de ese momento los acuerdos pudieron ser aplicados en foro doméstico.

No obstante, debe señalarse que la concurrencia de este requisito puede plantear problemas de apreciación en cuanto a la

---

<sup>15</sup> Sobre la personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano, vid. BRAZZOLA, M.: *La cité du Vatican est-elle un État?*, Rirey, Paris 1932; CHECCHINI, A.: "La natura giuridica della Città del Vaticano", en *Revista di Diritto Internazionale*, 1930, pp. 196 y ss.; D'AVACK: *Chiesa, Santa Sede e Città del Vaticano*, Florencia 1937; DE LA BRIERE: "La condition juridique de la Cité du Vatican", en *Corsi dell'Accademia dell'Aja*, 1930, vol. III; DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 284-286; DONATI: *La città del Vaticano nella teoria dello Statu*, Papua 1930; JEMOLO, F.: "Carattere dello Statu Della Città del Vaticano", en *Revista di Diritto Internazionale*, 1929, pp. 192 y ss.; MIELE, M.: *La condizione giuridica internazionale Della Santa Sede e della Città del Vaticano*, Giuffrè Ed., Milán 1937; OTTOLENGHI: "Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano", en *Revista di Diritto Internazionale*, 1930, pp. 180 y ss.; ROUSSEAU: "Etat de la Cité du Vatican", en *Revue générale de Droit International Public*, 1930, pp. 145-ss.

<sup>16</sup> En concreto, se dice que "El presente Acuerdo (...) entrará en vigor en el momento del canje de los instrumentos de ratificación" (Protocolo final). Pues bien, dichos instrumentos de ratificación respecto a los Acuerdos de 1979 se produjeron con fecha 4 de diciembre de 1979.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

entrada en vigor de los mismos, dado que las fechas de firma son de 3 de enero de 1979 y, sin embargo, las fechas de canjes de los respectivos instrumentos de ratificación son de 4 de diciembre de 1979. Para evitar cualquier duda que al respecto pudiera surgir en los propios Acuerdos se establece de forma expresa el momento de su entrada en vigor, la cual se hace coincidir con el momento del canje de los respectivos instrumentos de ratificación<sup>17</sup>, y por tanto ésta no es otra que la de 4 de diciembre de 1979.

Estos Acuerdos se caracterizan, además, por un elemento teleológico como es la creación de una norma jurídica que define derechos y obligaciones oponibles a las Partes y a los particulares, aunque en este caso los particulares para los que nacen derechos y obligaciones son sólo los sometidos a la jurisdicción del Estado español. Se trata, pues, de un elemento esencial para la calificación de los presentes Acuerdos como fuente normativa, y permite calificar a éstos de tratados internacionales y no de meros acuerdos no normativos<sup>18</sup>.

2.b) Respecto al segundo de los elementos definidores de los Acuerdos, esto es, su sometimiento al Derecho internacional, éste adquiere un doble contenido. En primer lugar, la exclusión de la categoría de Acuerdos con naturaleza de tratado internacional de aquellos otros convenios celebrados por España

---

<sup>17</sup> Vid. Protocolo final del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos.

<sup>18</sup> Sobre los acuerdos no normativos o políticos, vid. REMIRO BROTONS, A.: “De los tratados a los acuerdos no normativos”, en *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990, págs. 23-48; ABI-SAAB, G.: «L’eloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la soft law in Droit International contemporain», en *Nouveaux itineraries en droit: Hommage à F. Rigaux*, Bruxelles 1993, p. 59; EISEMANN, P.: “Le Gentlemen’s Agreements comme source du droit international”, en *Journal du Droit International*, n° 106 (1979), pp. 326-348; GOMAA, M.M.: “Non-binding agreements in International Law”, en *Liber Amicorum G. Abi-Saab*, 2001, p. 229; SUR, S.: «Quelques observations sur les normes juridiques internationales», en *RGDIP*, n° 89 (1985), p. 901; WEIL, P.: «Towards relative normativity in International Law», en *AJIL*, n° 77 (1983), p. 413.

con otras confesiones religiosas<sup>19</sup>, o de aquellos otros convenios para aplicación de los mismos o de materias contenidas en los mismos<sup>20</sup>. Y, en segundo lugar, reconduce al Derecho internacional la definición de los criterios de validez, eficacia y vigencia de los Acuerdos, cuestiones éstas de las que nos ocuparemos con posterioridad.

2.c) En cuanto al tercero de los elementos, es decir, el carácter no formalista por lo que se refiere a su denominación y estructura, es característico de estas normas, lo que ha contribuido a difundir la apariencia polifórmica de esta categoría normativa. Por lo que se refiere a su incidencia en el proceso de aplicación en España, la pluralidad de denominaciones ha jugado un papel muy reducido y los órganos judiciales españoles han respondido adecuadamente al carácter intrascendente de este elemento. Ya fuera con la denominación de Concordato o con la de Acuerdo o Convenio, ello no ha afectado en modo alguno a la naturaleza jurídica de la norma, la cual se ha configurado como tratado internacional, y sin que de ello pueda deducirse consecuencia jurídica alguna, aplicándose un único régimen: el propio de los tratados internacionales. En el mismo plano se sitúa la práctica judicial, que proclama la irrelevancia de la cuestión terminológica en el marco de la polémica sobre la naturaleza jurídica de los Concordatos.

2.d) Por último, y en relación a la estructura compleja de los Acuerdos, con la posibilidad de que éstos se reflejen en dos o más instrumentos, se debe señalar que se trata de un fenómeno habitual en este tipo de normas, a través sobre todo de la adopción de protocolos y de anexos. En ambos casos, el principal problema que representa el conocimiento de su estructura por el

---

<sup>19</sup> Este tipo de convenios se les denomina "Acuerdos de cooperación". Vid. al respecto, FERNANDEZ-CORONADO, A.: *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Civitas, Madrid 1995.

<sup>20</sup> Sobre los convenios menores, vid. ROCA, M. J.: *La naturaleza jurídica de los convenios eclesiásticos menores*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona 1993.

operador jurídico queda resuelto por la exigencia en el ordenamiento español de que publicación sea íntegra y continuada<sup>21</sup>.

Una segunda cuestión relacionada igualmente con su estructura compleja responde a la temática de si nos encontramos ante un único instrumento normativo en que se recogen todas las materias mixtas entre la Santa Sede y el Estado al que responde la denominación de “Concordato” o, por el contrario, ante instrumentos normativos distintos y diversos en cada uno de los Acuerdos. En el caso actual cabe precisar que cada uno de los Acuerdos se configura de manera aislada e independiente, por lo que cada uno responde de manera aislada a la categoría de tratado internacional, no constituyendo todos ellos un solo y único tratado internacional. En este sentido, baste con traer a colación en este momento el modo en que fue concedida la autorización por parte del Parlamento para su ratificación<sup>22</sup>, cuya votación fue independiente en cada una de las Cámaras para cada uno de los Acuerdos<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Vid. arts. 29 y 31 del Decreto 801/1972.

<sup>22</sup> En relación al procedimiento parlamentario, vid. CARDONA LLORENS, J.: “La autoirización parlamentaria de los tratados: los primeros seis años de práctica constitucional”, en *AJI*, 1983-84, pp. 113-145; IZQUIERDO SANS, C.: “Intervención parlamentaria en la celebración de tratados internacionales en España”, en *www.reei.org*, 46 pp.; REMIRO BROTONS, A.: “La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales: el problema de la calificación”, en *REDI*, 1980, p. 123; RIQUELME, R.: “La tramitación de los tratados internacionales y el reglamento del Congreso de los Diputados de 1982”, en *REDI*, 1982, p. 409.

<sup>23</sup> En efecto, los cuatro Acuerdos mencionados fueron aprobados el día 13 de septiembre de 1979 por el Pleno del Congreso de los Diputados y el día 30 de octubre por el Pleno del Senado, pero con la siguiente votación individualizada: el de Asuntos Jurídicos fue aprobado por el Congreso con 293 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones, y por el Senado con 186 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención; el de Enseñanza y Asuntos Culturales fue aprobado por el Congreso con 178 votos a favor, 125 en contra y 1 abstención, y por el Senado con 126 votos a favor, 61 en contra y ninguna abstención; el de Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos fue aprobado por el Congreso con 294 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención, y por el Senado con 188 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, y, por último, el de

### 3. VÁLIDA CELEBRACIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA SANTA SEDE.

De conformidad con lo previsto para los tratados internacionales en el artículo 96.1 de la CE, tan sólo los válidamente celebrados “formarán parte del ordenamiento interno”, una vez que hayan sido “publicados oficialmente en España”. En consecuencia, la válida celebración se configura simultáneamente como requisito de incorporación del Acuerdo al ordenamiento español y como requisito de su eficacia plena en el mismo, inclusive en las relaciones *inter privatos*. Ello, aunque se trate de una exigencia común a todas las normas del sistema jurídico, tiene la virtualidad de remitir al Derecho internacional como parámetro básico de validez, ya que su incorporación al sistema español no se produce hasta el momento en que se haya consumado la celebración válida. Esta remisión tiene su justificación en dos razones: en primer lugar, en el modelo monista de las relaciones con el Derecho internacional que rige nuestro ordenamiento y, en segundo lugar, en la unidad de la norma convencional que no experimenta desdoblamiento por su incorporación al ordenamiento interno.

Así pues, para la determinación de la válida celebración de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede le son aplicables directamente las normas contenidas en la Convención de Viena de 1969, y en concreto se exige el procedimiento previsto en los artículos 6 a 17, incluida la prestación del consentimiento por las Partes negociadoras, y que no se encuentren viciados por una de las causas de nulidad enunciadas en los artículos 46 a 53 de la misma.

En relación con esta cuestión debe puntualizarse que, a pesar de lo mantenido por algunos autores en nuestra doctrina, la

---

Asuntos Económicos fue aprobado por el Congreso con 279 votos a favor, 21 en contra y 5 abstenciones y por el Senado con 188 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

Convención de Viena de 1969 es directamente aplicable a los Concordatos y Acuerdos con la Santa Sede, ya que ésta es Parte en dicha Convención<sup>24</sup>. Por consiguiente, cabe afirmar que las normas internas del sistema español carecen, por imperativo del artículo 96 de la CE, de eficacia para determinar por sí solas la validez de los Acuerdos celebrados con la Santa Sede, salvo aquellas –por remisión de los artículos 46 y 47 de la Convención– relativas a la competencia para celebrar tratados, y que en el caso que nos ocupa se concretan en los artículos 63 apartados 2 y 3, 93, 94, 95, 97 y 149.1.3. de la CE; en los artículos 154 a 160 del Reglamento del Congreso; en los artículos 144 a 147 del Reglamento del Senado; en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y en los artículos 3 a 21 del Decreto 801/1972.

No obstante, conviene destacar que la violación de las citadas normas internas no necesariamente constituye un vicio de validez de los Acuerdos, ya que para que la causa del artículo 46 de la Convención concurra es necesario que la violación afecte a “una norma de importancia fundamental” y que la misma sea “manifiesta”, lo que remite básicamente a las normas constitucionales que determinan la competencia para prestar el consentimiento (arts. 63 y 149.1.3) y el control parlamentario (arts. 93 y 94 en relación con los arts. 154 a 160 del Reglamento del Congreso y arts. 144 a 147 del Reglamento del Senado). Así pues, los mencionados preceptos actúan simultáneamente como criterios que determinan la válida celebración de los Acuerdos en sentido estricto y la constitucionalidad de los mismos desde una perspectiva formal<sup>25</sup>.

En este sentido, se discute el “tiempo” de la tramitación de los presentes Acuerdos, ya que resulta coincidente con el de

---

<sup>24</sup> Instrumento de ratificación de 25 de febrero de 1977.

<sup>25</sup> Se podría también incluir el control previo de constitucionalidad (art. 95 CE), pero dicho control actúan cuando se entienda que algún precepto de un tratado entra en colisión con la Constitución, pero el que no se haya utilizado, por ejemplo, respecto de estos Acuerdos entendemos que no afecta a la validez de los mismos.

elaboración de la propia Constitución. Incluso para algunos autores, los Acuerdos son preconstitucionales<sup>26</sup> y, por tanto, inconstitucionales. Es de todos conocidos que los Acuerdos con la Santa Sede se tramitaron al mismo tiempo que la Constitución, pero desde un punto de vista formal cumplen los requisitos establecidos en la Constitución para su válida celebración (arts. 63, 93, 94 y 149.1.3), por lo que la posible existencia de un vicio de validez en su celebración no existe y tampoco su posible inconstitucionalidad por esta causa.

#### **4. APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS CELEBRADOS CON LA SANTA SEDE Y CONCURRENCIA DE NORMAS.**

4.1.- Finalizado el procedimiento de celebración del Acuerdo y prestado el consentimiento, el mismo se presume válido y obliga –por imposición del principio *pacta sunt servanda* contenido en el artículo 26 de la Convención- al Estado español y a sus órganos, no pudiendo éste invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para su incumplimiento (art. 27 de la Convención). Sin embargo, ello no significa que el Acuerdo cuya validez se presume no pueda entrar en colisión con otras normas del ordenamiento interno, e incluso con la propia Constitución. Ahora bien, en estos casos dicha colisión ha de plantearse necesariamente bien en términos de constitucionalidad en el segundo de los supuestos, bien de legalidad respecto de los primeros, y no de validez del Acuerdo, por lo que ambos conceptos no son intercambiables.

4.2.- A este respecto, cabe señalar que toda contradicción entre Constitución y Acuerdo con la Santa Sede ha de resolverse

---

<sup>26</sup> A este respecto, vid. LLAMAZARES, D.: “Proceso de secularización y relaciones concordatarias”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Rios*, edición a cargo de D. LLAMAZARES, Universidad Carlos III de Madrid/B.O.E., Madrid 2001, pp. 251-253.



LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

a favor de la primera (art. 95 de la CE), y para ello se han establecido mecanismos de control de la constitucionalidad bien directos con antelación a la prestación del consentimiento (cuestión previa de constitucionalidad para los tratados internacionales: arts. 95.2 CE y 78 LOLT<sup>27</sup>), o después de consumarse su celebración y publicarse oficialmente (arts. 161.1.a) CE y 27.2.c) LOTC<sup>28</sup>): a través del recurso de inconstitucionalidad (arts. 31 y ss LOTC), o de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 35 y ss LOTC); bien mediante mecanismos indirectos, como son el recurso de amparo (arts. 53.2 CE y 41 y ss LOTC) y el conflicto de competencias (arts. 161.1.c) CE y 59 y ss LOTC).

4.3.- Por su parte, los posibles conflictos derivados de la concurrencia de normas diversas a un mismo supuesto de hecho plantea la problemática de la aplicación del principio de legalidad a esta categoría de normas. Amen de su relación con otras normas de naturaleza igualmente internacional. La presente cuestión debe ser abordada desde la doble perspectiva de la colisión del Acuerdo con otras normas internacionales incorporadas al sistema interno, por un lado, y de su colisión con otras normas internas, por el otro.

La cuestión de la colisión entre un Acuerdo y otras normas internacionales afecta fundamentalmente a la concurrencia de normas sucesivas que regulan una misma materia. Dicha concurrencia implica la presencia en el ordenamiento español de dos normas de idéntica naturaleza, ambas en vigor y, por tanto, potencialmente aplicables al mismo caso. Sin embargo, en el supuesto que nos ocupa, y al tratarse de convenios bilaterales, las relaciones entre dos acuerdos que regulan una misma realidad se

---

<sup>27</sup> Art. 78 LOTC: “1. El Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrán requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un Tratado Internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiera prestado aún el consentimiento del Estado”.

<sup>28</sup> Art. 27 LOTC: “2. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: (...) c) Los Tratados Internacionales”.

caracterizan por la identidad de los sujetos que intervienen y, por consiguiente, sus relaciones se reconducen, en la generalidad de los casos, a la fórmula de terminación por abrogación. Así, el artículo 50 de la Convención de Viena dispone que:

*“se considerará que un tratado ha terminado si todas las Partes en él celebran ulteriormente un tratado sobre la misma materia y: a) se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que ha sido intención de las Partes que la materia se rija por ese tratado; o b) las disposiciones del tratado posterior son hasta tal punto incompatibles con las del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente”.*

En el caso de los Acuerdos de 1976 y 1979 con la Santa Sede debe interpretarse que los mismos ponen término al Concordato celebrado entre el Estado español y la Santa Sede, de 1953.

Ello, sin embargo, no puede evitar que se planteen problemas prácticos, especialmente si a partir de dichos Acuerdos se han generado derechos y obligaciones para los particulares, ya que bajo la cobertura del Concordato del 53 surgieron relaciones jurídicas cuyos efectos persisten o fueron objeto de discusión tras la entrada en vigor de los Acuerdos de 1979. Este es el caso de uno de los principales sectores en que esta problemática se ha suscitado ante la jurisdicción española, a saber: el reconocimiento de efectos civiles de las sentencias matrimoniales referidas a litigios introducidos ante los tribunales canónicos bajo el período de vigencia del Concordato de 1953, y que se sustancia tras la adopción del nuevo Acuerdo con la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos, elaborado bajo la nueva inspiración constitucional y en el que el sistema de relación entre la jurisdicción canónica y la jurisdicción estatal había variado sensiblemente.

Pues bien, en relación con los Acuerdos de 1979 la solución adoptada por las Partes ha sido el recurso a la técnica de las disposiciones transitorias, las cuales forman parte del instrumento que prima y, por consiguiente, han de ser tenidas en cuenta y aplicadas por el juez nacional. En concreto, la disposición transitoria segunda dispone que:

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

*“las causas que estén pendientes ante los tribunales eclesiásticos al entrar en vigor en España el presente Acuerdo seguirán tramitándose ante ellos y las sentencias tendrán efectos civiles a tenor de lo dispuesto en el artículo XXIV del Concordato de 1953”.*

Sin embargo, ello no siempre ha sucedido, y la citada disposición transitoria no ha sido tomada en consideración ni por el Tribunal Constitucional en su sentencia 1/1981, de 26 de enero, ni por la Audiencia Territorial de Oviedo en la suya de 28 de febrero de 1986. En sendos asuntos relativos al valor de las sentencias canónicas de matrimonio tras la Constitución y tras el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, los tribunales entendieron que no podía ser de aplicación el artículo XXIV del Concordato, y que por tanto los jueces estatales son plenamente competentes para *“resolver sobre los... efectos civiles..., con plenitud de jurisdicción..., sin que en ningún caso las sentencias o resoluciones canónicas les vinculen”*<sup>29</sup>.

4.4.- Por su parte, respecto de la relación de los Acuerdos con la Santa Sede con otras normas internas, y habiéndonos referido con anterioridad a la relación Acuerdo-Constitución, la misma se centrará en las relaciones entre Acuerdo y normas infraconstitucionales, tanto con rango de ley como reglamentarias.

A este respecto, la relación Acuerdo-Ley responde a la misma problemática que surge entre tratado internacional y Ley, y que constituye una constante en nuestro sistema jurídico. A este fin, se han adoptado en nuestro ordenamiento fórmulas de interacción que permiten la acción conjunta de ambas categorías normativas en el proceso de regulación de un determinado sector de la realidad, por lo que respecto de las mismas no cabe hablar en sentido estricto de una concurrencia de normas, puesto que una de ellas ofrece al operador jurídico la solución sobre la norma aplicable al caso, a través de la fórmula de remitir por la norma interna a los contenidos del Acuerdo en cuestión. Este es el caso, por ejemplo, de lo establecido en la disposición adicional segunda

---

<sup>29</sup> Sentencia de la Audiencia Territorial de Oviedo de 28 de febrero de 1986.

de la Ley Orgánica nº 2/2006, de 3 de mayo, de Educación<sup>30</sup>, según el cual:

*“1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos”.*

Así pues, la colisión entre Ley y Acuerdo exige la concurrencia de dos elementos: la presencia de dos normas potencialmente aplicables para la solución del litigio, el primero, y la inexistencia de regla específica contenida en alguna de ellas que defina los criterios de prelación aplicables al caso, el segundo. En tal supuesto la única solución viable es el recurso a los criterios de prelación normativa previstos con carácter general e el sistema jurídico español, lo que nos sitúa en la problemática del plano que ocupan estos Acuerdos dentro del modelo general de fuentes. A este respecto, cabe señalar una vez más su naturaleza de tratado internacional, lo que nos remite a la cuestión más general de la primacía de los tratados. Tema que, dada su amplitud y complejidad nos introduciría en un campo que no nos es propio, por lo que se abordará sólo de manera incidental y en la medida que afecta al proceso de aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede.

En este sentido, la doctrina internacionalista no duda en afirmar la primacía de los tratados internacionales respecto del resto de las normas infraconstitucionales, lo que se ha visto ratificado desde el punto de vista judicial. Aunque la Constitución de 1978 renunció a ofrecer una solución basada en la mención explícita del principio de jerarquía normativa, sí incluyó la prohibición de que las normas convencionales internacionales sean modificadas, suspendidas o se den por terminadas en forma distinta a lo que prevea el propio tratado o las normas de Derecho internacional general (art. 96). Mecanismo que dota al tratado de

---

<sup>30</sup> BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2006, pp.17158-17207.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

una especial fuerza de resistencia a las normas infraconstitucionales, lo que se traduce en la práctica en la imposibilidad de que los tratados, y por ende también los Acuerdos con la Santa Sede, cedan ante leyes o normas reglamentarias ulteriores y, en consecuencia, funcione como garantía de su primacía frente a las mencionadas normas internas.

La aplicación del principio de jerarquía obliga, en primer término, a interpretar las normas con rango de ley y las normas reglamentarias de conformidad con lo previsto en el Acuerdo, de conformidad con el principio de efecto útil de la interpretación que permita garantizar la vigencia de ambas normas. Sólo, en último extremo, si tal interpretación de la norma interna es manifiestamente imposible el juez ha de optar necesariamente por el Acuerdo frente a aquéllas por ser jerárquicamente superior a la misma.

4.5.- Ello nos introduce en un último problema, a saber: los efectos jurídicos que se derivan de tal opción cuando la misma es realizada por los jueces ordinarios, toda vez que no puede ser realizada por el Tribunal Constitucional<sup>31</sup>. Si en este último supuesto el efecto anulador por inconstitucionalidad no reviste duda alguna, la respuesta no es tan segura cuando nos situamos en el plano de la aplicación de un Acuerdo por los órganos judiciales ordinarios. A este respecto, mientras que las respuestas de la doctrina se han debatido entre la posibilidad de declarar la nulidad de la norma interna y la mera inaplicabilidad de la misma, por mi parte considero que es preciso tener presente en su solución una nueva diferenciación, esta vez, entre normas reglamentarias y normas con rango de ley.

Por lo que se refiere a las normas de carácter reglamentario, la decisión que puede adoptar el juez interno en caso de colisión de aquéllas con un Acuerdo tiene efecto anulador. Así se desprende de las sentencias del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 3ª), de 3 de febrero, de 17 de marzo y de 30 de junio de 1994, relativas a los Reales Decretos 1007/1991, 1700/1991 y

---

<sup>31</sup> A este respecto, vid. SSTC 49/1988, fto. Jco. 14, y 47/1990, fto. Jco. 8.

1006/1991, respectivamente, sobre Enseñanza Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Enseñanza Primaria. En todas ellas, en el fallo se declara la nulidad de los párrafos 1 y 3 del artículo 16 de los citados Reales Decretos relativos a la enseñanza de la religión en los mencionados niveles educativos, al entender que los mismos son contrarios a Derecho por haber infringido simultáneamente la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo y el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (fto. jco. 8). Y aunque la pluralidad de normas infringidas podría hacernos dudar sobre la norma que sirve de base a la nulidad, la L.O. 1/1990 o el Acuerdo, la lectura de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica es sumamente esclarecedora ya que se trata de una disposición en blanco que se limita a remitir a la regulación material contenida en el Acuerdo por lo que se refiere a la enseñanza de la religión católica. En consecuencia, el fundamento material y formal de la nulidad no puede ser otro que la contradicción entre el Acuerdo y las mencionadas disposiciones reglamentarias.

Sin embargo, respecto de los casos de colisión entre un Acuerdo y una norma interna con rango de ley no cabe aplicar la misma respuesta, ya que el juez nacional se encuentra sometido al principio de legalidad y no puede pronunciarse sobre la validez de normas con tal rango, toda vez que de producirse ello constituiría una ingerencia prohibida por la Constitución en las competencias del poder legislativo. Por consiguiente, en este caso la solución más adecuada parece la inaplicabilidad de la ley contraria al Acuerdo. Una invalidación definitiva de la ley cabría pensarse que pudiera venir por la vía de la intervención del Tribunal Constitucional en cuanto se considerase que la infracción del principio de jerarquía normativa viola los artículos 96.1 y 9.3 de la CE.

No obstante, esta vía ha quedado cerrada a partir de la Sentencia 28/1991, de 14 de febrero, en la que el Tribunal

Constitucional ha declarado expresamente “*que la colisión entre tratado y ley constituye una cuestión de legalidad que ha de ser resuelta ante la jurisdicción ordinaria. Se trata, simplemente, de un problema relativo a la selección de la norma aplicable a una controversia, que corresponde resolver al juez ordinario al que se reconoce facultad expresa para dejar inaplicada una ley interna contraria a un tratado internacional*” (fto. jco. 5). Según el Tribunal Constitucional, tan sólo podría someterse al control de constitucionalidad la colisión entre una norma con rango de ley y un tratado internacional cuando éste regule materias relativas a derechos humanos y libertades fundamentales, y ello por efecto del artículo 10.2 de la CE, que introduce la conexión constitucional en un conflicto que formalmente es un mero conflicto de legalidad. Pero sobre esta cuestión tendremos ocasión de volver con posterioridad al analizar la consideración de los Acuerdos analizados como elemento interpretador por efecto del artículo 10.2 de la CE.

Por último, conviene destacar que los principios apuntados son válidos tanto respecto de las normas estatales como de las emanadas de las Comunidades Autónomas, puesto que la obligatoriedad de los Acuerdos se extiende a todo el territorio nacional y su primacía se predica en abstracto y con carácter general de todas las normas infraconstitucionales, con independencia del órgano que las haya producido. Incluso si dicha norma ha emanado de un órgano al que se le haya atribuido en esa materia competencia exclusiva (Comunidad Autónoma Foral de Navarra<sup>32</sup>) o se trate de un órgano con autonomía propia reconocida constitucionalmente (universidades).

## **5. LA POSICIÓN DEL JUEZ NACIONAL EN LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS.**

En íntima conexión con la cuestión relativa a la válida celebración de los Acuerdos, pero dando un paso más, es preciso

---

<sup>32</sup> STS (Sala 3ª) de 6 de marzo de 1987, ftos. jcos. quinto y sexto.

preguntarse por el papel que desempeñan los jueces y tribunales respecto del control de este requisito determinante para la aplicación de los mismos en vía judicial interna. La respuesta puede parecer decepcionante, puesto que en virtud de la naturaleza mixta del Acuerdo y de su procedimiento de celebración, el papel del juez nacional es mínimo y no afecta al pronunciamiento final sobre la validez. En este sentido, el cariz de las causas que pueden determinar la validez de un Acuerdo dificulta sobremanera la intervención judicial, ya que en la mayoría de las ocasiones sólo puede apreciarse las causas que se refieren a una posible violación de una norma interna fundamental relativa a la competencia para celebrar tratados, y en esos casos las medidas que puede adoptar al respecto son muy reducidas: deducir la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la CE si la causa lo permite o, si no es así, llamar la atención del Gobierno –por los cauces procesales oportunos– sobre la concurrencia de la causa en cuestión, para que si éste lo estima oportuno ponga en marcha el procedimiento de declaración formal de nulidad previsto en los artículos 65 a 68 de la Convención de Viena.

El juez nacional se encuentra, pues, ante la obligación de aplicar el Acuerdo aún en el supuesto de que tanga dudas sobre su validez, ya que la presunción de validez que nace de la prestación del consentimiento tan sólo puede ser atacada a través de un procedimiento internacional. Solución que, por otro lado, se adecua a lo establecido en el artículo 96.1 de la CE, ya que la inaplicación del Acuerdo equivaldría *de facto* a su suspensión, lo que a la luz del mencionado precepto constitucional sólo puede producirse de conformidad con lo estipulado en el propio Acuerdo o con las normas generales de Derecho internacional. A lo que se debe de añadir un argumento del propio ordenamiento español, como es el de la incompetencia del juez para pronunciarse sobre la validez de una norma que, por gozar del



LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

rango formal de ley, se beneficia del principio de legalidad y del sometimiento del juez “al imperio de la ley”<sup>33</sup>.

No obstante, la imposibilidad de dejar en suspenso un tratado que a juicio del juez nacional se encuentre viciado de invalidez, encuentra una excepción en el supuesto de intervención del Tribunal Constitucional. A este respecto, el juez puede instar la intervención del Alto Tribunal si la causa de invalidez lo permite, lo que sucederá si la misma es la violación de una norma básica interna relativa a la competencia para celebrar acuerdos o si se aprecia contradicción material entre el Acuerdo y la Constitución. Este es el procedimiento utilizado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el estatuto de los profesores de religión católica y el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales respecto del que ha instado al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite todos los recursos hasta ahora presentados por el citado Tribunal Superior.

En estos casos, el Tribunal Constitucional, aunque se encuentra limitado por las mismas reglas que los jueces ordinarios por lo que se refiere a su competencia para pronunciarse con plenos efectos sobre la validez de un Acuerdo, si puede pronunciarse sobre la constitucionalidad, ya sea extrínseca o intrínseca, del mismo y deducir de ella los oportunos efectos, que no podrá ser la nulidad –a pesar de los términos del artículo 39.1 de la LOTC<sup>34</sup>–, sino únicamente de ineficacia, inaplicabilidad o, si se prefiere, “nulidad interna”. En cualquier caso de lo que no cabe duda es que la sentencia del Alto Tribunal tiene valor de cosa juzgada y es obligatoria para los poderes públicos o para el órgano judicial competente, en los términos

---

<sup>33</sup> Cfr. arts. 9.3 y 117.1 de la CE.

<sup>34</sup> Art. 39 LOTC: “1. Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia”.

establecidos en el artículo 38 de la LOTC<sup>35</sup>. Inaplicabilidad que le permite liberarse de la obligación genérica de aplicar el Acuerdo controvertido, y ello no por razones de validez sino de inconstitucionalidad misma<sup>36</sup>.

La aplicabilidad a partir de estos supuestos del mandato del artículo 6 de la LOPJ dirige a los jueces es evidente, y por tanto “no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contraria a la Constitución”, por lo que encontramos una forma indirecta de hacer valer la presunta invalidez de un Acuerdo en nuestro ordenamiento. Ello que sin duda resuelve problemas de aplicación de los Acuerdos en el sistema interno español, dejando a salvo la validez y vigencia de los mismos, suscita un nuevo problema, esta vez en el plano internacional, en tanto en cuanto

---

<sup>35</sup> Art. 38 LOTC: “1. Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

2. Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos de defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional.

3. Si se tratase de sentencias recaídas en cuestiones de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional lo comunicará inmediatamente al órgano judicial competente para la decisión del proceso. Dicho órgano notificará la sentencia constitucional a las partes. El juez o Tribunal quedará vinculado desde que tuviera conocimiento de la sentencia constitucional y las partes desde el momento en que sean notificadas”.

<sup>36</sup> Art. 40: “1. Las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativo referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

2. En todo caso, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales”.

su inaplicabilidad constituye un ilícito internacional y genera la responsabilidad internacional del Estado.

## **6. EL ELEMENTO TEMPORAL Y EL REQUISITO DE LA PUBLICACIÓN EN LA APLICACIÓN INTERNA DE LOS ACUERDOS.**

Junto al requisito de la válida celebración, tanto el artículo 96.1 de la CE como el artículo 1.5 del Código Civil, exigen su publicación oficial para que el tratado, y por ende también los Acuerdos con la Santa Sede, entre a formar parte del ordenamiento jurídico español, añadiendo el artículo 1.5 del CC que a partir de ese momento será aplicable directamente. La publicación de los Acuerdos cumple con la exigencia de la publicidad de las normas, requisito imprescindible en el ordenamiento español para que las normas sean oponibles a sus destinatarios, y muy especialmente a los particulares. Esta oponibilidad tiene un significado especial respecto de jueces y tribunales que tan sólo podrán acudir al Acuerdo como fundamento de una decisión si el mismo ha sido previamente publicado. Pero, además, la publicación de los Acuerdos produce otro importante efecto, como es el de la exigibilidad del principio *iura novit curia* en la actividad judicial que afecte a los mismos. Por consiguiente, es el juez nacional a quien compete de oficio la determinación de la existencia del Acuerdo, el momento en que éste ha entrado en vigor y resulta de aplicación en nuestro ordenamiento, los sujetos a los que afecta y los derechos y obligaciones que del mismo se derivan.

La existencia de una norma jurídica y su aplicabilidad interna constituyen las dos caras de una misma moneda, ya que aquella sólo puede producir efectos jurídicos en la medida en que haya nacido como tal norma jurídica. Sin embargo, respecto de los Acuerdos con la Santa Sede, al igual que sucede con los tratados, ambas dimensiones no son intercambiables, siendo preciso diferenciar entre oponibilidad del Acuerdo frente a los

particulares y aplicación directa del mismo por los órganos judiciales, por un lado, y entrada en vigor, por otro.

Este tipo de acuerdo es susceptible de producir efectos en el plano internacional y en el plano interno, pero ello no significa que nos encontremos con dos normas de idéntico contenido, internacional la primera e interna la segunda. El sistema español responde a un modelo monista, aunque sea moderado, y ello se traduce en la unidad de las normas. En efecto, los Acuerdos son normas que forman parte del sistema interno en tanto en cuanto lo son del sistema internacional, y por consiguiente su entrada en vigor es un acto único que se rige por las reglas de la validez antes analizadas. En consecuencia, no cabe hablar de entrada en vigor internacional y entrada en vigor interna, sino tan sólo de entrada en vigor y oponibilidad y aplicabilidad directa en el ordenamiento interno. Las consecuencias de esta concepción en el plano de la aplicación de los Acuerdos son importantes, proyectándose –entre otras cuestiones prácticas– sobre la institución de la *vacatio legis* prevista en el artículo 2.1 del CC, la cual no resulta de aplicación a este tipo de normas.

En segundo término, debe tenerse asimismo en cuenta que los efectos temporales de este tipo de normas son relativos, lo que permite diferenciar dos significados complementarios de los términos “entrada en vigor”, a saber:

- El primero, es la fecha que determina el propio Acuerdo o las reglas previstas en el artículo 24, párrafos 1 y 2, de la Convención de Viena sobre los Tratados y a partir de la cual el Acuerdo obligará de manera uniforme a las Partes que hubiesen prestado el consentimiento antes de tal fecha. Sin embargo, este primer significado de entrada en vigor general propio de los tratados multilaterales no resulta aplicable a los Acuerdos con la Santa Sede, toda vez que nos encontramos ante tratados internacionales bilaterales.

- El segundo, éste si aplicable a este tipo de normas, es el referido a la entrada en vigor individualizada para cada una de las

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

Partes que presta el consentimiento, que se producirá a partir de la fecha de prestación del consentimiento o de conformidad con lo que prevea el Acuerdo.

Identificar, pues, la fecha en que el Acuerdo entra en vigor no sólo con carácter general, sino de modo particular para España y para la Santa Sede, directa o indirectamente, resulta esencial para definir la aplicabilidad del Acuerdo a un concreto supuesto de hecho.

No puede olvidarse tampoco que los Acuerdos, aún estando en vigor, tan sólo fueron aplicables en vía judicial tras su previa publicación. Ello originó un desfase entre la entrada en vigor de los Acuerdos de 1979 (4 de diciembre de 1979) y su oponibilidad interna en vía judicial (15 de diciembre de 1979). Esta cuestión nos sitúa ante la problemática de los requisitos que ha de reunir la publicación de estos Acuerdos, y que se reconduce a dos principios básicos:

a) la identidad temporal entre la entrada en vigor y la publicación oficial de los mismos en España, y

b) la integridad de la publicación por lo que se refiere a las fechas de entrada en vigor de los Acuerdos para las Partes.

Requisitos ambos que han de interpretarse a la luz de la obligación, y no de mera facultad, de la Administración de publicar los tratados válidamente celebrados por España<sup>37</sup>.

A este respecto, debe señalarse que mientras el segundo de los requisitos mencionados encuentra su garantía a través de lo previsto en el artículo 31 del Decreto 801/1972 en el que se exige que la publicación vaya acompañada de *“una comunicación suscrita por el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la que indique la fecha en que el tratado obliga a España y debe, por tanto, procederse a su aplicación”*, sin embargo el requisito relativo a la identidad o coincidencia temporal entre entrada en vigor y publicación no se contempla en norma alguna, lo que se ha traducido en la práctica en una

<sup>37</sup> Decreto 801/1972, art. 29.

publicación de los mismos relativamente tardía<sup>38</sup>. En relación con esta última cuestión, hay que tener en cuenta que con la existencia de dicho fenómeno se produce un desfase entre exigibilidad general de la norma y publicación de la misma, lo que obliga a reflexionar sobre la posible aplicación retroactiva de los Acuerdos en el ordenamiento español, que permita integrar esta laguna.

El tema reviste un especial interés por lo que se refiere a la posición del particular, que si bien no se verá vinculado por las obligaciones que se deriven de los Acuerdos, tampoco se beneficiará de los derechos que en los mismos se reconocen. En este plano, es preciso diferenciar entre la actuación de los órganos de la Administración del Estado y la de los órganos judiciales. Los primeros resultan obligados por los Acuerdos aunque no se hubiese procedido a su publicación, por lo que la aplicación retroactiva de los Acuerdos al período comprendido entre la entrada en vigor y su publicación podría ser admisible en la vía administrativa. Por el contrario, esta misma solución resulta inviable en vía judicial, por aplicación de la exigencia de publicación de los tratados internacionales contenida en el artículo 96.1 de la CE. En consecuencia, la protección de los derechos de los particulares reconocidos en los Acuerdos habrá de encontrar solución por otras vías, siendo de destacar la reclamación de responsabilidad del Estado por funcionamiento anómalo de la Administración cuando de la no publicación se haya generado en el particular un perjuicio evaluable económicamente.

En consecuencia, cabe señalar que los efectos desplegados por los Acuerdos en nuestro ordenamiento fueron plenos sólo a

---

<sup>38</sup> Existen ejemplos más que curiosos de publicación tardía, como han sido, entre otros, los casos de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, cuya entrada en vigor para España es de 27 de enero de 1980 y no se publicó hasta el 13 de junio de ese mismo año, o el Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor para España el 1 de noviembre de 1993 y su publicación tuvo lugar el 13 de enero de 1994.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

partir de su publicación. Ahora bien, desde ese momento tanto su aplicación como sus efectos se extienden a la totalidad del territorio nacional con independencia de la estructura compleja de nuestro Estado y se prolongarán en el tiempo hasta que los Acuerdos sean modificados, suspendidos o terminados; circunstancias todas ellas que, de acuerdo con el artículo 96.1 de la CE, se determinarán por lo establecido en los propios Acuerdos o en las normas generales de Derecho internacional, lo que nos reconduce de nuevo a la Convención de Viena para determinar los procedimientos de modificación (arts. 39 a 41), así como las causas de terminación y suspensión (arts. 54 a 64). A este respecto, conviene destacar que, al igual que sucede con la declaración de nulidad, el juez español carece de competencia para declarar la suspensión o terminación de un Acuerdo de conformidad con lo previsto en la Convención de Viena y, por consiguiente, viene obligado a continuar aplicando un Acuerdo hasta que se produzca tal declaración de conformidad con el procedimiento internacional. El único problema, pues, con el que cabe se enfrente el juez nacional es el de determinar si un Acuerdo continúa en vigor, aunque es verdad que se trata de un problema que en buena medida se solventa por la aplicación de la regla de la publicación continuada prevista en el artículo 32.3 del Decreto 801/1972.

## **7. EFICACIA MATERIAL Y SUSTANTIVA DE LOS ACUERDOS CON LA SANTA SEDE.**

La existencia de los Acuerdos, su obligatoriedad para España y su oponibilidad en vía judicial son elementos esenciales para que el juez nacional pueda dirigir la aplicación del Acuerdo a un concreto litigio. Sin embargo, no son los únicos elementos que el juez ha de tomar en consideración en relación con un Acuerdo. Así, el juez ha de resolver igualmente otras dos cuestiones sobre las que el carácter relativo de los Acuerdos ejerce una notable influencia, a saber: el alcance de las obligaciones que del Acuerdo se deriven, la primera, y los sujetos

distintos de España a los que el Acuerdo es oponible, la segunda. Cuestiones ambas sobre las que se proyecta el principio *iura novit curia* y que en buena medida vienen determinadas por la publicación del Acuerdo.

7.1.- Respecto de la **dimensión material** de las obligaciones y derechos que se derivan de los Acuerdos, debe tenerse en cuenta que los mismos se determinan no sólo por el texto principal del Acuerdo, sino también por los protocolos, anexos y declaraciones adjuntas a los mismos, que se benefician con carácter general de su misma naturaleza. Y junto a ello, no puede olvidarse que los Acuerdos, como tratados internacionales que son, se caracterizan por ser instrumento dinámicos que pueden experimentar modificaciones sucesivas, bien sea mediante la adopción de acuerdos que modifiquen o complementen al anterior, bien mediante decisiones adoptadas por órganos creados por el propio Acuerdo a los que se atribuya tal potestad normativa. Las diferencias entre ambos supuestos son sustanciales. Si la modificación tiene lugar mediante un Protocolo o convenio complementario, éste se encuentra sujeto a todas las reglas generales aplicables a los tratados, especialmente por lo que se refiere a su válida celebración y publicación. Lo que en el caso de los Acuerdos no se ha producido hasta la actualidad.

Por el contrario, en el caso de modificaciones procedentes de un órgano internacional con competencia para ello, la distinta naturaleza del acto impide aplicarle las reglas relativas a la validez del Acuerdo, si bien la exigencia de publicidad subsiste. Debemos preguntarnos si dentro de esta categoría cabe incluir las normas fruto de la labor de la Comisión Mixta Iglesia-Estado prevista en los artículos VII del AAJ, VI del AAE, XVI del AEAC y VII del AAR, respectivamente. Se trata de un mecanismo de solución de controversias que, sin embargo, y a pesar de sus importantes ventajas, no ha sido muy utilizado, ya que desde 1979 hasta la actualidad en escasas ocasiones se ha constituido dicha Comisión y sólo en tres ha tenido



LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

consecuencias normativas<sup>39</sup> o jurídicas<sup>40</sup>; amen de que son aplicables por los distintos operadores jurídicos y han de ser tenidas en cuenta por el juez nacional para definir el alcance material del Acuerdo que se pretende aplicar.

7.2.- Esta relatividad de efectos de los Acuerdos se proyecta asimismo en el **plano subjetivo**, no bastando con que obliguen a España para que resulten de aplicación en cualquier controversia sometida a los tribunales españoles. A este respecto, es de aplicación lo previsto en el artículo 34 de la Convención de Viena, según el cual:

*“un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”.*

Regla fundamental a partir de la cual se define la aplicación del tratado, y por ende de los Acuerdos, al territorio nacional y a los nacionales y personas sometidas a la jurisdicción del Estado. Teniendo en cuenta estos elementos, resulta posible que un Acuerdo que obliga a España y que es potencialmente aplicable por los órganos judiciales, sin embargo no resulte de aplicación al caso en concreto porque –por ejemplo– los particulares implicados sean nacionales de otro Estado y, por consiguiente, no se benefician del régimen jurídico establecido en el mismo.

En este tipo de instrumento normativo y teniendo presente su naturaleza jurídica bilateral, conocer con exactitud a las Partes a las que obliga no resulta una tarea difícil, aunque si imprescindible para los órganos judiciales, so pena de aplicar erróneamente una disposición de un Acuerdo a situaciones o a personas a las que no resulta oponible.

---

<sup>39</sup> Acuerdo de 10 de octubre de 1980, acerca de la aplicación del Impuesto sobre Sociedades a las Entidades Eclesiásticas, y Criterios básicos de 30 de octubre de 1980, sobre Patrimonio histórico-artístico.

<sup>40</sup> Intercambio de Notas entre la Nunciatura Apostólica en España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación referidos a los acuerdos sobre asignación tributaria a favor de la Iglesia Católica.

## 8. DISTINCIÓN ENTRE NORMAS *SELF-EXECUTING* Y NORMAS *NON SELF-EXECUTING*.

Si, como se ha visto, para la aplicación de los Acuerdos, éstos debían celebrarse válidamente y publicarse oficialmente, es necesario igualmente advertir que no todas las disposiciones de un Acuerdo que cumpla dichos requisitos van a ser directamente aplicables en vía judicial. Es preciso que concurra una última circunstancia, a saber: que de su contenido se puedan deducir todos los elementos necesarios para generar derechos y obligaciones sin necesidad de intervención del legislador interno. Surge así la distinción entre las denominadas en el ámbito internacional “normas *self-executing*” y “normas *non self-executing*”, la cual ha sido implícitamente acogida en nuestro ordenamiento a través del artículo 94.1.c) de la CE, al prever que puedan celebrarse tratados que “exijan medidas legislativas para su ejecución”.

En consecuencia, tan sólo las normas *self-executing* de los Acuerdos van a poder ser aplicadas directamente por los órganos judiciales, puesto que únicamente de ellas van a deducirse derechos subjetivos defendibles en vía judicial. De ello no puede deducirse, sin embargo, la no pertenencia al sistema jurídico español de las normas *non self-executing*. Por el contrario, las disposiciones que responden a esta categoría forman parte de nuestro sistema jurídico de acuerdo con las reglas que hasta ahora se han venido analizando, y no precisan de ser introducidas en el mismo mediante una ley interna, lo que resultaría contrario al modelo monista adoptado en el ordenamiento español y desconocería abiertamente lo previsto en el artículo 96.1 de la CE<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> En este sentido, resulta esclarecedor la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 6<sup>a</sup>), de 13 de septiembre de 1988, en la que se afirma lo siguiente: “(...) conforme dispone el artículo 1 del mismo Convenio [se refiere al Convenio 158 de la OIT], se le deberá dar efecto por medio de la legislación nacional, excepto en la medida en que esas disposiciones se apliquen por vía de contratos colectivos, laudos arbitrales o sentencias judiciales, o de cualquier otra forma conforme a la

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

Los Acuerdos con la Santa Sede son normas *self-executing* lo que no impide que respecto de algunas de sus disposiciones quepa la consideración de norma *non self-executing*. En consecuencia, y respecto de estas disposiciones, las normas internas de desarrollo vendrán tan sólo a ejecutar lo acordado en foro doméstico, desarrollándola y permitiendo que sus contenidos materiales surtan plenos efectos en el ordenamiento interno y puedan ser oponibles a terceros y defendibles ante los tribunales de justicia.

Esta misma línea, cabe precisar asimismo que el carácter *non self-executing* de una disposición de un Acuerdo no puede confundirse con su carácter dispositivo, entendido como no obligatorio en el ordenamiento interno. Por el contrario, dicha disposición obliga al Estado español, pero lo hace a través de la imposición de una obligación de resultado, lo que equivale al reconocimiento de un margen de discrecionalidad para decidir la manera en que se dará aplicación a la misma en el ordenamiento interno. En consecuencia, la norma interna se configura como un acto de “aplicación” del Acuerdo, no en sede judicial sino en sede legislativa o ejecutiva, según el caso.

Partiendo de estas consideraciones, la imposible aplicación de alguna o algunas de las disposiciones *non self-executing* del Acuerdo por jueces y tribunales no puede traducirse en ausencia total y plena de competencia respecto de las mismas. La calificación de una disposición como *non self-executing* tan sólo impide al juez nacional aplicar de modo directo la disposición y fundamentar una decisión judicial sobre la base exclusiva de la misma, pero no le impide extraer tanto de dicha disposición como del conjunto del Acuerdo principios que le sirvan para interpretar otras normas directamente aplicables en nuestro ordenamiento.

---

*práctica nacional”, por lo que “(...) aún siendo el Convenio una norma vigente en nuestro derecho positivo, rige tan sólo con carácter indirecto y a la espera de su introducción en nuestro sistema de despidos por otra disposición legislativa o en virtud de un convenio colectivo o incluso en un contrato de trabajo” (Aranzadi, RJ 1988/6885).*

A lo que hay que añadir que la calificación de un Acuerdo o de una disposición del mismo como *self-executing* o *non self-executing* no siempre se contiene expresamente en su texto, por lo que exige una actividad interpretativa de sus disposiciones que corresponde sin ningún tipo de dudas a los órganos judiciales en tanto que órganos competentes para aplicar los Acuerdos. Función que ejercerán de conformidad con los criterios interpretativos oportunos, y teniendo en cuenta que un Acuerdo puede contener a un mismo tiempo normas *self-executing* y normas *non self-executing*. En este segundo supuesto, y si la norma de desarrollo existe, será ésta norma interna la que ha de fundamentar las decisiones judiciales, interpretada –claro está– a la luz de los principios que el juez pueda deducir de la norma *non self-executing* a la que viene a dar ejecución.

## **9. INTERPRETACIÓN DE LOS ACUERDOS POR EL JUEZ NACIONAL.**

Para situar adecuadamente la problemática que se suscita en torno a la interpretación de los Acuerdos por los operadores jurídicos internos es preciso hacer referencia a dos tipos de cuestiones distintas, como son, por un lado, los órganos competentes para interpretar los Acuerdos y, por otro, los criterios interpretativos que han de ser utilizados por dichos órganos.

9.1.- La competencia para interpretar los Acuerdos con la Santa Sede se presume, sin mayor dificultad, respecto de las dos principales categorías de órganos que en el interior del Estado están llamados a aplicar las normas jurídicas: los órganos de la Administración y los jueces y tribunales, a cuyo ámbito competencial van a reconducirse en última instancia los problemas surgidos en el proceso de aplicación de un Acuerdo en foro doméstico<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Art. 117.1 y 3, de la CE

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

El alcance de esta competencia no ha suscitado en la práctica dificultad alguna por lo que se refiere a los órganos administrativos, a los que se viene reconociendo un poder de interpretación amplio respecto de estos Acuerdos, extendiéndose a todas y cada una de las disposiciones que se contienen en los mismos. Se produce de esta manera una asunción implícita por parte de los órganos administrativos de una competencia interpretativa genérica y amplia, que abarca incluso a aquellos supuestos en los que exista duda o dificultades respecto de la interpretación o aplicación de cualquier cláusula de los Acuerdos. Cuestiones estas últimas que, sin embargo, aparecen reservadas de forma expresa a la resolución en común a través de la constitución de una Comisión Mixta entre la Santa Sede y el Gobierno español<sup>43</sup>. Sin embargo, dicho mecanismo no debe conducirse con el establecimiento en nuestro sistema jurídico de una fórmula en la que se ha incluido la obligación de consulta previa a dicho órgano ni por parte de la Administración, ni –como veremos a continuación– por parte de los órganos judiciales. Por lo que más bien, este órgano debe entenderse como un mecanismo de arreglo pacífico de controversias entre Estados *in foro externo*<sup>44</sup> y de interpretación uniforme de los Acuerdos<sup>45</sup>, pero no de interpretación de los Acuerdos *in foro doméstico*, con independencia de que este último supuesto pueda dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado.

El tema se complica aún más cuando nos situamos frente a los órganos judiciales, ya que –en principio– su actuación respecto de los Acuerdos se produce tan sólo en tanto en cuanto son normas del sistema jurídico interno, y por consiguiente la

---

<sup>43</sup> Arts. VII del AAJ, VI del AAE, XVI del AEAC y VII del AAR.

<sup>44</sup> Cfr. *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, Naciones Unidas (OLA/COD/2416), Nueva Cork 1992 (nº de venta: S.92.V.7).

<sup>45</sup> En relación a las distintas respuestas que cabe encontrar en Derecho comparado, vid. GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARIA, M.P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 227; REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 318.

interpretación y aplicación de los Acuerdos –o de algunas de sus disposiciones- tan sólo está llamada a surtir efecto en el ordenamiento interno al que sirven. Desde esta perspectiva, cabe preguntarse si los órganos judiciales tienen competencia para interpretar cualquier disposición de los Acuerdos o tan sólo aquellas que sean susceptibles de generar efectos para los particulares sometidos al ordenamiento en cuestión. La respuesta a esta pregunta no resulta sencilla, ya que no puede olvidarse que los Acuerdos concordatarios son instrumentos normativos susceptibles de contener tanto normas que crean derechos y obligaciones para los particulares, como normas que o bien definen el modelo de relación entre las Partes y que –en principio- tan sólo van a generar efectos en las relaciones interestatales, o bien contienen elementos que son especialmente sensibles para el Estado desde una perspectiva política.

En relación con esta última cuestión, relativa a posibles discrepancias o dudas que puedan afectar a los intereses públicos o políticos del Estado, cabe señalar que, junto con el mecanismo de la Comisión Mixta Santa Sede-Gobierno español, los únicos mecanismos establecidos en el sistema español en favor de una interpretación uniforme de los tratados es respecto de los órganos administrativos, por la vía de la consulta preceptiva al Consejo de Estado<sup>46</sup>. A este respecto, el artículo 21.3 de la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado establece que:

*“El Consejo de Estado en pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos:*

*(...) 3. Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte”.*

Sin embargo, la naturaleza del Consejo de Estado como órgano consultivo máximo del Gobierno y la rígida concepción del principio de separación de poderes que impera en nuestro derecho, impide la aplicabilidad de este mecanismo a los órganos

---

<sup>46</sup> Sobre la intervención del Consejo de Estado, vid. IZQUIERDO SANS, C.: “Intervención...”, op. cit., pp. 4-6.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

judiciales que pueden ejercer su función interpretativa sin limitación legal alguna. Concepción que se ha visto refrendada por la práctica judicial española, en la que jueces y tribunales interpretan habitualmente las nuevas concepciones sin plantearse cuestiones que afecten a los particulares y cuestiones que se refieren únicamente a las relaciones interestatales o que afectan a los intereses políticos del Estado. Nos encontramos de esta manera ante una asunción implícita por parte de los tribunales españoles de una competencia interpretativa genérica y plena respecto de los Acuerdos, que ha sido expresamente confirmada en las Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 3ª), de 27 de enero de 1994, en relación con el recurso 1635/91 interpuesto contra el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establece las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria<sup>47</sup>. En dicha sentencia, sin declaración alguna de competencia, el Tribunal Supremo procede a interpretar y determinar el alcance que –en el plano normativo– tiene un precepto tan claramente “intergubernamental” como es el artículo XVI del AEAC, conforme al cual:

*“(l)a 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”.*

Carácter interpretativo que queda suficientemente puesto de manifiesto cuando dicho Tribunal considera que:

*“no es de recibo [sic] la alegación de la demanda, respecto del invocado “común acuerdo”, como necesario para la producción por la Administración de las normas impugnadas; puesto que el artículo XVI del mencionado Acuerdo, celebrado entre la Santa Sede y el Estado español, sólo se refiere a los supuestos en que “haya dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación y aplicación de cualquier cláusula del [mentado] Acuerdo””<sup>48</sup>.*

Afirmación, a nuestro entender, plenamente válida, ya que no existiendo en nuestro ordenamiento norma alguna que limite

---

<sup>47</sup> B.O.E. núm. 152, de 26 de junio de 1991; corrección de errores: B.O.E. núm. 183, de 1 de agosto de 1991.

<sup>48</sup> Fto. jco. 9, párrafo primero.

las competencias interpretativas de los órganos judiciales respecto de los tratados, no es posible deducir la existencia de una regla no escrita que venga a restringir tal competencia respecto de los Acuerdos con la Santa Sede.

Admitida, pues, la plena competencia interpretativa de los órganos judiciales, es preciso diferenciar –sin embargo– esta cuestión del problema de la aplicación efectiva de los Acuerdos y de cada una de sus cláusulas. A este respecto, hay que volver a recordar la distinción ya analizada entre normas *self-executing* y normas *non self-executing*; categoría esta última a la que podrían reconducirse –con carácter general y salvo raras excepciones– la mayoría de las disposiciones que regulan únicamente las relaciones interestatales o que contienen principios o intereses esenciales para el Estado español. Pero para llegar a dicha calificación es preciso que los órganos judiciales procedan a una interpretación de los preceptos en cuestión, lo que viene a abundar en favor de la competencia plena y general de los tribunales para interpretar todas las disposiciones de los Acuerdos.

9.2.- El segundo problema que suscita la interpretación de los Acuerdos es el relativo a los criterios que han de ser aplicados por los órganos judiciales. Tratándose de normas del sistema español, es evidente que resulta de aplicación lo previsto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo 3.1 del Código Civil, a tenor de los cuales estos Acuerdos se interpretarán *“según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulta de las resoluciones del Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”* y *“según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad del aquéllos”*.

No son, sin embargo, éstos los únicos criterios que resultan de aplicación a los mentados Acuerdos, ya que la Convención de



LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

Viena de 1969 dispone la aplicación a los mismos de un conjunto de criterios específicos, que se justifican por la naturaleza jurídico-internacional de esta categoría normativa. Los mencionados criterios parten del carácter predominante del texto del Acuerdo, cuyos términos habrán de ser interpretados de conformidad con su sentido originario, teniendo en cuenta el contexto y los medios complementarios de interpretación, así como las específicas reglas que se derivan de la dualidad de lenguas en que un Acuerdo concordatario es redactado habitualmente. Dentro de los criterios relacionados con el contexto del Acuerdo, la propia Convención de Viena establece, en su artículo 31, que:

*“1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme a sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.*

*2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluido su preámbulo y anexos:*

*a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las Partes con motivos de la celebración del tratado;*

*b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las 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 práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las Partes acerca de la interpretación del tratado;*

*c) toda forma pertinente del 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”.*

Por otro lado, y en relación con los medios complementarios de interpretación, cabe señalar que éstos hacen referencia a *“los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración”*, siempre que de lo que se trate sea *“confirmar el sentido resultante de la aplicación del [mentado] 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”<sup>49</sup>.*

Por último, debemos referirnos a las reglas relativas a las lenguas en que un tratado ha sido redactado. A este respecto, resulta sumamente esclarecedor lo establecido en el artículo 33 de la Convención de Viena, según el cual:

*“1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las Partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.*

*2. Una versión del tratado en idioma distinto a aquel en que haya sido autenticado el texto será considerado como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las Partes así lo convienen.*

*3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido.*

*4. Salvo en el caso que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia e sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículo 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y fin del tratado”.*

Como se puede comprobar, salvo si exceptuamos lo previsto respecto de la diversidad de lenguas, el resto de los criterios contemplados en la Convención de Viena encuentran un paralelismo evidente con los criterios interpretativos internos, por lo que habrían de ser comúnmente aplicados por jueces y tribunales. La práctica judicial española, sin embargo, pone de manifiesto que, salvo rarísimas excepciones<sup>50</sup>, nuestros jueces y tribunales ignoran la existencia de las reglas hermenéuticas de la Convención de Viena y prefieren aplicar los criterios generales del Código Civil<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 32 de la Convención de Viena.

<sup>50</sup> Cfr. STS (Sala 3<sup>a</sup>, Sección 2<sup>a</sup>) de 26 de noviembre de 1991 (*Aranzadi*, RJ 1991/8772).

<sup>51</sup> Cfr. SSTS de 7 de marzo de 1983 (*Aranzadi*, RJ 1983/ ) y de 21 de enero de 1992 (*Aranzadi*, RJ 1992/59).

## LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE: APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

En este sentido, debe tenerse presente que, aunque la similitud existente entre criterios internos e internacionales, puede conducir –en la mayoría de los casos- a una solución similar con independencia de los criterios que se apliquen, el componente internacional de los Acuerdos determina una especialidad en los elementos literal, contextual, histórico, sociológico y teleológico que integran el proceso interpretativo, y que se refleja –por ejemplo- en la definición que del contexto y de los instrumentos complementarios de interpretación da la Convención de Viena. Ello aconseja respecto de este tipo de normas acudir, con carácter preferente, a los criterios específicamente previstos para los tratados internacionales. A lo que hay que añadir, por otro lado, que los criterios en cuestión forman parte de nuestro ordenamiento interno en tanto en cuanto se integran en un tratado internacional válidamente celebrado y oficialmente publicado en España. Y, por la misma razón, resultan de aplicación preferente a lo establecido en cualquier norma interna de rango infraconstitucional, aunque la norma en cuestión revista la importancia que nuestro ordenamiento tiene el Título Preliminar del Código Civil.

En consecuencia, la aplicación de los criterios internacionales en el proceso de interpretación de los Acuerdos con la Santa Sede constituye no sólo una exigencia lógica, sino también una exigencia legal para el juez nacional. Ello, claro está, dentro del respeto a los preceptos y principios constitucionales a que hace referencia el artículo 5.1 de la LOPJ<sup>52</sup>.

### **10. EFICACIA INTERPRETATIVA DE LOS ACUERDOS CON LA SANTA SEDE**

Una última cuestión que debe ser igualmente abordada es la relativa a la función interpretativa que en la propia Constitución se otorga a los tratados internacionales sobre derechos humanos.

---

<sup>52</sup> Cfr. STS (Sala 6ª) de 20 de enero de 1992 (*Aranzadi*, RJ 1991/52).

A este respecto, nuestra Carta Magna ha introducido una innovación importante al precisar en su artículo 10.2 que:

*“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.*

Así pues, los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos suministran criterios de interpretación de la propia Constitución y del conjunto del ordenamiento jurídico español, que han de ser tenidos en cuenta por todas las instituciones del Estado, y en especial por los órganos administrativos y judiciales.

Conviene, no obstante, hacer dos precisiones al respecto. La primera hace referencia a la distinción entre función interpretativa y función integradora o de recepción, ya que mientras que la función interpretativa se opera a través del artículo 10.2 de la CE y se configura como fuente de inspiración del conjunto del Derecho positivo español, toda vez que *“los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración Universal y a los diversos convenios internacionales sobre derechos humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico”*<sup>53</sup>, la función integradora se realiza en el artículo 96 de la CE y opera como elemento de validez de las normas y actos de los poderes públicos<sup>54</sup>. En relación con este doble efecto de los tratados en España resulta significativa la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de marzo de 1991, en la que nuestro Alto Tribunal ha precisado que:

*“la interpretación a que alude el artículo 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en cánón autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los*

<sup>53</sup> SSTC de 15 de junio de 1981 y de 24 de mayo de 1983.

<sup>54</sup> Sobre la función integradora que cumplen los Acuerdos con la Santa Sede como elemento de validez de las normas y actos de los poderes públicos, vid. *supra*.

LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE:  
APLICACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA

*derechos fundamentales (...), siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional*<sup>55</sup>.

Por su parte, la segunda de las matizaciones hace referencia a la consideración de los Acuerdos con la Santa Sede como integrantes o no del conjunto de tratados y acuerdos internacionales, ratificados por España, sobre derechos humanos y, por tanto, su extensión a la función interpretativa que se opera a través del artículo 10.2 de la CE. Pues bien, en relación a la misma, y a pesar de que algunos autores hayan optado por una respuesta positiva al respecto, nuestra posición es de carácter negativo. En este sentido, baste con señalar que cuando en nuestro texto constitucional se habla de “tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias”, parece claro que con dicha expresión se estaba acogiendo únicamente a los tratados generales de derechos humanos –al ejemplo de la Declaración Universal- y no a cualquier acuerdo de carácter internacional que pueda tratar indirectamente sobre materias relativas o relacionadas con los derechos humanos. Amén de que no parece lógico que se pudiera aceptar, por ejemplo, que el artículo 27 de la CE se interpretara de conformidad con el Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza.

---

<sup>55</sup> Fto. jco. 14 (B.O.E. de 24 de abril de 1991).

