

NATURALEZA JURIDICA DE LAS PERSONAS MORALES ECLESIASTICAS EN EL DERECHO ESPAÑOL VIGENTE

CARMELO DE DIEGO-LORA

A. PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS Y PERSONAS JURÍDICAS PRIVADAS

1. *Criterios doctrinales diferenciadores*

Los criterios que pueden servir al deseo de alcanzar una clarificación bien diferenciadora entre personas públicas y privadas, en opinión del maestro Castán Tobeñas, «son poco claros y muy discutidos». Descarta el criterio del *origen*, ya que el Estado puede atraer a su organización entidades que fueron creadas por los particulares; mas también se ha de rechazar aquella opinión que se apoya en los *finés*, puesto que no basta perseguir un fin de interés general y social para que exista un ente público; igualmente entiende ofrecer inconvenientes el criterio de la *participación* en las *potestades de «imperium» propia del Estado*.

Por causa de estas dificultades, es por lo que, en opinión de Castán, en la doctrina predomina la delimitación fundada en *el encuadramiento de los entes en la organización estatal*; este es el criterio determinante de la adscripción al grupo de las personas jurídicas de derecho público; tal doctrina —añade— es sostenida en España por Garrido Falla entre los administrativistas y por Bonet entre los cultivadores del derecho civil; aun entiende que con mayor pureza tal opinión es sustentada por Albaladejo¹.

1. Cfr. J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil común y foral* (con adiciones de J. L. DE LOS MOZOS), t. I, vol. II, Madrid 1978, cfr. pp. 414-415.

Sin embargo, el propio Garrido Falla, que se mostró partidario de la teoría del *encuadramiento* en la organización del Estado, para caracterizar la persona jurídica pública, en algún momento posterior no ha dejado de rectificar su anterior postura. En efecto, este autor se pregunta qué es para el derecho administrativo interno español la persona jurídica pública. Y se contesta afirmando que tal calificación «deriva de algunas de las circunstancias siguientes: o de ser una parte o circunscripción del Estado español... O es una posibilidad de ser fundada o creada esa personalidad jurídica por el Estado para ejercer con una cierta autonomía una función estatal o un servicio público en forma de establecimiento público»². Tales entes, en su opinión, pueden hallarse de dos modos distintos: personificando funciones abstractas del Estado para que se cumplan sus fines, como p. ej., el Instituto Nacional de Industria; o descentralizando servicios, que es lo propio de los establecimientos públicos, p. ej., un hospital, una universidad, que prestan servicios a los administrados. Entiende darse, sin embargo, una tercera hipótesis: «la persona jurídica pública puede ser la consecuencia de una entidad de base asociativa que persigue fines protegidos por el Estado con diferentes nombres; la nomenclatura en nuestro Derecho difiere: se conocen como Cámaras, Sindicatos, Colegios profesionales, etc.». A pesar de todas estas diferenciaciones señaladas, entiende que la nota común a todas ellas es «el *encuadramiento* en la organización estatal»³.

Mas no terminan aquí las reflexiones de Garrido Falla sobre el presente tema, tras confesar haberse en él mismo producido una evolución personal acerca de este concepto en relación a nuestro ordenamiento interno, para concluir que «una persona jurídica es pública cuando, primero, el ordenamiento jurídico estatal asume sus fines como propios y, segundo, se atribuyen potestades y prerrogativas para su satisfacción»⁴. Con ello, y una vez que analiza precisamente los problemas que plantea, en nuestro ordenamiento preconstitucional, la personalidad jurídica de la Iglesia, termina postulando «una tripartición de personas jurídicas: personas jurídicas privadas que gozan de *libertad*, personas jurídicas públicas que gozan de *prerrogativas*, y personas jurídicas políticas que gozan de *prerrogativas mucho más cualificadas*»⁵.

2. F. GARRIDO FALLA, *La situación de la Iglesia en España como institución y su correlativo reflejo en el Derecho Constitucional Español*, en VV. AA., «Constitución y Relaciones Iglesia-Estado en la actualidad», Salamanca 1978, p. 14.

3. *Ibidem*, p. 15. El subrayado es del original.

4. *Ibidem*, p. 16.

5. *Ibidem*, p. 19. También los subrayados son del autor.

Si la doctrina del encuadramiento origina en los administrativistas inquietudes, que llevan a su revisión por alguno, con mayor razón tal insatisfacción ha de producirse en el campo de los civilistas, lo que mueve a Castán Tobeñas, tras exponer la doctrina del encuadramiento y señalar quiénes sean sus seguidores más representativos, a indicar que algún autor, como Carbonnier, apunta la existencia de *personas morales de Derecho mixto*, distinguiendo «entre personas morales públicas sujetas a normas de Derecho privado y personas morales privadas que ostentan algunos rasgos de Derecho público»⁶.

Pienso que cuando se procura categorizar con una base formal tan estricta, como es la del encuadramiento, a las personas jurídicas públicas, para alojar en la categoría de persona jurídica privada a todas las que no forman parte de la organización estatal, se está intentando reducir, una vez más, a esquemas rígidos —que luego resultan inexactos, e injustos si se desea luego verlos respetados en la práctica— la rica variedad de la vida del Derecho. Y concretamente, en relación a la persona jurídica, se olvida lo que la fina perspicacia del inolvidable maestro del Derecho civil, Alfonso de Cosío, ponía de relieve: «cuando en derecho privado atribuimos la personalidad jurídica a un ente determinado, lo único que hacemos es asignarle la titularidad formal o personalidad externa. Queda siempre en pie la cuestión de determinar en cada caso hasta qué punto a esa personalidad exterior reconocida corresponde una personalidad interior; en qué medida existe un complejo de relaciones de coordinación y subordinación propiamente orgánico y superior a la voluntad de los individuos que integran la organización, pudiendo atribuirse a la misma, junto a la titularidad y a la responsabilidad plenaria, la autonomía». Y añadía, derivándola de las anteriores consideraciones, la observación de que «el Derecho público utiliza en sus propios establecimientos el concepto deformado que de la persona jurídica han elaborado los civilistas, constituyéndolos como entes puramente patrimoniales, pero carentes de jurisdicción y autonomía»⁷.

Hay, pues, que reconocer que la distinción entre personas jurídicas públicas y privadas «es difícil», sobre todo —como señala José María de Prada— por existir «entes fronterizos de no fácil encuadre. Pero incluso dentro de las personas jurídicas públicas, en las que parece que el poder ordenador del Estado puede desplegar toda su virtualidad, reina la mayor confusión»⁸.

6. J. CASTÁN TOBEÑAS, ob., t., v. y ed. ctds., p. 416.

7. A. DE COSSÍO Y CORRAL, *Instituciones de Derecho civil*, I, Madrid 1975, p. 127.

8. J. M.^a DE PRADA, *Personalidad civil de los entes eclesiásticos*, en VV. AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 226. Como botón de muestra de lo que afirma, cita —en la misma página— la propia ley española

La persona jurídica, que en principio vino siendo considerada como figura de derecho privado, para tomar después carta de naturaleza en el derecho público, responde realmente —según la moderna doctrina italiana— a un *concepto universal de persona jurídica*⁹. Esto le permite recibir un tratamiento de derecho público si satisface exigencias colectivas y permanentes, que superan las exigencias propias de la esfera de los intereses individuales. El Estado moderno no puede satisfacer las exigencias que llevan consigo todos los fenómenos sociales, y especialmente los religiosos: oficios y cargas que pertenecen a estos ámbitos sociales suelen quedar confiados a determinados entes que, con su propia estructura jurídica, entran en una necesaria relación con la organización del Estado; tales entes, a esos determinados efectos, y en relación con el ordenamiento jurídico estatal, se les suele calificar de personas jurídicas públicas.

Exponente de la doctrina imperante en el actual momento jurídico de Italia es la sentencia de la Corte de Apelación de Bolonia, de 30 de marzo de 1979¹⁰. En esta sentencia se afirma que la casi totalidad de

que reguló los entes estatales autónomos, de 26 de diciembre de 1958, «que hizo un esfuerzo para crear unas categorías claras y suficientemente flexibles como para poder encajar en ellas todas las instituciones u organismos paraestatales con objeto de poder establecer un régimen común para todos ellos, pero que fracasó si tenemos en cuenta que ya de entrada no fue capaz siquiera de agruparlos a todos, pues los más potentes —INI y RENFE—, por poner sólo un ejemplo significativo, rehuyeron su inclusión y aparecen en la práctica como *tertium genus* incalificable».

9. En la contemporánea doctrina jurídica italiana se intenta reconducir las varias figuras jurídicas de *persona* a un concepto único, que lleve a homogeneizar las diversas especies de personas que el Derecho reconoce, las personas físicas y las jurídicas. Se trata de identificar subjetividad y personalidad. La persona es fundamentalmente un centro o núcleo de imputación jurídica. A este respecto, interesa referirse a la obra de G. LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle Persone morali)*, Milano 1974, en especial, pp. 75-127 y 179-188. Obra también de relevante valor en este tema es la de R. ORESTANO, *Azione, Diritti soggettivi, Persone giuridiche*, Bologna 1978, cfr., en especial, pp. 246-266.

10. Publicada en *Il Diritto Ecclesiastico*, Julio-Septiembre 1981, n. 3, Pars II, pp. 321-326. Resuelve una sustitución fideicomisaria constituida a favor de la Provincia romana de la Orden de los Siervos de María. La cuestión se planteaba y había de resolverse con base a la calificación privada o pública de la persona jurídica favorecida por la sustitución fideicomisaria. Si ésta se había declarado nula por anterior sentencia, por estimar que la beneficiaria era persona jurídica privada, después el Tribunal italiano de apelación dicta nueva sentencia *en contrario sentido*. A tal efecto, reconoce que el problema del encuadramiento de los entes eclesiásticos entre los entes públicos o privados *ha costituito in ogni epoca della nostra storia giuridica una questione grave e tormentata*. Y destaca cómo la doctrina va defendiendo en mayor medida la consideración de los

la doctrina está ya orientada en el sentido de entender que la expresión «ente público» de la norma civil debe interpretarse en sentido lato, comprensiva de cualquier ente, público o privado, *che persegua quelle finalit  di carattere sociale, assistenziale, culturale e in genere di pubblica utilit *. Y añade que una interpretación restrictiva de dicha expresión crea notables dificultades, no sólo *per l'incertezza della distinzione tra persona giuridica pubblica e privata, ma anche per la manifesta iniquit * que consigo lleva la exclusión de algunos entes que no son públicos, pero desempeñan funciones de interés general, o de otros entes ciertamente privados *ma rivolti alla realizzazione di scopi di elevato valore sociale e morale*.

«El Estado moderno —ha dicho recientemente un jurista alemán—, reconoce la significación para la vida pública de los grupos importantes. Les garantiza un lugar en su Constitución y su administración. Por eso sería injusto que el Estado sólo asignara a las comunidades un lugar en el Derecho Privado. El Estado moderno limitaría todo su ordenamiento público si no respetara el rol de las Iglesias y no estuviera dispuesto a colaborar con ellas, en el marco de la igualdad y la libertad religiosa, en las esferas públicas en las que las Iglesias desempeñan un gran papel»¹¹.

2. Su diferenciación en la legislación civil española

El criterio clasificador del Código civil español se halla recogido en su art. 35. En realidad, distingue solamente entre personas jurídicas «de interés público» y personas jurídicas «de interés privado». Este criterio se muestra como insuficiente a la hora de adoptar una decisión para constituir —o para calificar— una determinada persona jurídica cuando ésta presente una cierta complejidad.

Como ha señalado Federico de Castro, la clasificación del art. 35 del Código civil «responde a la concepción todavía dominante en la época del Código. Se estiman peligrosas las asociaciones de todas clases, excluidas las sociedades, por su posible «politización», y se considera necesario someterlas a especial vigilancia. Las sociedades cuya fi-

entes eclesiásticos come un «*tertium genus*» distinto dagli enti pubblici e dagli enti privati.

11. U. SCHEUNER, *La aportación de las Iglesias al establecimiento de las disposiciones de la Constitución alemana del 11 de agosto de 1919 (Constitución del Reich de Weimar) y de la Ley Fundamental de Bohn del 23 de Mayo de 1949, reguladoras del Derecho Eclesiástico del Estado*, en VV. AA. «Constitución y Relaciones Iglesia-Estado en la actualidad», Salamanca 1978, p. 36.

alidad es la ganancia (artículo 1665) se consideran dignas de confianza y favor, como beneficiosas para la prosperidad del país (conforme a la frase de Thiers: *enrichissez vous*) y se entregan a la autonomía de la voluntad»¹².

Esa falta de rigor, del Código civil de España, al clasificar las personas jurídicas, fue también puesta de relieve por Cossío: cuando contempla las leyes especiales vigentes sobre Asociaciones, el art. 1665 del Código civil y los correspondientes del Código de Comercio, concluye que «lo que caracteriza las *asociaciones de interés particular* frente a las de «*interés público*», es la finalidad lucrativa de sus actividades, el propósito de obtener ganancias a través de la actividad común de sus asociados». Y añade seguidamente: «Cuando falta esa finalidad de lucro de los socios, entramos de lleno en la categoría de las personas de interés público, las que en modo alguno pueden considerarse como sinónimas de personas de Derecho público, cuyas características las constituyen tan sólo en una de las especies comprendidas dentro de aquel género»¹³. Para este autor, de las personas jurídicas enumeradas en el Código civil, «únicamente las corporaciones pueden y deben ser consideradas como personas de derecho público», lo que no supone —en su opinión— «que necesariamente una persona de derecho público haya de formar parte del organismo del Estado, quedando, con ello, convertida en órgano del mismo. Existen corporaciones, como son los Colegios Profesionales o las Academias, que no dependen en su funcionamiento o iniciativas de la Administración del Estado, sino que gozan de plena autonomía en el desempeño de sus propios actos», los cuales, frente a lo que la legislación española llama «Organismos autónomos», «se encuentran susceptibles de control administrativo». Por otra parte, «nos encontramos con entes administrativos que, dentro del proceso de personificación, ofrecen un mayor grado de desenvolvimiento que otros». Y a continuación, al referirse a las Asociaciones, cita las normas positivas que rigen las que «persiguen una finalidad de interés público», y seguidamente las normas que rigen «las que amparan un interés privado», pero haciendo a su vez notar que «la ley no define de una manera directa ... en qué ha de estribar la diferencia entre una y otra clase de asociaciones, desde el punto de vista de la delimitación de los fines públicos y de los fines privados»¹⁴.

12. F. DE CASTRO Y BRAVO, *Temas de Derecho civil*, Madrid 1972, p. 79.

13. A. DE COSSÍO Y CORRAL, *De las personas jurídicas*, en VV. AA. «Comentarios al Código civil y Compilaciones forales», I (dirigidos por M. Albaladejo), Editorial Revista de Derecho Privado, 1978, p. 832.

14. Cfr. *ibidem*, Cfr. pp. 833-834.

«En todo caso —enseña Lacruz Berdejo—, la condición pública o privada de una persona no es un problema de ser o no ser: en ella hay grados, y no será sencillo trazar la línea divisoria, ni tampoco demasiado útil, pues una vez separadas las asociaciones sometidas a la ley general los otros entes tienen cada uno su disciplina particular»¹⁵. Indudablemente, como este mismo autor apunta, bien distintos son los regímenes jurídicos de los Colegios profesionales, el de las Sociedades de economía mixta, el de las Entidades paraestatales, así como el de aquellas Corporaciones particulares, como las Cámaras de Comercio, adoptadas por el Estado para el cumplimiento de sus fines.

No hay, pues, una sola versión de la persona pública o de la privada. Es más, ni siquiera ellas mismas proceden en todo caso con tal carácter, a pesar de que la doctrina del encuadramiento, por su simplicidad formal, haya tenido cierto éxito, sobre todo en ámbito del Derecho administrativo, aunque al mismo tiempo no haya dejado de mostrar su radical insuficiencia: baste pensar que las personas jurídicas públicas, encuadradas en la organización misma del Estado, quedan sujetas a las normas del Derecho privado si contratan en este ámbito jurídico, perdiendo las prerrogativas públicas que gozan en su peculiar esfera de actividad; y, por otra parte, no deja de advertirse que la propia jurisprudencia trata a las personas públicas como si hubieran actuado cuales entes privados, aunque obraran en su calidad y ejerciendo funciones públicas, cuando en esa actividad no se sujetó la persona pública en su conducta a las exigencias de la legalidad requerida a través de los procedimientos administrativos legalmente previstos¹⁶. Y viceversa, son numerosísimas las hipótesis de personas no encuadradas en la organización del Estado, que por su origen y autonomía de funcionamiento pudieran ser calificadas de privadas, y que, sin embargo, en el desenvolvimiento de su actividad, gozan de prerrogativas correspondientes al área del Derecho público. Esto ocurre, por ejemplo, con los Sindicatos, con numerosos establecimientos de enseñanza, con entidades diversas que satisfacen necesidades públicas o atienden servicios públicos, etc. Estas entidades atienden a unos fines que son siempre, y desde su origen, de índole social. Y sólo de modo derivado afectan al Estado mismo al incidir en el propio interés, de naturaleza pública, al que el Estado sirve.

15. J. L. LACRUZ BERDEJO, *Elementos de derecho civil*, I, Parte General, Barcelona 1974, pp. 185-186.

16. Estas cuestiones tuve ocasión de tratarlas, en relación con un tema jurídico muy concreto, en anterior trabajo: Cfr. C. DE DIEGO-LORA, *La posesión y los procesos posesorios*, II, Madrid 1962, pp. 139-145.

Se advierte, de este modo, que ni la persona jurídica pública queda siempre sometida a un tratamiento de derecho público, y que, de análogo modo, no en todo caso la persona jurídica privada quedará necesariamente sometida plenamente a un tratamiento jurídico de derecho privado. Resulta por ello, explicable, lo que sostiene Lacruz Berdejo: «El índice de condición iuspública de una persona ha de ser, me parece, algo más amplio que su encuadre en la Administración: abarcando todos aquellos entes regulados por la ley como de Derecho público. Esto es, cuya actividad interfiere zonas del Derecho público, o bien en las cuales la Administración desempeña un papel más amplio que la mera vigilancia o —en las Fundaciones— protectorado»¹⁷.

Habida cuenta de esa versatilidad con que tantas veces se presenta la persona jurídica¹⁸, única entidad verdaderamente sustantiva, no resulta extraño que en el Derecho alemán, por ejemplo, se someta a la Iglesia a un tratamiento jurídico distinto según el tipo de actividad que desarrolle. «La Iglesia se subordina al Derecho del Estado sobre todo allí donde se dedica a tareas mundanas: edición de revistas, administración de terrenos, relaciones laborales; aunque debe hacer valer su propio ordenamiento cuando se trata del cumplimiento de sus objetivos: del culto, de la actividad caritativa y de las modernas formas de predicación»¹⁹. Y este tipo de tratamiento jurídico «tiene cierto parentesco con los ordenamientos de Suiza y Austria»²⁰.

17. J. L. LACRUZ BERDEJO, ob., t. y ed. ctds., p. 185.

18. Frente a la persona física, F. DE CASTRO Y BRAVO —*Compendio de Derecho Civil*, Introducción, Derecho de la Persona, Madrid 1970, p. 163— califica de *personificaciones* «aquellas figuras consideradas traslativamente como personas, para atribuirles derechos y obligaciones. En Derecho romano se denominaron ya personas ciertas colectividades (pueblo romano, ciudad, colonia), y, en los textos posteriores al Cristianismo, ciertas obras pías. La doctrina moderna las amplía y revalora el término con el de persona jurídica». En rigor, como hace notar R. ORESTANO —ob. y ed. ctds., cfr. pp. 193-196—, aunque los romanos utilizaron con amplitud el término *persona*, éste careció, sin embargo, de fuerza alguna que le pudiera dar un valor técnico. Es más tarde, en la experiencia canónica del siglo XIII, cuando se aplica a situaciones determinadas, como era la surgida con ocasión de la figura de la *universitas*, una configuración que permitiría contemplar a la entidad unitaria como distinta de sus miembros singulares. Los canonistas de esa época hablarán de *persona universitatis*, de *persona collegii*, y sostendrán la afirmación de que *universitas est persona*, que *universitas est quoddam individuum*. Y serán también los canonistas los que formularán la teoría que será conocida como de las *personae fictae*. «Se usan otros términos también —añade F. DE CASTRO Y BRAVO, *La persona jurídica*, Madrid 1981, p. 23 nota 5—, por ejemplo: para las personas eclesiásticas, el de *communitas* (GONZÁLEZ TÉLLEZ); para la ciudad o república, el de *corpus mysticum* (GREGORIO LÓPEZ)».

19. U. SCHEUNER, ob. y ed. ctds., p. 34.

20. *Ibidem*, p. 36.

En conclusión, cabe sostener con suficiente fundamento, que el art. 35 del Código Civil, con todas las deficiencias y limitaciones que una interpretación rígida pudiera originar, es un precepto con el que el legislador español deseó proteger, con instrumentos jurídicos propios del Derecho público, a aquellas personas jurídicas cuyo determinante constitutivo y de funcionamiento era predominantemente el *interés público*, o *interés social de relevancia pública*, o *interés general* como suele también ser designado; mientras califica de *persona jurídica privada* aquella cuya razón constitutiva y de funcionamiento es la búsqueda y satisfacción de intereses propios de los particulares.

Por ello, es perfectamente coherente con lo que acaba de indicarse que deba centrarse la atención en la naturaleza de la función que esas personas jurídicas cumplen, si se desea darle a esos sujetos jurídicos de orden moral un adecuado tratamiento en todo caso: si la persona que se constituyó con carácter público, en el Estado español, sirve en algunos momentos sólo intereses privados, o actúa al modo de los particulares, debe quedar sometida a un régimen jurídico propio de la persona privada; y al revés, si una persona jurídica constituida con un origen de índole privado despliega una actividad que llena o cumple una función pública, al servir con su conducta esos intereses generales que benefician o repercuten en el ámbito propio de la acción pública, merecerá un tratamiento jurídico público, puesto que entra en relación con intereses especialmente protegidos, al reconocerlos el Estado como de público interés. En rigor, la perspectiva debe ser que todo fin estatal, en la medida en que es verdaderamente de interés general, es un fin social; sin embargo, cabe suponer fines estatales que no respondan a ese fin social, en un funcionamiento concreto de un Estado, por ejemplo, en hipótesis de desviación o uso abusivo del poder. De aquí que entendamos que las prerrogativas que el Derecho administrativo atribuye al Estado se han de concebir para el efectivo cumplimiento de fines de interés general. El *encuadramiento* que justifica el tratamiento jurídico público de los entes sociales no debe ser el formal de la organización estatal, sino el real procedente de cómo esos entes *se hallen encuadrados* en el pluralismo social.

B. INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 EN EL RÉGIMEN DE LA PERSONA JURÍDICA

1. *El Derecho público asume determinados entes jurídicos cuya existencia y régimen proceden de la iniciativa privada*

No cabe decir que nuestra vigente Constitución²¹ posea un concepto técnico acerca de la persona jurídica o que haya sentado en sus preceptos unas categorías de las que pueda deducirse una clasificación de tipos diversos o especies distintas de personas jurídicas. Por consiguiente, mantiene todo su valor la clasificación adoptada por el Código civil, en su artículo 35, como también conservan su validez las consideraciones de índole doctrinal anteriormente expuestas.

Sin embargo, la incidencia de un texto constitucional en el ordenamiento jurídico español se ha tenido necesariamente que sentir, aunque sea de modo indirecto, en muchas de nuestras instituciones jurídicas. Y también es verificable tal incidencia en un tema como el que aquí nos ocupa, en el que si la Constitución no aporta nuevas normas de clasificación o conceptualizadoras, sí ofrece criterios, derivados de su articulado, para afirmar, con carácter general, que diversos entes sociales aparecen ahora transfigurados, «publicistizados», como consecuencia de la especial atención con que determinados preceptos constitucionales tratan de esos entes. Tal influencia de tipo público en ciertos entes sociales favorece una concepción más elástica de la persona moral que la que pueda proporcionar la doctrina más rígida del encuadramiento en la organización jurídica del propio Estado.

Si se siguiera el criterio estricto del encuadramiento, resultarían sólo personas jurídicas públicas las entidades comprendidas en el Tit. VIII de la Constitución, por las que el Estado se organiza territorialmente según el art. 137, es decir, los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas, que son las que, a su vez, «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Aún podrían ser caracterizadas como tales personas públicas las figuras contempladas en el art. 141, nn. 3 y 4 respectivamente, es decir, las agrupaciones de municipios, diferentes de la provincia, que se puedan crear; así como, en los archipiélagos, las islas en cuanto tengan una administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Incluso

21. Fue aprobada por las Cortes españolas el 31 de Octubre de 1978 y sometida a *Referéndum* nacional el 6 de Diciembre del mismo año.

—art. 133, n. 2— a esas Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales se les reconoce una potestad, aunque condicionada por la Constitución y las leyes, para establecer y exigir tributos.

En la Constitución, sin embargo, se divisa la existencia de un reconocimiento jurídico de otros entes con relevancia pública y que no están encuadrados en la organización territorial del Estado; tampoco cabe calificarlos como entes que lleven a cabo servicios públicos, los llamados establecimientos y otros organismos encargados de cumplir en todo el territorio nacional funciones propias del Estado, con dependencia directa de los órganos estatales a los que se confían las diversas potestades y cuya disciplina se desarrolla en los Títulos III, IV, V, VI y IX; asimismo tampoco cumplen servicios dependientes directamente de los entes territoriales del Estado antes enumerados. Me refiero, por ejemplo, al expreso reconocimiento que el art. 6 hace de los Partidos políticos²², destacando el servicio que a la voluntad popular y a la participación política proporcionan, junto con el desenvolvimiento libre que es reconocido a su actividad; el art. 7, relativo a los Sindicatos de trabajadores y a las Asociaciones empresariales, muestra un gran paralelismo de concepciones y hasta de orden expositivo con el 6.º anterior: un servicio de especial relevancia a intereses sociales y libertad de organización y actividades dentro de los límites legales, es decir, algo que pertenece a los ciudadanos, a los particulares, pero con una influencia pública tan poderosa que accede a la Constitución; y esto sucede, en cuanto se trata de entes que configuran, con su misión social y su actividad, el mismo ser del Estado social y democrático²³, en el que España cristaliza según el art. 1. En

22. Siempre que sea citado, en este apartado, un precepto, sin concreta referencia al cuerpo legal al que pertenece, se ha de entender que es un artículo de la Constitución española vigente.

23. Como ha hecho notar O. ALZAGA —*La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid 1978, pp. 124-125—, el «reconocimiento y salvaguardia de los Sindicatos y restantes asociaciones civiles en el art. 7.º son factores consustanciales a la defensa de la democracia». Y añade que, tanto esa referencia a lo democrático de la estructura interna y funcionamiento de los entes, como el mismo modo de expresarse en el art. 6.º respecto a los partidos políticos, «se refieren a una misma realidad, a saber, el pluralismo de nuestra sociedad, que tiene dos vertientes, la política y la social». Así, junto a los partidos políticos, existen los grupos llamados «de interés y presión», que, según L. SÁNCHEZ AGESTA —*Derecho Constitucional comparado*, Madrid 1965, p. 54—, «aparecen fundados en una comunidad de intereses o de actitudes y presentan ante el poder público sus reivindicaciones y sus pretensiones o adoptan posiciones que pueden afectarlo, ejerciendo así una presión sobre su ejercicio. Estos grupos *presionan* el ejercicio del poder público, pero no aspiran a sustituirlo ni a ejercer el poder con una directa responsabilidad».

esa misma línea se encuentran las Organizaciones profesionales de las que hace mención el art. 52.

Siguiente la investigación iniciada, se advierte asimismo que el derecho de asociación es un derecho fundamental que para todos se reconoce en el art. 22, si bien, toda asociación, una vez constituida bajo el principio de libertad, sólo puede ser disuelta por la autoridad pública, o suspendida «en virtud de resolución judicial motivada», según el n. 4 de este precepto, con lo que se descubre que se ha producido como una elevación del ente social a un ámbito especialmente atendido por el Derecho público, puesto que, como se ha dicho, por un constitucionalista, «el derecho de asociación es aquel que cuando un súbdito lo alcanza le permite convertirse en ciudadano»²⁴. Es reconocido asimismo, por el art. 34, el derecho de fundación «para fines de interés general»²⁵, que, del mismo modo, que, para las asociaciones, la disolución o suspensión de sus actividades dependerán, en adelante, de una resolución judicial motivada.

24. O. ALZAGA, ob. y ed. ctds., p. 231. La frase puede ser calificada de excesiva, pero se comprende su alcance, cuando se piensa —como Alzaga hace constar en la misma página— que el ejercicio del derecho de asociación facilita «una integración mayor de los españoles en la comunidad y la plural coordinación entre todos ellos»; de manera que el fenómeno asociativo propiamente dicho es contemplado, desde este prisma, en cuanto «cauce para el debido desarrollo de la personalidad y no han de establecerse diques que se opongan a las libres iniciativas individuales». No conviene olvidar lo que pone de relieve F. DE CASTRO Y BRAVO —*La persona jurídica*, ob. y ed. ctds., pp. 131-132— en relación a las discusiones surgidas en la segunda mitad del siglo XIX entre los partidarios de la teoría de la ficción y los de la realidad: «no era un "divertimento" de teóricos. Fue reflejo de la contienda entre los defensores de la omnipotencia del Estado y quienes pretendían, frente al Estado y la Administración, asegurar el respeto de asociaciones y fundaciones, es decir, de organizaciones de personas y bienes, dedicadas a fines religiosos, políticos y sociales».

25. Ese derecho de crear fundaciones «para fines de interés general» es, según el sentir de O. ALZAGA —*ibidem*, p. 293—, «uno de los derechos más característicos del tiempo que nos ha tocado vivir», por tratarse de «uno de los mecanismos» por los que «numerosas personas físicas pueden trasladar un patrimonio, que hasta ese momento se encontraba al servicio de fines particulares, al cumplimiento de un interés general». Según este autor, estamos en presencia de un derecho que «puede contribuir a facilitar la integración y coordinación de los españoles en la búsqueda de fines progresivos de orden cultural, de defensa del patrimonio histórico-artístico...». Ese *interés*, calificado ahora de *general*, vuelve a gravitar de nuevo, en nuestro ordenamiento, mediante el precepto constitucional, como antes lo hiciera el Código civil sirviéndose del calificativo *público*; y, de este modo, es conducido lo originariamente privado a una especial consideración de Derecho público, condicionando la voluntad fundacional de tal manera que la hace soportar consecuencias de naturaleza pública de las que el fundador resulta totalmente ajeno. Estas consecuencias so-

Aun pueden advertirse otras manifestaciones de la influencia del Derecho público, además producidas por esta vía, de la mayor solemnidad jurídica —la de la propia Constitución—, en instituciones que en su origen y desenvolvimiento se caracterizan por haber nacido y operar bajo el principio de autonomía de la voluntad, aunque ésta tenga siempre que adecuarse, como es lógico en cualquier ordenamiento, a ciertas exigencias legales. Estas exigencias son comunes a cualquier persona, cuya conducta se mueva en un determinado marco jurídico, lo cual no influye en su propia naturaleza, sino que, por la incidencia que la propia Constitución opera sobre esos entes o personas jurídicas, influyen en su caracterización privada, produciendo ciertas repercusiones o efectos de indudable naturaleza pública, y que autoriza a calificar, a tales personas jurídicas, de *tertium genus* entre las personas privadas y las públicas, o al menos como personas privadas con relevancia, a determinados efectos, de Derecho público.

Es por esa vía por la que va como difuminándose la pretendida línea de clara y distinta configuración entre persona pública y persona privada, como si se tratara de dos bloques bien diferenciados e in-comunicados. Se desemboca, por esa vía, en una concepción más universal y progresiva de la persona jurídica, apta, como sujeto de derechos, para incorporarse unas veces a protagonizar actividades de interés privado, sometidas al derecho civil, mercantil, etc., mientras otras veces se dedicará a determinadas actividades que hacen relación a los intereses generales y públicos, si es apta para ello y la ley del Estado lo permite, en cuyas hipótesis quedan sometidas las personas a especiales responsabilidades y cargas, mas también gozarán de aquellos beneficios y derechos peculiares que el ordenamiento les reconozca y sancione en cuanto son portadoras y realizadoras de unos intereses que, por su importancia, redundan con influencia decisiva en beneficio del conjunto social, y de aquí que sean designados como intereses generales.

En esa línea se encuentra el fomento que se propicia constitucionalmente de organizaciones de consumidores en el art. 51 n. 2, una vez que se ha garantizado la defensa de éstos en orden a la seguridad, salud e incluso protección de sus legítimos intereses económicos. Normas como las del art. 51, que parecen carecer de claros antecedentes en otras Constituciones, se ha dicho de ellas que son un «exponente

brevinientes de naturaleza pública sólo se legitiman en la medida que faciliten el libre cumplimiento de esos fines de interés general (cfr. art. 34, n. 1), los cuales están incluidos como objetivos a conseguir en el ejercicio de los derechos del ciudadano, en el que se enmarcan.

de la preocupación generalizada en nuestros días por la defensa de los derechos del consumidor»²⁶.

Asimismo, se ha de llamar la atención acerca del propósito constitucional de promover, de modo eficaz, las diversas formas de participación en la empresa y el fomento de las sociedades cooperativas proporcionándoles la adecuada legislación. Del art. 129, n. 2 se ha dicho que es un precepto «de raíz claramente progresiva, que aspira a promover la cogestión, a dar nuevo impulso al movimiento cooperativo y a facilitar en todos los terrenos el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción»²⁷.

Desde el punto de vista en que aquí consideramos estos dos preceptos de la Constitución, lo que se descubre es que nos hallamos ante hipótesis variadas de personas jurídicas, unas posiblemente ya constituidas y otras a constituir en un futuro, cuyo origen y normas constitutivas proceden de la iniciativa libre de los ciudadanos. Ahora bien, en razón a la función social que vienen a cumplir, el Estado les ofrece un especial reconocimiento y una peculiar protección de Derecho público, porque esa función que cumplen, entiende la Constitución, trasciende el alcance al que de ordinario llegan las voluntades de los particulares hasta producir un beneficio que adquiere amplias dimensiones sociales. No resulta por ello extraño, sino coherente con tantos otros preceptos constitucionales, que, según el art. 131, n. 2, los proyectos de planificación que el Gobierno elabore, se hagan de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades Autónomas, pero también se servirán «del asesoramiento y colaboración

26. *Ibidem*, p. 341. L. SÁNCHEZ AGESTA —*Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid 1980 (cfr. p. 164)— hace notar cómo, en la nueva Constitución española, se reconoce y garantiza, junto a los derechos individuales y los derechos públicos y políticos, aquellos otros que designa como *derechos sociales*: a este efecto indica varios preceptos constitucionales —como son los arts. 28, 35 y 37, citados a título de ejemplos— en cuya enunciación «se subraya el deber de los poderes públicos, a los que se dirigen, como principios rectores de la política social y económica, e incluso destacando en muchos de ellos de una forma prioritaria la obligación de los poderes públicos de promover, garantizar o asegurar determinados bienes o respetar instituciones que, en último término, van a gozar los individuos».

27. O. ALZAGA, ob. y ed. ctds., p. 786. No hay que olvidar que actualmente, como indica P. LUCAS VERDÚ —*Curso de Derecho Político*, I, Madrid 1972, p. 358—, «las cartas constitucionales han asumido aspectos de la realidad reaccionando contra el formalismo anterior y constitucionalizando un conjunto de elementos que, aunque operantes en la vida social, eran voluntariamente ignorados por las Constituciones del período clásico». Esta observación le lleva a sostener lo siguiente: «El nuevo Derecho constitucional puede convertirse en Derecho de la realidad».

de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas».

En conclusión, la persona jurídica privada puede, en diversas hipótesis y situaciones determinadas, adquirir y participar de una especial relevancia propia del Derecho público por imperio de la propia Ley constitucional; este tratamiento jurídico es perfectamente compatible, sin embargo, con otras hipótesis en las que determinados intereses públicos son estimados con tan alta valoración, que el Estado llegue a monopolizar ciertos recursos o servicios, que considera esenciales, e incluso pueda decidir tomar el mando de la intervención de una empresa que antes era privada. Otras veces son *los intereses generales*, según el art. 128, n. 2, los que pueden justificar tal incidencia de lo público en la esfera privada, al punto de eliminar de esta esfera, para pasarlo al ámbito del Derecho público, lo que había nacido y se desenvolvía en el campo de la autonomía de los particulares. Tal precepto, sin embargo, ha de interpretarse con la mayor restricción para no conculcar derechos reconocidos a los ciudadanos por la propia Constitución. Alzaga así lo manifiesta con las siguientes palabras: «La fórmula amplia —es decir, la que sólo invoca el «interés general»— tan sólo se aplica a la «intervención de empresas», que por su propia naturaleza es un supuesto excepcional y en principio transitorio»²⁸.

En algunas ocasiones, cuando la función que se cumple por las personas jurídicas dependientes del Estado, «afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general», es voluntad constitucional —art. 129, n. 1— que se establezcan formas de participación en la actividad de los organismos públicos y también el que se regule por ley «la participación de los interesados en la Seguridad Social». Así se advierte cómo el Estado, aun cuando se considere el único sujeto apto para gestionar intereses públicos —tantas veces coincidentes con los de índole general en la Constitución: por ejemplo, art. 128, n. 1—, no dejará de posibilitar, que, en muchas ocasiones, los propios particulares participen de algún modo en su gestión, ya como sujetos físicos, ya sea integrados en personas jurídicas diversas. De análogo modo,

28. O. ALZAGA, ob. y ed. ctds., p. 784. Según la opinión de J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA —*El Régimen constitucional español*, I, Barcelona 1980, p. 317—, estos «preceptos tratan de posibilitar una actuación pública de estímulo a la economía, bien autorizando a los poderes públicos para que lleven a cabo una iniciativa económica (creación de empresas públicas, establecimiento de monopolios públicos sobre ciertos sectores), bien comprometiéndolo a tales poderes en una labor de fomento (particularmente en sectores como la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía) o de planificación. Se trata de lo que llamamos normas de intervención económica».

cuando tareas de Derecho público estén atribuidas a personas jurídicas privadas, éstas, en razón a los intereses generales que atienden en su gestión, podrán ampararse y beneficiarse de las normas de Derecho público promulgadas teniendo en cuenta el bien general del Estado y el de los propios ciudadanos.

2. *La protección constitucional de la Libertad religiosa*

En ese contexto constitucional, de reconocimiento de determinados grupo humanos que, organizados jurídicamente, se constituyen en personas jurídicas, y se les otorga relevancia de derecho público, porque se estima que cumplen o tienden a satisfacer funciones o servicios de interés general, se ha de contemplar el art. 16. En su n. 1 se garantiza, con la libertad ideológica, la libertad religiosa y de culto. Como ha hecho notar Pedro Juan Viladrich, mediante el art. 16, n. 1 «no sólo queda a todos garantizada la inmunidad frente a cualquier coacción en materia religiosa, sino que en rigor dicha inmunidad es consecuencia del más radical reconocimiento, como realidades dignas de tutela jurídica, de las manifestaciones religiosas y de culto «de los individuos y las comunidades»²⁹.

Tales garantías no quedan reducidas al respeto a las creencias, sino que amparan lo que se ha calificado como «manifestaciones del factor religioso», en cuanto son manifestaciones de la sociedad misma, a cuyo servicio se halla el Estado democrático. El concepto de *factor religioso*, entendido en su totalidad, significa que el Derecho del Estado «reconoce y garantiza toda actividad, manifestación e interés de índole o finalidad religiosa de los ciudadanos, individual o asociadamente, y de las confesiones, siempre que —y esta es la acotación formal decisiva— tales actividades, manifestaciones o intereses creen, modifiquen o extingan relaciones intersubjetivas susceptibles de coordinación con el entero ordenamiento jurídico español»³⁰. De este modo se explica que el n. 3 de este art. 16 disponga que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española», es decir, que en su legislación, y en sus actividades administrativa y

29. P. J. VILADRICH, *Los principios informadores del derecho eclesiástico español*, en VV. AA., «Derecho Eclesiástico español», Pamplona 1980, p. 219. Para un análisis de esas libertades religiosas, la individual del creyente y la de la comunidad eclesial, vid. C. CORRAL, *Régimen jurídico de la Iglesia en España*, en VV. AA., «Iglesia y Estado en España», Madrid 1980, pp. 54-65.

30. P. J. VILADRICH, ob. y ed. cts., p. 235.

judicial, deben ser tenidas en cuenta las creencias religiosas —para respetarlas y salvaguardarlas, haciéndolas respetar a los súbditos— en cuanto estas alcancen una cierta relevancia social.

Esa dimensión social que alcanza el compartir varios una creencia, lleva al Estado, no sólo a reconocer la libertad religiosa y de culto de las comunidades, sino la inserción social de esas comunidades religiosas en cuanto organizadas jurídicamente en Confesión religiosa. Como la vigente Constitución quiere ser fiel reflejo de lo que siente y quiere el pueblo español, en el que reside la soberanía nacional y del que emanan —como declara el art. 1, n. 2— los poderes del Estado, en ella se dispone que también los poderes públicos «mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás Confesiones». Relaciones de cooperación perfectamente compatibles con el también principio constitucional del art. 16, n. 3, formulado negativamente: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal»³¹.

El *principio de cooperación*, entre el Estado y las Confesiones, se ha dicho que responde «a la inspiración democrática de que los grupos sociales afectados —en nuestra materia las confesiones religiosas— participen habitual y normalmente en la elaboración y aplicación de su *status* jurídico, evitándose en el orden de la libertad religiosa todo criterio o concepción sobre el papel de los poderes públicos que condujera a una antidemocrática incomunicación entre éstos y las bases sociales específicamente afectadas —las confesiones—...»³².

31. Como se hizo notar por Oscar Alzaga —entonces diputado por el partido U.C.D.—, en una actuación parlamentaria, «nosotros queremos un Estado no confesional, pero creemos que es conveniente no para la Iglesia, sino para el debido entendimiento de todos los españoles, en un clima de progreso y de paz social, la colaboración en determinadas materias, no sólo con la Iglesia Católica, sino con una serie de Confesiones, que, evidentemente, tienen un planteamiento altruista (cfr. Intervención de la Comisión del Congreso, 18 de Mayo de 1978, «Diario de Sesiones», n.º 69, pp. 2480-2482). La cita y referencia proceden de O. ALZAGA, ob. y ed. ctds., p. 196. Como ha hecho notar J. HERVADA —*Pensamiento sobre sociedad plural y dimensión religiosa*, IUS CANONICUM, XIX, n.º 38 (Julio-Diciembre 1979), p. 76—, «parece más verdadero decir que en una sociedad plural las relaciones entre la Iglesia y el Estado deben basarse en los principios de aconfesionalidad, mutua colaboración e incompetencia del Estado. Todo ello junto al postulado del reconocimiento de la libertad religiosa como un derecho fundamental de la persona y de las comunidades (lo que implica la actitud de positiva ayuda por parte del Estado), así como el reconocimiento de las comunidades en cuanto hecho social que dimana del ejercicio de la libertad religiosa». Elogia L. SÁNCHEZ AGESTA —ob. y ed. ult. ctds., p. 134—, el texto constitucional. «porque, en efecto, quienes profesan una religión son los miembros que componen un Estado y no el Estado, como forma de organización».

32. P. J. VILADRICH, ob. y ed. ctds., p. 304. Esto no es más que efecto de lo que antes se indicó, «del esfuerzo de la normatividad constitucional por atraer

A este fin la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad religiosa³³, en su art. Séptimo, n.º uno, autoriza la posibilidad de establecer con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro público, instituido por esta misma Ley, «Acuerdos o Convenios de Cooperación». En todo caso, esos Acuerdos —se añade— «se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

Parece que, con este precepto de la Ley de Libertad Religiosa, se sale al paso por el legislador a la objeción que se había hecho de que esa fórmula constitucional de «cooperación» necesitaría desarrollo por Ley, ya que, «en definitiva, el fundamento jurídico de la situación de la Iglesia en el derecho interno será siempre una ley, bien una ley dictada directamente por el Estado, bien un texto con valor de ley aprobado por el Parlamento al ratificar este un tratado internacional. Pero en todo caso será siempre un texto aprobado por el Parlamento»³⁴.

En efecto, en la Constitución quedó plasmada la vía de común entendimiento, bilateral o plurilateral, en esas relaciones entre poderes públicos del Estado Español y Confesiones religiosas, «*pero no se constitucionaliza —enseña Viladrich— ninguna forma concreta o modalidad definida para ese común entendimiento de cooperación. El Concordato, los Acuerdos entre Gobierno y Santa Sede o los Convenios entre el Estado y concretas Confesiones son formas posibles, modalidades diversas de plasmar el común entendimiento, pero no son formas preceptuadas o exigidas por la Constitución*»³⁵.

Ahora bien, para otorgar todo Acuerdo o Convenio de Cooperación es trámite previo obligado, para las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones, por imperio del art. Séptimo n.º Uno de la Ley de Libertad Religiosa, que hayan sido inscritas en el Registro público que, a tal efecto, se crea en el Ministerio de Justicia, según lo dispuesto en el n.º Uno del art. Quinto de la misma Ley.

a su seno a las efectividades sociales que se intentan normatizar. Ello, en definitiva, no es sino la búsqueda de una mayor eficacia del Derecho constitucional, porque éste alcanzará tal meta en la medida que sea Derecho tendencialmente completo de la realidad» (P. LUCAS VERDÚ, ob. y ed. ctds., p. 362).

33. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, n. 177, del 24.VII.1980.

34. M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Problemática y contenido de una auténtica garantía de la libertad religiosa individual y de la independencia de la Iglesia ante la Constitución Española*, en VV. AA., «Constitución y Relaciones Iglesia-Estado Español en la actualidad», Salamanca 1978, p. 59. A estos supuestos respondieron los Acuerdos parciales suscritos por la Santa Sede y el Estado Español en 3 de Enero de 1979. Ratificados luego por los Cuerpos legislativos del Estado Español, se publicaron, como ley interna que son en nuestro ordenamiento, en el *Boletín Oficial del Estado*, n. 300, de 15.XII.1979.

35. P. J. VILADRICH, ob. y ed. ctds., p. 310. Los subrayados son del original.

Este requisito previo de inscripción, *conditio sine qua non* para el reconocimiento de su personalidad jurídica, no es exigido para la Iglesia Católica, que goza ya, previamente a cualquier acto jurídico de reconocimiento, de la aceptación plena de su personalidad en el propio texto constitucional (art. 16, n. 3), lo que convierte a la Iglesia Católica en un *prius* de cualquier acto legislativo o simplemente jurisdiccional que se pronuncie en el Estado Español.

3. *Trascendencia del reconocimiento constitucional para la Iglesia católica y para las personas morales eclesíásticas*

En principio los Acuerdos del Estado Español con la Santa Sede evidencian el reconocimiento de la personalidad internacional de ésta³⁶, al ser los Acuerdos, además, como señala el Preámbulo del Acuerdo sobre Asuntos jurídicos, prosecución entre las dos Partes del Concordato de 1953 hasta entonces vigente.

El Acuerdo sobre Asuntos jurídicos, en sus artículos 1 y 2, contiene un expreso reconocimiento de la Iglesia Católica, cuya indudable fuente es la propia Constitución, y que alcanza el reconocimiento más amplio del ejercicio de las actividades que le son propias, incluidas las de jurisdicción, que permitirá a la Iglesia Católica organizarse libremente en territorio español. Esto conduce a que, paladinamente, sin recorte alguno, José María González del Valle entienda que «el Derecho español da a la Confesión Católica un tratamiento similar al de las personas que comunmente son calificadas como públicas»³⁷.

36. Como ha hecho notar J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL —*Los Concordatos en la actualidad*, en VV. AA., «Derecho Canónico», II, Pamplona 1974, p. 358—, «un lugar de primer orden ocupan las organizaciones internacionales» en orden a poder otorgar tratados internacionales. Particular atención —añade— merece, en este grupo, el Estatuto de la Santa Sede, en relación con los «concordatos y otros tratados concertados con los Estados». Además, vid., a este respecto, J. D. GONZÁLEZ DEL CAMPO, *Comentarios al art. 1, 5*, en VV.AA., «Comentarios a la Reforma del Código Civil», I, Madrid 1977, y en especial pp. 95 y 96. El que en los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y el Estado Español no se contenga un reconocimiento expreso —quizá innecesario por lo evidente del acto jurídico— de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, plantea una cierta problemática de la que se hace eco J. FURNES, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona 1980, cfr. pp. 53-55.

37. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Posición jurídica de las Conferencias religiosas*, en VV. AA., «Derecho Eclesiástico Español», Pamplona 1980, p. 322. A. ROUCOVARELA —*Acuerdos Santa Sede-Estado Español* (entrevista publicada en la Revista «Palabra», n. 162, 1979)— sostiene que, en los últimos Acuerdos, «la Igle-

Más limitadamente opina López Alarcón cuando señala que, para la Iglesia, «la personalidad en asuntos de derecho público es reconocida solamente para asuntos concretos, tales como promulgación y publicación de normas eclesíásticas (art. II del A. jurídico), en materia de enseñanza (Acuerdo sobre enseñanza, arts. X y sgts.) e impuestos (Acuerdo económico art. 1)»³⁸.

Caben, pues, dos claras posturas en el Derecho interno español, ambas coincidentes, sin embargo, en no negar el carácter de persona pública en todo momento; otra, su variable consideración, según lo que dispongan los Acuerdos con la Santa Sede en relación con el tipo de actividad que la Iglesia desarrolle.

sia es considerada como una institución pública, es decir, con un ámbito de presencia y acción en la sociedad que no se reduce a las relaciones privadas de las personas y los grupos, sino que se extiende también al campo de las relaciones sociales, propiamente tales». J. MANZANARES —*Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia*, en VV.AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España». Madrid, 1980, p. 182 —se inclina asimismo a favor del carácter público de la personalidad de la Iglesia Católica. Subraya, sin embargo, que «debemos marcar también su subjetividad, cualitativamente distinta de la propia de los órganos del Estado; su autonomía e independencia con relación a éstos». En este aspecto, puede servir de ejemplo la Ley 17.71 que reformó el art. 33 del Código civil argentino, e introdujo en él la distinción entre personas jurídicas «de carácter público o privado»: reconoce el carácter de persona pública a la Iglesia Católica, sin que de tal reconocimiento pueda siquiera surgir hipotéticamente la posibilidad de confundir su autónoma y peculiar personalidad con la de las otras personas reconocidas también como públicas en este ordenamiento: el Estado, las provincias y las entidades autárquicas. Vid. J. J. LLAMBÍAS, *Tratado de Derecho Civil, Parte General*, t. II, Buenos Aires (sin fecha), Octava Edición, pp. 41-45. Ser reconocida una persona jurídica con carácter público, no quiere decir, pues, que pertenezca a la organización estatal o quede sometida al imperio del Estado que hace tal reconocimiento. Significa fundamentalmente una mayor estimación jurídica y una mejor protección para su identidad y poder jurídico de desenvolvimiento.

38. M. LÓPEZ ALARCÓN, *Organización de las Confesiones religiosas ante el Derecho Español*, en VV. AA., «Derecho Eclesiástico Español», Pamplona 1980, p. 348; J. FORNES —ob. y ed. ctds., p. 52— califica al Acuerdo jurídico de «algo impreciso y contradictorio, de modo que no se deduce con exactitud cuál es la figura jurídica de la Iglesia, como institución, desde la perspectiva estatal y cuál es el valor de su Derecho». El mismo autor aclara —J. FORNES, *La revisión concordataria en España mediante los Acuerdos de 1976 y 1979*, IUS CANONICUM, XIX, n.º 37 (enero-junio 1979), p. 48— que «la posición jurídica de la Iglesia y el valor de su Derecho, según los Acuerdos, pueden quedar configurados... por estos tres rasgos generales: 1.º Reconocimiento a la Iglesia de su autonomía organizativa; 2.º Su independencia respecto al Derecho del Estado; y 3.º Reconocimiento sólo de algunas normas canónicas, bien por remisión expresa, o cuando actúa el mecanismo del Estado, abundando, en cambio, las remisiones al Derecho del Estado».

Garrido Falla dice: «desde el punto de vista estatal, llegó a la conclusión de que la Iglesia tiene una doble personalidad. En primer lugar como sujeto de Derecho Internacional, y esto la diferencia de las otras corporaciones públicas internas, es decir, de las personas jurídicas públicas de Derecho administrativo. Además, como persona jurídica pública interna; esto la diferencia del resto de los sujetos de Derecho internacional...». Y añade: «Por lo demás, las personas morales de Derecho canónico, a mi juicio, son sólo personas jurídicas privadas», si bien, «gozan de privilegios especiales, como pueden ser las exenciones fiscales»³⁹.

Me parece que en esas distinciones se encierra el verdadero problema, aunque no esté agotado. A la Iglesia Católica, en nuestro derecho interno, al ser reconocida por el Acuerdo sobre asuntos jurídicos, se le ha reconocido a su vez el derecho de ejercer su misión apostólica y se le ha garantizado el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias, en especial de culto, jurisdicción y magisterio. Discutir, ante tales datos, sobre su personalidad, pública o privada, es como estéril tarea: el reconocimiento de su pública actividad, y de su libertad organizativa, es de tal naturaleza, que puede decirse que estará sometida a una consideración propia del Derecho público en todo aquello que no encuentre un límite expreso por parte de la propia legislación del Estado, y este límite no resulte anticonstitucional o en clara contradicción con los Acuerdos del Estado con la Santa Sede.

Pero la Iglesia Católica es una personalidad muy compleja pues de ordinario sus actividades de orden jurídico las lleva a cabo a través de múltiples personas jurídicas, unas veces representativas de ella: tal es el caso de la Santa Sede, clara personalidad de Derecho internacional; en cambio, en las diversas naciones y territorios del orbe, la Iglesia Católica desenvuelve su actividad, comunmente, a través, unas veces de determinados oficios eclesiásticos, que suelen tener carácter representativo de ordinario, pero otras veces —la mayor parte de su actividad— opera sirviéndose de personas jurídicas concretas, que, teniendo cada una de ellas su propia identidad, sin embargo, cada una, a su modo, integran o componen, en lo que les corresponde, la abarcante personalidad de la Iglesia católica: son entes morales o personas jurídicas perfectamente configuradas cada una de ellas es decir, con voz propia en el concierto jurídico y con propia responsabilidad: por estas personas se suele hacer visible, y actúa en concreto, en los diversos lugares del mundo, la Iglesia Católica. Son pre-

39. F. GARRIDO FALLA, ob. y ed. ctds., p. 19.

cisamente toda esa gama de personalidades diversas que, en el Acuerdo Jurídico del Estado Español con la Santa Sede, van siendo enumeradas en su art. I, nn. 2, 3 y 4.

Surge, pues, el problema de discernir si tales personas morales eclesiásticas son o no personas jurídicas públicas para el Derecho interno español, pues con éstas son con las que se van a encontrar, tanto las autoridades, los entes públicos, como las personas jurídicas civiles o los particulares, en el campo magnético de las relaciones jurídicas, en relación a los efectos jurídicos que derivan, en definitiva, de los actos humanos realizados por los órganos de gestión o representativos de la personal moral.

Vimos cómo Garrido Falla oponía la persona Iglesia Católica a las personas morales eclesiásticas, para atribuirles, a la primera, personalidad pública, y, a estas segundas, una caracterización de personas jurídicas privadas. Pero basta una ligera contemplación de esas personas, según la enumeración del art. 1, en sus diversos apartados, para concluir que no todas esas personas morales, ni para la Iglesia, ni para el Estado, en cuyo territorio desenvuelven su actividad, pueden ser objeto de igual consideración, ya se les instale en la esfera de las personas públicas como en la de las privadas. Al menos conocedor del Derecho canónico no se le pasará inadvertido la enorme distancia institucional y manifestativa de la Iglesia Católica que existe entre la Conferencia Episcopal Española, por ejemplo, y una Fundación o Asociación religiosa, aunque todas hayan sido mercedoras de atención por la legislación contenida en los Acuerdos, si bien con diversidad de tratamiento jurídico.

Por otra parte, en la Ley de libertad religiosa se autoriza también que las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, inscritas debidamente, puedan crear Asociaciones, Fundaciones e Instituciones, conforme a sus propios ordenamientos (art. Sexto, n. dos); pero serán indudablemente los Acuerdos o Convenios de Cooperación, que se ajusten con tales Confesiones —autorizados por el art. Séptimo de esta Ley orgánica—, una vez aprobados por Ley en las Cortes Generales, de los que podrán deducirse el carácter público o privado que adquieran esos entes menores existentes para el cumplimiento de fines institucionales de la respectiva Confesión, puesto que la Ley de Libertad religiosa no ofrece, en exclusiva, base alguna para hacer tal calificación.

Tampoco el reconocimiento constitucional de la abarcante Iglesia Católica en el Estado Español, puede instruirnos acerca de la relevancia pública o sólo privada que los entes morales eclesiásticos, dependientes y a su vez realizadores de la actividad de la Iglesia, gocen en el ordenamiento eclesiástico de España. Serán los Acuerdos, firmados por

la Santa Sede y el Estado Español, los instrumentos jurídicos que nos proporcionen datos que permitan hallar los criterios convenientes a efectos de una calificación jurídica acertada en cada caso.

Ya en otro contexto legislativo, el anterior a la Constitución de 1978 y bajo la vigencia del Concordato de 1953, hacía notar Puig Peña que todas las personas morales eclesiásticas «pueden ser consideradas como públicas, en cuanto... existen por voluntad y decisión de la autoridad pública» (había de entenderse, la eclesiástica); sin embargo —añadía— «sólo merecen en sentido estricto el nombre de públicas las que se ordenan directamente al bien público de toda la Iglesia. Son, en este sentido, personas privadas las que se ordenan al bien particular de los fieles»⁴⁰. La solución propuesta, aunque tiene también sus dificultades, se explicaría en un Estado confesional, pero no en un Estado neutral⁴¹. El nuevo Código de Derecho Canónico presenta una clasificación de personas jurídicas públicas y personas jurídicas de iniciativa y actuación privadas, si bien éstas necesitan de un decreto por el que se les conceda esta personalidad (cfr. c. 116 § 2); el problema sin embargo, en lo que afecta a nuestro estudio, se mantiene en iguales términos, pues serán los Acuerdos Santa Sede-Estado Español los que nos ilustrarán si una persona jurídica pública eclesiástica puede

40. F. PUIG PEÑA, *Compendio del Derecho Civil*, I. Parte General, Pamplona 1972, p. 480. Lo que este autor afirmaba para la persona moral eclesiástica, tenía valor bajo la vigencia del Código de Derecho Canónico de 1917; más, en el nuevo Código, de 25 de Enero de 1983 —Librería Editrice Vaticana, 1983—, tal afirmación sólo tendría valor para las que se califican de personas jurídicas públicas en la Iglesia, y no para las que se califican como personas jurídicas privadas (vid. c. 116 § 1).

41. J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL —*Principios informadores del actual régimen español de relaciones entre la Iglesia y el Estado*, en VV. AA. «Iglesia y Estado en España», Madrid 1980, cfr. pp. 42-45— prefiere el término *neutralidad* religiosa del Estado para referirse a la nueva situación española en materia religiosa. Para este autor, la Constitución del Estado Español, aunque éste sea «neutro e incompetente en materia religiosa», sin embargo, reconoce el valor social de las religiones, y en particular, de la Iglesia Católica, «que constituye un elemento esencial e insustituible en la historia y cultura española y un factor de paz, justicia y convivencia» (*ibidem*, p. 51). Por el contrario, J. HERVADA —ob. y ed. cts., p. 69— estima que, tal como históricamente se ha dado, el Estado laico o neutro es el que «funda sus relaciones con las comunidades religiosas sobre el desconocimiento, por parte del Estado, de la religión en cuanto tal». En cambio, el Estado aconfesional, al reconocer formalmente la libertad religiosa como un derecho humano debe a este garantizar su ejercicio y fomentarlo. Y añade: «El Estado laico desconoce la dimensión religiosa en la vida social, el Estado aconfesional la reconoce en toda su amplitud; el Estado laico se limita a respetar el derecho formalmente considerado, el Estado aconfesional lo fomenta y ayuda» (*ibidem*, pp. 70-71).

ser también persona pública en el Derecho interno de España. E incluso cabe imaginar una persona jurídica privada según el ordenamiento canónico, que por razón de los intereses eclesiásticos que gestione pueda resultar en el ordenamiento civil español merecedora de tratamiento jurídico público.

Será necesario, en todo caso, acudir a los Acuerdos de la Santa Sede con el Estado Español, no para descubrir si la Iglesia Católica es o no persona jurídica pública para el ordenamiento español, sino para averiguar sobre todo qué naturaleza tienen en cada caso los entes morales eclesiásticos. Como ha señalado Lombardía, «las Confesiones religiosas aparecen no sólo como personas jurídicas civiles actuales o potenciales, sino también como promotoras de personas jurídicas»⁴²; y a este aspecto atiende también, como se ha señalado, con carácter general para toda Confesión religiosa, el art. Sexto, n.º Dos de la Ley Orgánica de Libertad religiosa. En la Iglesia Católica el problema es de mayor relieve porque casi toda su presencia orgánica y social, y su actividad, en los diversos territorios nacionales, se realiza mediante personas morales subordinadas e integrantes muchas veces —como se indicó— de su propia abarcante y total personalidad.

Por esto, a mi parecer, desde un punto de vista de análisis jurídico no interesa centrar la atención en cual sea la naturaleza de la personalidad jurídica de la Iglesia Católica ante el Estado, por resultar evidente tras los Acuerdos contraídos, sino en la de fijar cual sea la naturaleza de las diversas personas jurídicas eclesiásticas.

La Iglesia católica está ahí presente en la Constitución; es un *prius* constitucional. Lo que se hace luego, en el art. 1 del Acuerdo jurídico, es volverla simplemente a reconocer, si bien pormenorizando lo que ya del modo más general se había reconocido por la Constitución. Se reconoce, ahora en el Acuerdo jurídico, su derecho al ejercicio de la misión apostólica que le corresponde y a su libre organización institucional interna en España y en cuanto promotora de personas jurídicas eclesiásticas; se reconoce y garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que les son propias y en especial las que son más características suyas y que señalan del modo más significativo su potestad universal, a efectos del culto que da a Dios, de la jurisdicción que tiene sobre los fieles y entes subordinados, y de la enseñanza que procede de su magisterio⁴³.

42. P. LOMBARDÍA, *Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos*, en VV. AA. «Iglesia y Estado en España», Madrid 1980, p. 104.

43. J. MANZANARES —ob. y ed. citds., p. 194— designa a este reconocimiento como de *autonomía* de la Iglesia; y de este reconocimiento de autonomía deriva la libertad de la Iglesia, descendiendo a una interesante exposición ca-

Lo que se está aceptando, en ese art. 1, n. 1 del Acuerdo jurídico, es a la Iglesia Católica tal como es. Ya el hecho de firmar los Acuerdos, con rango de Tratados internacionales, significa el reconocimiento implícito, pero evidente, de la Santa Sede como personalidad que, en el plano de las relaciones internacionales, representa a la Iglesia Católica. Ahora, en este precepto del Acuerdo, lo que se afirma —y utilizamos palabras de Mons. Rouco— es que «la Iglesia deber ser libre en relación con el Estado, que no puede ser dependiente de él en el campo de la realización de su propia misión», y, por consiguiente, «no puede tampoco depender de ningún otro poder humano: grupos sociales, organizaciones políticas, sindicales, culturales, la nación, el pueblo, la raza»⁴⁴. Es decir, una vez reconocida su existencia constitucionalmente, la Iglesia Católica tiene una presencia real en España y los poderes públicos podrán establecer con ella Convenios de Cooperación; ahora, en el primer Convenio que se otorga tras la Constitución, se añadirá que la Iglesia católica es también libre: para organizarse y para actuar conforme a su misión. «La libertad de la Iglesia de la que aquí se trata es —añade Mons. Rouco— la libertad «ad extra» o exterior de la Iglesia, que está en función de su Misión o —lo que es lo mismo— de su libertad interior, que no depende de ningún otro valor o instancia humana, aunque sirve a todas aquellas que se inscriban en el orden moral. Una libertad que no es puramente formal, sino una libertad real, es decir, que responda a las exigencias concretas de la historia»⁴⁵.

suística de esas libertades, hasta llegar al planteamiento del problema de colisión de derechos individuales e institucionales en defensa de su propia identidad, apuntando oportunas soluciones (vid. *ibidem*, pp. 198-218). Asimismo, cfr. C. CORRAL, ob. y ed. ctds., pp. 58-75. Pero antes, indudablemente, en el tiempo y en jerarquía normativa, está la mención de la Iglesia Católica en el art. 16, n. 3 de la Constitución; mención, que según L. SÁNCHEZ AGESTA —ob. y ed. ult. ctds., p. 134— «atiende únicamente a la constatación de un hecho sociológico». Mas esto, a mi parecer, es la afirmación de la notoriedad de su presencia, en cuanto personalidad jurídica, en el texto constitucional.

44. A. M. ROUCO VARELA, *La libertad de la Iglesia ante el Estado Español*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), p. 69.

45. *Ibidem*, p. 70. A continuación, Mons. Rouco, tras enumerar los derechos concretos cuya libertad de ejercicio se posibilita por los diversos Acuerdos, se plantea unos interrogantes que estima quedan abiertos, y que proceden de «la falta de una clara delimitación de lo que significa «derecho a organizarse libremente», así como de la constante remisión a la legislación del Estado «en todo aquello que se refiere a las instituciones asistenciales y docentes de la Iglesia». Se pregunta si el estatuto jurídico de la Iglesia es público o privado, remitiéndose, para resolver el problema, a la doctrina y ciencia jurídica, y sobre todo a la jurisprudencia, aunque se pronuncia el propio autor

El carácter público, pues, de la Iglesia Católica, a mi juicio, es manifiesto en el ordenamiento español y no problemático, pues notoria es su presencia en España, tal como Ella es, orgánica y funcionalmente. Los problemas aparecen, en cambio, cuando se plantea el alcance de las normas propias que de la Iglesia proceden, al entrar —no siempre de igual modo— en colisión con las normas del Estado, que tiende a ejercer de ordinario la soberanía sin limitaciones sobre su territorio y sobre los súbditos propios, muchas veces sin considerar y atender a la cualidad que éstos puedan poseer de ser al mismo tiempo súbditos —fieles— de la Iglesia Católica⁴⁶. A ésta, por otra parte, no ha dejado —a pesar de esas dificultades que se plantearán— de reconocerle el Estado su peculiar personalidad institucional, que pertenece al Derecho público, aunque la recepción de esa personalidad tendrá luego unos condicionamientos que el Estado mismo, desde su posición de legislador, le irá marcando, como delimitándole el perfil jurídico a esa personalidad, al quedar introducida en el ordenamiento jurídico interno de España. No necesita de inscripción en Registro alguno: su presencia jurídica, en el Estado español, ya la tiene supuesta el art. 16, n. 3 de la Constitución. El art. 1 n. 1 del Acuerdo jurídico se limita a reconocer el derecho que tiene a ejercer su misión y a ejercitar las propias actividades jurisdiccionales.

Por estas razones, más que preguntarse sobre la naturaleza pública o privada de la Iglesia en el ordenamiento español, lo que hay que preguntarse es la medida en que la actuación pública de la Iglesia queda limitada por la iniciativa legislativa del Estado en lo que tenga de unilateral aunque respete los Acuerdos con la Santa Sede, pues busca el Estado siempre su propia afirmación jurisdiccional, unas veces de modo legítimo, otras ilegítimamente cuando profesa en la praxis su absolutismo legislativo. Indudablemente, uno de los modos legítimos de limitarse el Estado es el Convenio, llámese Concordato, Acuerdo, o tenga cualquier otro nombre siempre que se haya originado bilateralmente. Si bien, alguna vez, a pesar de ese Convenio, no dejarán de existir amenazas unilaterales de que puedan ser vulneradas sus normas. Pero, a su vez, la Iglesia Católica opera, actúa de ordinario en cualquier territorio, a través de personas jurídicas que le pertenecen,

por una solución «favorable a la tesis de la 'publicidad' de la Iglesia en el actual ordenamiento jurídico español» (*ibidem*, cfr. pp. 76-77).

46. Sobre el monopolio del Estado en el ejercicio de su Jurisdicción sobre el territorio nacional, tuvimos ocasión de exponer el tema en anterior trabajo, refiriéndonos al entonces vigente Concordato. Vid. C. DE DIEGO-LORA, *Ambito de las jurisdicciones eclesiásticas y civil en el Concordato español de 1953*, «Ius Canonicum», vol. III (fasc. I-II), 1963, en especial pp. 509-538.

dijimos antes. Señala Lombardía, con visión profunda del problema, lo siguiente: «Es precisamente en este campo de los entes menores donde puede verse de una manera más concreta y tangible hasta qué punto el Estado es respetuoso con la libertad religiosa de sus ciudadanos, porque de poco serviría, por ejemplo, al católico español que vive en una pequeña localidad que el Estado reconozca la personalidad internacional de la Santa Sede como cabeza de la Iglesia Universal si las normas del Derecho estatal no reconocieran personalidad jurídica a la parroquia de su pueblo, que es la entidad concreta que atiende sus necesidades espirituales y es la destinataria de las aportaciones que él hace para ayudar a las necesidades de la Iglesia; lo mismo puede decirse de la asociación religiosa a la que en concreto pertenece...»⁴⁷. En consecuencia, es de observar, con este mismo autor, que «el n. 2 del artículo 1 del Acuerdo jurídico se ocupa de la personalidad civil de los entes de la organización oficial de la Iglesia. En este texto se parte del reconocimiento de la libertad de la Iglesia para proceder a su organización interna: ...y, sin solución de continuidad, se alude a la personalidad: «...que gozarán de personalidad jurídica civil...»⁴⁸.

Sólo, pues, podremos medir las verdaderas dimensiones que la libertad de la Iglesia tiene, en el ordenamiento español, contemplando la que posean las diversas personas morales de la Iglesia en los Acuerdos. Su relevancia, pública o privada, también nos lo descubrirán en particular los Acuerdos del Estado Español con la Santa Sede, y no porque éstos consideren a las personas morales eclesiásticas expresamente corporaciones de derecho público⁴⁹, sino porque reconocién-

47. P. LOMBARDÍA, ob. y ed. ctds., p. 101.

48. *Ibidem*, p. 117.

49. F. GARRIDO FALLA —ob. y ed. ctds., p. 22— sostenía que para estimar que la propia Iglesia Católica tuviera, en nuestro ordenamiento, la cualidad de Corporación de derecho público, «habría que redactar de otra forma el artículo 16, párrafo 3, del Anteproyecto constitucional». Lo mismo ocurre con el precepto ya aprobado de la Constitución; e igual habría que decir sucede con los entes eclesiásticos. Y es que ninguna de esas personalidades eclesiásticas se incorporan al Derecho interno español mutando su naturaleza —ni como Corporación pública ni como ente privado civiles—, sino, en el mejor de los casos, tal como se hallan en el propio Derecho canónico. Son recibidas en nuestro propio ordenamiento tal como son, comenzando por la Iglesia Católica misma. No es que nos encontremos ante una situación de reconocimiento del Derecho Canónico por el Estado en virtud de seguir el criterio de la remisión —que no deja, sin embargo, de darse en alguna hipótesis—, sino ante un claro ejemplo de aplicación de la recepción de instituciones canónicas por vía de presupuesto. Con este sentido —enseña J. FORNES, *El nuevo sistema concordatario...*, ob. y ed. ctds., p. 58—, en los Acuerdos «aparecen nociones —diócesis, órdenes,

dolas, en el mejor de los casos, en su propia configuración canónica, al permitirles trascender al área civil, les otorgue un tratamiento propio del Derecho público en vez del puramente privado, en atención a los intereses generales a los que sirven.

C. LA CONSIDERACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA ECLESIAÍSTICA SEGÚN LOS ACUERDOS PARCIALES SANTA SEDE-ESTADO ESPAÑOL

1. *El Acuerdo de 28 de julio de 1976*

Este Acuerdo, anterior en fecha a la reciente Constitución española, es significativo del cambio de mente producida en las relaciones Iglesia-Estado Español desde que éstas habían cristalizado en el Concordato de 1953. De un lado, en parte lo revisaba, mas de otro fue también preanuncio de las reformas que al respecto se avecinaban.

Como hizo notar, en aquel momento, De la Hera, junto a las materias que se regularon en este Acuerdo, «la decisión de revisión es, ante todo, política, hija de un cambio de mentalidad en el pueblo y en sus gobernantes»⁵¹. Ahora bien, aunque estas materias reguladas en nada parecen corresponderse con el objeto de nuestro presente trabajo, sin embargo, no dejan de tener con él alguna relación. En efecto, si de su exposición de motivos se advierte que estas materias

congregaciones religiosas, institutos de vida consagrada, etc.—, cuya precisa fijación sólo puede hacerlo, cabalmente, el ordenamiento jurídico-canónico». Esto no es lo mismo que decir que tengan todas en el Derecho español la misma calidad de reconocimiento y toda la libertad de actuación que el propio ordenamiento canónico postula para ellas. Aquí se encontrarán con las normas de Derecho español concurrentes, con las que entrarán algunas veces en colisión por imponerles límites o porque intenten invadir la normal esfera de actividad de las personas jurídico-canónicas. Lo que interesa contemplar es en qué medida el ordenamiento español las categoriza, no por calificaciones —públicas o privadas— *a priori*, que ni el propio Estado acierta siempre aplicar a las personas jurídicas de su interno ordenamiento, sino por la especial protección pública que les otorgue en cada caso por su propia legislación, en atención al interés general que desea proteger. Desde este punto de vista, la luz la proporcionan las normas de los Acuerdos.

50. Fue publicado en el n. 230 del *Boletín Oficial del Estado* de fecha 24 de Septiembre de 1976.

51. Cfr. A. DE LA HERA, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español*, «*Ius Canonicum*», XVI, n.º 32 (julio-diciembre 1976), p. 162.

sometidas a nueva regulación sólo tienen «prioridad y especial urgencia», y por esto se revisa el Concordato; en cambio, en la introducción del Acuerdo parcial, las Altas partes contratantes «se comprometen» también a seguir actuando en el estudio de las restantes materias hasta llegar, «cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato». Aquí está la conexión.

Esta unidad intencional de reforma legislativa por vía convencional es índice, pues, de que ninguno de los Acuerdos parciales son piezas sueltas, sin comunicación mutua, sino que estamos, como señala Fornés, ante «una unidad orgánica», ante «un único cuerpo normativo». Y alega este autor tres razones para apoyar su opinión: «a) porque los principios que los informan son los mismos; b) porque hay conexiones internas entre ellos y, en concreto, remisiones o referencias expresas al de 1976; y c) porque la primera parte de este último Acuerdo —es decir, su importante Preámbulo o Exposición de motivos— es común a todos e introduce no sólo el Acuerdo del 76, sino todos»⁵³.

Por estas razones, resulta explicable que, al tratar de la personalidad jurídica eclesial, traigamos aquí unas referencias que, si no decisivas, al menos ilustran del entorno jurídico en que se inserta el tema a considerar.

Cuando en el art. 1, n. 2 del Acuerdo de 1976 se establece el sistema de notificación previa de los nombramientos de Arzobispos y Obispos residenciales y de Coadjutores con derecho a sucesión, se descubren relaciones entre ordenamientos jurídicos primarios, por las que se manifiesta el deseo de mutuo entendimiento previo, por la relevancia pública que en la esfera jurídica del Estado español tienen esos nombramientos efectuados desde la sede jurídica de la Iglesia Católica. Tal influencia e interrelación de ordenamientos aún adquieren mayor patencia en lo que se dispone, en el n. 3 del mismo art. 1, respecto a la provisión del Vicario General Castrense.

Ese relieve jurídico que el Obispo tiene para el derecho interno español —lo cual se hace extensivo a «la persona a él equiparada en el Derecho Canónico»— conduce a un deber de notificación a la Santa Sede cuando «es demandado criminalmente» un Obispo (art. II, n. 2 del Acuerdo). Por otra parte, expresamente, en el art. II, n. 4, se expresa el reconocimiento y respeto, por el Estado español, de «la competencia privativa de los Tribunales de la Iglesia en los delitos que violan exclusivamente una ley eclesial conforme al Derecho Canónico».

53. J. FORNÉS, *La revisión concordataria en España mediante los Acuerdos de 1976 y 1979*, «Ius Canonicum», XIX, n.º 37 (enero-junio 1979), p. 21.

Se destaca, de ese modo, la relevancia pública que, para el ordenamiento jurídico español, gozan determinadas personas que pertenecen a la jerarquía ordinaria de la Iglesia, y cuya relevancia pública se acrecienta, no sólo por razón de esa dignidad debida a su jerarquía en el ordenamiento canónico, sino, sobre todo, porque son los que rigen las respectivas Iglesias particulares erigidas en el territorio español.

Ese reconocimiento, como efecto del expreso reconocimiento de un trato jurídico peculiar para con su cabeza, se deriva implícitamente para la persona jurídica Diócesis, Iglesia particular; y aun se evidencia de manera más significativa cuando explícitamente se reconoce y respeta la competencia privativa de los Tribunales de la Iglesia en los delitos que violen exclusivamente una Ley eclesiástica conforme al Derecho Canónico. El ejercicio de la jurisdicción eclesiástica en materia penal compete, en las Diócesis, a su Obispo, quien de ordinario la ejerce mediante órganos de justicia, cuya estructura jurídica pertenece a la organización propia de la persona moral eclesiástica, Iglesia particular.

De este modo resulta que en el ordenamiento jurídico español se introduce la figura canónica del Obispo residencial, lo que supone una especial y relevante misión jurídica respecto a la persona moral que va a regir y representar. Al mismo tiempo se reconoce, y expresamente se dice respetar, el ejercicio de una función jurisdiccional de índole punitiva a unos órganos de la estructura diocesana, que operan en territorio nacional en un ámbito de competencia ajeno al poder jurisdiccional del Estado.

2. *El Acuerdo sobre Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas*

La importancia que para la vigente Constitución española tiene el factor religioso, ha hecho que se haya contemplado específicamente, en uno de los Acuerdos de 3.1.1979, Santa Sede-Estado Español, «la asistencia religiosa a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas y el Servicio Militar de los clérigos y religiosos»⁵⁴. Tal asistencia «se

54. Este Acuerdo ha sido estudiado y comentado repetidamente por A. MOSTAZA RODRÍGUEZ, en los siguientes trabajos que citamos por orden de aparición: *Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos de 3 de Enero de 1979*, «Ius Canonicum», XIX, n.º 37 (enero-junio 1979), pp. 343-414; *Acuerdo sobre la Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos (3 de Enero de 1979)*, en VV.AA., «Los Acuerdos entre la Igle-

seguirá ejerciendo por medio del Vicariato Castrense», según reza el art. I del Acuerdo.

El Vicariato Castrense, se dice en el art. II, «es una Diócesis personal, no territorial». «Hasta la fecha, que sepamos —comenta Mostaza—, de ninguno de los veintitantos Vicariatos castrenses existentes, se afirma que sea una diócesis personal, afirmación que, a nuestro juicio, reviste una gran trascendencia»⁵⁵. Esa afirmación, de naturaleza jurídico canónica, la contempla este autor proyectada, fundamentalmente, en tres consecuencias distintas: una, que la potestad del Arzobispo, Vicario General Castrense, será «necesariamente *ordinaria y propia, no vicaria*, toda vez que la ejerce en nombre propio, al igual que los demás Obispos Residenciales respecto a su Diócesis respectiva»; otra consecuencia sería la de poder incardinar a los sacerdotes que se incorporen de modo estable a la Vicaría, «perdiendo la incardinación de sus respectivas Diócesis territoriales»; y, por último, sería asimismo «acorde con ese principio que el Arzobispo Castrense español ejerciese también su potestad judicial sobre sus súbditos»⁵⁶.

Esta implantación, en las Fuerzas Armadas del Estado Español, de una diócesis personal, supone que ésta extienda su jurisdicción no sólo a los militares en activo de Tierra, Mar y Aire, familiares suyos que vivan en su compañía, huérfanos o pensionistas y viudas mientras conserven tal estado, sino que también acoge a los fieles de uno y otro sexo, seglares e incluso religiosos, que presten servicios estables bajo cualquier concepto o residan habitualmente en Cuarteles, o en lugares dependientes de la Jurisdicción Militar⁵⁷.

Debe también tenerse en cuenta que los arts. II, III y IV del Acuerdo establecen, respectivamente, los distintos Oficios de que se compone la Diócesis personal, el procedimiento para designar al Vicario General Castrense, con presentación del Rey y nombramiento

sia y España», Madrid 1980, pp. 645-697; *La asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio militar de los clérigos*, en VV. AA. «Iglesia y Estado en España», Madrid 1980, pp. 245-266. Se ha de citar un último trabajo publicado sobre este tema: A. GIRALDEZ, *Consideraciones sobre la reforma del régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas*, «Ius Canonicum» XXII, n. 43 (1982), pp. 165-185.

55. A. MOSTAZA, *Acuerdo entre el Estado Español...*, ob. y ed. ctds., p. 375.

56. Vid. *Ibidem*. Fundamentalmente estas ideas son recogidas por A. MOSTAZA, en *Acuerdo sobre la Asistencia Religiosa...*, ob. y ed. ctds., p. 651; más resumidamente en *La asistencia religiosa...*, ob. y ed. ctds., p. 249.

57. Cfr. Art. II del Anexo I del Acuerdo parcial. Cfr. A. MOSTAZA, cuya doctrina se reitera en *Acuerdo entre el Estado Español...*, ob. y ed. ctds., pp. 392-395; *Acuerdo sobre la Asistencia Religiosa*, ob. y ed. ctds., pp. 669-673; *La Asistencia religiosa...*, ob. y ed. ctds., pp. 256-259.

por el Romano Pontífice; y, por último, el régimen de lo que podríamos calificar situación de Sede vacante.

Mediante el articulado de este Acuerdo, y el de sus dos *Anexos*, advertimos la relevancia de persona pública eclesiástica que para el Estado Español tiene el Vicariato General Castrense, hasta el punto de quedar integrado en el cuadro orgánico de sus Fuerzas Armadas, aunque no se confunda con ellas⁵⁸.

Cabe decir que la peculiaridad de esta diócesis personal no permite extender su tratamiento jurídico a otras estructuras de la organización de la Iglesia, sean de índole territorial o personal. Puede pensarse, y con razón, que su identidad, y las consecuencias que de esta identidad derivan, son irrepetibles. Ciertamente pensamos que es así, pero no sería legítimo, al mismo tiempo, prescindir de las repercusiones que se producen en las diversas diócesis erigidas en el territorio del Estado Español, una vez constituido el Vicariato Castrense, y que pueden conocerse por la lectura del texto de los Anexos del Acuerdo parcial. Tales repercusiones trascienden a su vez, en relación con el reconocimiento y respecto a las diócesis territoriales erigidas por la Santa Sede, a producir claros efectos jurídicos, calificables como de naturaleza pública y pertenecientes, por ende, al ámbito del propio derecho público del Estado.

Estos efectos, que trascienden al ámbito público del Derecho Eclesiástico del Estado español, proceden de los siguientes preceptos:

a) Del art. IV, n. 1 del Anexo I, que sienta el principio de ser la jurisdicción castrense «cumulativa con la de los Ordinarios diocesanos»; por cuya virtud, en sede civil, se ha de reconocer, esa jurisdicción de los Ordinarios diocesanos, en pie de igualdad con la jurisdicción eclesiástica introducida en la estructura orgánica de las Fuerzas Ar-

58. El *Tribunal Constitucional*, en su sentencia de 13 de Mayo de 1982 (Ponente, Magistrado Sr. Díaz Picazo), al mismo tiempo que hacía notar que el art. 16, n. 3 de la Constitución española «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales», sentó la doctrina de que el hecho de que en el Estado se preste asistencia religiosa católica a los componentes de las Fuerzas Armadas, «no sólo no determina lesión constitucional, sino que ofrece, por el contrario, la posibilidad de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y comunidades». Por ello, los Acuerdos de 1979 «regularon la asistencia religioso-pastoral a los miembros de las Fuerzas Armadas, sin que ello suponga limitación de la libertad religiosa para los no católicos»; y se admite la consideración de los Capellanes Castrenses como párrocos personales, «que queda en ese momento firmemente reglamentado, aunque no se desarrolle el punto específico relativo a si tales Capellanes Castrenses constituye un Cuerpo de Funcionarios del Estado, financiados por éste». (LA LEY, 3, 1982, 62-TC, pp. 889-900).

madras del Estado, lo que origina, para evitar problemas de coincidencia jurisdiccional, a') la necesidad de establecer una prioridad de jurisdicción a favor del Vicario General y Capellanes castrenses cuando se trata de lugares o instalaciones militares, aunque sean ocupadas circunstancialmente (art. IV, n. 2, párr. 1.º del Anexo I); y b') el que se prevea ya una futura regulación, de esa jurisdicción cumulativa, mediante los oportunos Acuerdos entre la Jerarquía diocesana y la castrense, efectivo reconocimiento de derecho público, por el Estado, de aquella Jerarquía;

b) Del art. IV, n. 2, párr. 1.º (segundo inciso), Anexo I, que sienta el reconocimiento, por parte del Estado, de la jurisdicción subsidiaria, por derecho propio, de los Ordinarios diocesanos y Párrocos locales, cuando falten o estén ausentes el Vicario General y los Capellanes Castrenses, con lo que esas personas jurídicas, que aquellos gobiernan y representan, gozan de una fuerza expansiva sobre una jurisdicción que, siendo de la Iglesia, se halla, sin embargo, inserta —sin confusión, es decir, manteniendo su propia e indeclinable identidad eclesiástica— en la misma estructura orgánica de las Fuerzas Armadas del Estado;

c) Del art. II del Anexo II, en cuya virtud, dada la condición sacerdotal de los Capellanes Castrenses y, por razón del lugar en que se hallan, quedan también sujetos a la disciplina y vigilancia de los Ordinarios diocesanos, quienes podrán incluso, aunque no sean súbditos suyos, sino de una Jerarquía diocesana inserta en las Fuerzas Armadas del Estado, adoptar respecto a ellos, en casos urgentes, las oportunas providencias canónicas, aunque deban seguidamente ponerlas en conocimiento del Vicario General Castrense.

3. *El Acuerdo sobre Asuntos económicos*

La totalidad de este Acuerdo instruye de lo que hemos venido reiteradamente sosteniendo: La Iglesia Católica y las personas jurídicas eclesiásticas son objetos de una especial consideración por el Estado Español, en atención a los servicios que prestan a los intereses generales del pueblo. La estimación del papel que la vida de la Iglesia Católica ha cumplido durante siglos en la vida de la nación, el ser la Confesión religiosa a la que pertenece la casi totalidad de los españoles, el respeto a las creencias de este pueblo y el afán de satisfacer sus legítimos deseos de que se facilite la vida de la Iglesia, no obstaculizando su acción social bienhechora, son aspectos que fueron bien tenidos en cuenta a la hora de suscribir este Acuerdo. Nada más lejos de la realidad, tras la lectura de su texto, que pensar que para el Es-

tado Español las personas jurídicas eclesiásticas son puros entes privados, sometidos al régimen común de las diversas personas de índole jurídico privada, reconocidas por el ordenamiento español.

No es nuestra misión, en este trabajo, entrar en un análisis de los beneficios que se otorgan por el Estado a las instituciones eclesiásticas, estudio propio de una bibliografía especializada en temas fiscales sobre todo. Nos basta, pues, señalar las líneas generales, que muestran, no una situación de indiferencia por parte del Estado, sino, al contrario, de cooperación decidida y de respeto acabado, por otra parte, con la libertad misma de la Iglesia.

Por un lado, en la introducción del Acuerdo, se menciona la necesidad de revisar el sistema de aportación económica del Estado Español a la Iglesia Católica, a la hora de sustituir el Concordato de 1953 por los nuevos Acuerdos; de otro, no puede desconocer el Estado las obligaciones jurídicas contraídas en el pasado, mas tampoco desea prolongarlas indefinidamente. De aquí que desee «dar nuevo sentido» a los títulos de aportación económica, y, por ende, al sistema de llevarla a cabo.

Señala Piñero Carrión que «nada se dice de si ha desaparecido el *título de indemnización* por las desamortizaciones, y tal vez podríamos decir que se ha eludido el tema doctrinal». Para este autor sólo ha quedado como fundamento el jurídico positivo procedente del Acuerdo, con un «carácter netamente contractual, sean cuales fueran las razones éticas y morales, e incluso jurídico-naturales que apoyasen ese contrato». Y añade: «tampoco es afirmado expresamente ahora el otro *título de contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación*, si bien se entrevé en el fondo como verdadero único título real que apoya la dotación y toda ayuda del Estado a las Iglesias»⁵⁹.

A juicio de Mostaza, «lo que justifica plenamente la subvención estatal a la Iglesia es la actividad de ésta en pro del bienestar de la sociedad»⁶⁰. Y añade algo más adelante: «Es evidente que estas actividades de la Iglesia en pro del bienestar del hombre, de su perfeccionamiento humano —natural y espiritual—, de su cultura, son de interés público o verdaderos servicios públicos que presta a la sociedad y que por ello es acreedora a la ayuda económica del Estado, sea éste confesional o aconfesional»⁶¹. En efecto, ese nuevo espíritu, del que

59. J. M. PIÑERO CARRIÓN, *La dotación de la Iglesia por el Estado en los nuevos Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), p. 312. Los subrayados son del autor.

60. A. MOSTAZA RODRÍGUEZ, *Sistema español de dotación estatal a la Iglesia*, en VV. AA., «Iglesia y Estado en España», Madrid, 1980, p. 170.

61. *Ibidem*, p. 171. En nota a pie de página se hace una referencia al inte-

hace mención el Acuerdo, es el que da *nuevo sentido* a los títulos de la aportación del Estado a la Iglesia, no siendo otro, en opinión de Martín de Agar, que «el que informa los principios del ordenamiento español en materia religiosa, en concreto la valoración positiva del fenómeno religioso, que trae como consecuencia la protección del interés religioso de los ciudadanos, a cuya satisfacción tienden las organizaciones confesionales, cuya existencia y actividad tienen por ello un inequívoco interés social, tanto mayor cuanto más arraigadas se encuentren»⁶².

Este Acuerdo «sobre asuntos económicos» es un ejemplo de la colaboración que el Estado aconfesional puede prestar a la Iglesia, sirviendo así las actitudes y creencias de los ciudadanos. Pero asimismo da noticia de la importancia que el fenómeno religioso tiene en la sociedad española hasta el punto de conceder un tratamiento jurídico en materia económica a la Iglesia Católica, en cuanto tal, y a las personalidades jurídicas eclesiásticas, que denota que, para el Estado, estas personas jurídicas gozan de una relevancia tan acusada que las hace merecer una consideración jurídica económica peculiar, propia del derecho público. Así ocurre con el Acuerdo:

a) En primer lugar, cuando su art. I reconoce a la Iglesia el poder libremente recibir prestaciones de sus fieles, organizar colectas públicas y recibir limosnas y oblaciones. Ciertamente que la Iglesia tiene, antes de este reconocimiento, tal derecho con relación a sus fieles, así como el de ser titular de bienes, pero como, con razón hace notar Arza, «si un Estado no reconoce este derecho, éste puede quedar inoperante, porque el Estado puede impedir su ejercicio», e incluso le es posible «someter a la Iglesia a una normativa en orden a la adquisición de bienes aun de sus fieles, violando el derecho que ella tiene de pedirles y aun exigirles una participación en sus bienes para la consecución de sus fines»⁶³. Por ello, este autor entiende que la norma «es enormemente importante, en cuanto reconoce un derecho nativo de la Iglesia y a ésta le da la posibilidad de llevar a la práctica el ejercicio de un derecho innato a ella»⁶⁴. Pero aún va más allá la norma convenida, al reconocer la posibilidad, a la Iglesia católica, de «organizar colectas públicas y recibir limosnas y donaciones, sean fieles o no los donantes»;

resante artículo del profesor PÉREZ DE AYALA, *Diversos sistemas para las relaciones económicas entre la Iglesia y el Estado*, en «Ya», del 26.1.1973, pp. 5 y 6.

62. J. T. MARTÍN DE AGAR, *Notas sobre la cooperación económica del Estado con la Iglesia Católica*, «Ius Canonicum», XXI, n. 42 (julio-diciembre 1981), p. 788.

63. A. ARZA, *El sistema de aportación estatal*, en VV. AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 608.

64. *Ibidem*, p. 609.

b) Sin entrar en detalles sobre el sistema o sistemas de cooperación económica con que el Estado se compromete en el art. II a colaborar con la Iglesia, el hecho del compromiso adquirido es de por sí suficientemente significativo.

Se ha dicho, por la Declaración de la Conferencia Episcopal Española de 23 de enero de 1973⁶⁵, que esta ayuda económica, que recibe del Estado la Iglesia católica en España, no la considera «un privilegio». Como ha señalado Mostaza, la obligación, que el Estado asume, «está enmarcada en el principio constitucional de la libertad religiosa y, por consiguiente, ni implica ningún privilegio para dicha Iglesia, ni discriminación alguna respecto a las demás Confesiones»⁶⁶. En efecto, autorizada en España por el art. Séptimo, n. Uno, de la ya mencionada Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad religiosa, la posibilidad de establecer Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro público, a este fin creado en el Ministerio de Justicia, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, nada se opone a que en dichos Acuerdos o Convenios, teniendo en cuenta el ámbito y número de creyentes, según hayan alcanzado esas Confesiones arraigo en España, puedan también establecerse parecidas cláusulas o normas de cooperación económica.

El Estado Español, respetuoso de la libertad religiosa, considera compatible su actitud aconfesional con la protección a los ciudadanos también en sus creencias, para lo que habilita medios de ayuda económica, en este caso concreto a la Iglesia Católica, expresión del interés que el Estado muestra por el factor religioso, como integrante de los sentimientos de la mayor parte del pueblo español, al cual corresponde la soberanía nacional, según el art. 1, n. 2, de la vigente Constitución española. La colaboración económica es muestra eficaz del respeto que los legisladores y gobernantes tienen para la propia Constitución, a la vez que índice de que su art. 16 ha merecido en la práctica ser objeto de observancia, poniendo en evidencia, una vez más, que el llamado dinero público posee también la misión honrosa de atender los intereses más íntimos y profundos de las personas que integran el pueblo español, aunque no sean los propios órganos del Estado los encargados directamente del uso y administración que de ellos se haga, sino limitando su misión a ordenar globalmente su atribución a la Iglesia.

65. Cfr. *La Iglesia y la Comunidad política*, en I. MARTÍN, *La Iglesia y la comunidad política*, Madrid 1975, p. 35.

66. A. MOSTAZA RODRÍGUEZ, *Sistema español de dotación...*, ob. y ed. ctds., p. 173.

c) El artículo III del Acuerdo dispone la no sujeción, de ciertas actividades de personas jurídicas eclesiásticas, a determinados impuestos, aquellos que recaen sobre la renta o sobre el gasto o consumo. Por otra parte, el artículo IV establece un sistema de exenciones tributarias a favor de determinadas personas jurídicas eclesiásticas, sobre cuyas exenciones no es tarea nuestra, en el presente trabajo, detenernos en su análisis⁶⁷. Lo que sólo deseamos aquí poner de relieve es el tratamiento jurídico beneficioso que resulta del presente Acuerdo en relación a determinados bienes y actividades de las personas jurídicas eclesiásticas, que, de carecer de esta cualidad, quedarían gravadas fiscalmente de bien diversa manera.

En el sentir de César Albiñana, la «modalidad de 'no-sujeción' tributaria sirve para reconocer, implícitamente, que la respectiva entidad —pública o privada— es prestadora de bienes sociales y/o públicos —según la clasificación que se adopte— y, por tanto, no ofrece capacidad económica susceptible de gravamen fiscal»⁶⁸. Se aplica a la Iglesia no un régimen privilegiado, sino una categoría general jurídica, la «no-sujeción» al impuesto, cuando se entiende que la capacidad económica no conlleva una capacidad contributiva. La no sujeción es pues un reconocimiento de esa cualidad carencial de capacidad contributiva, esta vez aplicada a unos tipos de actividad y operaciones de la persona jurídica eclesiástica especialmente designados en el Acuerdo: «He aquí, por tanto, cómo se inicia con la Iglesia Católica el otorgamiento de la exoneración tributaria para aquellas actividades, adquisiciones y demás operaciones de contenido económico al estricto servicio —rectamente entendido— del interés general o del bien común, esto es, tal y como el propio Estado lo preste o lo pueda prestar»⁶⁹.

Esa idea de finalidad está presente asimismo en las exenciones del impuesto sobre sucesiones, donaciones y transmisiones patrimoniales (letra C del n. 1 del art. IV del Acuerdo). Junto al elemento subjetivo —que se trate de entes eclesiásticos enumerados en el n. 1 del art. IV—, «aparece como elemento objetivo y hecho condicionante, para la efectividad de la exención —según enseña Ernesto Lejeune—, el fin de la adquisición, no siendo por tanto suficiente la adquisición por título oneroso o gratuito de la Iglesia o las personas morales que

67. En los trabajos que citamos en este Apartado C. III, a pie de página, como bibliografía especializada en materia tributaria según el Acuerdo que ahora se estudia, se atiende debidamente al estudio pormenorizado de los diversos beneficios fiscales convenidos.

68. C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, *Régimen tributario*, en VV. AA., *Iglesia y Estado en España*, Madrid 1980, p. 196.

69. *Ibidem*, p. 197.

la integran»⁷⁰. Esto quiere decir que, para el Estado español, adquiere un cierto reconocimiento, de estimación social, determinadas actividades de la Iglesia, aquellas más directamente enlazadas con el cumplimiento de fines estrictamente religiosos como son el culto mismo a Dios, el sagrado apostolado, el ejercicio de la caridad; también cuando esas actividades patrimoniales tienden a la sustentación de los ministros sagrados, llamados por el precepto, en su conjunto, «Clero». Se protege, entonces, fiscalmente tales actividades beneficiándolas con normas de exención tributaria, cuya concesión, por afectar a un ámbito público de orden fiscal, pertenece al derecho público del Estado.

Esas exenciones, cuando benefician a determinados entes eclesiásticos, en relación a la contribución territorial urbana (letra A) del n. 1 del art. IV) y a las contribuciones especiales y tasas de equivalencia (letra D del n. 1 del art. IV), están contemplando ciertamente el elemento subjetivo pero también el objeto o bien exento, en razón a esa misma idea de finalidad, marcadamente religiosa o de servicio al sostenimiento del Clero, que se aprecia en la redacción del texto del precepto del Acuerdo. Por esto, Albiñana emite la siguiente opinión: «Sin entrar en un mayor análisis... de la propia pormenorización de las entidades o personas eclesiásticas con derecho a las exenciones por contribución urbana según el Acuerdo, se indica que todas ellas se establecen en función de la adscripción o afectación de los bienes inmuebles a los expresados destinos, empleos o usos, sin que, por tanto, se tenga en cuenta la titularidad dominical de los mismos»⁷¹. En el mismo sentido se manifiesta otro autor, De Luis, cuando reconoce que si bien las excepciones reconocidas en el Acuerdo son subjetivas, sin embargo, «al mismo tiempo tienen, casi siempre, un condicionamiento objetivo, en cuanto se limitan a bienes afectos a determinados

70. E. LEJEUNE VALCÁRCCEL, *Aspectos fiscales de los nuevos acuerdos de la Iglesia Católica con el Estado Español*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), p. 336.

71. C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, ob. y ed. ctds., p. 202. «No hace falta decir —aclara E. LEJEUNE VALCÁRCCEL, ob. y ed. ctds., p. 332— que la calificación jurídica de estos Entes a los efectos de poder disfrutar de la exención deberá hacerla la Administración en función exclusivamente de los conceptos elaborados por el Derecho canónico. Es más, podría decirse que, en puridad, no debe existir una labor interpretativa previa a los efectos de calificación jurídica, sino que estamos ante una calificación automática..., sin que la Administración pueda diferir del criterio canónico de calificación. Únicamente la Administración podrá comprobar si la calificación canónica ha sido correctamente efectuada de acuerdo con los conceptos canónicos, pero no podrá alterar éstos».

usos o a actividades encaminadas a la obtención de unos fines concretos»⁷².

Esa finalidad de las actividades de la persona jurídica eclesiástica, esa destinación de determinados bienes eclesiásticos al servicio de la labor estrictamente religiosa, justifica las exenciones acordadas, lo cual se puede entender que no ocurre en las hipótesis del párrafo segundo de la letra B) del n. 1 del art. IV; en estas cabe contemplar el aspecto de ganancia patrimonial enfrentada a la consideración del servicio que, en hipótesis, esas ganancias puedan prestar. En cambio, la utilidad pública que el servicio religioso ofrece a la sociedad en general, y en particular a los creyentes españoles, se pone también de relieve cuando se prevén por el n. 2 del art. IV las deducciones en el

72. F. DE LUIS DíEZ-MONASTERIO, *Régimen tributario de la Iglesia y de los entes eclesiásticos*, en VV. AA., *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980, p. 629. Este mismo autor se plantea el tema de la justificación de estas exenciones, entendiéndolo que pueden considerarse «exenciones políticas, porque tienen su origen en el acuerdo»; pero añade que «en la mayoría de los casos cabría defender también que estas exenciones habría que catalogarlas entre las que se justifican por consideraciones de política social, dados los beneficios que para la sociedad se derivan de la actividad religiosa». Incluso estima que estas exenciones pudieran «considerarse de técnica tributaria», pues toda tributación «se basa, fundamentalmente, en el concepto de capacidad económica, entendiéndolo por tal la posibilidad que le queda a una persona para destinar parte de sus ingresos a las necesidades públicas una vez que ha satisfecho sus necesidades esenciales». (Cfr. *Ibidem*, p. 627). Estas consideraciones conducen, a juicio del mismo autor, a sostener lo siguiente: «Toda la actividad de la Iglesia está consagrada al bien común y al servicio de la sociedad, por lo que los recursos que se detraigan de la Iglesia por vía impositiva supondrán una disminución de su capacidad para actuar al servicio de la sociedad. En el campo privado, mediante los impuestos, se detraen de los particulares recursos que hubieran sido utilizados en beneficio propio, para destinarlos a financiar bienes o servicios que van a beneficiar a toda la comunidad. Pero en el caso de la Iglesia no se produciría esta transformación, sino que se sustituirán unos servicios por otros que no tendrían más interés desde el punto de vista social» (*Ibidem*, p. 628).

Pensamos, sin embargo, que esta razón de falta de capacidad económica justificaría la exención de los impuestos reales o de producto, sobre la renta y sobre el patrimonio, establecida en el art. IV del Acuerdo, n. 1, letra B primer párrafo, pero no en las excepciones de las hipótesis que el propio precepto enumera bajo las letras A) C) y D), en las que el destino de los bienes o el servicio que prestan a los ministros sagrados es lo que parece justificar la exención, en cuanto ese destino o esos servicios posibilitan el desenvolvimiento normal de la vida religiosa de los creyentes españoles, sin gravámenes para los lugares de culto y otros locales que están íntimamente relacionados con la vida religiosa, como son los que sirven de vivienda o están dedicados a la formación de aquellas personas cuyas actividades y actitudes públicas se designan como propias de servidores de la Iglesia Católica.

impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a favor de las donaciones que se hagan a estos entes eclesiásticos, siempre que las cantidades donadas se destinen asimismo al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad.

No deja de existir, en este art. IV del Acuerdo sobre asuntos económicos, una cierta resonancia del art. I, nn. 1, 2, 3 y 4, pfs. primero y segundo, del Acuerdo jurídico: tanto en lo que se refiere a la personalidad jurídica de los entes eclesiásticos descritos, como a las garantías de ejercicio, que se ofrecen en este Acuerdo jurídico, respecto a las actividades propias de la Iglesia, en especial las de culto, jurisdicción y magisterio. En cambio, ese tratamiento equivalente, que se hace al art. V del Acuerdo económico, de las Asociaciones y Entidades religiosas no comprendidas en el art. IV y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, etc., a efectos fiscales, que resulta ser análogo al que reciben en el ordenamiento jurídico-tributario español las entidades sin fin de lucro, y en todo caso el que se concede a las entidades benéficas privadas, tiene resonancias de lo que asimismo se dispone en el párr. tercero del n. 4 del art. I del Acuerdo jurídico, sobre «las Asociaciones, y otras entidades y Fundaciones religiosas»; este precepto del Acuerdo sobre asuntos económicos no deja de estar ya contenido, por lo menos lo relativo a instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia, en el art. V, n. 1, párr. segundo del Acuerdo jurídico.

La relevancia, en el Derecho fiscal del Estado español, de las personas jurídicas eclesiásticas, no es idéntica, pues, para todas ellas, sino que depende, de forma muy acusada, de su posición dentro de la estructura misma de la Iglesia Católica y del peculiar destino o finalidad de sus actividades y operaciones según la diversa trascendencia que tengan para la vida y servicio religiosos de los ciudadanos, lo que arrastra consecencialmente connotaciones diversas de orden tributario.

d) Por último, esa relevancia pública que el Estado reconoce a la persona jurídica Iglesia Católica y a gran parte de las personas morales eclesiásticas, en materia económica y tributaria, se pone de manifiesto, una vez más, en el art. VI del Acuerdo sobre Asuntos Económicos. En este precepto se proyecta en el futuro el origen convencional de estas normas económicas, proveyendo, para la resolución de las dudas o dificultades que puedan surgir, en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, al común entendimiento entre la Santa Sede y el Gobierno español, es decir, al común acuerdo de las dos altas partes contratantes que suscribieron el propio Acuerdo.

Este modo civilizado de proceder, en relación con la marcha fu-

tura del Acuerdo, ante las incógnitas que cualquier régimen jurídico nuevo puede hacer surgir, es, por parte del Estado, significativo de la confianza que le ofrece el sistema pacticio fuente misma del Acuerdo parcial; para la Iglesia supone a su vez un acto de confianza en las buenas disposiciones pacticias que el Estado procurará conservar en medio de las contingencias que puede ofrecer, en el tiempo, la comunidad política. El sistema nos parece que resulta muy positivo, máxime cuando en el propio art. VI de este Acuerdo se establece un principio inspirador para resolver toda duda o dificultad de interpretación o aplicación que pueda presentarse: «inspirándose para ello —se prescribe— en los principios que lo informan».

Se trata, pues, de conservar intacto el espíritu contractual con que ha nacido el Acuerdo y mantenerlo con fuerza operativa a lo largo de toda su vigencia. Se mantiene el protagonismo dual de los contratantes, el mismo protagonismo que generó el Acuerdo, durante toda su vigencia, impidiendo que interpretaciones o aplicaciones unilaterales puedan en el futuro desvirtuarlo. De este modo, me permito decir que el Acuerdo quedó formulado formalmente cuando se suscribió, pero su tracto de gestación se proyecta en el tracto de su desarrollo, en lo que se refiere a las dudas de interpretación o aplicación. En el Acuerdo habrá que distinguir, en relación a su proyección de futuro, dos aspectos: primero lo literalmente pactado, que es texto legislativo permanente, mientras conserve su vigencia; y, de otro, lo que este texto contiene de principios informantes, los cuales seguirán siendo fuentes de orientación y criterios de los nuevos pactos que se suscriban para solventar las dudas y dificultades que se planteen.

Desde este punto de vista hay que afirmar la *naturaleza dinámica del Acuerdo parcial sobre asuntos económicos*, pues no se limita a normatizar estáticamente unas relaciones peculiares de la Iglesia y el Estado, sino que prevé, para el futuro, una función decisoria que recae sobre aquellas cuestiones que fueron imprevisibles, atribuidas a un órgano consensual de decisión, de naturaleza bilateral. Con esto, las partes contratantes se prorrogaron el poder jurídico de proseguir otorgando nuevos convenios en ámbito de interpretación y aplicación, para cuya función se reconocen receptores, en el propio Acuerdo originario, de los principios informantes que han de servirle de inspiración al objeto de ser fieles a este Acuerdo basilar.

El valor de los principios informantes es, en primer lugar, asegurar la fidelidad a lo originariamente convenido en el Acuerdo; en segundo lugar, sin embargo, vienen a cumplir una misión práctica, facilitadora de los sucesivos convenios o pactos interpretativos y de aplicación, evitando, en lo que resulte posible, la falta de entendimiento mutuo que haga inviable el desarrollo pacticio del Acuerdo. Invocados

los principios informantes, si no se llega al pacto secundario que la dificultad o duda plantee, más bien se deberá ya a la resistencia u oposición de alguna de las partes contratantes, y no porque se carezcan de criterios legislativos sobre los que asentar con certeza dicho pacto.

Este *modus procedendi*, de naturaleza convencional, ha dado ya sus frutos positivos —a pesar de la dificultad de calificación jurídica que se presentaba— en el Acuerdo para la Aplicación del Impuesto sobre Sociedades a las Entidades eclesiásticas, elaborado por la Comisión Técnica Iglesia-Estado español, de fecha 10 de octubre de 1980⁷³. Las entidades eclesiásticas, a este efecto, se deben inscribir en el Índice de Entidades que, según el art. 21 de la Ley del Impuesto, ha de llevarse en cada Delegación de Hacienda. Precisamente Martín de Agar, apoyándose en el art. I, n. 2, del Acuerdo jurídico, estima que «las entidades que forman parte de la estructura jerárquica de la Iglesia, no tienen obligación ninguna de inscribirse en dicho Registro, por lo que su inscripción en el Índice de Entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades, pensamos que deberá practicarse al presentar la primera declaración del impuesto»⁷⁴.

El Acuerdo jurídico, aunque se haya concebido con propia autonomía, por tratar de temas sustanciales de naturaleza jurídica —como son, por ejemplo, el jurisdiccional de la Iglesia para el ordenamiento español y el del reconocimiento de las diversas personas jurídicas eclesiásticas, mediante las cuales se desenvuelve gran parte de la actividad de la Iglesia—, ha de pesar a la hora de llevar a cabo la tarea de interpretación y aplicación de los restantes Acuerdos, y en concreto el que versa sobre Asuntos Económicos. Por esta razón, en estos pactos interpretativos y aplicativos, ha de ser tenido en cuenta este Acuerdo jurídico, por sus otorgantes, junto con *los principios informantes* que vemos están contenidos en el Acuerdo Económico, tales, son, sin un deseo de exhaustividad, el *principio de colaboración económica* del Estado a la Iglesia, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa (cfr. art. II del Acuerdo); *el principio de libertad de la Iglesia para recabar fondos* gratuitamente de sus fieles y organizar colectas públicas (cfr. art. 1); *el de no sujeción unas veces, y otras exención de impuestos*, atendiendo a criterios subjetivos, es decir a la índole de la personalidad que tiene el ente moral eclesiástico en la organización de la Iglesia, y sirviéndose también de los criterios objetivos que

73. Para el conocimiento de este Acuerdo, y de lo que en él se dispone, cfr. J. T. MARTÍN DE AGAR, ob. y ed. ctds., pp. 804-807.

74. *Ibidem*, p. 807.

proporciona la finalidad de las actividades y operaciones que las personas jurídicas eclesiásticas lleven a cabo: así ocurre cuando se trata de actividades públicas de gobierno de las autoridades eclesiásticas, en lo relativo a la enseñanza y formación de las personas que se dedican o están destinadas institucionalmente al servicio de la Iglesia Católica, en lo que se refiere a destinación al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad.

Estos principios permiten, a la persona jurídica eclesiástica, que reciba un tratamiento de derecho público peculiar en materia tributaria, que le autoriza a tener una presencia jurídica en el concierto social equivalente a un reconocimiento jurídico público de su personalidad y de sus actividades características (art. III y IV del Acuerdo); en cambio, en otras hipótesis —los del art. V— rige un criterio jurídico propio del derecho privado, en razón al principio de igualdad, que se establece en relación con las entidades sin fin de lucro, y en todo caso con las entidades benéficas privadas.

4. EL ACUERDO SOBRE ENSEÑANZA Y ASUNTOS CULTURALES

Proclamado en la Constitución, en su art. 27, n. 1, la libertad de enseñanza, en este mismo artículo, en su n. 3, se garantiza «el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Fiel trasunto de este principio constitucional es el párr. primero del Art. I de este Acuerdo parcial, que sienta el respeto a ese derecho fundamental de los padres, a la luz del principio de libertad religiosa. No es que el Estado se desentienda de la enseñanza, sino que el Estado en ese contexto de libertades asume, como enseña Hervada, «su propio papel sin invadir el de la sociedad. Y este papel del Estado es el mismo que el que tiene respecto de los derechos humanos y de las demás libertades: el Estado debe reconocer, garantizar y regular el ejercicio de la libertad de enseñanza»⁷⁵. «Estos principios —ilustra José Luis

75. J. HERVADA, *La libertad de enseñanza: principio básico en una sociedad democrática*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), p. 238. «Para construir una sociedad verdaderamente libre —indica este autor (*ibidem*, p. 234)— es indispensable que la ciencia y la cultura estén en manos de la propia sociedad. Esto es lo que, en su radicalidad, quieren decir las libertades sobre el pensamiento filosófico, científico y cultural, la libertad de las conciencias y la libertad religiosa. Los sistemas culturales, la ciencia, la decisión de vivir

Santos— de libertad de enseñanza, libertad religiosa y libertad de enseñanza de la religión son, por tanto, verdaderamente constitucionales, entran en el compromiso de los partidos políticos parlamentarios autores de la Constitución, y, a su vez, son expuestos, si bien no con escasas matizaciones, en los programas educativo de los propios partidos políticos»⁷⁶.

Con arreglo a estos presupuestos, que la Constitución apoya, el Acuerdo que analizamos contiene una serie de prescripciones, que conviene considerar prescindiendo del tema, indicado aquí con carácter general, de la libertad de enseñanza y el de la enseñanza religiosa en concreto; sobre ello existe una abundante bibliografía, así como también se posee un conjunto documental de carácter doctrinal, ya de cierta importancia, confeccionado, en diversos momentos, por la Conferencia Episcopal Española, y más específicamente por su Comisión Episcopal de Enseñanza⁷⁷.

El análisis del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales, desde la perspectiva que en el presente trabajo nos interesa, es decir, el de la relevancia pública de la actividad de la Iglesia y de las personas morales eclesíásticas, cuando redundando a su vez en la relevancia pública de las mismas personas jurídicas, posee como dos distintos bloques de objetos de tratamiento jurídico, que cada uno de ellos posee especialísima importancia: el de la Enseñanza y el del Patrimonio histórico, artístico y documental.

Antes, incidentalmente, habrá de pararse la atención, para proseguir de inmediato hacia el objetivo propuesto, en dos preceptos del Acuer-

según conciencia, el culto a Dios pertenecen a la persona, no al Estado, porque son aspectos de un derecho que está en la raíz de todos ellos: el derecho a ser persona».

76. J. L. SANTOS, *Enseñanza de la Religión*, en VV.AA. «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 452. Este autor, al afirmar que el hombre tiene el derecho a la libertad y obligación de buscar la verdad, sostiene a la vez, fundadamente, que «la tarea formativa tiene que ser integral», y esta tarea de formación ha de ocupar los aspectos más trascendentales del hombre; en consecuencia, «la incorporación de lo religioso y moral en la formación y educación de la persona es planteada como un *derecho ciudadano* y no *derecho familiar* más que como un postulado puramente religioso». Las estructuras política, jurídica o religiosa —añade— «no tienen otro sentido que la ayuda y colaboración con la persona y familia en orden a obtener precisamente su bien integral. En el momento de querer salvar y garantizar los derechos humanos y familiares, sería verdadera ironía expresarlos en meras palabras y no garantizarlos auténticamente en la realidad práctica» (*Ibidem*, cfr. pp. 448-450).

77. Esa bibliografía y esos documentos de la Jerarquía eclesíástica española encuentran su precisa referencia en los diversos trabajos que se citan a pie de página en este mismo apartado.

do que, sin incidir directamente en el tema de la personalidad —al menos no nos permiten obtener de momento alguna consecuencia aplicativa para nuestras actuales consideraciones—, se presentan, sin embargo, con destacada trascendencia: son los preceptos contenidos en el art. I, párr. segundo, y en el XIV del Acuerdo.

En efecto, ese art. I, párr. segundo, sienta, para el campo de la educación, un principio general de respeto a los valores de la ética cristiana, lo cual engendra para el Estado un compromiso que ha de observar en los Centros docentes públicos en los que imparte las enseñanzas correspondientes: el Estado es aquí el destinatario de la norma. Como ha entendido González del Valle, tal compromiso, en relación con la educación, «no necesita tampoco el apoyo de la confesionalidad católica del Estado Español, siendo su actual apoyo el que, como señala el art. 16, n. 3 de la Constitución, 'los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española', y el principio de libertad religiosa, que acoge ese mismo artículo en su número primero»⁷⁸.

De otra parte, el art. XIV sienta otro precepto que presenta cierta analogía con el anterior, si bien sea referido a los medios de comunicación social del Estado. En este caso, el compromiso que se adquiere por el Estado es de vigilancia, a fin de que por esos medios de comunicación social, al expresarse, respeten los sentimientos de los católicos⁷⁹.

En aquel primer precepto se marca al Estado un rumbo, en su política educativa, de carácter positivo: desenvolver sus tareas de enseñanza, utilizando el cauce del respeto a la ética cristiana; en el citado art. XIV, en cambio, el deber del Estado se reduce a prestar una vigilancia, que sugiere a su vez la necesidad al menos de unas normas disciplinarias que permitan al Estado mismo no sólo velar sino hacer efectiva dicha tarea de vigilancia: en estos casos, los destinatarios de la ley que impone el respeto no son otros sino sus medios de comunicación social, a los que se les obliga a tener en cuenta y respetar los sentimientos de los católicos, quedando el propio Estado al cuidado de que se cumpla tal observancia.

Así se pone de relieve cómo el factor religioso, bajo el principio de libertad, representa para el Estado, en razón a la población cató-

78. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *La enseñanza en el Acuerdo de 3 de Enero de 1979*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), pp. 245-246

79. En relación a este tema, vid. C. SORIA, *Los Acuerdos Iglesia-Estado en materia de información*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), pp. 276-298; A. MONTERO, *Medios de comunicación social*, VV.AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, pp. 553-568.

lica mayoritaria de España, un doble compromiso: de respeto por su parte en lo educativo, y de vigilancia para que ese respeto sea observado por sus propios medios de comunicación social, los cuales han de expresarse públicamente en un ámbito de libertad, si bien con los límites con que esa libertad de expresión no deja de quedar configurada por el art. 20, nn. 3 y 4 de la Constitución: entre tales límites se halla el respeto a los sentimientos religiosos de la católicos, según el art. XIV del Acuerdo que estudiamos, el cual es en rigor ley que desarrolla, en una de sus dimensiones —la religiosa en cuanto referida al Estado—, el derecho de expresión y difusión libre de pensamientos, ideas y opiniones⁸⁰. Se pone así de relieve, por tanto, cómo el Estado no es indiferente al contenido mismo de la tarea docente y a la difusión pública de ideas, puesto que ello se ejercita y es dirigido prácticamente a unos ciudadanos, e hijos de éstos, que son católicos en su mayoría, aparte del respeto que todo hombre merece en relación a sus personales convicciones religiosas⁸¹. Estos temas de libertad religiosa, y libertad de expresión en los medios de comunicación social, son de tal importancia para el propio Estado, que el citado art. XIV prevé que sobre esta materia puedan ser otorgados oportunos acuerdos con la Conferencia Episcopal Española.

Observamos, de este modo, cómo la importancia del factor religioso en la comunidad política, a efectos especialmente educativos y de expresión y difusión de opiniones e ideas, es tan relevante que el Estado no sólo llega a un Acuerdo con la Iglesia Católica al respecto, sino que en dicho Acuerdo se va poniendo de relieve, a través de su articulado, que también las personas jurídicas eclesióásticas menores, que se integran en la universalidad del ente moral Iglesia Católica, en estas materias educativas, reciben por el Estado consideraciones jurídicas peculiares, propias del derecho público.

Así sucede en el presente Acuerdo:

a) En relación con la persona moral Conferencia Episcopal Española hay que hacer notar que su mención —tanto en este art. XIV,

80. Vid. J. CALVO ALVAREZ, que en su trabajo *Orden público y factor religioso en la Constitución española*, Pamplona 1983 (en especial cfr. pp. 256 y ss.), analiza y perfila con indudable acierto, entre otros temas del vigente derecho constitucional español, el de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación social.

81. Señala C. SORIA —ob. y ed. ctds., p. 283— que este deber, asumido por el Estado, «parece sobre todo un deber de abstención: no atacar, despreciar o conculcar esos sentimientos; ni sembrar, suscitar o impulsar sentimientos anticatólicos... Desde esta óptica, el compromiso acordado entre la Iglesia y el Estado español sería básicamente el de neutralidad de los medios informativos estatales en relación con los sentimientos de los católicos, su no beligerancia».

que acaba de comentarse, como en el art. VII— hace a ella referencia en cuanto le es reconocida una capacidad jurídica para negociar y llegar a concertar acuerdos con el Estado mismo (art. XIV) o con la Administración Central (art. VII), a efectos de aplicación del Acuerdo parcial en determinados campos de actuación jurídica. Tal poder jurídico, de llegar a estos acuerdos con autoridades del Estado, se ha de entender que se ejercerá sin perjuicio de la previsión general que el art. XVI del Acuerdo recoge en relación con la posibilidad de acción común, por acuerdo mutuo de la Santa Sede y el Gobierno Español, para resolver las dudas o dificultades que puedan surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del Acuerdo. La amplitud de esta norma, conduce, en temas de índole cultural y docente, a sentar igual doctrina general que la ya sostenida, en el apartado C. 3, d) del presente trabajo, en relación con el art. VI del Acuerdo sobre asuntos económicos. Ahora, en los arts. VII y XIV del Acuerdo cultural, se trata del otorgamiento de poderes negociales a la Conferencia Episcopal Española en aspectos muy concretos del Acuerdo.

b) Para los nombramientos de profesores de religión en determinados centros educativos del Estado, si bien será la autoridad académica la que goza del poder jurídico de su designación, sin embargo, la propuesta queda reservada al Ordinario diocesano (art. III). Y lo mismo ocurre con estos nombramientos de Profesores cuando se trata de Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado (art. IV).

La exigencia, previa al nombramiento, de que el Ordinario comunique los nombres de los profesores y personas que estime competentes para esta enseñanza, es perfectamente explicable: como ha indicado Mons. Estepa, en el ámbito de las escuelas, la enseñanza de la Religión Católica «ha sido considerada siempre como un ministerio pastoral o como una acción íntimamente vinculable al ministerio eclesial»⁸². Pero, a su vez, significa, desde el punto de vista jurídico estatal, que se reconoce, para el nombramiento de ese profesorado que va a formar parte, «a todos los efectos, del claustro de profesores de los diversos centros»⁸³, una intervención muy directa y decisiva del Ordinario diocesano; el art. IV añade que las enseñanzas de la doctrina católica y su

82. J. M. ESTEPA LLAUDRES, *La enseñanza de la Religión en los centros educativos del Estado español: marco jurídico y reflexión pastoral*, «Ius Canonicum», XIX, n. 37 (enero-junio 1979), p. 260.

83. J. L. SANTOS —ob. y ed. ctds., p. 473— estima, sin embargo, que no puede darse esa equiparación con los otros profesores totalmente: «entre otras razones, por su presentación por parte del Ordinario, por su incorporación peculiar al Claustro por convenio y no por la legislación común y por su precariedad, 'para cada año escolar'».

pedagogía son equiparables a las disciplinas fundamentales. Es decir, se parte del presupuesto de que esos centros educativos están situados dentro de los límites territoriales de una Diócesis, con la que está en estrecha relación la enseñanza religiosa que se imparte en los Centros estatales, y que esta diócesis tiene como cabeza de su gobierno a un Ordinario con cuya propuesta se cuenta de modo necesario antes de proceder a los nombramientos: significa, pues, el reconocimiento público de una persona jurídica eclesiástica, la diócesis, y el de la autoridad que sobre ella tiene el poder de jurisdicción⁸⁴.

c) Conviene llamar asimismo la atención sobre las variadas ocasiones en las que el Acuerdo se refiere a que las autoridades públicas del Estado pueden o deben entrar en contacto con lo que se designa como «Jerarquía Eclesiástica», con cuya invocación se ha de entender, según el contexto que el propio Acuerdo ofrece, ora la Conferencia Episcopal Española, ora los Ordinarios diocesanos, ya sean considerados aisladamente o en posibles grupos, según demarcaciones territoriales.

En efecto,

1) en los mismos niveles educativos, en los que se ha de acudir al Ordinario diocesano para que proponga profesores para la enseñanza religiosa (arts. III y IV del Acuerdo), se establece, en el último párrafo del art. II, que las autoridades académicas han de permitir que dicha Jerarquía eclesiástica establezca otras actividades complementarias de formación y asistencia religiosa, las cuales a su vez han de ser acordadas por convenio con las autoridades académicas;

2) al garantizarse por el Estado, en el art. V, que puedan organizarse en los Centros universitarios públicos —sirviéndose de estos locales y de sus propios medios— cursos voluntarios de enseñanza y otras actividades religiosas, por lo que se conviene de igual modo que, para llevar a cabo lo autorizado, se pondrían de acuerdo la Jerarquía eclesiástica y las Autoridades académicas del respectivo Centro⁸⁵;

84. Los diversos Acuerdos parciales tienen entre sí una estrecha vinculación, pues así se descubre que este precepto del Acuerdo sobre enseñanza depende: del reconocimiento que por notoriedad tiene la diócesis en el art. I del Acuerdo jurídico, así como del ejercicio público que de las actividades jurisdiccionales gozan convenientemente los que la gobiernan, según el presupuesto que le ofrece al Acuerdo la propia legislación canónica.

85. J. L. SANTOS DíEZ —ob. y ed. ctds., p. 234— hace notar que, aunque el tema «puede parecer relativamente fácil, dado su carácter voluntario y de mutuo acuerdo», sin embargo, su eficacia requiere «verdadera solidez y prestigio de programas y profesorado para que no resulte inútil y hasta contrapro-

3) vuelve a invocarse la Jerarquía eclesiástica en el párr. 1.º del art. VI, para reconocer su competencia a la hora de señalar los contenidos en la enseñanza y formación religiosa católica —ha de entenderse, como en anteriores hipótesis, en los Centros del Estado—, propuesta de libros de texto y material didáctico para este tipo de enseñanza;

4) también se admite expresamente, por el Estado, que la Jerarquía eclesiástica, en el ámbito de su competencia —juntamente con los órganos del Estado en su propio ámbito—, tiene el poder jurídico de vigilancia para que esa enseñanza y formación católicas se impartan adecuadamente.

d) A las Universidades del Estado, en el art. XII, se las autoriza, de acuerdo «con la competente Autoridad de la Iglesia», poder establecer Centros de estudios superiores de teología católica. Esa competente autoridad de la Iglesia será, en cada caso —como cuando se mencionó en artículos anteriores la Jerarquía Eclesiástica—, unas veces la Conferencia Episcopal española, otras el Ordinario Diocesano o algún grupo de Ordinarios unidos por un interés común que afecte a sus respectivas diócesis.

e) Además,

1) en el artículo VIII hay un expreso reconocimiento de personas jurídicas eclesiásticas —los Seminarios menores— que impartirán enseñanza, permitiéndoles clasificarse como Centros de Educación General Básica, de Bachillerato Unificado Polivalente o Curso de Orientación Universitaria, que no deja de ser una calificación pública que puede darse también en otros centros docentes privados. Se recibe de este modo un tratamiento jurídico público que, como señala González del Valle, si bien ya existía como «una realidad operativa y vigente en nuestro país», sin embargo, «sí constituye un paso adelante en esa línea, a la vez que supone un refrendo concordatario a la situación existente»⁸⁶;

ducente lo que debe contener capacidad formativa y creadora del mejor sentido».

86. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, —ob. y ed. citds., p. 247. Enseña J. M. PIÑERO CARRIÓN, *Seminarios y Centros de Ciencias Eclesiásticas*, en VV. AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 482— que «un colegio será seminario menor cuando *específicamente* tenga como finalidad el cultivo y la preparación de la vocación sacerdotal o religiosa. Creemos que esto lo da claramente a entender el A. cuando usa el término 'carácter específico'. Este mismo autor —vid. pp. 479-480— hace notar cómo los diversos Acuerdos parciales, en sus respectivos articulados, contemplan la situación jurídica, a diver-

y 2) asimismo, el artículo XI, a la vez que contiene un amplio principio por el que se reconoce la autonomía —institucional y de funcionamiento, ha de entenderse— de las Universidades, Facultades, Instituciones y Centros Superiores u otros Centros de Ciencias Eclesiásticas para la formación de sacerdotes, religiosos y seglares, se remite —para la convalidación de estos estudios y reconocimiento de títulos a efectos civiles—, a una regulación específica «a establecer entre las competentes autoridades de la Iglesia y del Estado», permaneciendo la vigencia de «las normas generales sobre el tema» mientras «no se acuerde la referida regulación»⁸⁷, y estableciéndose —a mayor abundamiento— la remisión a una futura regulación, nacida del común acuerdo, la convalidación y reconocimiento de estudios y de títulos obtenido en «Facultades aprobadas por la Santa Sede fuera de España».

f), 1) Reconocimiento, en el art. X, de las Universidades, Colegios Universitarios, Escuelas Universitarias y otros Centros Universitarios que se establezcan por la Iglesia Católica, y a la vez reconocimiento de la existencia de las Universidades de la Iglesia establecidas ya en España en el momento de entrar en vigor este Acuerdo⁸⁸: como ha hecho notar el profesor Urbano Valero, el que se distingan «estas dos categorías de Centros universitarios de la Iglesia y la configuración de regímenes jurídicos distintos para una y otra es clara; no se trata única ni principalmente de establecer una distinción simplista entre lo presente y lo futuro (o, al menos, posible), sino el dar el debido relieve y tratamiento a los derechos adquiridos y situaciones consolidadas al

los efectos, de los Seminarios, deteniéndose de modo particular en el análisis de la personalidad jurídica de los Seminarios y Centros similares (vid. pp. 485-489). De acuerdo con Piñero Carrión —*ibidem*, p. 484— se ha de estar cuando afirma: «En términos jurídicos, el seminario no es ni el edificio ni la actividad: es la *institución*». Los subrayados son siempre del autor.

87. Ha indicado J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE —ob. y ed. ctds., p. 251— lo siguiente: «No se nos alcanza cuáles pueden ser esas «normas generales sobre el tema», ya que al tratarse de unos estudios eclesiásticos de carácter específico, esas normas sobre convalidaciones y efectos de los títulos constituye también una normativa muy específica y concreta. Entendemos, pues, que se trata simplemente de nuevo de conservar la actual situación, hasta tanto no se llegue a una nueva normativa que la sustituya y que se remite al futuro». A nuestro juicio, entendemos que abona esta opinión lo que se dispone en la Disposición Transitoria n. 2) del presente Acuerdo a pesar de la expresa derogación, por el art. XVII, n. 1), del art. XXX del Concordato de 1953.

88. Para el estudio de estas universidades, ya establecidas con anterioridad, es fundamental la obra de A. DE FUENMAYOR, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona 1966.

amparo de la normativa anterior; situaciones con implicaciones económicas, organizativas y personales de gran trascendencia»⁸⁹: las del primer grupo quedarán sometidos a una legislación de carácter general, que habrá de promulgarse, mientras la personalidad jurídica de las segundas queda amparada en sus derechos adquiridos sin perjuicio de que puedan optar, si lo desean, a la legislación general que en el futuro pueda promulgarse para las Universidades no estatales (cfr. art. XVII, n. 2);

y 2) no sólo las personalidades de estas Universidades son reconocidas, sino también se reconocen expresamente los estudios realizados en estos Centros universitarios, que gozarán de los efectos civiles que la legislación vigente en cada momento disponga si se trata de las Universidades de la Iglesia que en el futuro se constituyan (art. XI, párr. 2.º); mas, a su vez, sentando el principio de que se respete transitoriamente la permanencia del régimen relativo, a los efectos civiles, de esos estudios, cuando se cursaron en Universidades ya existentes en el momento de la vigencia del Acuerdo; y sin perjuicio de una posible legislación futura que contenga las oportunas disposiciones de reconocimiento para cada Centro o carrera, de acuerdo con la legislación general, si bien esa hipotética normación, caso de darse, no podrá prescribir requisitos superiores a exigir, para las Universidades de la Iglesia, que los que a su vez se impongan a las Universidades del Estado o de los entes públicos. Como se ha señalado con acierto, en lo relativo a todos esos aspectos que habrán de quedar regulador por la legislación común, se ha de proceder por el Estado «buscando el establecimiento de las garantías necesarias y respetando, al mismo tiempo, la naturaleza y la autonomía propia de toda institución universitaria»⁹⁰.

g) Consciente el Estado del servicio que a los intereses generales de la sociedad ofrecen las enseñanzas que se imparten en los Centros de la Iglesia,

1) el artículo XIII prevé que tanto estos Centros, cualquiera que sea su grado y especialidad, con sus alumnos, tendrán derecho a recibir las «subvenciones, becas, beneficios fiscales y otras ayudas que el Estado otorgue a Centros no estatales y a estudiantes de tales Centros, de acuerdo con el régimen de igualdad de oportunidad»: de

89. U. VALERO ASUNDEZ, *Universidades de la Iglesia*, en VV. AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 497.

90. *Ibidem*, p. 506.

este precepto se ha dicho ser «la piedra de toque para valorar el auténtico grado y talante de esa cooperación entre Iglesia-Estado que el régimen de no confesionalidad, laicidad o separación exige, si ambas instituciones han de estar al servicio del hombre y de la sociedad. Por ello conviene señalar que Alemania e Inglaterra entregan, a cada plaza en la enseñanza privada, la cantidad que cuesta en la estatal, y ello de consuno conservadores y socialistas⁹¹;

y 2) es también digno de destacar que el principio de igualdad, entre los alumnos de las Universidades de la Iglesia y los de las del Estado, se hace aún más patente al quedar todos sometidos a un mismo tratamiento jurídico en lo que se refiere a gozar de «beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección al estudiante» (art. X, n. 3): si bien se ha dicho que «nos encontramos ante un precepto que lejos de innovar pretende conservar la situación actualmente existente, que ya estaba prevista», hay que reconocer, sin embargo, con este mismo autor, que por este precepto se le da «además el carácter de norma concordada que hasta ahora no tenía»⁹², lo que significa —a nuestro juicio— un notorio avance en relación con la situación anterior y un abarcamiento de condiciones favorables que supera, para los alumnos, los propios límites en que se desenvuelve esa igualdad de trato reconocida en el art. XIII, limitada a la que reciban otros estudiantes de Centros no estatales; mientras que, en este art. X, n. 3), el principio de igualdad se establece con relación a los alumnos de las Universidades del Estado, con lo que las palabras de Pérez Llantada, antes citadas, adquieren ahora todo su sentido, aparte de que en los términos «ayudas al estudio» se han de entender comprendidos todos los conceptos que, respecto a los alumnos, se enumeran en el art. XIII, con lo que de modo concreto y explícito se hace aplicación por el Estado, en este tema, del principio de igualdad ante la ley proclamado, con carácter general para todos los españoles, por el art. 14 de la Constitución vigente.

h) Antes dijimos que uno de los grandes bloques a los que se refiere el presente Acuerdo, sobre enseñanza y cultura, es el que se refiere al Patrimonio histórico-artístico, al que se añade también el documental.

91. J. PÉREZ-LLANTADA Y GUTIÉRREZ, *Centros docentes eclesiásticos no universitarios de enseñanza profana*, en VV. AA. «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, pp. 543-544. «La aceptación, pues, del régimen común y la huida del privilegio ha vuelto a ser, también en este punto —enseña U. VALERO ASUNDEZ, ob. y ed. ctds., p. 507—, el criterio inspirador de la norma acordada».

92. Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, ob. y ed. ctds., p. 251.

En efecto, el art. XV expresa la actitud de la Iglesia de poner a disposición del servicio a la sociedad este importantísimo patrimonio, fruto de siglos de tradición y cultura católicas, de devoción arraigada de los fieles españoles, de generosidad en función del culto a Dios. Ya en el Preámbulo del Acuerdo se hacía constar cómo este patrimonio es parte del acervo cultural de la Nación, y tanto el hecho de que se ponga al servicio y goce de la sociedad entera, como su conservación e incremento, justifican la colaboración de la Iglesia y el Estado. Este preámbulo ha sido calificado por Mons. Iribarren de «prometedor», al «parecer anunciar que el tema del patrimonio lo abordan decididamente las altas partes contratantes», sin embargo, añade que lo que le sigue en el mismo documento —se refiere al art. XV— es «un decepcionante artículo que acuerda que lo abordarán sólo más tarde»⁹³.

Nos hallamos ante un tema que engendra notoria susceptibilidad para las relaciones Iglesia y Estado por las tendencias nacionalizadoras de un poder estatal creciente y un afán monopolizador de lo que se estima son valores del pueblo. Esto puede poner en peligro a veces el respeto a los legítimos ámbitos de autonomía correspondientes a otros entes jurídicos cuya actividad goce de influencia social de gran alcance, como sucede, por ejemplo, con la Iglesia Católica, poseedora y conservadora diligente de un patrimonio de tan alto valor que el Estado puede contemplar con codicia, olvidando que también la Iglesia lo tiene al servicio del pueblo⁹⁴. Este servicio a un interés general ha

93. J. IRIBARREN, *El Patrimonio histórico-artístico y documental de la Iglesia*, en VV. AA., «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 370.

94. La tendencia estatificadora y sus diversas manifestaciones legislativas en la historia española, a partir de las leyes desamortizadoras, son expuestas por J. Iribarren —ob. y ed. ctds., pp. 576-583— con acierto; el problema, sin embargo, no es sólo de España. El problema de la protección de los bienes culturales, desde diversos puntos de vista, preocupa especialmente a un buen número de juristas que trabajan en países de rica tradición cultural, con monumentos admirables, joyas irrepetibles de arte, venerables documentos, muestras evidentes de un pasado de fuerza creadora difícil de ponderar y que se manifiesta en forma de vestigios gloriosos que desafían al tiempo y a la caducidad de los gustos y aficiones que en las diversas épocas se suceden. Ultimamente, en nuestra patria, el tema ha sido estudiado por C. CORRAL SALVADOR y A. DE LA HERA, *Bienes culturales e intereses religiosos*, Revista de Derecho Privado, Madrid 1982, pp. 420-440. En este trabajo se ponen de relieve los «notorios equívocos» que se advierten en un Proyecto de Ley sobre el Patrimonio histórico-artístico español que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 14 de Septiembre de 1981, máxime cuando a este Proyecto ya le había precedido un documento de la Comisión Mixta sobre el Patrimonio histórico-artístico, de 30 de Octubre de 1980, que, como señalan estos autores (cfr. pp. 435-438), «si todavía adolece de una excesiva generalidad, supone un importante avance con respecto al Acuerdo de 1979». Además, a este documento le siguió, en Noviembre de 1980 (cfr.

de hacerse compatible con el propio régimen jurídico y titularidad de estos bienes y el reconocimiento constitucional al derecho de propiedad (art. 46), cuyo derecho encuentra la enérgica protección del art. 53, n. 1.

La Constitución española, en su art. 46, proclama garantizar la conservación e incluso el promover ese patrimonio —independientemente de su régimen jurídico y de sus titularidades y jurídicas concretas— radicado en los pueblos de España. Y en esta línea se halla lo acordado con la Iglesia en el art. XV que, desde nuestro punto de vista, si puede ser calificado de «decepcionante» por no acometer directamente la esperada regulación, sin embargo, no deja de gozar de connotaciones operativas que permiten que esas bases puedan ser desarrolladas «en interés común» de la Iglesia y el Estado, facilitando «la colaboración de ambas partes».

Se sitúan, según este precepto del Acuerdo, la Iglesia y el Estado en un plano de igualdad: ni el Estado intenta sustraer de la esfera del poder jurídico de la Iglesia ese patrimonio sometido a su titularidad y con un peculiar régimen jurídico respetado constitucionalmente, ni la Iglesia desea tampoco sustraer este patrimonio de la contemplación y del servicio cultural que pueda prestar a la sociedad española. Para esto se instrumenta una Comisión Mixta especialmente constituida con la finalidad de llevar a cabo el desarrollo de las tareas que las bases del art. XV programan. Estas son: 1) la preservación, el dar a conocer y catalogar el patrimonio cultural perteneciente a la Iglesia; 2) facilitar su contemplación y estudio; 3) lograr su mejor conservación e impedir cualquier pérdida de este patrimonio; y 4), con una fórmula

pp. 438-439), unas Normas de la Conferencia Episcopal Española sobre el Patrimonio histórico-artístico de la Iglesia. Se señala, en este trabajo que la colaboración entre la Iglesia y el Estado «puede asumir muy diversas direcciones» según la naturaleza de los bienes culturales de la Iglesia: «por ejemplo, una acción para la recuperación, catalogación y puesta en servicio del tesoro documental de la Iglesia, por parte de personal especializado y con los medios del Estado, que pudiera suponer un traslado de depósitos archivísticos a sedes, aun estatales, adecuadas, no sería de rechazar; aunque habría que recordarle al propio Estado el increíble estado de abandono y deterioro de no pequeña parte de su patrimonio documental. En cambio, el tratamiento de unos edificios de valor histórico y artístico, abiertos al culto, ha de ser muy diferente, y la acción del Estado resultaría en este caso subsidiaria, para ayudar a la conservación más allá de donde los medios de la Iglesia lo permiten, sobre todo cuando el Estado recibe tributos de la sociedad y la Iglesia no, debiendo parte de tales fondos económicos destinarse a la conservación de la riqueza monumental» (*ibidem*, p. 440). También cfr. J. M. FERNÁNDEZ CATÓN, *El Patrimonio cultural de la Iglesia en España y los Acuerdos entre el Estado y la Santa Sede*. León 1981.

genérica de gran amplitud, atender y resolver cualesquiera otros efectos relacionados con dicho patrimonio.

No cabe, pues, al respecto actuaciones unilaterales, sean del Estado, sean de la Iglesia en relación a unas *res* que, sin ser públicas por no pertenecer al patrimonio del Estado o de organismos dependientes de él, sin embargo, merecen una atención de derecho público, siempre con respeto para la titularidad de la Iglesia y al régimen jurídico de bienes eclesiásticos que poseen. Lo público es aquí el servicio que ofrecen, la relevancia social de los valores que portan, el interés en su conservación e incluso mejoramiento, el deseo de que la sociedad entera pueda gozar de su contemplación, y los estudiosos volcar sobre estos bienes sus investigaciones, etc. Por esto, el tratamiento jurídico que el Estado ha de ofrecer al respecto es de relevancia pública para el propio Estado, mientras que la persona jurídica eclesiástica, que sea su titular, a efectos de estos bienes preciosos, en todo lo que se refiere a la efectividad de las bases que están plasmadas en el art. XV, será merecedora de un trato jurídico relevante favorecedor, de público interés, en la misma medida que queden también favorecidos, por ese tratamiento, el cuidado, conservación y mejoramiento de unos bienes que, perteneciéndole, sin embargo integran el acervo cultural de la nación, al mismo tiempo que sirven a la formación cultural, estética, histórica, aparte de la propiamente religiosa, de los ciudadanos.

i) La personalidad jurídica internacional de la Santa Sede se conserva también en este Acuerdo, en su art. XVI, con toda su capacidad negociadora de futuros pactos con el Gobierno español para resolver dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación del Acuerdo. Este precepto es paralelo e idéntico al del art. VI del Acuerdo sobre Asuntos Económicos y al del art. VII del Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, ya ambos comentados, y cuyo paradigma y modelo ha sido el art. VII del Acuerdo jurídico, fundamental, al contener este Acuerdo los temas jurisdiccionales, los temas de fondo de la personalidad y actividad de la Iglesia católica y de los entes jurídicos de ella dependientes, en el contexto jurídico del Estado español.

5. EL ACUERDO SOBRE ASUNTOS JURÍDICOS

Este es el más fundamental de los Acuerdos suscritos entre la Santa Sede y el Estado español, al reconocerse en el art. I, n. 1 la misión

apostólica de la Iglesia Católica y al serle garantizado el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias, y en especial las de orden, jurisdicción y magisterio. Antes dijimos que a la Iglesia Católica se la acepta y reconoce, en el Acuerdo, «tal como es». Si constitucionalmente consta reconocida la presencia real de la Iglesia Católica en España, ahora, en el primer Convenio de Cooperación que se otorga, fundamentalmente lo que se hace es reconocer la libertad de la Iglesia para organizarse y para actuar conforme a su propia misión⁹⁵. Pero, a su vez, apuntamos que el conocimiento de las verdaderas dimensiones con que la libertad de la Iglesia es acogida por el ordenamiento jurídico español nos lo proporciona, en definitiva, el alcance con que sean reconocidas al mismo tiempo las diversas personas jurídicas eclesíásticas. Y de esto nos instruye especialmente el Acuerdo sobre asuntos jurídicos —más bien deberían llamarse, con mayor propiedad, «sobre asuntos jurisdiccionales»—, y en concreto los restantes párrafos que se enumeran en este art. I.

a) Puede considerarse oportuno partir de lo que Suárez Pertierra afirma «en términos generales y a modo de conclusión», cual es —dejando aparte la personalidad internacional de la Santa Sede— «que el Acuerdo contempla y así regula una *doble personalidad* con respecto a la Iglesia Católica y sus entidades. En efecto, en un plano se sitúan la Iglesia y sus entes territoriales y en otro diferente las entidades menores por aquélla erigidas»⁹⁶.

En *primer lugar*, puede decirse que en los nn. 2 y 3 del art. I, al establecerse el principio de que la Iglesia «puede organizarse libremente», se parte del reconocimiento de lo que Lombardía ha calificado

95. Cfr., en este mismo trabajo, el apartado B. 3. Refiriéndose a la personalidad jurídica de la Iglesia en el Derecho interno español, se trata —dice G. SUÁREZ PERTIERRA, *La personalidad jurídica de la Iglesia en el Acuerdo sobre asuntos jurídicos*, Revista Española de Derecho Canónico, 36 (1980), p. 479—, «de un verdadero reconocimiento y no de una atribución de la misma, como se destaca del carácter y extensión de la personalidad admitida». Y añade, en interpretación del texto del Acuerdo en su art. I, n. 1: «El lenguaje empleado es, ciertamente, exacto y las expresiones sin duda han sido buscadas a propósito». Con razón hacía notar A. PRIETO PRIETO —*La personalidad jurídica de la Iglesia*, en VV.AA., «El hecho religioso en la nueva Constitución Española», Salamanca 1979, p. 106— que, en el Acuerdo jurídico, a la Iglesia Católica se le reconoce jurisdicción, libre comunicación con sus miembros, propio derecho (art. VI por ejemplo), el cual «solo en determinadas ocasiones actuará 'como Derecho estatutario' (art. I, 4, pf.º 2)»; a lo que agrega: «De tal reconocimiento a hablar de la Iglesia como 'sociedad perfecta' sólo hay... un problema de *moda*».

96. G. SUÁREZ PERTIERRA, ob. y ed. ctds., p. 485.

como «entes de la organización de la Iglesia»⁹⁷; es decir, lo «que, con otras palabras, son estructuras jerárquicas de la Iglesia-institución»⁹⁸. De Prada, en relación al n. 2 del art. I, hace una interpretación restrictiva de los términos «circunscripciones territoriales» de su párr. primero, al efecto del reconocimiento de personalidad jurídica civil de ellas, en cuanto la tengan canónica, con la sola notificación a los órganos del Estado; pero el mismo autor, en cambio, designa al apartado en que trata este tema con los términos «La Iglesia institucional», y expresamente dice que el precepto se refiere «a los entes insertos dentro de la estructura eclesial»⁹⁹. En dicha estructura, de tan diversa naturaleza al fenómeno jurídico-canónico de tipo asociativo, se hallan insertas las nuevas figuras institucionales conocidas bajo la rúbrica del nuevo Código *De Praelaturis personalibus* (vid. cc. 294-297).

A mi juicio, los nn. 2 y 3 del art. I del Acuerdo jurídico enumeran, para reconocerles personalidad jurídica civil, aquellas personas jurídicas canónicas que gozan de notoriedad en la sociedad española. Antes del Acuerdo, aunque la Conferencia Episcopal Española no hubiese adquirido la personalidad jurídica civil, sin embargo, su existencia no dejaba de ser notoria en España. Parece oportuno citar, al respecto, las consideraciones que hizo De la Hera con anterioridad a la firma de los Acuerdos, partiendo únicamente de la Constitución vigente: «Téngase en cuenta —decía— que todo el sistema jurídico español en este campo está hoy construido sobre la base de que las realidades sociológicas y jurídicas propias del Catolicismo —al menos en la medida en que aparecen reflejadas en el Derecho de la Iglesia y en el Magisterio— son realidades notorias»¹⁰⁰. Notorias eran las diócesis con las circunscripciones territoriales que en ellas se integran y de ellas dependen; notoria era la existencia de la Conferencia Episcopal, por lo que se completa el reconocimiento con una expresa referencia

97. Cfr. P. LOMBARDÍA, *Personalidad jurídica civil...*, ob. y ed. ctds., pp. 116-120; y *Personalidad civil de los entes eclesiásticos*, ob. y ed. ctds., pp. 96-101.

98. *Ibidem*, pp. 116 y 96 respectivamente.

99. Cfr. J. M. DE PRADA, *Personalidad civil...*, ob. y ed. ctds., pp. 117-118. No las limita a las personas jurídicas de base territorial, G. DALLA TORRE —*Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato*, en VV. AA., «Problemi e prospettive di Diritto Canonico», Brescia 1977, p. 358— cuando trata del reconocimiento, en el Derecho italiano, de aquellas entidades orgánicas de la Iglesia Católica, que denomina instituciones eclesiásticas.

100. A. DE LA HERA, *Los Entes eclesiásticos en la Constitución española de 1978*, en VV. AA., «El hecho religioso en la Constitución española», Salamanca 1979, p. 127. La doctrina de este autor se expone también comparativamente: «Resultaría prácticamente imposible —añade— establecer el principio de notoriedad jurídica de las realidades sociológicas propias de las Confesiones no Católicas» (*ibidem*).

a los Estatutos, aprobados por la Santa Sede¹⁰¹; como notoria era asimismo la dependencia que el principado de Andorra tenía con la diócesis de Urgel.

El modo de incorporarse estos entes eclesiásticos al ordenamiento jurídico civil es muy elemental: *ope legis*, o, en la menos favorable de las hipótesis, por mera notificación de su personalidad canónica a los órganos competentes del Estado. Estos reconocimientos se formulan con ciertas limitaciones contenidas en el párr. tercero del n. 2 del art. I, pero tal limitación es «irrelevante» como ha hecho notar Suárez Pertierra¹⁰².

Se ha seguido la doctrina del presupuesto y se acoge, en el ordenamiento civil español, esas personalidades con respeto de la naturaleza misma que tienen en el Derecho canónico, y según su propia ordenación. Si la Iglesia Universal la hemos contemplado gozando de una naturaleza pública en el Derecho interno español, a la vez que con una personalidad internacional, no cabe olvidar que, con arreglo al principio del presupuesto, el reconocimiento de las Iglesias particulares significa que, para el Estado español, éstas se hallan legitimadas para las actividades «que le son propias y en especial de culto, jurisdicción y magisterio», como señala el art. I del Acuerdo jurídico, n. 1. La razón es bien elemental, ya que las Iglesias particulares están «formadas a imagen de la Iglesia Universal, en las cuales y a base de las cuales se constituye la Iglesia Católica, una y única. Por eso, cada Obispo representa a su Iglesia»¹⁰³. No debe resultar, por consiguiente,

101. Habían sido ya aprobados estos Estatutos cuando se firmaron los Acuerdos, por un *Decreto de la Sagrada Congregación para los Obispos* de 5 de febrero de 1977.

102. G. SUÁREZ PERTIERRA, ob. y ed. ctds., p. 480.

103. Constitución dogmática *Lumen gentium* (Concilio Vaticano II), n. 23. Y esto significa el reconocimiento de la potestad de los Obispos en sus propias diócesis (cfr. Decreto del Concilio Vaticano II *Christus Dominus*, sobre la función pastoral de los Obispos, en especial n. 8). Conviene tener en cuenta que la actividad jurisdiccional por excelencia en el ámbito del Derecho estatal es la judicial, y ésta fue reconocida, a efectos intraeclesiales y en ámbito penal, a los Tribunales de la Iglesia —de ordinario, en el territorio nacional, tales tribunales coincidente con los Tribunales del Obispo respectivo, aparte del de la Rota de la Nunciatura de Madrid—, en el art. II, n. 4 del primer Acuerdo parcial, el cual se otorgó con fecha 28 de Julio de 1976; reconocimiento que no dejó de estar plasmado de otro modo en el Acuerdo jurídico, en el art. VI, n. 2, en este caso con trascendencia ejecutiva —cumplidos ciertos requisitos legales— en el derecho interno español, a cuyo Código Civil, en su última reforma, se incorporó. Para la bibliografía que esta norma ha provocado en tan corto espacio de tiempo, vid., recogida en *Bibliografía* al Capítulo *El matrimonio*, de R. NAVARRO VALLS, en VV. AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1983, pp. 489-491. A raíz de la publicación del Acuerdo sobre Asuntos

extraño que en los distintos Acuerdos no falten referencias a los Obispos diocesanos. Las Iglesia particulares son, pues, personas morales eclesíásticas que se aceptan, en nuestro ordenamiento español, con su propia personalidad canónica y se les garantiza que puedan cumplir todas las actividades que les corresponden en cuanto constituyen, cada una de ellas, expresión de la misma Iglesia Universal. Las prerrogativas públicas que se le reconocen a la Iglesia Católica, se han de estimar poseídas y participadas por cada Iglesia particular en la medida que les corresponde.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de la personalidad jurídica civil de la Conferencia Episcopal Española, de conformidad con los Estatutos aprobados por la Santa Sede, justifica que este reconocimiento alcance a su más acabada identidad canónica, tanto desde el punto de vista interno, como del de organización de su gestión externa e incluso como entidad generadora a su vez de personas jurídicas eclesíásticas menores, que alcanzarán a su vez especiales reconocimientos subsiguientes en el ordenamiento español según sus peculiares características¹⁰⁴.

Con razón hace notar Lombardía que, cuando la Iglesia, en uso de su libertad interna, constituye entidades con personalidad jurídica, de conformidad con lo que dispone el art. I del Acuerdo jurídico, «ejerce actividades que el Estado reconoce que 'le son propias'; es decir, que son lógico contenido de su autonomía. Que esta autonomía sea calificable, incluso desde el prisma del ordenamiento del Estado, como soberanía; y que el conjunto de las normas canónicas —es decir, las dictadas en el ejercicio libre y público de las actividades de 'jurisdicción', a las que el Estado reconoce que tiene derecho— se consideren formando parte de un ordenamiento jurídico primario, son cuestiones teóricas acerca de las cuales el Acuerdo no se pronuncia; pero, en el orden práctico, se establecen unas facultades que difícilmente pueden comprenderse sin la base de tales presupuestos doctrinales»¹⁰⁵.

En *segundo lugar*, se ha de hacer constar lo siguiente: lo que acaba de decirse, con palabras de Lombardía, no sólo es de aplicación para los entes integrantes de la organización oficial eclesíástica, sino tam-

jurídicos, tuve ocasión de estudiar el presente tema en mi trabajo *La eficacia en el orden civil de las resoluciones eclesíásticas en materia matrimonial*, IUS CANONICUM, XIX, n. 37 (enero-junio 1979), pp. 155-228.

104. La misión de la Conferencia Episcopal Española, su constitución como persona jurídica canónica, su capacidad patrimonial y su eficacia generadora de otros entes jurídicos, se recogen de modo muy completo en el art. 1 de sus Estatutos (cfr. nota (101)). El texto fue citado según la edición datada en Madrid 1978, con pie de imprenta «Suc. de Rivadeneyra, S. A.».

105. P. LOMBARDÍA, *La personalidad civil de los entes...*, ob. y ed. ctds., p. 95.

bién a todas las asociaciones y entidades eclesiásticas enumeradas asimismo en el art. I, n.º 2, párr. segundo del Acuerdo jurídico. No se aplica, sin embargo, en estos casos, el criterio de la notoriedad, ya antes considerado, sino el específico régimen de reconocimiento que, al respecto, establece el art. I en su n. 4.

En rigor, el párr. segundo del n. 2 del art. I del Acuerdo jurídico se halla en este lugar de su sistemática, por estar en íntima conexión con el párr. primero del mismo número del art. 1, que sienta el principio jurídico del respeto a la Iglesia Católica para organizarse libremente. Constituye, pues, una explicitación de esa libertad en cuanto referida a las Ordenes, Congregaciones, Instituciones de vida consagrada y otras Instituciones y Entidades eclesiásticas. Si a éstas no las reconoce en su personalidad jurídica civil en razón a la notoriedad —por el mero hecho de tener personalidad canónica—, sin embargo, se explica con sobrada razón que el tratamiento jurídico, a efectos de reconocimiento, en el ordenamiento español, siga cauces bien diversos, pues las personas jurídicas canónicas, procedentes de la iniciativa asociativa o de la fundacional, carecen, en principio, de la notoriedad de derecho que deriva del fenómeno organizativo institucional de la Iglesia misma.

En relación con la personalidad jurídica civil —y para el reconocimiento de su plena capacidad de obrar— de las *Ordenes, Congregaciones religiosas y otros institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas* se siguen diversos criterios, según gocen o no del reconocimiento antes de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo. A estos efectos, el distinto procedimiento a seguir se halla, para unas y otras respectivamente, en los párr. primero y segundo del n. 4 del art. I del Acuerdo jurídico: también se ha de tener en cuenta, asimismo, lo dispuesto al respecto por la Disposición Transitoria 1.^a.

Sobre cómo haya de hacerse esa inscripción en el Registro y el valor que tal inscripción comporta, no es el momento presente la ocasión de pronunciarse sobre ello, y la doctrina jurídica —aquí citada en gran parte—, ya se ha preocupado de tales problemas. Lo que nos interesa, a los fines del actual trabajo, es descubrir, una vez reconocida la personalidad jurídica civil que goza la persona jurídica canónica, cual sea el alcance de este reconocimiento.

«A los efectos de determinar la extensión y límites de su capacidad de obrar, y por tanto, de disponer de sus bienes, se estará a lo que disponga la legislación canónica, que actuará en este caso como derecho estatutario», reza el párr. segundo *in fine* del n. 4 del art. I del Acuerdo.

A nuestro juicio, este precepto, aunque formando parte del segundo párrafo del n. 4, es de válida aplicación para las Asociaciones religiosas

de vida consagrada, sus Provincias y sus Casas, enumeradas en el párrafo 1.º del citado n. 4 del art. I. Es decir, el precepto tiene aplicación general, pues una vez todas estas personas jurídicas adquieran su personalidad civil—independientemente de la vía por la que la alcanzaron—, todas quedan, para la ley interna española, de igual modo homologadas a efectos de un mismo tratamiento jurídico. El Acuerdo, en opinión de De Prada, a este objeto «acude al procedimiento de considerar aplicable a los entes eclesiásticos que estamos estudiando (Ordenes, Congregaciones e Institutos) el Derecho Canónico, por considerar que éste funciona como una especie de estatuto marco de carácter obligatorio y de aplicación general a todas las entidades eclesiales»¹⁰⁶.

En un Simposio, celebrado el año 1980 en Barcelona, el Prof. López Alarcón hizo notar su opinión coincidente con la de Lombardía, por la que se entendía que detrás de los Estatutos, que presenta un ente eclesiástico para poder ser inscrito, está todo el Derecho canónico. «En efecto —dijo— dichos estatutos están insertos en el Ordenamiento canónico en cuanto que reproducen textos legales, se inspiran en el Derecho de la Iglesia, se hacen remisiones al mismo o hay que interpretarlos según los principios y demás reglas y medios de suplencia que establece el *Codex Iuris Canonici*». Pero este autor añade aun más, a modo de aclaración: «cuando el Acuerdo jurídico remite a la legislación canónica como Derecho estatutario no se está refiriendo a la noción de Estatuto en el ámbito del Derecho interno del Estado, es decir, como ordenamiento jurídico subordinado a las normas de carácter primario, sino que está empleando la noción internacionalista, y que el régimen estatutario canónico se acepta por el Estado como ordenamiento externo y no subordinado, al que el Acuerdo reenvía»¹⁰⁷.

106. J. M. DE PRADA, ob. y ed. ctds., p. 251. Como ha indicado P. LOMBARDÍA —*La personalidad civil de los entes...*, ob. y ed. ctds., p. 103—, «el Acuerdo ha recogido, con cierta delimitación de su ámbito de aplicación, un planteamiento que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, había sido utilizado, por la doctrina y por la jurisprudencia, para entes cuya personalidad civil se había reconocido con arreglo al art. IV del Concordato».

107. M. LÓPEZ ALARCÓN, en VV. AA., *Los Acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano* (Actas del Simposio celebrado en Barcelona los días 29 de Febrero y 1 de Marzo de 1980), Barcelona 1981, pp. 257-258. Sobre esta opinión, relativa a una concepción internacionalista de la remisión al Derecho estatutario, en la intervención que tuvo en la discusión M. FERRABOSCHI (cfr. p. 263), mostró su duda, coincidiendo con éste, en su turno, P. LOMBARDÍA, el cual entendía que, a tenor del precepto del Acuerdo, el Derecho Canónico, «que es en su propio ámbito un ordenamiento jurídico primario, es recibido en el ordenamiento estatal sólo para cumplir las funciones del Derecho estatutario de los entes. Téngase en cuenta, que a tal fin no se reciben sólo las normas ca-

Frente a la *potestas leges ferendi* del Emperador, en la organización medieval de Italia y Alemania, el poder de las ciudades y de los señores existía bajo la *potestas statuendi*. Coexistieron como dos fuentes jurídicas: el *ius commune* y los *statuta*. La concepción jurídica germana entendía que toda «comunidad orgánica» había de ser una auténtica fuente del Derecho. Estas observaciones son del Prof. Federico de Castro, cuya opinión no coincide, en este tema, con la corriente germánica; sin embargo, recuerda cómo D. Felipe Clemente de Diego, siguiendo a Gierke, en un Discurso de apertura de los Tribunales, expuso con amplitud la siguiente doctrina: «respecto de las sociedades naturales entendemos que no se les puede negar la autonomía propia que disfrutaron *ab origine*, cuando ellas constituían el Estado verdaderamente tal como comunidad organizada, la más alta y comprensiva hasta entonces constituida. Tal sucede con los Municipios». Pero, como comunidades organizados con fuerzas de dar normas, no sólo estaban los municipios, sino también las Corporaciones de derecho público y las de derecho privado, y desde luego la Iglesia¹⁰⁸.

La Constitución vigente española ofrece unas posibilidades notables de poder asumir normatividades jurídicas variadas para integrarlas en nuestro ordenamiento, al residir en el pueblo español mismo (art. 1), en la sociedad española, la soberanía; pero también porque la propia Constitución en su articulado transparenta la existencia de otros ordenamientos no estatales que tienen en ella acogida, reciben de ella carta de naturaleza: unas veces se tratará de ordenamientos de mayor amplitud y alcance que las propias leyes del Estado, como son las normas inspiradoras de índole general y carácter universal a las que se refiere el art. 10, 2; otras veces, procederán esas normas de entes jurídicos o corporaciones incluidas dentro de los márgenes que el propio Es-

nónicas de índole estatutaria, sino la totalidad del derecho aplicable a tales entes» (vid. p. 266). No debe olvidarse —agregamos— que este tema fue estudiado hace algún tiempo por A. C. JEMOLO —*Lezioni di diritto Ecclesiastico*, Milano 1952, cfr. p. 202— y en él se inspiró M. FERRABOSCHI, cuando estudió el problema en su obra *Gli enti ecclesiastici*, Padova 1956, en especial pp. 101-103. De calificado interés es la crítica que, en nota (54) de la p. 103, hace a Scorza, que le lleva a decir a Ferraboschi que el Estatuto vincula a los que pertenecen al ente, mientras que para los terceros dependerá de que los hayan expresa o implícitamente aceptado, o al menos una ley lo imponga, con lo que hace depender la obligatoriedad de los Estatutos de que los haya aceptado el Estado. Últimamente ha insistido de nuevo M. LÓPEZ ALARCÓN —*Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las entidades eclesiásticas católicas*, Revista de Derecho Privado (Madrid), febrero 1983, cfr. pp. 108-109— sobre este tema con mayor amplitud.

108. Cfr. F. DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho Civil de España*, Parte General, t. I, Madrid 1955, pp. 374-375.

tado posee, como, por ejemplo, ocurre con las normas —que no dejarán de ser públicas— que se dicten ellos mismos, y para su propia actividad, los Partidos políticos o los Sindicatos de trabajadores y Asociaciones empresariales, poseedores de una cierta *potestas statuendi*, sometida sólo a unos límites que el propio Estado les marca; de otra parte, la garantía que el art. 16, 1 ofrece a las comunidades, «sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público», ilustra del poder jurídico con que esas comunidades pueden regular su propia vida y actividad¹⁰⁹.

La referencia del Acuerdo jurídico al Derecho canónico, que obrará, en los casos de Ordenes y Congregaciones religiosas e Institutos de vida consagrada, como derecho estatutario, está ofreciendo una norma de reenvío, nacida de fuente legislativa estatal —a la vez que eclesiástica, al ser de origen pacticio—, de noble y antigua ejecutoria jurídica. Se muevan en ámbito de Derecho internacional o no, lo cierto es que esas personas jurídicas eclesiásticas, de naturaleza asociativa, aunque hayan carecido, para afirmar su naturaleza de derecho público que poseen *ab origine*, de la eficacia que otorga la notoriedad, gozan de esa misma naturaleza de público relieve jurídico gracias a la fórmula legislativa del reenvío que el Acuerdo proclama.

109. Conviene tener presente que la *Ley Orgánica 7/1980*, de 5 de Julio, de *Libertad religiosa*, muestra también un profundo respeto por la autonomía plena de todas las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas que hayan accedido al Registro Público mencionado en su art. Quinto. Al reconocer esa autonomía, el art. Sexto, n. Uno, remite a la propia entidad el poder de establecer sus propias normas de organización —lo que no deja de ser un reconocimiento por el Estado de un régimen organizativo que se le presenta como previo—, régimen interno y régimen de su personal. En esta hipótesis legal, aunque no cabe hablar todavía de un Derecho estatutario, sí puede decirse que se aportan ya las bases para que, en el futuro, cuando surja el evento de un posible Acuerdo o Convenio de Cooperación, previsto en su art. Séptimo, pueda fácilmente acogerse en nuestro derecho interno, como ya lo poseen hoy las Ordenes, Congregaciones e Institutos de vida consagrada que pertenecen a la Iglesia Católica. La figura descrita, en ese art. Sexto n.º Uno de esta Ley, de las Cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, abona lo que se expone. Mediante este recurso técnico-jurídico se pretende impedir que, por influencia del derecho interno español, en el que estas entidades religiosas han de desenvolver su vida futura, queden desnaturalizadas y no puedan realizar sus fines institucionales. El precepto, al ser de origen unilateral, resulta ser un buen exponente de que el Estado Español, en el contexto de las garantías que ofrece a las Comunidades religiosas y a las Confesiones el art. 16 de la Constitución, les garantiza también, ya en el marco de la Ley de Libertad religiosa, la preservación contra todo efecto que pueda derivar de la legislación del Estado en perjuicio de la identidad y del carácter propio de la respectiva Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa.

En tercer lugar, se hace necesaria la referencia a las *Entidades y Fundaciones religiosas* que gozaban ya de personalidad civil a la entrada en vigor del Acuerdo Jurídico. Independientemente del sistema de justificación de esta personalidad que establece la Disposición Transitoria 1.^a, hay que entender que esta personalidad, tal como venía siendo poseída, es lo que se prolonga a la nueva situación jurídica nacida del Acuerdo. Tendrán, pues, la naturaleza pública que venían gozando, y aunque se haya omitido referencia a su régimen jurídico en el Acuerdo, habrá que entender que sus normas constitutivas o fundacionales, o en su casa, los Estatutos de la Asociación, operarán como normas estatutarias suyas, junto a la legislación canónica general y particular que les sirve de soporte.

En cambio, para las asociaciones y entidades y fundaciones que en el futuro se constituyan, contiene el Acuerdo una específica regulación de base, para la adquisición de la personalidad civil, en el párr. tercero del n. 4 del Acuerdo. Se han planteado problemas con motivo del texto de este precepto, que los autores han intentado de algún modo dilucidar, intentando determinar el sentido de las palabras «con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado». Ante la problemática suscitada, Lombardía no deja de apuntar la perplejidad que le ofrece su interpretación¹¹⁰. Para De Prada, esta legislación del Estado «no podrá ser, a mi juicio, la que con carácter general se dicte para todo tipo de asociaciones y fundaciones, si no contempla y reconoce específicamente las peculiaridades derivadas del hecho religioso»¹¹¹.

A nuestro juicio, en este texto del Acuerdo no se pretende quede desnaturalizada la naturaleza eclesial de estas personas jurídicas, pues, en tal caso, el precepto hubiera tenido un contenido distinto. Por consiguiente, se ha de estimar que existe el principio de respeto a la propia naturaleza canónica de esos entes, aunque haya también como una pretensión de que su presencia en la sociedad civil quede mediatizada de algún modo por la legislación del Estado. Se hará preciso, en estos casos, encontrar un buen sistema de coordinación que permita arbitrar medios conciliadores, y conseguir, usando la debida prudencia, que se respete la inequívoca naturaleza canónica originaria de esas entidades. El Estado debe instrumentar, para superar las visibles contradicciones que el sistema puede ofrecer con la sola contemplación del texto del Acuerdo, una ordenación jurídica *ad hoc* que permita que la entidad originariamente canónica conserve su propia naturaleza y autonomía eclesial, a la vez que el desenvolvimiento

110. Cfr. P. LOMBARDÍA, *Personalidad jurídica...*, ob. y ed. citds., pp. 122-123.

111. J. M. DE PRADA, ob. y ed. citds., p. 261.

de su actividad, hacia los propios fines, se ajuste al bien común temporal que el Estado persigue. No procurar tal entendimiento haría inviable el reconocimiento de supuestas personalidades que en el Acuerdo han cristalizado ¹¹².

Sería desable, a nuestro parecer, que esa legislación estatal pendiente se inspirara en el art. V del Acuerdo Jurídico, en su n. 1 párrafo segundo, en el que se establece un sistema jurídico mixto para las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ella: de un lado se regirán por sus normas estatutarias; de otro, se dispone que gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada. Como ha hecho notar De Prada, este reconocimiento «tiene una gran importancia práctica al permitir que los entes benéficos de la Iglesia gocen de personalidad jurídica civil y del derecho a actuar en el campo de la beneficencia sin necesidad de ajustarse en su estructura a los rígidos y poco coherentes términos de la legislación civil» ¹¹³.

Un punto, además, que merece particular elogio en el tratamiento jurídico que se hace de las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia —que tantas veces suelen adoptar la forma jurídica de fundaciones eclesiásticas—, es el n. 2 del art. V, al abrir la vía de comunes acuerdos futuros entre la Iglesia y el Estado para establecer las bases de una adecuada cooperación en relación a estas actividades, cuando ellas se realizan por sus instituciones respectivas.

Este modo pacticio de proceder en el futuro destaca por el interés público que significa para el Estado la labor asistencial y benéfica de la Iglesia, a la vez que respeta su autonomía, punto de arranque para que en ella se engendren y desarrollen tradicionales labores de su propia misión que tanto favorecen el bien común temporal de la socie-

112. Conviene también tener presente, en nuestro caso, la situación de futuro prevista en el art. Sexto, n. Dos de la *Ley Orgánica 7/1980*, de 5 de Julio, de *Libertad religiosa*. La fuerza creadora y de fomento que se atribuyen, en este precepto, con carácter general, a las Iglesias, Confesionales y Comunidades religiosas, en relación a otras Asociaciones, Fundaciones e Instituciones, para la realización de sus fines, está requiriendo de unas nuevas normas jurídicas del Estado, que no traicionen ni desnaturalicen tales fines, pues si el «ordenamiento jurídico general», en sus concretas disposiciones, no respeta esos objetivos y peculiares naturalezas, se incurriría en la contradicción de haber legislado inútilmente en una Ley Orgánica, con el irrisorio resultado consiguiente, lo cual es inaceptable; de otra parte, pondría en entredicho la propia cláusula de salvaguarda de identidad y carácter propio que el mismo art. Sexto, en su n. Uno, ha sancionado.

113. J. M. DE PRADA, *Actividades benéficas y asistenciales de la Iglesia*, en *VV. AA. «Los Acuerdos entre la Iglesia y España»*, Madrid 1980, p. 283.

dad española. Por esto creemos descubrir, en estos principios contenidos en el art. V del Acuerdo, acertados criterios para una futura legislación española que pretenda incidir de algún modo en ese amplio conjunto de entes jurídicos comprendidos por el Acuerdo jurídico, en su art. II, n. 4, bajo el epígrafe «Asociaciones y otras Entidades y Fundaciones», en lo que sea susceptible de aplicar a cada una de esas figuras.

Por ello, ante la pregunta acerca de la naturaleza pública o privada, en ámbito civil, de esos entes eclesiásticos, contemplamos el fenómeno con una cierta indiferencia a la hora de su calificación. No olvidemos que, para la propia legislación canónica del futuro, gran número de estos entes serán clasificados bajo la categoría de personas eclesiásticas privadas. A nuestro juicio, no interesa aquí una exacta clasificación de las personas en públicas o en privadas, que puede llevar el riesgo, en el primer caso, de que el Estado se interese tanto por ellas que llegue a desear arrebatárle su propia autonomía, cercenando su específica fecundidad y apropiándose, en definitiva, de lo que no le pertenece; y en el segundo, surge el temor de que quiera tratarlas como si fueran personas jurídicas privadas, de análoga manera a que si se movieran por un fin de lucro. Lo que en rigor interesa es la consideración pública con que las trate jurídicamente el Estado, de tal modo que las exenciones y no sujeciones fiscales, las desgravaciones, en general, apoyen su existencia; y, por otra parte, sean favorecidas por las subvenciones que merezcan recibir en atención a los intereses generales de la sociedad que satisfacen.

No se puede olvidar, a este respecto, que hoy por hoy la legislación general del Estado, para las Asociaciones civiles, ha prescindido de ciertos pruritos de exclusiva pública, referidos únicamente a la tradicionalmente calificadas como Asociaciones públicas. La Ley 191/64, de Asociaciones, de 24 de diciembre¹¹⁴, declara Asociaciones civiles de «utilidad pública» aquellas que se dedican a «fines asistenciales, educativos, culturales, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común» (art. 4, n. 1), las cuales «gozarán de las exenciones, subvenciones y privilegios de orden económico, fiscal y administrativo que en cada caso se acuerden» (art. 4, n. 2).

En relación a las Fundaciones, el art. 34 de la Constitución, al reconocer el derecho de fundación, lo contempla en función de fines de interés general. El art. 35, n.º 2.º del Código civil de España menciona las Fundaciones de interés público reconocidos por la ley, y su art. 37 estima que la capacidad civil de éstas se rige por las reglas de su

114. *Boletín Oficial del Estado*, n. 311, de 28.XII.1964.

institución, debidamente aprobadas por disposiciones administrativas cuando fuere necesario. Mas a su vez nos encontramos tantas disposiciones normativas en relación a las fundaciones y un sometimiento administrativo a tan distintos Ministerios, sea el de Sanidad y Seguridad Social, o al del Interior o al de Educación o al de Trabajo, según sus peculiaridades, que este es un tema, el de las fundaciones en España, que está esperando una legislación pronta. En ella, a la vez que se imponga cierto orden orgánico y de régimen, sería muy deseable que se respete el fenómeno fundacional de origen y régimen eclesiástico, como manifestación del respeto a las auténticas exigencias jurídicas que derivan de los preceptos constitucionales garantizadores de la libertad, en todos los aspectos, constitucionalmente declarada de las Comunidades y de las Confesiones, en relación al cumplimiento de sus fines y siempre compatible con el orden público protegido por la ley.

Y en cuanto a la legislación española en materia de Beneficencia, nos limitaremos a repetir el juicio que a este respecto emite persona de tanta experiencia en esta materia como José María de Prada: es una legislación «vieja, confusa y dispersa, lo que hace difícil extraer consecuencias claras en torno al tema»¹¹⁵. Tanto en lo que se refiere a la concesión de la personalidad jurídica, como al régimen a que estos entes se hallan sometidos, como a la situación fiscal de los mismos, hay que concluir, como indica este autor, que la «legislación española que regula estos tres aspectos no es coherente entre sí, lo que ha provocado diferentes situaciones prácticas y un divorcio entre la interpretación legal y la práctica real e incluso administrativa»¹¹⁶.

De aquí la necesidad de una ponderación muy detenida, en estos temas jurídicos de tanta trascendencia social, por el legislador español, de manera que, buscando siempre el bien común, muestre ese espíritu de colaboración cristalizado ya en el Acuerdo jurídico. Sólo así se logrará una legislación futura justa, con la que se favorezca, sirviéndose de una consideración jurídica pública, lo que es de interés general para la sociedad española y manteniendo el debido respeto a su vez al régimen propio de estas entidades que han sido creadas bajo la autonomía jurisdiccional de la Iglesia y bajo ésta se desenvuelven para cumplir sus fines específicos.

b) El art. I del Acuerdo, en sus nn. 5 y 6, proclama un *principio de inviolabilidad local* con dos aplicaciones distintas:

115. J. M. DE PRADA, ob. y ed. ult. ctds., p. 277.

116. *Ibidem*, pp. 277-278.

En *primr lugar*, la del art. I n. 5, *la inviolabilidad de los lugares de culto*. Este tema y las cuestiones que suscitaba el Concordato de 1953, lo estudiamos con cierto detenimiento en anterior trabajo nuestro¹¹⁷. Ya entonces dijimos que el término *inviolabilidad*, usado por el Concordato y que vuelve a repetirse en el Acuerdo, «no ha de entenderse en estricto y técnico sentido, como correlativo al que en el *Codex* tiene el término violación. Se ha de interpretar —añadíamos— como deber de respeto para toda autoridad civil, prohibiéndole todo acto jurisdiccional que implique negación, desprecio o simple olvido de la plena jurisdicción que sobre dichos lugares ejercen las autoridades eclesiásticas. En definitiva, sanción concreta y concordada del principio expresado con carácter general por el canon 1160»¹¹⁸.

Sin embargo, en el nuevo texto se utiliza no el término «lugares sagrados» del c. 1160, ni el término *Ecclesia* del c. 1179 cuando se refiere al derecho de asilo. Se acoge un término distinto, el de lugar destinado al culto. Con esta terminología se ha querido huir, a nuestro entender, de referencias canónicas, para centrar la inviolabilidad no en un concepto litúrgico o propiamente jurídico al menos, que haga depender la legislación acordada de preceptos peculiares del ordenamiento canónico, sino que se ha servido el Acuerdo de un concepto objetivo, de hecho, en razón al destino que se aprecia por la visión externa de cualquiera que contemple la dedicación del local. El Estado, en este caso, ha querido prescindir intencionadamente de los términos *loca sacra* utilizados por ese c. 1160¹¹⁹.

Lo «*inviolable*» es «lo que no se puede violar o profanar» dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹²⁰. Si la palabra violar, relacionada con los lugares nos sugiere, dada su raíz, la idea de utilización de la fuerza para ocuparlos contra la voluntad de sus

117. Vid. *Ambito de las Jurisdicciones eclesiásticas y civi...*, ob. y ed. ctds., pp. 595-604.

118. *Ibidem*, p. 595.

119. Es preciso recordar que nos movemos, en el presente contexto legislativo, en un clima jurídico de libertad religiosa. También, aparte de la Iglesia Católica, a otras «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas» —Cfr. art. Segundo, n. dos de la Ley Orgánica de Libertad religiosa— se les reconoce el derecho «a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos». Estas Entidades religiosas podrán en su día llegar a otorgar un Convenio de cooperación con el Estado, y para éste resulta lícito prever que se establezcan preceptos de inviolabilidad como el que se contempla en el n. 5 del art. I del Acuerdo con la Iglesia Católica. El haberse este Acuerdo anticipado a dicha Ley, no ha sido obstáculo para que el legislador español anticipara ya formas de expresión que pudieran más tarde tener un alcance más amplio.

120. *Decimonovena Edición*, Madrid 1970.

dueños o al menos de quienes poseen esos lugares pacíficamente, la palabra «profanación» este mismo diccionario nos enseña que significa «acción y el efecto de profanar». Y esta palabra profanar tiene diversos sentidos, pues si de consagrada se trata, significa usarla «sin el debido respeto o aplicarla a usos profanos», en cuyo término queda incluido dedicarla a un uso «puramente secular»; pero también puede entenderse la acción de profanar como «deslucir, desdorar, deshonar, prostituir, hacer uso indigno de cosas respetables».

Por consiguiente, en un contexto de aconfesionalidad del Estado, garantizar la inviolabilidad de los lugares de culto ha de significar, de un lado, respeto en razón a la dedicación que ese lugar tiene, y de otro respeto a la autoridad que regula y ejerce el culto. Dado que esta autoridad, en los lugares de culto de la Iglesia Católica, corresponde a sus órganos institucionales, el Estado a lo que se compromete, en este precepto, es a respetar el ejercicio mismo de las actividades de culto que reconoce a la Iglesia Católica ya en el art. I del presente Acuerdo. Por consiguiente, sin necesidad de remitirnos al antiguo c. 1160, este n. 5 del art. I prohíbe al Estado llevar a cabo cualquier tipo de actividad que implique negación, desprecio o simple olvido, de que los lugares de culto tienen su propia dedicación, que ha de respetarse siempre. Es, pues, una limitación de derecho público con que el Estado, o cualquier ente público de él dependiente, ha de contar a *priori*, antes de tomar determinación alguna sobre esos lugares, o adoptar cualquier otra actitud que pudiese suponer negación del culto que allí se ofrece, desprecio o simple olvido de que a la Iglesia se le ha reconocido y expresamente garantizado que sus actividades del culto católico pertenecen a ella exclusivamente, según el Art. I del Acuerdo jurídico.

Cierto que esa inviolabilidad que se garantiza a los lugares de culto se ajustará —según el precepto del Acuerdo— a lo que dispongan las leyes. No dice cuales leyes: pero la primera de ellas, y de origen pacticio, es la del reconocimiento y garantía que se deriva del rior c. 1160, afirmativa de la sumisión de los lugares sagrados a la jurisdicción eclesiástica, con exención del poder civil. Si el Estado desea dar también leyes unilateralmente habrá de tener en cuenta los presupuestos legislativos apuntados, puesto que al suscribir el Acuerdo, o promulgarlo como ley del Estado, carecía de norma al respecto. Manzanares, que se ha ocupado de este tema, dice que dentro de esa inviolabilidad, a falta de leyes específicas del Estado, «no podrá incluirse menos de lo preceptuado para todos en el texto constitucional, art. I del Acuerdo; luego, podrá acudir a la ley canónica, en su ante-«teniendo en cuenta el innato respeto a los lugares sagrados y la misma historia precedente, así como el casi nulo riesgo para el orden público,

convendría que la futura ley exigiera el consentimiento de la competente autoridad eclesiástica para cualquier entrada de la fuerza pública o cualquier ejercicio de jurisdicción civil en estos lugares»¹²¹. A mi juicio, aunque no exista aún esa ley, el referido consentimiento se advierte como necesario de la sola afirmación de inviolabilidad contenida en el Acuerdo, que únicamente puede llevar en todo caso a la interpretación —si se quiere observar ajustado sólo a la ley civil— que el art. 18, n. 2 autoriza con carácter general.

El principio de inviolabilidad se acompaña además, en este art. I, n. 5, con una prohibición: «no podrán ser demolidos sin que se les prive previamente de su carácter sagrado». Ha de entenderse, a nuestro juicio, si se trata de lugar de culto, que a la vez sea lugar sagrado, pues puede darse un lugar dedicado al culto que no haya adquirido la condición de lugar sagrado. Sea la causa de la demolición de Derecho público o por una causa de Derecho privado, incluso en la hipótesis de una ejecución de sentencia dictada en proceso civil, se impone, en razón a este precepto del Acuerdo, la necesidad de recabar, por el órgano judicial encargado de la ejecución, obtener, antes de proceder a la demolición, la previa declaración de la autoridad competente de la Iglesia, de que el lugar sagrado quedó privado de su condición, «lo cual se hará normalmente —dice Manzanares—, mediante decreto del Ordinario, reduciendo el lugar a usos profanos»¹²².

También se acompaña, al precepto de inviolabilidad, el requisito de audiencia previa de la Autoridad eclesiástica competente para la hipótesis de expropiación forzosa. En relación a esta previsión legal ya dijimos en ocasión anterior, al comentar el n. 6 del art. 22 del Concordato de 1953, que el resultado al que se llega es el mismo que se obtiene con la aplicación de la Ley de Expropiación forzosa vigente en España¹²³. Sin embargo, ha de reconocerse que, dada la fuerza legislativa del Acuerdo, al haberse incorporado este precepto a un texto legal de origen bilateral, queda impedida, mientras no sea derogado según los específicos cauces establecidos para este tipo de leyes, la posibilidad de una legislación de origen unilateral por parte exclusiva del Estado, en materia de expropiación forzosa, prescindiendo de este requisito de audiencia previa, pues incurriría en vía flagrante de inconstitucionalidad¹²⁴.

121. J. MANZANARES, ob. y ed. ctds., cfr. pp. 216-217.

122. *Ibidem*, p. 217.

123. Cfr. *Ambito de la Jurisdicción eclesiástica y civil...*, ob. y ed. ctds., pp. 602-604.

124. El art. 96, n. 1 de la vigente Constitución española, para este tipo de leyes, contenida en Tratados internacionales, una vez publicados oficialmente en

En *segundo lugar*, merece ser destacada la otra inviolabilidad, la del n. 6 del Acuerdo, que se refiere al respeto y protección de archivos, registros y demás documentos pertenecientes a las diversas personas jurídicas reconocidas en el art. 1. Este n. 6 del precepto recoge en su texto una nomenclatura de la organización interna de las personas morales encarnada en órganos administrativos y judiciales intraeclesiales, cuyo conjunto funcional suele designarse con el término de *Curia*, por los que se desenvuelven comunmente las actividades de jurisdicción, garantizadas por el art. I.

El respeto y protección de estos archivos, registros y demás documentos de las personas jurídicas eclesiásticas, tal inviolabilidad, es de los «temas radicalmente nuevos» introducidos por este Acuerdo¹²⁵. Por tratarse de novedad influye en la dificultad de su alojamiento en esquemas ya conocidos. Para Manzanares «responde a una concreción de libertad de acción de la Iglesia, conflictiva en épocas precedentes. Pero tampoco en este punto creemos que se contenga sino una ulterior protección de lo garantizado a todos constitucionalmente en el artículo 18»¹²⁶.

De ser el art. 18 de la Constitución su fundamento, pudiera pensarse que la novedad de este n. 6 del art. I del presente Acuerdo queda justificada por haber desaparecido aquella inviolabilidad, recogida en el art. 22, n. 2 del Concordato de 1953, que se extendía a los palacios y curias episcopales, seminarios, casas y despachos parroquiales y rectorales y a las casas religiosas canónicamente establecidas, en donde suelen estar ubicados esos documentos. Al desaparecer la inviolabilidad de estos lugares, se hacía imprescindible, para un Estado respetuoso y garantizador de la actividad jurisdiccional de la Iglesia, proteger, con la inviolabilidad, no ya esos edificios o locales, sino la documentación en la que la actividad jurisdiccional se escritura. Muchos de estos edificios, descritos en la derogada fórmula del art. 22 n.º 2 del Concordato de 1953, si se utilizan o sirven de domicilio de personas cuya intimidad y otros derechos personales se tutelan en el art. 18 de la Constitución, quedarán protegidos por el precepto constitucional y, en consecuencia, quedan protegidos los documentos y archivos y

España dichos tratados, forman parte de nuestro ordenamiento interno, y «sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en dichos tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional».

125. Cfr. L. DE ECHEVERRÍA, *Principios inspiradores*, en VV. AA. «Los Acuerdos entre la Iglesia y España», Madrid 1980, p. 161.

126. J. MANZANARES, ob. y ed. ctds., pp. 217-218.

registros allí guardados por una cierta inviolabilidad, la que deriva de este art. 18 citado.

Nuestra postura, sin embargo, va más allá de esta interpretación surgida al amparo del precepto constitucional. La inviolabilidad de domicilio requiere, si la autoridad del Estado desea entrar en él, que su titular lo consienta; en otro caso, por resolución judicial, salvo cuando medie flagrante delito. Se está pensando en un local en el que se entra o se registra. A mi entender, aunque los archivos, registros y todos los documentos de las diversas personas jurídicas eclesiásticas, se pueden favorecer de esta inviolabilidad, esto sólo sería posible si los lugares en que esa documentación se halle son a su vez domicilios de alguien. Pero no tendría tal protección si se usaran esos locales para otro destino o simplemente como oficinas y despachos de las respectivas Curias. Entiendo, pues, que esta inviolabilidad va más allá de la del domicilio: lo específicamente protegido es la documentación misma que la Iglesia utiliza y de la que se sirve para el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En estos casos, incluso, no cabe ocupar esa documentación, inspeccionarla, o hacer de ella fotocopias para su estudio, mediante resolución judicial fundada, si la Autoridad eclesiástica en ello no consiente. Nos hallamos, pues, ante el más pleno respeto de la actividad jurisdiccional de la Iglesia, sancionada en el art. I, n. 1; y si alguna vez las autoridades del Estado quisieran servirse, para sus propios fines, de esa documentación, sólo podrán alcanzarla por vía de consentimiento voluntario, y caso de negativa, lo único que sucede es que así quedará apuntada una dificultad de aplicación o de interpretación de cláusula que de común acuerdo deberá resolver la Comisión mixta Santa Sede-Gobierno español, constituida a estos efectos conforme el art. VII del Acuerdo que analizamos.

Cuando hacemos referencia a este material inviolable, constante en documentos eclesiásticos de diversa naturaleza, no nos referimos a lo que, con el lenguaje del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, llamaríamos «patrimonio documental», es decir, documentos de especial valor por su significación histórica o cultural, o por constituir ellos mismos auténticos objetos artísticos o preciosos, etc. Estos, en su regulación, quedarán, como todo el patrimonio histórico-artístico, a las resultas de lo que se acuerde en observancia del art. XV de dicho Acuerdo. A lo que se refiere el art. I del Acuerdo jurídico, n. 6, es a una documentación que pudiéramos calificar de actual, expresión vigente de la vida de la Iglesia y de su actividad jurisdiccional en el momento —más o menos limitado, según criterios prudenciales que sólo la Iglesia podría apreciar— presente.

c) El art. II del Acuerdo jurídico contiene un precepto que mani-

fiesta una profunda coherencia con el reconocimiento de la actividad jurisdiccional de la Iglesia, con el respeto más acabado de su identidad y libertad de organización (cfr. art. I, nn. 1 y 2). La libertad de organización —observa Mons. Rouco— «se concreta a través de la garantía de la libertad de comunicación entre la Santa Sede y los Obispos con el clero y los fieles, especialmente en lo referente a la publicación y promulgación de las medidas de gobierno de la Iglesia»¹²⁷. Como este autor advierte, los Acuerdos Santa Sede-Estado Español «se ocupan de la libertad de la Iglesia ampliamente, es más, se podría decir que constituyen su tema predominante, y hasta el valor o categoría central que inspiran el tratamiento que se dan a las distintas materias de las relaciones Iglesia y Estado que allí se regulan»¹²⁸. Y esto es tan importante que, en relación con la libertad de comunicación, tan vinculada a la libertad de propia organización y funcionamiento interno, se ha entendido que en razón a este «tema de libertad de gestión interna corresponde igualmente el tratamiento de la inviolabilidad de los lugares de culto, su demolición y expropiación, así como de archivos, registros y otros documentos de los diversos entes»¹²⁹.

«Nadie puede señalar aquí concesión de privilegio. En la común libertad de expresión, garantizada a todos constitucionalmente, se incluye el derecho 'a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión' (art. 20, 1, d), sin tipo alguno de censura previa (ibid., 2)»¹³⁰. Estas referencias de Manzanares, al texto constitucional, pueden ser completadas con la cita también de su art. 16 n. 1, garantizador de la libertad de las comunidades, lo cual requiere respeto a su estructura y organización interior, mas también a las transmisiones de indicaciones, sugerencias y órdenes internas que hagan posible mantener tal comunidad unida y operativa. El mismo espíritu de respeto a esa libertad de comunicación interna en la Iglesia, cabe advertir, aunque con otras dimensiones, es el precepto constitucional que garantiza el secreto de las comunicaciones (art. 18, n. 3).

Un espíritu tan querido por el texto constitucional, cual es el respeto a la libertad de comunicación interna recíproca entre los gobernantes de una comunidad y los miembros de ella, explica que el Estado haya además facilitado este poder jurídico de relación directa, sin interferencias extrañas, al proceder a redactar la letra a) del art. III de Acuerdo sobre asuntos económicos. Toda la publicidad de la docu-

127. A. ROUCO VARELA, ob. y ed. ult. ctds., p. 75.

128. *Ibidem*, p. 74.

129. G. SUÁREZ PERTIERRA, ob. y ed. ctds., p. 480.

130. J. MANZANARES, ob. y ed. ctds., p. 314.

mentación de gobierno y para la pastoral de la Iglesia, ejercida por las autoridades competentes, se contempla gozando del favor de una norma de no sujeción al impuesto sobre la renta o sobre el gasto o consumo, en contraste con otros tipos de publicaciones, aunque éstas procedan también de la propia Iglesia o de sus autoridades.

d) Por último, el aspecto público de la Iglesia Católica o, en algunos casos, de sus autoridades, queda bien patente en los arts. IV y VII de este Acuerdo Jurídico.

Con relación al art. IV, en su n. 1, hemos de aclarar que no es un tema que merezca nos detengamos en él, ya que este precepto, junto con otros, es significativo del respeto que tiene el Acuerdo para que al creyente católico no le falte, en cualquier situación que se halle, la adecuada asistencia religiosa. Como ha indicado De Echeverría, con este Acuerdo trata el Estado «lograr que sus ciudadanos sean debidamente atendidos en el terreno religioso»¹³¹. Es efecto, pues, del principio de libertad religiosa bien entendido.

Lo interesante, al efecto que en este trabajo pretendemos ofrecer, es lo que se destaca en el n. 2 de este art. IV: la remisión a futuros acuerdos —«serán regulados», dice el precepto con sentido imperativo— entre las competentes Autoridades de la Iglesia y del Estado. No precisa qué tipos de autoridad. A nuestro juicio, dependerá de que esos Acuerdos alcancen a todo el territorio nacional, en cuyo caso la Autoridad será la Conferencia Episcopal o al menos su Comisión especializada para ese tipo de asistencia pastoral; o si alcanza una provincia eclesiástica, o una diócesis, serán las autoridades eclesiásticas respectivas, incluso pudieran ser los obispos de un determinado territorio, reunidos de mutuo acuerdo, los cuales pueden llegar a establecer esos Convenios de cooperación para la asistencia pastoral. Dependerá del alcance territorial que tengan esas necesidades personales de los fieles, e incluso dependerá de la propia organización territorial del Estado.

Desde luego, estos Acuerdos, por ser peculiares, en razón a las necesidades pastorales específicas que tienden a remediar, no pueden ser confundidos con la previsión del art. VII, que se desarrolla al más alto nivel, de solucionar las dificultades que surjan en la interpretación y aplicación del presente Acuerdo. El criterio orientador para esa interpretación y para resolver las dificultades de aplicación, y llegar al mutuo entendimiento, serán los principios que informan el Acuerdo jurídico¹³².

131. L. DE ECHEVERRÍA, ob. y ed. citds., p. 164

132. Cfr. apartado C, n. 3.

Es necesario volver a remitirnos, a efectos de la consideración que merece este art. VII del Acuerdo jurídico, a lo que ya se expuso en este mismo trabajo en relación con el art. VI del Acuerdo sobre asuntos económicos. Estos dos preceptos de idéntica redacción, contenidos en Acuerdos de tan distinta naturaleza, son, juntamente con el art. VII del Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio militar de clérigos y religiosos, así como con el art. XVI del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, la clave común de arco que corona toda esta obra legislativa de naturaleza convencional. Si de todos los Acuerdos se puede decir que tienen por origen y fundamento común el compromiso que contrajeron la Santa Sede y el Estado Español en su declaración de propósitos concordados, expresada en el Preámbulo del Acuerdo de 28 de julio de 1976, los preceptos que se acaban de citar coronan la obra legislativa emprendida. Coronar no significa agotarla, sino simplemente ofrecer una instancia común y última de todos los acuerdos, constituida por personas representativas de la Santa Sede y del Gobierno español: se trata de un órgano técnico para resolver las dificultades, pero a la vez goza de una representación autorizada de las Altas partes contratantes, que justifica el calificativo de *auténticos* para los actos o acuerdos de interpretación y aplicación jurídicas que hagan de las cláusulas convenidas en estos Acuerdos internacionales. Esta Comisión mixta es la última garantía que asegura el cumplimiento de lo convenido bilateralmente por la Santa Sede y el Estado español.

D. CONCLUSIONES

1. En la situación jurídica actual, un intento de encuadrar las personas públicas por su adscripción al Estado y a los servicios que atiende, para distinguirla, por este método, de las llamadas personas jurídicas privadas, se muestra alejado de las realidades del mundo del derecho en el que se presentan a cumplir su papel tales entes jurídicos¹³³.

133. A este respecto son bien expresivas las consideraciones del profesor uruguayo E. SAYAGUÉS LASSO —*Tratado de Derecho Administrativo*, I, Montevideo 1953, cfr. pp. 175-176— cuando, al estudiar los problemas que presenta la doctrina administrativa moderna, ante «entidades no estatales reguladas indudablemente por el derecho público», y, a su vez, el que pueda haber «instituciones estatales que adopten formas y regímenes de actividad propia del derecho privado», concluye: «En consecuencia, la distinción entre las personas pú-

El Estado moderno no puede ni tiene por qué satisfacer todas las exigencias que consigo lleva la amplitud de los fenómenos sociales que merecen ser atendidos. De aquí la necesidad surgida de otorgar especiales tratamientos jurídicos, que pertenecen al área del derecho público, a una serie de entes asociativos o fundacionales que, con una propia estructura jurídica no mediatizada por el poder público, entran

blicas y las privadas no puede hacerse sobre la base de su calidad estatal o no estatal, sino en razón del régimen jurídico en que se mueven: si se regulan por el derecho público, en todo o en parte, serán personas públicas, si exclusivamente por el derecho privado, serán personas privadas». Y de aquí, cuando falte una asignación hecha directamente por el derecho positivo, «se examinará el conjunto de disposiciones relativas al origen, organización y funcionamiento de la entidad, especialmente las que establezcan su forma de creación, fines que persigue, existencia de potestades o privilegios típicos del derecho público y naturaleza del contralor a que se encuentre sometida». Dado que, para determinar su naturaleza, habrá que examinar detenidamente las características todas de la persona jurídica analizada, le lleva a decir lo siguiente: «En definitiva, consideramos que son personas públicas no sólo las entidades estatales, sino también esas otras instituciones no estatales, pero que actúan en todo o en parte bajo normas de derecho público».

A nuestro juicio, esa pretendida neta distinción de persona jurídica pública frente a persona jurídica privada, ha entrado en crisis, porque, de un lado, en las Administraciones de los Estados han nacido «las más variadas formas de cajas especiales, órganos, entes mixtos, entes autónomos, o autárquicos, entidades paraestatales, empresas nacionales o del Estado»: F. DE CASTRO Y BRAVO —*La persona jurídica*, ob. y ed. ctds., cfr. pp. 225-229— ofrece una profunda crítica de las personas jurídicas de derecho público, en el presente momento; y de otro, el Estado «además, se hace industrial y comerciante y crea o nacionaliza empresas. Cuando se descubre que facilitaba su deseada independización colocarles el rótulo de personas jurídicas, el número de personas jurídicas públicas se irá multiplicando en progresión acelerada» (Las citas recogidas pertenecen al autor y obra ult. ctds., pp. 225 y 226 respectivamente). Para el profesor DE CASTRO Y BRAVO, a pesar de la crisis en que pueda hoy encontrarse el propio concepto de persona jurídica, reconoce, sin embargo, algo que no deja de tener un valor permanente: «El cierre de la vida interna de la persona jurídica frente a los extraños y al Estado ha sido aspiración constante de los antiguos *corpora*, que defendían su autarquía y su autonomía. Las autoridades civiles y eclesiásticas procuraron recabar para sí la aprobación de sus constituciones y las modificaciones de estatutos, moderar el poder de la mayoría, intervenir en favor de los miembros oprimidos e imponer así la subordinación jerárquica al Estado o a la Iglesia» (*ibidem*, p. 244). Y más adelante recoge una doctrina jurisprudencial, surgida de hipótesis muy alejadas de las que, en este trabajo, son objetos de consideración, pero que, para este autor, significa que «los jueces españoles más de una vez han valorado la personalidad jurídica en su propio sentido; se desligan del mito del hermetismo y de la concepción formalista y han decidido los casos ante ellos planteados considerando la realidad de las relaciones jurídicas y la finalidad de las disposiciones legales» (*ibidem*, p. 245). Tal observación, aplicada al objeto de nuestro estudio, ha de considerarse, por sus consecuencias, de especial importancia.

en una relación de elevada consideración con la organización del Estado.

2. En nuestro ordenamiento jurídico puede decirse que no hay una sola versión de la persona jurídica pública o de la persona jurídica privada. Existe un buen elenco de entes sociales, —Colegios Profesionales, Sociedades de economía mixta, entidades paraestatales, Cámaras de Comercio, etc.— que el propio Estado adopta para el cumplimiento de sus fines. La distinción del art. 35 del Código civil español, basada en el interés público o en el interés privado, a pesar de su indeterminación, permite la coherencia de entidades que, perteneciendo a particulares, satisfagan intereses públicos, por lo que nada se opone en principio, puesto que llegan a obtener un tratamiento jurídico análogo al de las entidades públicas, a que puedan ser calificadas como personas jurídicas públicas. En rigor, lo decisivo es la relevancia de la atención que prestan a un interés público, es decir, a un interés de índole general, un interés social de indudable relevancia pública.

3. En nuestra vigente Constitución se encuentra también un buen elenco de preceptos que elevan jurídicamente la condición —al contemplar la Constitución a ciertas personas jurídicas como con una fuerte influencia social y política— de algunos entes de origen privado y régimen propio autónomo. Esta influencia del Derecho público, a través de la protección constitucional, sobre esas entidades asociativas, favorece una concepción mucho más elástica de los diversos tipos de personas jurídicas. Tal ocurre con los Partidos políticos, los Sindicatos de trabajadores, las Asociaciones empresariales, de consumidores, etc. En relación con la expresa mención que de la Iglesia católica se hace en el art. 16, se ha dicho por un autor que «pueden derivarse importantes consecuencias en el orden internacional (art. 16, 3) o, por lo menos, que no sean cegados cauces internacionales con pretextos constitucionales»¹³⁴.

4. Los posibles Convenios de Cooperación, previstos en el texto constitucional, del Estado con las Confesiones religiosas, llevan al Estado Español no sólo a reconocer la libertad religiosa y de culto de las personas y de las propias Comunidades, sino a que se produzca la inserción social, con una relevancia pública, de esas comunidades, en cuanto organizadas jurídicamente, en la vida misma de la socie-

134. A. PRIETO PRIETO, ob. y ed. ctds., p. 100.

dad y del pueblo español. El Estado, entre cuyas misiones se halla cuidar y ordenar la trama jurídica de los diversos componentes sociales, reconoce las Confesiones religiosas existentes en España tras el cumplimiento por éstas de determinados requisitos que acrediten su existencia y legitimidad. A esto va dirigida la Ley Orgánica de Libertad religiosa. En cambio, la Iglesia Católica, se encuentra, tal como ella es, en su propia personalidad pública, con un ordenamiento jurídico primario, mencionada en la propia Constitución, pues por su notoriedad en España, en su existencia es advertida como un *a priori* jurídico que la Constitución acoge, por lo que no necesita requisito jurídico ulterior para ser reconocida en nuestro ordenamiento.

5. Aparte de su personalidad internacional, patente su reconocimiento por obra de los Acuerdos del Estado Español con la Santa Sede, a la Iglesia Católica, en el Acuerdo sobre Asuntos jurídicos, se le ha reconocido a un mismo tiempo el derecho de ejercer su misión apostólica y se le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias, en especial de culto, de jurisdicción y de magisterio. El reconocimiento a su vez de su libertad de organización y de su pública actividad y de su libertad de comunicación entre autoridades eclesiásticas, órganos de la Iglesia y miembros de ella, mueve a sostener que con evidencia se halla sometida a un tratamiento jurídico peculiar de naturaleza pública, salvo en aquello concreto que encuentre una expresa limitación procedente de la legislación del Estado, y siempre que tal precepto limitativo sea congruente con los artículos de la Constitución y con los de los diversos Acuerdos de cooperación suscritos, a los que la legislación del Estado español, en esta materia, ha de atenerse.

6. La complejidad organizativa de la Iglesia católica, origina—dado además el respeto y sanción canónica con que acoge los fenómenos asociativos y fundacionales— que la Iglesia se presente y actúe de ordinario, en el mundo en que realiza su actividad, mediante numerosas personas jurídicas, de muy diversa estructura y consideración dentro del mismo ordenamiento canónico. Habida cuenta del reconocimiento que el Acuerdo jurídico hace de la libertad de la Iglesia para organizarse, esta organización se muestra perfectamente encajada en la vida jurídica del Estado Español, y el Acuerdo jurídico, en su art. I, nn. 2, 3 y 4, ofrece soluciones de reconocimiento teniendo en cuenta la variada gama de estas personas morales y también la presencia histórica de cada una de ellas en nuestra nación.

7. Se han señalado las notas propias de Derecho público que en

los diversos Acuerdos parciales se manifiestan. Estas notas de consideración jurídica pública se presentan ya en el primer Acuerdo de 28 de julio de 1976. Luego, el Acuerdo sobre asistencia religiosa de las Fuerzas Armadas, al implantar una diócesis personal, descubre de modo indudable que para el Estado español el Vicariato General Castrense goza de una relevancia pública evidente, hasta el punto de quedar integrado en el cuadro orgánico de los Fuerzas Armadas, aunque con éstas no se confunda. Pero, al reconocerse la conexión que el Vicariato y los sacerdotes que a él pertenecen, tienen con las diócesis territoriales respectivas, se producen algunas repercusiones de derecho público, a este respecto, con los Obispos de las diócesis en las que actúa el Vicariato y alguna vez con el clero de esos territorios sometidos a jurisdicción diocesana.

8. El Acuerdo sobre asuntos económicos es ejemplo de la colaboración que un Estado aconfesional o neutro en materia religiosa puede prestar a la Iglesia, sirviendo así las actitudes y creencias de los ciudadanos. Desde el reconocimiento a favor de la Iglesia de poder recibir prestaciones de sus fieles, organizar colectas públicas, etc., a los preceptos específicos de no sujeción a determinados impuestos, o a exenciones en gran número de casos, hasta el hecho de una cooperación económica positiva por el Estado a la Iglesia, son datos elocuentes de que el Estado español, aunque no confesional, ofrece una colaboración y ayuda de indudable naturaleza pública a la Iglesia Católica, en razón al servicio religioso que presta a los creyentes españoles, que no deja de ser servicio de interés general, de fuerte contenido social y en beneficio del propio interés público.

9. De igual modo el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, tiene muy en cuenta las autoridades de la organización oficial de la Iglesia para recabar de ellas colaboraciones o para promover acuerdos —tanto en el campo de la enseñanza como en el del patrimonio cultural— que permitan exista una estrecha colaboración que produzca como un fenómeno de ósmosis para la atención religiosa a los centros públicos de enseñanza y para el reconocimiento por el Estado del valor de los estudios y titulaciones de enseñanzas, de naturaleza secular, proporcionadas por Centros de la Iglesia. Se pone así de relieve no existir, en estas materias, campos de exclusión y monopolio, sino de libertad en su propia área, y entendimiento en lo común, en provecho del bien cultural del pueblo español y para el efectivo ejercicio de la libertad religiosa. Por ello, las personas morales eclesíásticas, dedicadas institucionalmente a estos objetivos, gozan en el Acuerdo de especiales menciones, que suponen diversos reconocimien-

tos jurídicos de un alcance indudablemente público. Mas también, tanto a efectos de la enseñanza misma, como en orden al servicio que al pueblo español ofrece el patrimonio artístico y documental de la Iglesia, se proyecta la posibilidad de llegar a nuevos acuerdos entre autoridades del Estado y representativas a su vez de personas jurídicas institucionales de la Iglesia en España, para elaborar nuevas fórmulas concretas de acuerdos futuros con los que precisar del mejor modo soluciones posibles a fin de que ese servicio a la sociedad sea siempre en adelante fecundo.

10. Por último, el Acuerdo sobre asuntos jurídicos no sólo reconoce y garantiza la libertad de organización de la Iglesia Católica y la de las actividades que le son propias, en especial de culto, jurisdicción y magisterio, así como la de comunicación intraeclesial, sino que, juntamente con la declaración en pro de determinadas inviolabilidades, manifiesta, en su art. I, nn. 2 y 3, la relevancia de las personas morales que constituyen la estructura orgánica de la Iglesia, que trascienden, en este punto, al ordenamiento español, en la identidad originaria de la propia naturaleza pública canónica que poseen. En el n. 4 del mismo artículo existen, además, directos reconocimientos de determinados entes morales que pertenecen al Derecho público asociativo de la Iglesia, que al ser recibidos en el Derecho español, con su propia personalidad canónica, independientemente de los caminos que se preven para que adquieran su respectiva personalidad civil, son recibidos con una fórmula de reenvío al propio derecho de esas entidades, calificado de derecho estatutario y que acoge no sólo la peculiar normación de esos entes jurídicos, sino también el transfondo legislativo canónico de índole general en que ese derecho peculiar está insertado. La fórmula general relativa a asociaciones, otras entidades y fundaciones religiosas, aun con la referencia expresa que sobre ella se hace de quedar sometidos al derecho del Estado, no deja de ofrecer también ciertos aspectos de derecho público, merecedores de atenta consideración.

11. En esta visión panorámica, conclusiva, demasiado sintética, no puede faltar una última reflexión: con arreglo a la letra de los artículos correspondientes del Código Civil y a los preceptos de la vigente Constitución española, la naturaleza pública de los entes jurídicos no dependen en exclusiva de su pertenencia al Estado, sino de su servicio a los intereses generales de la sociedad española. El Estado español respeta el aspecto público de las personas jurídicas eclesiásticas, porque respeta fundamentalmente su específica naturaleza, su identidad, el bien que al pueblo español proporciona sus peculiares actividades.

Los arts. VII del Acuerdo sobre Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, XVI del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, VI del Acuerdo sobre asuntos económicos, y VII del Acuerdo sobre asuntos jurídicos, constituyen una sola pieza al servicio de la interpretación y aplicación de las diversas cláusulas de estos Acuerdos, aunque se hallen en instrumentos jurídicos distintos. Con tal previsión se han puesto los medios jurídicos de orden internacional, propios de dos ordenamientos primarios, que garantizan, en un nivel público de alta cualificación, la eficacia de lo acordado y la solución de las dificultades que en el futuro puedan plantearse.