

**DESARROLLO Y APLICACIÓN POR LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DE LOS ACUERDOS DE 1979 ENTRE EL
ESTADO ESPAÑOL Y LA SANTA SEDE¹**

Recibido: 19/01/2010

Aceptado: 11/02/2010

Adoración Castro Jover
Universidad del País Vasco

Abstract: On the basis of the distribution of powers (central, regional and local level) made in the Constitution, the Agreements with the Holy See can have two levels of development and application, the State level and the regional level. In the regional level, the matters contained in the Agreements with the Vatican have been developed through unilateral normative dispositions and by Agreements. The use of each legal instruments is closely tie to the assumed commitments. Thus, sometimes, the agreement indicates to the legislator the aspects of a certain matter that must be respected. Other times, the agreement norms resend their development and application in an imperative form to future agreements, that would achieve its terms. Of all the matters contained in the Agreements, the social action of the Church unfolds its development and total application in the regional level. The Autonomous Regions, in the field of their competences, are tie within the framework to the commitments assumed by State in the Agreements.

Keywords: Agreements whit the Holy See, Autonomous Regions, Social Action.

Resumen: A la vista de la distribución competencial realizada en la Constitución, los Acuerdos con la Sta. Sede pueden tener dos niveles de desarrollo y aplicación, el nivel estatal y el nivel autonómico. Situándonos en el nivel autonómico las materias contenidas en los Acuerdos con la Sta. Sede se han desarrollado a través de disposiciones normativas unilaterales y por medio de Convenios. La utilización de unos u otros instrumentos jurídicos está estrechamente vinculada a los compromisos asumidos. Así, en algunas ocasiones, lo convenido se concreta en indicar al legislador los aspectos de una determinada materia que deben ser respetados. Otras veces, las normas pactadas reenvían su desarrollo y aplicación de forma

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D DER2009-06965(subprograma JURI) y con el patrocinio del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco (GIC/31-IT-244-07).

imperativa a futuros convenios que lleven a término lo recogido en los acuerdos. De todas las materias contenidas en los Acuerdos, la acción social de la Iglesia despliega su desarrollo y aplicación de forma plena en el ámbito autonómico. Las Comunidades autónomas quedan vinculadas a los compromisos asumidos por el Estado en los Acuerdos en el marco de sus competencias.

Palabras Clave Acuerdos Sta. Sede, Comunidades Autónomas, Acción social

SUMARIO: 1. Introducción 2. Los Acuerdos con la Sta. Sede como instrumentos de cooperación 3. Los instrumentos jurídicos de desarrollo y aplicación de los Acuerdos por las Comunidades Autónomas 4. El desarrollo del artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos: la acción social de la Iglesia católica en el ámbito autonómico

1. INTRODUCCIÓN

No es posible hacer una lectura e interpretación de los Acuerdos firmados con la Santa Sede y el Estado español en 1979 aislada del ordenamiento jurídico en el que pretenden ser aplicados.

Para valorar el desarrollo y aplicación de los Acuerdos en el ámbito autonómico considero imprescindible señalar los parámetros en los que creo que hay que situar el tema aquí tratado. En primer lugar, hay que tener en cuenta cuál es la naturaleza y posición que ocupan los acuerdos con la Sta. Sede en el ordenamiento jurídico español, así como la función que cumplen. En segundo lugar, hay que tener presente la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la finalidad de delimitar el objeto de este trabajo a aquellas materias contenidas en los Acuerdos que sean competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas o compartidas con el Estado, correspondiéndoles a ellas el desarrollo y ejecución o simplemente la ejecución.

Secularmente los Acuerdos con la Sta. Sede han tenido la naturaleza de Tratado internacional, de donde se deriva que sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los Acuerdos o conforme a las normas generales del derecho internacional. Forman parte del ordenamiento interno desde su publicación oficial en España. Desde el punto de vista competencial, de acuerdo con su naturaleza de Tratado internacional su firma entra dentro de las competencias exclusivas del Estado, sin embargo, su desarrollo y aplicación corresponderá, en atención a las materias en él contenidas, a

aquellos poderes públicos a quienes se les haya atribuido la competencia en esa materia.

La función y el contenido de los Acuerdos con la Sta. Sede cambian de un modelo de relación Estado-Iglesia a otro. El diseño del modelo de relación entre el Estado y las confesiones que realiza la Constitución española, propio de un Estado democrático, desplaza el objeto de las negociaciones con la Iglesia católica de la secular concepción de la relación entre ordenamientos originarios, esto es, la delimitación del reparto de las llamadas “materias mixtas”, a una concepción de los Acuerdos como instrumentos de colaboración cuyo objetivo esencial es facilitar el ejercicio de la libertad religiosa individual y colectiva creando las condiciones que la hagan posible.

Queda claro en el texto constitucional que el único competente para regular los derechos fundamentales, entre los que se encuentra la libertad religiosa, es el Estado. El contenido material de los Acuerdos consiste, en gran medida, en concretar aquellas manifestaciones de la libertad religiosa en su nivel fundamentalmente colectivo, aunque también de instrumento de realización de la libertad religiosa de sus fieles, como son todos aquellos supuestos en que la intervención de la institución eclesial es necesaria para el ejercicio de la libertad religiosa (asistencia religiosa en centros públicos, matrimonio, enseñanza de la religión...). Los Acuerdos vendrían, así, a ser una aplicación del principio de participación² que recoge el mandato dirigido a los poderes públicos de escuchar a sus administrados para conocer sus necesidades y recogerlas en las normas, garantizando de esta forma su adecuación a sus exigencias y, en definitiva, a la plena realización de sus derechos.

Centrar el análisis del desarrollo y aplicación de los Acuerdos en el ámbito autonómico obliga a conocer la distribución competencial con la finalidad de detectar cuáles de las materias contenidas en los Acuerdos son competencia de las CCAA. Algo que como veremos no siempre es fácil de deslindar, ya que, en muchas ocasiones, las competencias en una materia son compartidas en cascada por el gobierno autonómico, las diputaciones y los ayuntamientos, es el caso de la asistencia social, otras por el gobierno autonómico y los ayuntamientos, es el caso de los lugares de culto, y otras cuando las materias son compartidas con el Estado, por el Estado y las CCAA, como ocurre en el caso de la enseñanza de la religión. Así pues, de la fuerte descentralización del Estado deriva una distribución competencial que incide de forma inevitable en el desarrollo y aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede.

² LLAMAZARES FERNANDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia*, Vol. I, 3ª ed. Madrid 2007, p. 411.

Abordaré en mi estudio las siguientes cuestiones: en primer lugar, qué lugar ocupan los acuerdos en el ordenamiento jurídico español tanto desde una perspectiva formal como material. En segundo lugar, cuáles son los instrumentos jurídicos de desarrollo y aplicación de los acuerdos y en tercer lugar, me referiré a la desigual aplicación de los acuerdos con la Sta. Sede en el desarrollo de la acción social de la Iglesia en el ámbito autonómico.

2. LOS ACUERDOS CON LA STA SEDE COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN

El artículo 16.3 de la CE establece que los poderes públicos cooperarán con la Iglesia católica...” Esta cooperación con las confesiones religiosas, entre la que se encuentra la Iglesia católica, es necesaria para hacer efectivo el derecho de libertad religiosa de las personas y los grupos religiosos en los que éstas se integran. Se proyecta en este párrafo el mandato dirigido, con carácter general, a los poderes públicos en el artículo 9.2 de la CE. de crear las condiciones de realización efectiva de los derechos fundamentales, así como el derecho a la participación de las confesiones como grupos a través de los que las personas pueden ejercer su derecho de libertad religiosa y cuya colaboración es, en muchas ocasiones, imprescindible.

Como es sabido, el texto constitucional no especifica cuáles deban ser los instrumentos de cooperación. Será la Ley Orgánica de Libertad Religiosa la que indique los Acuerdos con las confesiones como uno de los instrumentos de cooperación. Así pues, los Acuerdos con las confesiones, también los firmados con la Sta Sede son uno de los instrumentos de cooperación, pero no el único. Los poderes públicos pueden también a través de la legislación unilateral del Estado tomar iniciativas que contribuyan a un más amplio e igualitario ejercicio de la libertad religiosa. Un ejemplo lo proporciona la regulación de los lugares de culto. La mención a los lugares de culto en los Acuerdos se limita a garantizar su inviolabilidad, dejando en manos de los poderes públicos su regulación. En concreto, la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo es una materia que corresponde a las Comunidades autónomas y a los Ayuntamientos. La regulación realizada por los Ayuntamientos en esta materia, cuando existe, es muy dispar. Un intento de unificar estos criterios y conseguir una racionalización de su aplicación, así como garantizar el principio de igualdad, se encuentra en la Llei 16/2009 de 22 de juliol sobre Els centres de culte de Catalunya.

Una aproximación a los Acuerdos como instrumento de cooperación aconseja, para su mejor comprensión, distinguir dos planos: uno meramente formal y otro material.

Desde el punto de vista formal, los Acuerdos con la Iglesia Católica tienen la naturaleza de Tratados internacionales, su incorporación en el ordenamiento interno exige que sean publicados en el Boletín Oficial del Estado con rango de ley ordinaria. Esta naturaleza determina, su nacimiento, la competencia para firmar los Acuerdos le corresponde al Jefe del Estado, previa autorización de las Cortes, en lo que se refiere a su desarrollo y ejecución la utilización, en gran medida, del principio de bilateralidad y su extinción “sólo podrán ser derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional” (artículo 96.2 CE).

Los Acuerdos con la Iglesia Católica en cuanto Tratados internacionales, según lo establecido en el art. 149.1.3 son competencia exclusiva del Estado. De modo que desde la perspectiva del Derecho internacional, el Estado es el único responsable del cumplimiento de lo establecido en los tratados por él suscritos. Sin embargo, desde la perspectiva del derecho interno no puede desconocerse la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.. De forma que la ejecución en el orden interno de los compromisos asumidos en el ámbito internacional corresponderá a aquellos entes que tengan la competencia sobre la materia a la que se refiera el tratado³. Así ha sido explicitado en las reformas realizadas de los Estatutos de Autonomía.

A la vista de la distribución competencial nos encontramos con que los Acuerdos con la Sta. Sede pueden tener dos niveles de desarrollo y aplicación, el nivel estatal y el nivel autonómico. Situándonos en el nivel autonómico cabe distinguir a su vez el desarrollo producido a través de las disposiciones normativas unilaterales y el que se ha concretado por medio de convenios⁴, estos a su vez pueden ser de dos tipos, aquellos que son ejecución de acuerdos marcos a nivel estatal y los convenios llamados por la doctrina “menores” que son firmados por la Administración autonómica y las Diócesis situadas en el territorio de la Comunidad autónoma.

Desde el punto de vista material los Acuerdos con la Sta. Sede regulan distintas manifestaciones de la libertad religiosa individual y colectiva, concretando y adaptando el contenido de este derecho a sus exigencias, necesidades y expectativas concretas. Así, a través de su articulado se determina su estructura orgánica, el modo de adquisición de personalidad jurídica de sus entes, la garantía de su autonomía interna,

³ En este sentido MUÑOZ MACHADO, S. en Derecho público de las Comunidades Autónomas, ed. Civitas, Madrid 1982, pp. 480-481.

⁴ Un completo estudio sobre los distintos tipos de convenios firmados entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas se encuentra en RODRIGUEZ BLANCO, M., en Los Convenios ente las Administraciones públicas y las confesiones religiosas, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 2003.

la inviolabilidad de los lugares de culto, la eficacia civil del matrimonio celebrado de acuerdo con las normas canónicas, la asistencia religiosa en centros públicos, la enseñanza de la religión... Manifestaciones de la libertad religiosa tuteladas, con carácter general, en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1981 pero que en el Acuerdo adquieren un mayor grado de especificidad, convirtiendo sus normas en derecho especial. Así pues, desde el punto de vista material los Acuerdos son, en gran medida, concreción, con la colaboración de las confesiones, de materias que son manifestación de la libertad religiosa cuya garantía corresponde en cualquier caso a los poderes públicos en el ámbito de sus competencias. Asimismo, los poderes públicos deben garantizar el principio de igualdad que debe evitar un trato privilegiado no justificado.

Tanto los aspectos formales como materiales deben ser tenidos en cuenta a la hora de resolver los problemas que surjan como consecuencia de un conflicto de normas. Desde el punto de vista material no hay que olvidar que el desarrollo de un derecho fundamental como es la libertad religiosa está reservado competencialmente por la constitución a la ley orgánica, de modo que en caso de conflicto entre una ley orgánica y los acuerdos el principio de especialidad cede ante el de competencia⁵. Desde el punto de vista formal, los acuerdos con la Sta. Sede en cuanto tratados internacionales deben ser respetados por los distintos poderes públicos.

3. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ni los Acuerdos con la Sta Sede tuvieron en cuenta al ser elaborados la distribución competencial, ni en la primera redacción de los estatutos de autonomía se recoge mención alguna a la libertad religiosa ni en su dimensión individual ni colectiva, no poco tiene que ver con el hecho de que el Estado tiene la competencia exclusiva en regular las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149 1.1. CE).

El desarrollo estatutario ha ido poniendo de relieve que una parte muy importante del ejercicio del derecho de libertad religiosa, tanto en su dimensión individual como colectiva, se desarrolla en el ámbito de las Comunidades Autónomas. De modo particular, la Comunidad Autónoma más sensible a este ámbito de la realidad ha sido la Comunidad Autónoma catalana, el conjunto de iniciativas adoptadas⁶ ha culminado incorporando

⁵ En este sentido LLAMAZARES FERNANDEZ, D., en *Derecho de la Libertad de conciencia*, Vol.I... p.407

⁶ Son de destacar la creación del Libro de registro de Entidades Religiosas por Resolución de 11 de marzo de 1994 (en *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, 25 de marzo de 1994,

en la reforma de su Estatuto de autonomía por Ley Orgánica 6/2006 de 18 de julio entre sus competencias las relaciones con las entidades religiosas⁷, distinguiendo entre competencias exclusivas y de ejecución. Las competencias exclusivas se limitan a las entidades religiosas que desarrollen su actividad en el territorio de la comunidad autónoma y que concreta en la “regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat”. Las competencias de ejecución se predicen de la libertad religiosa e incluyen la participación en la gestión del Registro de Entidades religiosas, en el establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades

n.1887), de naturaleza informativa y al que acceden las entidades religiosas que desarrollen sus funciones principalmente en Cataluña y que a su vez figuren inscritas en el Registro de entidades religiosas del Ministerio de Justicia y la creación de la Secretaría de Relacions amb les Confessions Religioses efectuada por Decreto de 29 de mayo de 2000 n.184 de reestructuración del Departamento de la Presidencia (en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, 1 de junio 2000, n. 3152), Una profundización sobre la se encuentra en À. SEGLERS, La descentralización autonómica del Registro de Entidades Religiosas (RER), in Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 2(2003), en www.iustel.com, así como en Id, La creación de la Secretaría de Relacions amb les Confessions Religioses, en Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 2002, p. 509 ss. Por Decreto 421/2006, de 28 de noviembre de creación. Denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm 4771 de 29/11/2006) se crea el Departamento de Vicepresidencia al que se asigna entre sus funciones los asuntos religiosos, por Decreto 478/2006, de 5 de diciembre de estructura del Departamento de Vicepresidencia (DOGC núm. 4776 de 07/12/2006) se cambia la denominación del órgano encargado de los asuntos religiosos que pasa a denominarse, Direcció General de Asuntos Religiosos.

⁷El artículo 161 regula las relaciones con las entidades religiosas del siguiente modo:

Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat.

Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Esta competencia incluye en todo caso:

Participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes.

El establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat.

La promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas.

La Generalitat colabora con los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas.

Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat y la promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas.

Asimismo, hay que mencionar la Llei 16/2009 de 22 de juliol sobre Els centres de culte⁸ que viene a llenar un vacío legal que se proyecta en dos ámbitos, el autonómico y el municipal, que se concreta en el primer caso en la previsión en los planes de ordenación urbanística de suelo para la construcción de centros de culto, y en el segundo, en la unificación de criterios aplicados por parte de los Ayuntamientos a la hora de conceder licencias cuyo objeto es establecer las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros.

Dejando a un lado la vitalidad que se advierte en el desarrollo de las Autonomías, interesa centrarnos aquí en mostrar cuáles son los instrumentos jurídicos de desarrollo y aplicación de los Acuerdos con la Sta Sede. La utilización de unos u otros instrumentos jurídicos está estrechamente vinculada a los compromisos asumidos. Así, en algunas ocasiones, lo convenido se concreta en indicar al legislador los aspectos de una determinada materia que deben ser respetados. En estos casos los términos en que ha sido redactada la norma pactada se incorporan, en la mayor parte de las ocasiones, a través de una Disposición Adicional en la ley estatal correspondiente a la materia de que se trate, un ejemplo en este sentido lo encontramos en la regulación de la enseñanza de la religión que se incluye en la Disposición Adicional segunda de la LOE en la que se hace una remisión a lo establecido en el artículo II del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, asimismo, la Ley 49/2002 de 23 de diciembre de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo en la Disposición adicional octava y novena recoge el compromiso asumido en el artículo V del Acuerdo sobre asuntos económicos en relación con las asociaciones y entes religiosos que se dedican a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social.

Otras veces, las normas pactadas reenvían su desarrollo y aplicación de forma imperativa a futuros convenios que lleven a término lo recogido en los Acuerdos, un ejemplo, se encuentra en la regulación del patrimonio cultural y de la asistencia religiosa. En ambos casos, los convenios que se

⁸ DOGC 5432, 30.07.2009, p.60449-60456. el Parlamento de Cataluña ya se hizo eco en el año 2001 de la necesidad de salvaguardar el derecho a la apertura de locales de culto, mediante la Moción 115/VII (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 210, 30 de juliol de 2001).

firmer serán de ejecución, aunque el contenido de los convenios en uno y otro caso será distinto, en el primer supuesto tendrá fundamentalmente un carácter técnico, en el segundo caso, el objetivo será colaborar para crear las condiciones de ejercicio de un derecho fundamental.

Las Comunidades autónomas quedan vinculadas por los compromisos asumidos por el Estado en los Acuerdos en el marco de sus competencias. He tenido en cuenta en la organización de este epígrafe estos dos aspectos, de un lado, cuáles son los instrumentos de desarrollo y aplicación previstos en los Acuerdos y las materias en las que las Comunidades autónomas tienen competencias, exclusivas o compartidas con el Estado.

3.1. MATERIAS CUYO DESARROLLO Y APLICACIÓN SE PRODUCE A TRAVÉS DE DISPOSICIONES NORMATIVAS UNILATERALES.

En muchas ocasiones, el desarrollo de los compromisos asumidos en los Acuerdos se realiza a través de las disposiciones normativas del Estado autonómico, bien en desarrollo de la legislación básica estatal o bien en el ejercicio de sus competencias exclusiva. Se concretan en Disposiciones Adicionales que se añaden a la legislación reguladora de una materia y que integran en ese ámbito normativo lo convenido en los acuerdos, garantizando su cumplimiento. Entre ellas, la materia que ha tenido un mayor desarrollo normativo en el ámbito autonómico, si bien reproduciendo lo regulado por la normativa estatal, ha sido la enseñanza de la religión y el profesorado de la religión.

El compromiso que asume el Estado en el artículo II del Acuerdo sobre enseñanza y Asuntos culturales se concreta en incluir en el sistema educativo no universitario.

“la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de Educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales...”

En materia de educación corresponde al Estado la regulación de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE (derechos a la educación y la libertad de enseñanza) (art. 149.1.30.), pudiendo las CCAA asumir competencias legislativas de desarrollo y de ejecución. Lo habitual es que cuando se dictan disposiciones normativas en el ámbito autonómico se reproduzcan los contenidos de la legislación estatal. Las diferencias más importantes se encuentran en el fomento de la cultura y la lengua propia, en aquellas Comunidades que más acentuados tienen los rasgos diferenciales. De modo que lo que se añade a la legislación básica estatal son ámbitos acerca de los que las CCAA tienen competencias exclusivas (art. 148.1.17).

El desarrollo de la norma pactada se ha producido tanto en el ámbito estatal, que crea las condiciones básicas, como autonómico. En

el ámbito estatal la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación en la Disposición Adicional segunda, recoge el compromiso asumido en el Acuerdo con la Santa Sede de ofertar en los centros públicos la enseñanza de la religión siendo su elección voluntaria para los alumnos, evaluable pero que no computará a efectos de beca, tampoco para el acceso a la Universidad, ni para decidir la repetición de curso. Sin precisar si existirá o no una alternativa a la enseñanza de la religión.

Los RRDD que a nivel estatal desarrollan las distintas etapas educativas remiten, a través de una Disposición adicional, a la Disposición Adicional segunda de la LOE. A ella reenvían también los Decretos promulgados en las CCAA, que adaptan a su territorio los RRDD promulgados en el ámbito estatal.

En todos los casos se reproducen los siguientes elementos:

1. La obligación de su oferta en los centros públicos y la voluntariedad de la elección.
2. La elección corresponde a los alumnos cuando sean mayores de edad o a los padres o tutores cuando sean menores.
3. La determinación del currículo de la enseñanza de religión católica por la jerarquía eclesiástica
4. La evaluación en los mismos términos que las demás materias en primaria y secundaria
5. La evaluación en la enseñanza de la religión no se computará en las convocatorias en que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos.

Un nivel sucesivo de desarrollo se encuentra en la publicación a través de una orden ministerial del currículo de Religión católica que en los distintos niveles educativos es determinado por la Conferencia Episcopal Española.

Queda pues, un ámbito poco relevante al desarrollo autonómico, en la medida que reproduce lo establecido en la legislación estatal.

En lo que se refiere al profesorado de religión, el artículo III del Acuerdo sobre enseñanza establece que

“...la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esa enseñanza...”.

El régimen económico-laboral vigente al que se someten los profesores de religión en los centros públicos ha sido configurado por la Disposición Adicional 3ª de la LOE que introduce algunas novedades con respecto al régimen precedente. Mantiene la consideración del contrato de

estos profesores como laboral pero añade modificaciones que se alejan de los compromisos asumidos en el Acuerdo⁹ como someter la contratación al Estatuto de los trabajadores, sujetar a los criterios objetivos de igualdad, mérito o capacidad el acceso al destino y finalmente los nombramientos no serán para cada año escolar, como señala el Acuerdo, sino que pasan a ser de renovación automática exigiéndose expresamente que la remoción se “ajuste a derecho”. Aún más explícitas aparecen estas exigencias en el RD 696/2007, de 1 de junio.

A las Comunidades Autónomas sólo les queda aplicar el régimen definido a nivel estatal en cuanto que el profesorado de religión se encuentra entre los servicios adscritos de la Administración del Estado traspasados a las CCAA¹⁰ a través de Reales Decretos que amplían las competencias de las CCAA en esta materia¹¹ y RRDD a través de los que se determina el coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados¹².

3.2. MATERIAS CUYO DESARROLLO Y APLICACIÓN SE PRODUCE A TRAVÉS DE CONVENIOS

En algunas ocasiones las normas del Acuerdo apuntan a Convenios futuros como instrumento de desarrollo del acuerdo, es el caso del patrimonio histórico-artístico y la asistencia religiosa, con contenidos muy diferentes. En el primer caso, los convenios firmados tienen un carácter predominantemente técnico. En el segundo caso, a través de los Convenios se trata de articular la colaboración entre la Iglesia católica y la Administración pública competente con la finalidad de crear las condiciones materiales y personales que permitan el ejercicio del derecho de libertad religiosa de quien se encuentra internado en un centro público. La naturaleza de estos convenios entra dentro de la categoría de convenios de prestación de servicios.

⁹ En este sentido se ha manifestado LLAMAZARES FERNANDEZ, D., en *Derecho de la libertad de conciencia...* vol.II, pp. 192-193.

¹⁰ Algún ejemplo de los problemas surgidos con ocasión del traspaso de competencias en esta materia se encuentra en ALVAREZ CORTINA, A.C., en *El ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Derecho Eclesiástico. Problemas prácticos surgidos del traspaso de competencias en materia de profesorado de religión católica*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXV 2009, pp. 243-261.

¹¹ Algunos ejemplos: CA Illes Balears: RD 1270/2001 de 29 de noviembre; CA de Cataluña. RD 1843/2000 de 10 de noviembre; CA de Madrid: RD 917/2002 de 6 de septiembre

¹² Algunos ejemplos: Principado de Asturias: RD 1291/2005 de 28 de octubre; CA de Galicia: RD 1327/2002 de 13 de diciembre; Región de Murcia: RD 1076/2002 de 21 de octubre; CA de Valencia: RD 1077/2002 de 21 de octubre; CA de Castilla la Mancha: RD 1075/2002 de 21 de octubre; CA La Rioja: RD 1056/2002 de 11 de octubre; CA de Castilla-León: RD 1027/2002 de 4 de octubre; CA de Cataluña. RD 528/2002 de 14 de junio; CA Illes Balears: RD 958/2005 de 29 de julio.

a) Patrimonio histórico-artístico

El artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales recoge

“...la voluntad de la Iglesia de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental...”

Asimismo, se determina la colaboración a través de Convenios en los que se establezcan las bases para hacer efectivo el interés común en la preservación del patrimonio cultural del que es poseedora la Iglesia.

Con carácter exclusivo las Administraciones autonómicas son competentes sobre los museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma y que no sean de titularidad estatal y el patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma, excepto su defensa contra la exportación y la expoliación (art. 148.1.15 y 16 en relación con el art. 149.1.28).

Así pues, las CCAA, siempre que así lo hayan asumido en sus Estatutos, tienen competencias legislativas¹³ y de ejecución acerca del patrimonio histórico-artístico que sea de interés para la Comunidad Autónoma y que no sea de titularidad estatal.

Existen en esta materia varios niveles de colaboración, a nivel estatal la voluntad de colaborar y de crear una Comisión mixta aparece recogida en el art. XV del Acuerdo anteriormente citado. Creada la Comisión mixta Estado-Iglesia, aprueba el 30 de octubre de 1980 un Documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Histórico-Artístico, sin embargo, no llega a publicarse en el Boletín oficial del Estado, de manera que carece de fuerza normativa. No obstante, recoge los principios de actuación que guiarán ulteriores convenios. El propio Documento prevé la aprobación de acuerdos que tengan como objetivo desarrollar los principios aquí contenidos en materias como archivos y bibliotecas, bienes muebles y museos y bienes inmuebles y arqueología. Hasta el momento se han firmado dos Acuerdos de ámbito nacional. El 20 de mayo de 1982 el Presidente de la Comisión episcopal para el Patrimonio Cultural y el Subsecretario de Cultura firman un acuerdo bajo el título “Normas con arreglo a las cuales deberá regirse la realización del inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico-artístico y documental de la Iglesia española”.

Con posterioridad el 27 de febrero de 1997 se ha aprobado el Acuerdo de colaboración para el Plan Nacional de Catedrales entre el Ministerio de

¹³ Las disposiciones normativas estatales y autonómicas sobre la materia se encuentran en CORRAL, C- ALDANONDO, I., en Código de patrimonio cultural de la Iglesia, Madrid 2001, pp. 430-475.

Educación y Cultura y la Iglesia Católica¹⁴. Ninguno de los dos acuerdos ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado por lo que carecen de efectos jurídicos de carácter general¹⁵.

El 25 de marzo de 2004 se firma un acuerdo de colaboración para el Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos entre el Ministerio de Cultura y la Conferencia Episcopal Española su vigencia es indefinida, pudiendo revisarse bianualmente a petición de cualquiera de las partes.

En el nivel autonómico se han firmado 17 Convenios que reproducen los criterios, técnicas y órganos de colaboración elaborados a nivel estatal, entre las distintas Comunidad Autónoma y una o varias diócesis¹⁶.

De manera que los Convenios que se firmen acerca de esta materia en el ámbito autonómico serán ejecución de aquel¹⁷. Puesto que el

¹⁴ RODRIGUEZ BLANCO, M., El plan nacional de catedrales: contenido y desarrollo, en REDC 60 (2003) pp.711-733; COMBALÍA SOLIS, Z., Plan Nacional de Catedrales: Comentario al Acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Iglesia Católica de 25 de febrero de 1997, en *Ius Canonicum*, 37 (1997) 685-699.

¹⁵ Cfr. ALDANONDO SALAVERRIA, I. En Consideraciones en torno a los proyectos de acuerdo entre la Conferencia Episcopal y el Ministerio de Cultura sobre el inventario general de bienes muebles y el plan nacional de catedrales. En XV Jornadas de la Asociación Española de canonistas. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca 1997 pp.231-267 esp. p. 262. De la misma autora en Los bienes de las confesiones religiosas, en AA.VV. Curso de Derecho Eclesiástico del Estado, coord. Por MARTÍN SANCHEZ I. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1997, pp. 250-280 esp. 269 a 272.

¹⁶ Una relación muy completa de los Convenios firmados en este ámbito se encuentra en CORRAL, C- ALDANONDO, I., en Código de patrimonio cultural...cit, pp. 98-174.

¹⁷ En este sentido CALVO OTERO, J. en Comunidades autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado, en Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural. Estudios en honor del Dr. D. LAMBERTO DE ECHEVERRIA. Ed. Universidad de Salamanca. Salamanca 1987 pp. 259 a 276, p. 273, aunque mantiene que podría ser de aplicación el sistema de convenios intergubernativos p. 272. ALDANONDO SALAVERRIA, I. En Comunidades Autónomas y bienes culturales eclesiásticos. En *Ius Canonicum* vol. XXIV 1984 pp. 295-355 esp. p. 309 que estos Convenios son ejecución del Acuerdo con la Sta Sede, su ejecución por razón de la materia corresponde a la Comunidad Autónoma. En el mismo sentido ALVAREZ CORTINA, A. en Función práctica de los Acuerdos Iglesia-Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico-artístico. En Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol.IV 1988 pp.265-285 esp. p. 260. A favor de su calificación como acuerdos de ejecución y en contra de la tesis de los convenios intergubernativos LLAMAZARES FERNANDEZ, D. en Derecho de la libertad de conciencia... vol.II pp. 241-242, en el mismo sentido VIDAL GALLARDO, M., en Bienes culturales y libertad de conciencia en el Derecho Eclesiástico del Estado, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, p. 65, también TEJÓN SANCHEZ, R., en Confesiones religiosas y patrimonio cultural, Madrid 2008, pp.369 y ss. Algún autor ha calificado a los Convenios regionales como leyes paccionadas, así BAJET, E. en Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales. En *Ius Canonicum* vol XXIII 1983 pp. 825-878 esp. p.870. Otros partiendo de la consideración de la Iglesia Católica como un ente público han calificado estos Convenios como "convenios interadministrativos" de coordinación o convenios entre entes públicos internos al Estado y por su contenido convenios de gestión, en este sentido MARTINEZ BLANCO, A. en Naturaleza jurídica de los pactos Iglesia-Comunidades Autónomas sobre

patrimonio histórico-artístico de interés para la Comunidad Autónoma¹⁸ es competencia suya, a ellas corresponderá la ejecución de los compromisos asumidos por el Estado a nivel internacional.

El objeto de los convenios firmados en materia de patrimonio cultural tiene una doble naturaleza. De un lado, el patrimonio cultural es un bien de interés público en cuya protección y conservación están interesados los poderes públicos, de otro lado, la Iglesia católica es titular de un patrimonio histórico artístico de valor incalculable que une a su faceta de bien cultural la de tener un valor religioso que merece respeto. En la medida de lo posible debe respetarse ambas vertientes del bien, la cultural y la religiosa¹⁹.

Los convenios firmados en este ámbito pretenden llevar a cabo el compromiso asumido en el acuerdo, de colaboración en la preservación de su patrimonio histórico-artístico y en facilitar su contemplación y estudio en el marco del art. 46 de la CE, nada se dice en el Acuerdo sobre la finalidad religiosa de estos bienes. Los compromisos concordatarios se limitan así a la colaboración técnica en la preservación de este patrimonio así como la de facilitar su accesibilidad. En el documento elaborado el 30 de octubre de 1980 por la Comisión mixta se recogen los criterios básicos de colaboración que se articulan en torno a dos ejes, en primer lugar, el respeto del uso preferente de dichos bienes en los actos litúrgicos y religiosos, así como la conservación y emplazamiento original o natural, siempre que sea posible y en segundo lugar el sometimiento de dichos

patrimonio cultural. En Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. 1 1985, p.367; en el mismo sentido MOTILLA DE LA CALLE, A. en Régimen jurídico de los bienes histórico-artísticos de la Iglesia Católica. Ed. EUROLEX, S.L. Madrid 1995, p.156, si bien mantiene que su vigencia no puede considerarse como aplicación o desarrollo directo del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales p. 152; en el mismo sentido RUANO ESPINA, L. En Los Acuerdos o Convenios de cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas. en Revista Española de Derecho Canónico enero-junio 1996 vol.53 núm. 140, pp. 157-187 esp. pp. 179 y ss, RODRIGUEZ BLANCO, M., en Los Convenios entre las Administraciones públicas....cit. También han sido calificados, todos los convenios de este tipo, como contratos administrativos atípicos, en este sentido OLMOS ORTEGA, E. La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas. Ed. Universidad Pontificia. Salamanca 1991, p. 137,

¹⁸ Se puede encontrar información sobre la normativa promulgada en las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico-artístico en La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica, dir. Ricardo García García, ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona 2008.

¹⁹ Una muestra del intento de conciliar ambas vertientes cultural y religiosa de los bienes eclesiásticos se encuentra en la STS de 10 de febrero de 2009, un estudio de la misma ha sido realizado por ALDANONDO SALAVERRIA, I., en La interpretación jurisprudencial sobre coordinación entre valor de cultura y valor de culto en la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2009, en Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa, coord.. I. Martín Sanchez-M. Gonzalez Sanchez, Madrid 2009, pp.165-181.

bienes a la legislación civil del patrimonio histórico-artístico y documental. Esto les convierte en convenios entre un ente público y un ente particular que colaboran en la protección del bien cultural como un bien de interés público aunque su titular sea privado.

Más allá de los compromisos concordatarios, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha desarrollado un plan para la conservación y reparación de Iglesias, ermitas y edificios parroquiales de titularidad de la Iglesia católica que se ha realizado a través de Convenios entre los Gobiernos autonómicos, las Diputaciones provinciales y las Diócesis y Archidiócesis existentes en cada Comunidad Autónoma. Los primeros convenios se realizaron en la Comunidad Autónoma de Castilla y León²⁰. La estructura de los Convenios es en todos los casos la misma. Se atribuye a la Diputación Provincial la formación y aprobación del “Plan de Conservación y Reparación de Iglesias y Ermitas de la provincia”. Se constituye una Comisión, compuesta por dos representantes de la Diputación, dos del Gobierno autonómico y dos de la Diócesis o Archidiócesis, encargada de examinar las solicitudes y establecer los criterios de selección. Además de estas funciones corresponde a la Comisión: proponer modificaciones, ampliaciones y prórrogas del Convenio, sin perjuicio de las autorizaciones que, en cada caso, sean necesarias para su efectividad; resolver las diferencias de interpretación que surjan de la aplicación del Convenio y estar informada permanentemente de la gestión del Plan. La vigencia de los Convenios se prevé hasta que finalice la ejecución del Plan que se financia con el mismo sin perjuicio de que pueda prorrogarse en ejercicios sucesivos por mutuo acuerdo.

En la mayor parte de los Convenios el objeto de conservación y reparación son las iglesias y ermitas de la provincia que así lo requieran, destaca el hecho que no sea necesario que estén abiertas al culto sino que basta que así lo requieran. Las razones alegadas es que forman parte del patrimonio de la provincia, del patrimonio artístico o cumplen una función social. En los Convenios firmados en la provincia de Burgos la conservación y reparación se circunscribe a las Iglesias abiertas al culto²¹. En los

²⁰ El primer Convenio se firma en Valladolid el 22 de junio de 1994 (Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL) de 11 de julio 1994). Desde entonces se han firmado Convenios en esta Comunidad Autónoma con las distintas Diputaciones Provinciales y Diócesis y Archidiócesis todos los años hasta la actualidad. Encontrándose los Convenios de 2006 publicados en los BOCYL de 12 de marzo de 2007, 10 de abril de 2007 y 9 de mayo de 2007.

²¹ Convenios de colaboración entre la Diputación Provincial de Burgos, el Arzobispado de Burgos y la Junta de Castilla y León firmados en Burgos el 22 de mayo de 1995, el 31 de mayo de 1996, 30 abril de 1997, 5 de mayo de 1998, 13 de julio de 2001 (Resolución 1 de agosto de 2001 de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales), 30 de abril de 2004 (Resolución de 30 de julio de 2004 de la Dirección

Convenios firmados en la provincia de León con las Diócesis de Astorga y León la conservación y reparación se extiende a edificios religiosos comprendiendo en este concepto los templos y edificios parroquiales²².

En todos los Convenios firmados en esta Comunidad Autónoma se establece la cláusula de que no tengan la condición de bienes de interés cultural declarados o incoados como monumentos ya que estos tienen previstas subvenciones específicas atendiendo a su interés histórico-cultural.

La financiación es compartida por las entidades que suscriben el Convenio: Diputación Provincial, Gobierno Autonómico y Diócesis, aproximadamente cada una de ellas aporta 1/3 de la financiación total, no siendo en todos los casos el reparto en estas proporciones. Es habitual que las Diócesis consigan la parte de financiación que les corresponde a través de ayudas proporcionadas por las Cajas de Ahorro.

b) Asistencia religiosa en centros públicos.

El artículo IV.1 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos recoge el derecho a la asistencia religiosa de las personas internadas en establecimientos públicos del siguiente modo:

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

2. El régimen de asistencia religiosa católica y la actividad pastoral de los sacerdotes y de los religiosos en los centros mencionados que sean de carácter público serán regulados de común acuerdo entre las competentes autoridades de la Iglesia y del Estado...”

Queda fuera de la competencia de las Comunidades Autónomas la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas.

La formulación de este precepto no añade nada, en lo que se refiere al reconocimiento del derecho y las garantías, a lo establecido en el artículo

General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales).

²² Convenios de colaboración entre la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el Obispado de Astorga y la Excm. Diputación Provincial de León firmados en León el 22 de octubre de 1996, 7 de mayo de 1997, 30 de agosto de 2004 (Resolución de 14 de febrero de 2005, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales), 4 de noviembre de 2005, 10 de noviembre de 2006; Convenio de colaboración entre Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el Obispado de León y la Excm. Diputación Provincial de León, firmados en León el 5 de noviembre de 1996, 7 de mayo de 1997. Convenio de colaboración entre Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el Obispado de León y el Instituto Leonés de Cultura (Organismo Autónomo dependiente de la Excelentísima Diputación Provincial de León), firmados en León el 15 de julio de 1998, 30 de agosto de 2004 (Resolución de 14 de febrero de 2005, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales), 4 de noviembre de 2005.

2.3 de la LOLR a través del que los poderes públicos reciben el mandato de adoptar las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos. Se concreta, en cambio, en el Acuerdo que el régimen de asistencia religiosa y la actividad pastoral se desarrollará de común acuerdo, dejando abierta la vía del pacto a sucesivas concreciones. El desarrollo de los Acuerdos con las confesiones minoritarias en esta materia se ha realizado, en cambio, por RD 710/2006, de 9 de junio e Instrucción 6/2007 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre asistencia religiosa en centros penitenciarios. La Comisión Islámica de España con la finalidad de obtener financiación del Estado para sufragar los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios ha firmado un Convenio de colaboración con el Estado el 12 de julio de 2007.

La asunción de este compromiso obliga a los poderes públicos a actuar en esta materia de común acuerdo. A la Iglesia le corresponde determinar los aspectos de carácter confesional y a los poderes públicos facilitar los medios técnicos para que sea posible.

Desde el punto de vista competencial la asistencia religiosa en estos centros hay que contemplarla desde una doble perspectiva, en primer lugar, como una manifestación del derecho de libertad religiosa. En cuanto derecho fundamental al Estado corresponde de forma exclusiva la creación de las condiciones básicas que garanticen su ejercicio en igualdad de condiciones. Este hecho va a condicionar el desarrollo de esta materia con independencia de quien tenga la competencia en el ámbito en el que se ejerce. Su naturaleza de derecho fundamental explica que se firmen Convenios a nivel estatal en los que se establecen los criterios básicos de actuación que determinaran las condiciones básicas de ejercicio, y que funcionaran como Convenios marco, reproduciendo su contenido los Convenios firmados en las Comunidades autónomas. Sin embargo, de su lectura se advierte que las previsiones que realizan los Convenios respecto a las necesidades, no se basan en las necesidades reales que vendrían determinadas por el número de peticiones formuladas por quienes están internos, criterio éste que se sigue con las confesiones minoritarias. Se produce así una uniformidad que garantiza la igual aplicación en todo el territorio nacional, pero que crea una situación de privilegio de la Iglesia católica no justificada si la comparamos con los criterios aplicables a las confesiones minoritarias.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta el ámbito en el que se produce el ejercicio de este derecho. La lectura del Acuerdo y de la LOLR lo circunscribe a hospitales, centros penitenciarios, orfanatos etc... Nos centraremos en los centros hospitalarios y penitenciarios ya que los

orfanatos como institución han desaparecido siendo sustituidos por otro tipo de atención más personalizada, pisos, familias de acogida etc... La sanidad es una materia compartida en la que el Estado debe establecer la organización y las condiciones básicas de ejercicios de los derechos y a las comunidades autónomas les corresponde el desarrollo y ejecución. Todas las comunidades autónomas han asumido esta materia. Así pues, corresponde también a la Administración autonómica la firma de Convenios que garanticen el ejercicio de este derecho. En cambio, en lo que se refiere a los centros penitenciarios solo la han asumido tres Comunidades Autónomas y sólo ha sido desarrollada por una, la Comunidad Autónoma de Cataluña, a ella limitaremos nuestro estudio, teniendo en cuenta que en cuanto que ha asumido la competencia en esta materia, a ella corresponde la firma de los Convenios necesarios en esta materia.

En todo caso, los Convenios que se firmen en estas materias serán convenios de ejecución de los Acuerdos con la Sta. Sede.

1. Asistencia religiosa en centros hospitalarios.

Con la finalidad de garantizar la asistencia religiosa en centros hospitalarios en los términos pactados se firma a nivel estatal el Acuerdo sobre Asistencia católica en Centros Hospitalarios públicos entre el Ministro de Justicia y de Sanidad y Consumo y el Presidente de la Conferencia Episcopal, publicado por Orden de 20 de diciembre de 1985 que establecen las condiciones materiales, orgánicas y personales que permitan llevar a término la asistencia religiosa. Este acuerdo se constituye en el marco que servirá para firmar otros Convenios²³. En el artículo 1 el Estado garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los católicos internados en los centros hospitalarios del sector público (INSALUD, AISNA, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos y Fundaciones públicas). En el artículo 6 considera que el coste de este servicio corresponde al Estado y por tanto procederá a transmitir, en su caso, las cantidades correspondientes a la Administración sanitaria competente. Deja a la elección de las Administraciones públicas competentes el establecimiento de la relación jurídica con el personal del servicio de asistencia religiosa católica. En todo caso la elección debe recaer entre el contrato laboral con dicho personal o la firma de un Convenio con el Ordinario del lugar, siempre de conformidad con las condiciones establecidas en este Acuerdo. Se

²³ Convenio de 23 de abril de 1986 sobre Asistencia religiosa católica en los centros hospitalarios del Instituto Nacional de Salud, con la finalidad de establecer criterios uniformes de actuación que sirvan de guía a todas las Direcciones provinciales del INSALUD se dictan unas Instrucciones (no publicadas oficialmente) comunicadas interiormente por el Subdirector General de Personal Estatutario.

puede decir que el citado Acuerdo se configura como un Acuerdo marco que uniforma todo el sistema de asistencia religiosa católica en hospitales de la red pública.

Los convenios posteriores firmados con los distintos entes administrativos tienen en él su base²⁴. Una lectura de los Convenios firmados en las Comunidades Autónomas muestra que reproducen sustancialmente lo establecido en el Acuerdo de 1985. Tanto el Convenio suscrito a nivel estatal como los convenios que se firman en las distintas comunidades autónomas tienen la naturaleza de convenios de ejecución de los Acuerdos con la Santa Sede²⁵.

2. Asistencia religiosa en centros penitenciarios.

La legislación penitenciaria es competencia exclusiva del Estado (art. 149.6), si bien las Comunidades Autónomas pueden asumir la ejecución de la legislación estatal en materia penitenciaria. En aquellos casos que la Comunidad Autónoma haya asumido competencias de ejecución en materia penitenciaria podrá firmar convenios con las confesiones religiosas para hacer efectivo el derecho de libertad religiosa en el centro penitenciario. Hasta el momento la única Comunidad Autónoma que ha asumido y desarrollado esa competencia es la Comunidad autónoma de Cataluña.

Al igual que en el supuesto anterior el Acuerdo se ha desarrollado en dos niveles: estatal y autonómico. En el ámbito estatal por Orden de 24 de noviembre de 1993 se publica el Acuerdo²⁶ entre el Ministro de Justicia y

²⁴En este sentido MORENO ANTÓN, M. en *La asistencia religiosa en el ámbito hospitalario público español*. En *Revista española de Derecho Canónico*, julio-diciembre 1992 vol. 49 núm. 133 pp. 661-690 esp. p. 666 y 689. Allí se puede encontrar en el anexo final una relación de los convenios firmados en esta materia hasta ese momento.

²⁵En cumplimiento de lo convenido en el artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos jurídicos, es la fórmula que utilizan los siguientes Convenios: El Convenio sobre prestación de servicios de asistencia religiosa católica en centros hospitalarios del Servicio Vasco de salud (Resolución 10 de febrero de 1987), también el Convenio de 29 de julio de 1992 de colaboración con las Diócesis de la Comunidad valenciana en materia de asistencia religiosa en Centros de la Red pública integrada, y en el mismo sentido el Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en centros sanitarios de la red hospitalaria de utilización pública de Tarragona de 17 de febrero de 1992 (resolución de 11 de marzo de 1992).

²⁶MORENO ANTÓN, M. en *La asistencia religiosa católica en centros penitenciarios*. Comentario al Acuerdo de 20 de mayo de 1993 entre el Presidente de la CEE y el Ministro de Justicia, en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol.51 1994 pp. 199-216. Un detallado estudio sobre esta materia se puede encontrar en RODRIGUEZ BLANCO, M., en *La libertad religiosa en centros penitenciarios*, ed. Ministerio del Interior, Madrid 2008. Especialmente en p. 43 afirma que el acuerdo prevalece en materia de asistencia religiosa sobre lo dispuesto en la legislación unilateral penitenciaria... en virtud de los principios de competencia y especialidad, no puede ser modificada por la Administración ni por las cortes Generales porque deriva de una reserva competencial a favor de la Iglesia recogida en un acuerdo con naturaleza de

el Presidente de la Conferencia Episcopal en el que se regula la asistencia religiosa en Establecimientos Penitenciarios. Se pretende de esta forma establecer las condiciones básicas para todo el territorio nacional. En el art. 1 se dice que el Estado garantiza la asistencia religiosa en todos los centros penitenciarios. La Dirección General de Instituciones penitenciarias asume el coste del servicio, abonando las cantidades correspondientes a las Diócesis en las que estén ubicados los Centros penitenciarios en los que se preste asistencia religiosa. (Art. 5).

En el ámbito autonómico, se firma unos años antes el Convenio de 10 de julio de 1987 entre el Consejero de Justicia de la Generalitat y un representante de todas las Diócesis catalanas.²⁷

4. EL DESARROLLO DEL ARTÍCULO V DEL ACUERDO SOBRE ASUNTOS JURÍDICOS: LA ACCIÓN SOCIAL DE LA IGLESIA CATÓLICA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

Los Acuerdos sobre Asuntos jurídicos con la Sta. Sede distinguen entre los entes con finalidad religiosa y las Instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial dependientes de ella. Los primeros están regulados en el artículo I, las segundas en el artículo V que dice así:

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

Las Instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial dependientes de ella se regirán por sus normas estatutarias y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada.

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

tratado internacional. La misma tesis sostiene en *Los convenios entre las Administraciones Públicas y las confesiones religiosas*, Navarra, Pamplona 2003, pp. 116-117.

²⁷ En la Comunidad autónoma de Cataluña cabe mencionar también la Instrucción 1/2005 (DGJS/ma (4 de maig de 2005)) que regula el derecho a recibir asistencia religiosa en el medio penitenciario. Con ella se pretende regular este derecho de modo que sea aplicable a todas las confesiones religiosas. Establece unas reglas de carácter general y remite para un sucesivo desarrollo a Convenios con las distintas confesiones que recojan las particularidades de cada una de ellas. Un comentario a esta Instrucción se encuentra en PEREZ MADRID, F., en *La asistencia religiosa penitenciaria en Cataluña*. La Instrucción 1/2005 del Dret a rebre atenció religiosa en el medi penitenciari en *Ius Canonicum*, XLVI, N. 91, 2006, pp. 219-244; también SEGLERS, A. en comentario a la nueva regulación autonómica de la asistencia religiosa penitenciaria en RGDCDE (www.iustel.com), 2005 allí se puede encontrar el texto íntegro de la mencionada Instrucción.

Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXVI (2010)

Los compromisos asumidos se concretan, en primer lugar, en no impedir a la Iglesia que desarrolle su actividad asistencial a través de las Instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial dependientes de ella, no incluye en este punto la actividad social desempeñada por las ordenes y congregaciones religiosas, en segundo lugar, en garantizar el respeto a sus normas estatutarias, en tercer lugar, en extender a su actividad social los mismos beneficios que a los demás entes privados que se dediquen a esta actividad.

Finalmente, se sientan las bases de una eventual colaboración si así lo entienden oportuno. A diferencia de lo que ocurre con el patrimonio histórico-artístico, en este ámbito la firma de convenios entre la Iglesia católica y el Estado es potestativa. Sólo tres Comunidades Autónomas han desarrollado la colaboración con la Iglesia católica a través de Convenios firmados con los representantes de las distintas Diócesis con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Este artículo se completa, a efectos fiscales, con el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos que establece que aquellas asociaciones y entidades religiosas no comprendidas entre las enumeradas en el artículo IV (... Ordenes y Congregaciones religiosas, Institutos de vida consagrada) y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social tendrán derecho a los beneficios que el ordenamiento prevé para las entidades sin ánimo de lucro.

Los compromisos asumidos en el Acuerdo han sido incorporados en la Disposición Adicional novena 3 de la Ley 49/2002 de 23 de diciembre de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo que considera estos entes como entidades beneficiarias del mecenazgo a los efectos previstos en los artículos 15 a 25 de esta ley.

Las CCAA podrán asumir competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20.) No se indica cuál es la extensión de la competencia, pero si tenemos en cuenta que el art. 149 no incluye entre sus competencias la asistencia social, es posible afirmar que es una competencia exclusiva de las CCAA siempre que la hayan asumido.

El desarrollo del sistema de asistencia social ha corrido paralelo al desarrollo que se ha producido en el sistema autonómico, recogándose en este ámbito los mayores avances en política social, hasta el punto de que se ha afianzado la idea de un "Estado social autonómico"²⁸.

²⁸ LOPEZ BASAGUREN, A., en *La politica sociale nello Stato autonomista spagnolo, en Federalismo fiscale, principio de sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, a cura di Antonello De Oto e Federica Botti, Bononia University

Un examen de las leyes de servicios sociales de las distintas CCAA²⁹ pone de relieve el diseño de un sistema mixto de asistencia con participación de la iniciativa privada en el que el Gobierno autonómico planifica las necesidades, crea los servicios públicos, las carteras de servicios y los instrumentos de participación con los entes privados en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, asimismo, comparte competencias con las diputaciones y los municipios y coordina las actuaciones y programas realizados por cada una de ellas.

Las entidades privadas en general y las entidades privadas sin ánimo de lucro en particular consolidan su presencia en el ámbito público del sistema de bienestar convirtiéndose de forma subsidiaria en prestadoras de los servicios que atienden las situaciones de necesidad.

Con alguna excepción, las Leyes autonómicas de servicios sociales no se refieren de forma expresa a los entes de las confesiones como gestores privados de la acción social. Sólo una de ellas menciona la cooperación preferente con Cruz Roja y Cáritas³⁰ en su articulado (artículo 26), es el caso de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre de Servicios sociales de Castilla y León, hay que señalar que se prioriza la cooperación con la Institución más importante de carácter benéfico en la Iglesia católica como es Cáritas. La Ley 2/1988 de 4 de abril de Servicios sociales de Andalucía regula la iniciativa privada de carácter social en el artículo 25 y 29, en el artículo 25 condiciona la colaboración de las entidades privadas en la iniciativa social a la inscripción previa en el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales y al cumplimiento de las normas de adecuación a los programas establecidos por la Administración, el artículo 29 atendiendo a la actividad social realizada establece que se colaborará financiando la iniciativa social

Press, Bologna 2007, pp. 81-102, esp. p. 91.

²⁹ Las Leyes vigentes en las distintas CCAA son las siguientes: Ley 2/1988, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía; Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón; Ley 1/2003, de 24 de febrero de Servicios Sociales de Asturias; Ley 4/2009, de 11 de junio de Servicios Sociales de las Illes Balears; Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales de Canarias; Ley 2/2007, de 27 de mayo de Servicios Sociales de Cantabria; Ley 12/2007, de 11 de octubre de Servicios Sociales de Cataluña; Ley 3/1986, de 16 de abril de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; Ley 18/1988, de 28 de diciembre de Servicios Sociales de Castilla y León; Ley 5/1987, de 23 de abril de Servicios Sociales de Extremadura; Ley 13/2008, de 23 de abril de Servicios Sociales de Galicia; Ley 11/2003, de 27 de marzo de Servicios Sociales de Madrid; Ley 11/2002, de 18 de diciembre de Centros y Servicios de Acción Social y Mejora de la Calidad de los Servicios de Madrid; Ley 3/2003, de 10 de abril de Servicios Sociales de Murcia; Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre de Servicios Sociales de Navarra; Ley 12/2008, de 5 de diciembre de Servicios Sociales del País Vasco; Ley 7/2009 de 22 de diciembre de Servicios Sociales de La Rioja; Ley 5/1997, de 25 de junio de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

³⁰ Esta excepción ha sido señalada por VAZQUEZ-PENUELA, J.M. Las Leyes autonómicas de servicios sociales: su repercusión sobre las entidades eclesíásticas. Pamplona 1991

que cumpla los objetivos señalados en el Plan Regional, las normas mínimas de calidad y el control e inspección de la aplicación de fondos públicos. La Disposición Adicional 5ª se refiere a “Las instituciones que presten Servicios sociales de la Iglesia católica o dependientes de ella, así como las vinculadas a otras confesiones religiosas, la Cruz roja y demás entidades de carácter privado que colaboren con el Sistema Público de Servicios Sociales conservarán su identidad específica y regirán su organización y funcionamiento por sus propios estatutos sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el artículo 25 de esta Ley”.

La fórmula utilizada en esta disposición “instituciones que presten Servicios sociales de la Iglesia católica” es más amplia que la utilizada en el Acuerdo “Instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial dependientes de ella...” la primera, permite incluir en una interpretación literal, por la amplitud de la formulación, todas aquellas instituciones de la Iglesia que presten servicios sociales, entrando dentro de esta fórmula tanto aquellos entes que tengan carácter benéfico como fin prioritario como aquellas que teniendo una finalidad religiosa presten servicios sociales, la amplitud de su contenido se explica, en mi opinión, porque el centro de interés de la ley se encuentra en introducir los instrumentos que permitan supervisar que la actividad social realizada se ajuste a los parámetros de planificación, calidad de servicios prestados y control de la aplicación de los fondos públicos. Sin embargo, esta interpretación hay que descartarla en aquellos casos en que exista el riesgo de confusión entre finalidad religiosa y la finalidad social algo no deseable por contrario al principio de laicidad. En cualquier caso quedan recogidos los compromisos pactados, también en lo que concierne al respeto de sus normas estatutarias, sin perjuicio de que deban someterse a los requisitos establecidos en la ley en todo lo demás.

Además, el artículo V del Acuerdo en esta Comunidad Autónoma ha sido desarrollado por un Convenio firmado con los Obispos de las Diócesis de esta Comunidad el 3 de febrero de 1994³¹. La colaboración se extiende a todas aquellas materias de interés mutuo comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley de servicios sociales de Andalucía. La colaboración económica, se somete a los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley en el marco de las convocatorias públicas y las fórmulas regladas establecidas a estos efectos.

Con la finalidad de asegurar una adecuada planificación, evitar duplicidades y lagunas, la Iglesia católica se compromete a facilitar información a los órganos competentes de la Comunidad sobre las Entidades e Instituciones de carácter benéfico y asistencial de la Iglesia o dependientes de ella, así como de sus Centros, Servicios y actividades.

³¹ Publicado por Resolución de 18 de abril de 1994

Se crea una Comisión mixta para la ejecución y seguimiento del presente Convenio, compuesta de forma paritaria por representantes de la Consejería de Asuntos Sociales y los Obispos de las Diócesis de la Comunidad bajo la superior moderación y responsabilidad de la Consejería de Asuntos Sociales y del Obispo Delegado para estos asuntos. Sus funciones se concretan en proponer criterios para la actuación coordinada en estos servicios, informar de las iniciativas e incidencias sobre las materias de interés mutuo en el ámbito de la acción social, resolver las cuestiones incidentales que se planteen en la ejecución del convenio y evaluar el desarrollo y los resultados que deriven de la aplicación de este convenio.

Se reconoce, asimismo, el derecho de las Instituciones y Entidades dependientes de la Iglesia prestadoras de Servicios sociales de participar en las Comisiones Especiales que puedan crearse en el ámbito del Consejo andaluz de servicios especiales como en los correspondientes a los Consejos Provinciales Municipales. Esta participación es semejante a la de los demás entes de iniciativa social que forman parte del sistema de servicios sociales de la comunidad.

Hay que añadir en esta Comunidad el Protocolo de colaboración entre la Consejería de Asuntos sociales de la Junta de Andalucía y los Obispos de las Diócesis que se encuentran en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de asuntos sociales firmado en Sevilla el 2 de abril de 2004 para cuyo seguimiento se prevé, también, la creación de una comisión mixta³².

En el mismo sentido que la Ley andaluza, las Leyes 5/1987, de 23 de abril de Servicios Sociales de Extremadura y 5/1997, de 25 de junio de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana han regulado la iniciativa social atendiendo al elemento objetivo de la actividad. La Ley de Servicios Sociales de Extremadura sólo se refiere a la iniciativa privada en el artículo 31 para regular su financiación condicionándola al cumplimiento de los objetivos señalados en la planificación regional de la Comunidad Autónoma y a la sujeción a fórmulas regladas y al control de la aplicación de los fondos públicos. En el artículo 45 la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma valenciana establece que “cualquier iniciativa privada que redunde en beneficio del interés social habrá de canalizarse a través de la Administración competente donde encontrará apoyo suficiente”, se requiere para aquellas entidades que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma que se inscriban en el Registro que se cree al efecto.

³²Una mención a estos convenios se encuentra en AGUILAR ROS, P.-LEAL ADORNA, M., La regulación del factor religioso en la Comunidad de Andalucía, en *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, Ricardo García García (dir.) Barcelona 2008, pp. 71-107, esp.pp.94-95.

En ambas comunidades se han firmado Convenios de colaboración entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y las Diócesis que se encuentran en su territorio, pero en estos casos circunscriben la colaboración económica a subvenciones y a la firma de Convenios-Programas para la financiación de programas y actuaciones específicas, desarrollándose esta colaboración en el marco de las convocatorias públicas y ajustándose a los requisitos en ellas establecidos.

El Convenio de colaboración firmado el 22 de mayo de 1995 entre la Junta de Extremadura y las Diócesis de esta Comunidad³³ prevé colaborar económicamente “con las instituciones y entidades de la Iglesia católica o dependientes de ella que cooperen con el Sistema Público de servicios sociales...” utiliza al igual que el Convenio firmado en Andalucía una fórmula amplia que permite incluir tanto a las entidades de la Iglesia católica de carácter benéfico y social como las entidades religiosas que realicen algún tipo de actividad social. Condiciona la colaboración económica al cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, concretando los instrumentos de colaboración a través de subvenciones y Convenios-Programas. También se prevé la creación de una Comisión mixta para el seguimiento y evaluación con funciones semejantes a las previstas en el Convenio firmado en la Comunidad andaluza.

El Convenio Marco de colaboración entre la Generalitat Valenciana y las Diócesis de la Iglesia católica en la Comunitat Valenciana para la acción social de 24 de julio de 1997³⁴, circunscribe, a diferencia de los anteriores, la colaboración a las Entidades de Acción social de la Iglesia, ajustándose en mayor medida a los términos del Acuerdo con la Sta. Sede. En él se prevé la creación de una Comisión mixta para el seguimiento y evaluación.

Todos los Convenios firmados en este ámbito tienen carácter indefinido siempre que una de las dos partes no lo denuncie, respetándose el plazo de antelación fijado en el convenio.

En las leyes de las demás Comunidades Autónomas no existe mención alguna a los entes de carácter benéfico de las confesiones, tampoco se han firmado Convenios con las Diócesis existentes en su territorio. Sin embargo, nada impide que los entes de carácter benéfico dependientes de la Iglesia católica puedan participar en el sistema de servicios sociales a través de las distintas formas jurídicas previstas, y acceder a los distintos

³³ Una mención a este convenio se encuentra en ROSELL, J., en *La regulación del factor religioso en la Comunidad de Extremadura*, en *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, Ricardo García García (dir.) Barcelona 2008, pp.359-387, esp. pp 376 y ss.

³⁴ Una mención a este convenio se encuentra en BONET NAVARRO, J., en *La regulación del factor religioso en la Comunitat de Valencia*, en *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, Ricardo García García (dir.) Barcelona 2008 pp.319-358, esp. p. 336

cauces de financiación pública contemplados en la norma. Uno de los entes de carácter benéfico más relevantes dependientes de la Iglesia es Cáritas Diocesana, creada en 1947, tiene personalidad jurídica propia, tanto eclesiástica como civil. Las distintas Cáritas Diocesanas forman parte de la confederación oficial de las entidades de acción caritativa y social de la Iglesia católica en España, instituida por la Conferencia Episcopal. Su infraestructura y volumen de servicios prestados es realmente significativa. Cáritas tiene entre sus objetivos fundacionales la ayuda a la promoción humana y al desarrollo integral de la dignidad de todas las personas que se encuentran en situación de precariedad. La financiación recibida por las Comunidades autónomas asciende al 19 % de sus ingresos. La totalidad de sus ingresos, con una financiación pública del 38,3%, le ha permitido atender a 495 proyectos desarrollados en todo el territorio nacional a través de 42 programas³⁵. La normativa estatal, autonómica y europea, en especial las exigencias establecidas para acceder a los distintos cauces de financiación ha fomentado la adaptación de su estructura y funcionamiento a las exigencias de las leyes, y la coordinación de Cáritas con otras entidades privadas que trabajan en el ámbito de la acción social, tejiéndose distintas redes de colaboración e interacción, creando, así, nuevas estrategias y formas de actuación y ampliando su participación en ámbitos nuevos.

Sin embargo, como es de todos conocido, la participación de los entes dependientes de la Iglesia católica en la asistencia social no se limita a aquellos que tienen un carácter benéfico o asistencial sino que una parte de la acción social de la Iglesia católica es desempeñada por Ordenes y congregaciones religiosas, unas veces, a través de fundaciones, otras veces, de forma directa. Ningún problema plantea la actividad social desarrollada por las Ordenes y Congregaciones religiosas a través de fundaciones, en estos casos queda deslindada la actividad social de la religiosa sometiéndose la primera al derecho común. Sin embargo, la realidad nos muestra que no son pocos los casos en que estos entes religiosos realizan de forma directa una actividad social.

Una consulta a la página web³⁶ del Registro Foral de servicios sociales de Bizkaia muestra que entre los entes inscritos se encuentran numerosas congregaciones religiosas que realizan de forma directa la prestación social. Unas veces, estas entidades disponen de centros por ej. la congregación de hermanitas de los pobres, la congregación de hermanas hospitalarias etc..., en otras ocasiones, aunque prestan servicios no son titulares de centros, en estos casos la inscripción es provisional por no

³⁵ Se puede consultar en www.caritas.es (última consulta el 12 de diciembre de 2009)

³⁶ www.bizkaia.net/gizartekintza/Registro_Foral (consulta por última vez el 1 de diciembre de 2009)

ser titular de centros para los que exista reglamentación sobre requisitos, materiales y funcionales exigibles, en esta situación se encuentran : la congregación de Hermanas Trinitarias, la congregación de Oblatas del Santísimo Redentor.

El interés por conocer el papel que juegan los religiosos y religiosas católicos en la satisfacción de las necesidades sociales de la ciudadanía se ha concretado en la Comunidad Autónoma de Cataluña en un informe encargado por la Dirección general de asuntos religiosos al Centro de investigación ISOR (Investigacions en Sociologia de la Religió) de la Universidad Autónoma de Barcelona³⁷ cuyo objetivo es conocer la tarea social que desempeñan los institutos de vida consagrada y las sociedades apostólicas de vida consagrada en la Comunidad Autónoma catalana.

Los resultados del estudio muestran que se prestan unos 776 servicios, de los que el 47% es prestado de forma directa por la titularidad de la congregación y el resto uno de cada cuatro son prestados bajo el paraguas de la Iglesia católica. “La mayoría de los servicios se prestan en el ámbito de la inmigración(14,4%), sensibilización ciudadana (13,5%), inserción económica y/o social (11%), beneficencia (9,5%) y salud (8,9%), y se concretan, principalmente, en alfabetizar y formar a colectivos analfabetos o con falta de formación (16,7%), ofrecer atención residencial, hospitalaria y/o domiciliaria(13,8), recoger y distribuir alimentos, ropa y/o otros productos (10,2%) y fomentar el voluntariado (6,4%).

La mitad de los servicios el 45,7% se producen en la comarca del Barcelonès, distribuyéndose el resto por el territorio catalán, estando más presentes en las zonas urbanas.

La participación de estos entes en los servicios sociales puede encontrarse con dificultades cuando prestan de forma directa la acción social, al no estar deslindada su finalidad religiosa de la actividad social. Unas veces, el problema puede derivar de la forma jurídica que deben adoptar las entidades prestadoras de servicios sociales, en la mayor parte de las ocasiones las leyes de servicios sociales exigen a los entes privados prestadores de acción social que quieran colaborar con la red pública de servicios sociales adoptar la forma jurídica de asociaciones, cooperativas, fundaciones, organizaciones de voluntariado, asociaciones sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales. Otras veces, para ser considerada entidad de iniciativa social es necesario acreditar que su actividad y finalidad prioritaria sea la prestación de servicios sociales³⁸, a

³⁷ http://urc.confer.es/urc/publica/servei_servir/A1%20servei%20de%20servir_parlament.pdf

³⁸ En este sentido, el artículo 83.1 de la Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón que al regular las subvenciones a entidades de iniciativa social, condiciona su concesión a que tales actividades se correspondan con los fines propios de la entidad, quede debidamente justificado el interés social de la actuación..., en el mismo sentido, el artículo

la existencia de esta misma finalidad se condiciona, en no pocos casos, la obtención de subvenciones o firma de conciertos³⁹.

En cualquier caso, la participación de estos entes de forma directa en el sistema de servicios sociales accediendo a fondos públicos puede tener como consecuencia el riesgo de la confusión entre finalidad religiosa y finalidad benéfico-asistencial, lo que supondría una vulneración del principio de laicidad y una inadecuada utilización de los medios públicos⁴⁰.

³⁹ de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre de Servicios Sociales de Navarra, limita la iniciativa social a “las personas físicas y jurídicas cuyas actividades o fines prioritarios constituyan la prestación de servicios sociales e inscriban los servicios que prestan en el Registro de Servicios Sociales serán consideradas entidades de iniciativa privada de servicios sociales”, también el artículo 75 de la Ley 4/2009, de 11 de junio de Servicios Sociales de las Illes Balears dice así “A los efectos de la presente ley se considerarán entidades de iniciativa privada de servicios sociales las personas físicas y jurídicas que tienen como finalidad y actividad prioritaria la prestación de servicios sociales”

³⁹ Este requisito se exige en el artículo 83.1 de la Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón. La finalidad de solidaridad social se requiere para la obtención de conciertos en el artículo 14 de la Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales de Canarias y en el artículo 25 de la Ley 3/1986, de 16 de abril de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha la colaboración con la iniciativa social está condicionada a la inscripción en el Registro siempre que se atengan entre otros requisitos a d) garantía de democracia interna en la composición de las funciones de los órganos de gobierno de las asociaciones.

⁴⁰ Este riesgo ha sido puesto de relieve por LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., en El principio de “subsidiariedad horizontal” en el ordenamiento español, en Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale, a cura di G. Cimbalo-J.I. Alonso Pérez, ed. Giappichelli, Torino 2005, pp.73-96, esp. p. 95.