

II

LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LA IGLESIA CATOLICA EN EL DERECHO ESPAÑOL

1. PLANTEAMIENTO

1.1. La presente ponencia puede entenderse, en cierto sentido, como una continuación de la que pronuncié en 1978 en acto organizado por esta Universidad Pontificia Comillas (y después publicada en *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, 1978, p. 11ss.). Entonces me planteaba el tema: ¿Es la Iglesia católica en España una persona jurídica de Derecho público?

En aquellas fechas aún no se había promulgado la Constitución española; sólo conocíamos el Anteproyecto de Constitución en cuyo artículo 16.3 faltaba el inciso final, posteriormente incorporado, en que se menciona expresamente a la Iglesia católica. A la vista de aquella redacción, yo llegaba a la conclusión de que en tales circunstancias faltaba la base constitucional para que se pudiera ulteriormente por ley reconocer la personalidad jurídica pública. Mis palabras finales eran entonces las siguientes: «si se quiere un tratamiento especial en relación con este carácter de la Iglesia católica, como corporación de derecho público, pienso que habría que redactar de otra forma el actual artículo 16, párrafo 3, del Anteproyecto Constitucional».

1.2. En el animado coloquio que siguió a la exposición de la ponencia y contestando a las interesantes preguntas que me formuló el profesor Carvajal, tuve ocasión de concretar mi punto de vista que

quedaba resumido así: 1) El hecho de que el precepto constitucional en su redacción definitiva reconociese —como por algunos se propugnaba— la «utilidad pública» de los fines de la Iglesia católica, no sería bastante para calificarla como corporación de derecho público; pues, como es sabido, el artículo 35 del Código Civil reconoce la personalidad jurídica (privada) de las «Fundaciones de Interés Público» (y el artículo 34.1 de la Constitución condiciona el reconocimiento del derecho de fundación «para fines de interés general»); no obstante, el reconocimiento constitucional de dicha utilidad pública podría servir de base para que por una ulterior ley, o por concordato, se reconociese expresamente la personalidad jurídica pública de la Iglesia. 2) La fórmula ideal sería que la Constitución remitiese a una ley ulterior la determinación del *status* jurídico de la Iglesia católica y de las demás iglesias. 3) O, al menos, que se hiciese una remisión constitucional al Concordato, lo que hubiese significado una constitucionalización de la fórmula empleada en el artículo 38 *in fine* del Código Civil.

Este era, pues, desde mi punto de vista, el estado de la cuestión en 1978.

2. EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO

2.1. Recordemos ahora cuál es la definitiva redacción que se ha dado al artículo 16.3 de la Constitución española:

«3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones.»

Ciertamente se ha dado un paso al frente —con la mención específica de la Iglesia católica— con respecto a la redacción del Anteproyecto; pero no es un paso definitivo.

Por lo pronto, hay que comenzar por preguntarse si el reconocimiento de la personalidad jurídica *pública* de la Iglesia católica es incompatible con la aconfesionalidad del estado que garantiza la Constitución. A mi juicio, la contestación debe ser negativa, en tanto en cuanto tal reconocimiento se explique como una modalidad o fórmula de la *cooperación*, que la propia Constitución postula; y, desde luego, siem-

pre que no implique un privilegio jurídico con respecto a la posición de las otras iglesias. El principio de igualdad *formal* ante la ley debe ser, por supuesto, respetado. Pero también hay que añadir en seguida que el precepto constitucional contiene una frase clave («los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española»), que remite a una consideración de las circunstancias reales y que, en términos jurídicos, habilita al legislador (no olvidemos que, en cualquier caso, se trata de materia reservada a la Ley Orgánica, según el artículo 81.1 de la Constitución) para arbitrar las soluciones más adecuadas a la realidad. Téngase en cuenta que, en definitiva, esto es lo que sugiere el ejemplo alemán en el que el Estado tampoco es confesional. Y sin embargo —como minuciosamente lo ha explicado el profesor Corral al público de lengua española— esto no es obstáculo para que las dos grandes confesiones religiosas predominantes en la República Federal Alemana (la Iglesia evangélica y la Iglesia católica) tengan la consideración de corporaciones de derecho público.

Cabe preguntarse, claro está, si el dato de la personalidad pública es tan importante para el mejor desenvolvimiento de una iglesia, como para que la discusión merezca la pena. Pues bien, con independencia de cuanto después digamos en relación con la Iglesia española valga recordar aquí que, por lo que se refiere al derecho alemán, la consecuencia principal es ésta: la facultad de recabar impuestos a sus fieles, utilizando las listas civiles del estado. Significativo privilegio al que deben agregarse estas otras facultades: 1) las potestades disciplinarias sobre sus propios empleados y oficios, sin que quepa ulterior recurso ante los tribunales del estado; 2) la consideración de que las materias referentes al culto y a la administración eclesiástica se consideran «cosas públicas», con la consiguiente afectación a sus propios fines; 3) protección penal con respecto a las ofensas contra las insignias, títulos, dignidades e incluso uso indebido del traje eclesiástico; 4) la consideración de muchos cargos eclesiásticos como autoridades públicas, así como su derecho a intervenir en numerosas instituciones públicas, como las destinadas a la juventud y las de carácter social; 5) beneficios fiscales, etc.

A la vista de lo cual, el profesor Corral nos recuerda la tajante conclusión de May: «la cualidad de derecho público de las iglesias, a veces menospreciada, constituye todavía hoy, a pesar de todo, la manera imprescindible de participar en el tráfico jurídico. Todo reconocimiento de la misión pública de la Iglesia, de nada sirve si las iglesias quedan confinadas a las formas del derecho civil y se las destierra del campo del derecho público».

2.2. Veamos ahora si algo de esto ocurre en el derecho español, tanto desde el punto de vista del derecho concordatario como del derecho interno.

Como es sabido, con el Acuerdo entre la Santa Sede y el Gobierno español, de 28 de julio de 1976, se inicia una profunda revisión del concordato de 27 de agosto de 1953; revisión que se completa con los cuatro acuerdos de 3 de enero de 1979 sobre: 1) asuntos jurídicos, 2) enseñanza y asuntos culturales, 3) asuntos económicos y 4) asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos.

Analicemos, pues, si del articulado de alguno de estos acuerdos se desprenden notas típicas de la personalidad jurídica de derecho público de la Iglesia.

a) El acuerdo sobre asuntos jurídicos comienza por decir en su artículo 1.º.1 que «el Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho de ejercer su función apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y, en especial, las de culto, *jurisdicción* y magisterio».

Este primer precepto sugiere ya interesantes reflexiones. En primer lugar, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia católica está implícito (más aún: constituye su presupuesto) en el precepto examinado, puesto que si se le reconoce «el derecho de ejercer su misión apostólica», se está hablando de una persona jurídica titular de ese derecho. Y, claro está, esa persona jurídica no es la *otra parte contratante* —que es obviamente la Santa Sede, en cuanto sujeto de derecho internacional— sino la Iglesia católica española o, si se prefiere, la Iglesia católica *en* España. En segundo lugar, entre las actividades que se reconocen está la de propia *jurisdicción*, que es, tanto en el terreno teórico como en su proyección práctica, una facultad jurídico-pública.

En el párrafo 2 del propio artículo 1.º se le reconoce la potestad de autoorganización («la Iglesia puede organizarse libremente»). «En particular puede crear, modificar o suprimir diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales, que gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta sea notificada a los órganos competentes del Estado». Y se añade: «La Iglesia puede asimismo erigir, aprobar y suprimir órdenes, congregaciones religiosas, otros institutos de vida consagrada y otras instituciones y entidades eclesiásticas.»

Esta facultad de crear personas jurídicas independientes no tendría mayor importancia (una sociedad anónima también puede crear sociedades filiales), si no fuese porque los requisitos para el nacimiento a la vida jurídica de las mismas son los establecidos en el derecho ca-

nónico, que es un ordenamiento jurídico distinto del estatal. En el párrafo 4 del propio artículo 1.º se insiste en el reconocimiento por el Estado de «la personalidad jurídica civil y la plena capacidad de obrar de las órdenes, congregaciones religiosas y otros institutos», e incluso de aquellas otras que «estando erigidas canónicamente en esta fecha, no gocen de personalidad jurídica civil y las que se erijan canónicamente en el futuro, adquirirán la personalidad jurídica civil mediante la inscripción en el correspondiente registro del Estado». Y para redondear el concepto se añade: «a los efectos de determinar la extensión y límite 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».

En fin, en el párrafo 3 del propio artículo 1.º se establece que «el Estado reconoce la personalidad jurídica civil de la Conferencia Episcopal Española, de conformidad con los Estatutos aprobados por la Santa Sede».

Si bien se mira, en el artículo 1.º del acuerdo que se acaba de examinar hay, desde el punto de vista del derecho interno español, tres especies de personas jurídicas: 1) la propia Iglesia católica española en cuanto titular de las potestades y facultades abstractas que el Estado español le reconoce para el cumplimiento de su alta misión espiritual y que, por esta razón, y por las consecuencias jurídicas que después examinaremos, podría calificarse como personalidad jurídica de derecho público; 2) las circunscripciones territoriales de la propia Iglesia, así como las órdenes y congregaciones e institutos religiosos erigidos por la Iglesia, que son personas jurídicas de derecho privado; 3) la Conferencia Episcopal Española, en cuanto persona jurídica instrumental, pues sería la que, en su caso, podría exigir ante los propios tribunales españoles (pues la actuación ante jurisdicciones internacionales competiría a la Santa Sede) el cumplimiento de los preceptos contenidos en los acuerdos suscritos con el Gobierno español.

b) Ahora bien, la calificación de persona jurídico-pública sería todavía discutible, si no fuese por las características exorbitantes del derecho privado, que en el tratamiento de la situación jurídica de la Iglesia se advierten. Así:

— Se garantiza la inviolabilidad de los lugares de culto, así como la de los archivos, registros y demás documentos pertenecientes a instituciones y entidades eclesiásticas (art. 1.º, núms. 5 y 6).

— El Estado reconoce y garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los ciudadanos internados en establecimientos penitenciarios, hospitales, sanatorios, orfanatos y centros similares, tanto

privados como públicos; este régimen de asistencia será regulado de común acuerdo entre las autoridades competentes de la Iglesia y del Estado.

— Se reconocen los efectos civiles del matrimonio, celebrado de acuerdo con el derecho canónico, así como las declaraciones de nulidad matrimonial pronunciadas por los tribunales eclesiásticos (art. 6.º).

— Los planes educativos del Estado incluirán la enseñanza de la religión católica, con carácter voluntario, que será impartida por las personas designadas por la autoridad académica entre aquéllas que proponga la autoridad eclesiástica (arts. 2 y 3 del acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales).

— La situación económica de los profesores de religión, que no pertenezcan a cuerpos docentes del Estado, se concertará entre la Administración Central y la Conferencia Episcopal Española (art. 7.º del acuerdo citado).

— El Estado reconoce la existencia de las Universidades de la Iglesia y sus alumnos gozarán de los mismos beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección, que se establezcan para las Universidades del Estado (art. 10 del acuerdo citado).

— El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa; previéndose un sistema de participación de la Iglesia católica en un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio que, en el futuro, sustituirá al régimen de dotación anteriormente aludido (art. 2.º del acuerdo sobre asuntos económicos).

— Toda una serie de exenciones y beneficios fiscales se contienen en los artículos 3 a 5 del acuerdo últimamente citado.

— La asistencia religiosa a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas se seguirá ejerciendo por medio del Vicario Castrense (artículo 1.º del acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas).

En resumen, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Constitución ha sido posible establecer una serie de acuerdos con la Santa Sede, que colocan a la Iglesia católica española en una situación jurídica que puede calificarse como personalidad jurídica de derecho público. Téngase en cuenta que estos acuerdos fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado* de 15 de diciembre de 1979 y que, por tanto, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución «forman parte del ordenamiento interno» y «sus disposiciones sólo podrán ser derogadas,

modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional».

2.3. En desarrollo del artículo 16.3 de la Constitución Española se dictó la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, sobre libertad religiosa. Aparte de la garantía que esta ley supone, desde el punto de vista de las creencias individuales y de la libertad religiosa de las personas físicas, nos interesa destacar la garantía que supone para las organizaciones religiosas y confesionales.

En su artículo 5.1 se establece que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente registro público que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia».

En el artículo 6.1 se añade que, una vez inscritas, «tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal». «En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y, en especial, de los de libertad, igualdad y no discriminación».

Y, en fin, en el artículo 7.1 se señala que «el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas inscritas en el Registro que, por su ámbito y número de creyentes, hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso estos acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

Es obvio que la personalidad jurídica que se reconoce en los preceptos citados es la de derecho privado; es obvio también que la posibilidad de establecer acuerdos y convenios de cooperación con determinadas Iglesias y Confesiones en concreto —en función de su arraigo y vigencia en la sociedad española— podría conducir a su reconocimiento como corporaciones de derecho público. Pero, en cualquier caso, conviene subrayar: 1) que por contraste con los acuerdos relativos a la Iglesia católica, los que se concluyesen de acuerdo con la Ley 7/1980 no podrían tener nunca valor jurídico de tratados internacionales, pues para ello hace falta la existencia de sujetos de derecho internacional, condición que sólo concurre con la Santa Sede; 2) no obstante, puesto que los acuerdos o convenios son ratificados por las Cortes Generales,

podría, en su caso, reconocerse la condición de corporación de derecho público a la Iglesia o Comunidad religiosa de que se trate; 3) por supuesto, la Ley 7/1980 puede ser invocada, en cuanto conviniese a sus intereses, por la Iglesia católica, pero el *status* jurídico de ésta es el que se desprende de los acuerdos de 3 de enero de 1979 anteriormente examinados.

En resumen, sin infringir la aconfesionalidad del Estado español y utilizando mecanismos jurídicos constitucionalmente previstos, llegamos a una situación en la que puede predicarse de la Iglesia católica la cualidad de persona jurídica de derecho público.

3. LA ASISTENCIA RELIGIOSA COMO SERVICIO PÚBLICO

3.1. Si intentamos clasificar la situación jurídica de la Iglesia católica en España partiendo de la tipología que expone el Prof. Corral (en *El régimen de la Iglesia en España sin Concordato ni Convenios: análisis y valoración*, Miscelánea Comillas, núm. 66, 1977) creo que al que más se acerca es al *sexto tipo* (Austria e Italia): régimen de convenio con la Iglesia católica y régimen jurídico establecido unilateralmente por el Estado para las demás confesiones.

La preferencia que muestra por el sistema alemán (*quinto tipo*) es comprensible —aparte apreciaciones personales— porque el trabajo a que aludo es anterior a los acuerdos (postconstitucionales) de 1979. Lo que ocurre es que el sistema alemán es un producto tan característico de su historia que no es fácilmente exportable.

Obsérvese que el fenómeno histórico de la Reforma, que se produce en un momento en que todos los estados que constituyen la Cristiandad son *confesionales*, da lugar, cuando menos, a tres amplias vías de evolución:

a) Las monarquías protestantes se separan de Roma, mediante una fórmula de «nacionalización de la Iglesia». El ejemplo típico es el Reino Unido, donde aún hoy la Reina es jefe supremo de la Iglesia anglicana y los «Lores espirituales» forman parte del Parlamento británico. Un sistema institucional, que podría calificarse de arcaico, si no fuese por su perfecta coexistencia con un sistema de libertades individuales que incluye, claro está, la religiosa.

b) En los países católicos el impacto de la Revolución francesa pone a debate una institución —la monarquía— y un principio —la confesionalidad del estado—. A la larga, el principio ha sido vencido

tanto en las monarquías como en las repúblicas. Desde la Constitución de 1812 hasta la II República (con pequeños paréntesis), el Estado español es monárquico y confesional católico. La Constitución de 1978 ha restaurado la monarquía, pero no la confesionalidad (que por sus connotaciones se considera prácticamente incompatible con un auténtico sistema de libertad religiosa).

c) La peculiaridad germánica está en que la unidad del *Reich* se construye sobre la diversidad confesional de los *Länder*: los de mayoría católica y los de mayoría protestante. En cierto sentido —y si mis palabras no se enjuician desde puntos de vista excesivamente técnicos— me atrevería a decir que lo que consagra ya en pleno siglo xx la Constitución de Weimar, y luego la de Bonn, es un sistema de «biconfesionalidad». A nivel individual se garantiza, por supuesto, un sistema de libertad religiosa; a nivel institucional, lo que preocupa es un *sistema de equilibrio* entre las dos grandes Iglesias (las que son corporaciones de derecho público).

3.2. He aquí por qué dije antes que, al menos en su filosofía, el modelo alemán era difícilmente exportable. Sin embargo, en su instrumentación práctica puede convertirse hoy —y lo demuestra la amplia corriente existente en este sentido— en un modelo deseable para los católicos españoles. La razón está en que el tratamiento jurídico de las grandes iglesias está dominado por la idea jurídico-administrativa de que la asistencia religiosa constituye un servicio público. ¿Podemos mantener esto a la vista de nuestro ordenamiento jurídico-constitucional?

Como es sabido, el título I de la Constitución española dedica la sección primera de su capítulo 2.º a la garantía de los derechos y libertades fundamentales: las *freie Sphäre* (Jellinek) individuales que justifican no sólo la libre actuación individual, sino el derecho a impedir la injerencia estatal; el capítulo 3.º (bajo la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica») diseña el estado social de derecho: los derechos subjetivos a obtener prestaciones positivas del Estado en la forma que se determine en las leyes que se dicten al efecto. El conjunto de estas prestaciones configura la administración asistencial de nuestros días (*Verwaltung als Leistungsträger*).

Cierto es que entre los servicios públicos previstos en el capítulo 3.º no está el religioso (como, por contraste, está previsto el acceso a la cultura, art. 44.1); pero obsérvese que entre las libertades fundamentales de la sección 1.ª se incluye un derecho prestacional —el derecho a recibir enseñanza básica gratuita— que goza de la enérgica protec-

ción jurisdiccional, que supone el recurso de amparo (algo impensable para los derechos del capítulo 3.º).

Pues bien, la garantía de la *asistencia* religiosa (no como libertad, sino como prestación) se desprende:

a) Del propio artículo 27.3 de la Constitución española, que garantiza el derecho de los padres a que sus hijos *reciban* formación religiosa. Este derecho se hace efectivo en la LODE: en forma equívoca, en relación con los centros docentes públicos (art. 18.1) y, sin duda, reconociendo el derecho a acogerse al sistema de conciertos (arts. 47 y 11) para los centros privados que impartan enseñanza básica gratuita.

b) El artículo 16 de la Constitución española no sólo garantiza la libertad religiosa, también *ordena* a los poderes públicos que mantengan «relaciones de cooperación con la Iglesia católica» y con las demás confesiones (en su caso). La administración por cooperación o concertada es, a fin de cuentas, una conocida técnica de ejecución de servicios públicos (valga de nuevo el ejemplo de la educación básica gratuita).

c) La referencia a los ya examinados acuerdos de 1979 me parece definitiva. Por vía «concordataria» se convierten en reglas de nuestro derecho interno: 1) el reconocimiento de la jurisdicción eclesiástica; 2) la asistencia religiosa en hospitales, cárceles y ejército; 3) el mantenimiento de la Iglesia con cargo a fondos públicos (extensible a otras confesiones).

Me basta con estas notas para poder hablar de la asistencia religiosa como servicio público. Ahora bien, si los fines asistenciales de este servicio los realiza la propia Iglesia católica, a través de la propia estructura organizativa, queda cerrado el círculo de la tesis que aquí se mantiene: la personalidad jurídica de la Iglesia es de derecho público.

FERNANDO GARRIDO FALLA
Catedrático de la Universidad
Complutense de Madrid