

La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos*

JOSE MARIA DE PRADA
Notario de Madrid

I) INTRODUCCION: EL PROBLEMA DE LA PERSONALIDAD JURIDICA

Pocos temas del Derecho civil han suscitado tan vivas polémicas y hecho gastar tanta tinta sin llegar a una solución satisfactoria como el de la personalidad jurídica. Enfrentado con la difícil cuestión de explicar por qué un ser no existente en la realidad tangible aparece sin embargo como titular de derechos y obligaciones, plantea un haz de preguntas que se extienden desde los intrincados campos de la filosofía del Derecho a los más prácticos aspectos de la vida jurídica cotidiana.

Los autores han amontonado *teorías* cada vez más complicadas para intentar explicar algo que el profano acepta sin cuestionar: que las personas jurídicas están ahí interviniendo activamente en la vida jurídica.

No es de extrañar, sin embargo, que la falta de acuerdo doctrinal haya tenido un reflejo en las vacilaciones de la legislación, tanto más cuanto que en el fondo de toda la teoría de las personas jurídicas subyacen importantes planteamientos políticos que con frecuencia se superponen, sin integrarlos, a los jurídicos, contribuyendo a aumentar el caos y la confusión que, como ya he tenido ocasión de señalar, preside esta parte del Derecho (1).

No voy, como es lógico, a adentrarme en los problemas de la personalidad jurídica, pero sí a esbozar una breve panorámica sobre la situación del problema en la medida en que considero esto imprescindible para mi trabajo de hoy.

(*) Ponencia pronunciada en las IV JORNADAS DE ESTUDIO de la Facultad de Derecho Canónico, del 2 al 4 de febrero de 1981, sobre "Ley Orgánica de Libertad Religiosa.—Temática Fundamental", organizadas por la Universidad Pontificia Comillas, Madrid. Se mantiene el tono coloquial con que fue pronunciada.

(1) V. *Personalidad civil*, en CORRAL, C. y ECHEVARRÍA, L. (dir.), "Los Acuerdos entre la Iglesia y España", Madrid, BAC 1980, p. 225).

Prescindiendo de las construcciones doctrinales, que las hay para todos los gustos, cabe separar las legislaciones en el punto del reconocimiento de la personalidad jurídica en dos grandes grupos: Uno, que, siguiendo la terminología del profesor De Castro (2), llamaremos concepto estricto de la personalidad jurídica y que tuvo su principal defensor en Savigny y su aplicación práctica en Alemania e Inglaterra, y que concreta institucionalmente el campo de la personalidad jurídica reduciéndolo a las corporaciones y fundaciones de interés público ampliada luego por razones prácticas a las sociedades anónimas. Para este sector la personalidad jurídica requiere un *corpus* o *collegium* independiente como substrato y una decisión administrativa como elemento formal. La personalidad jurídica, en cierto modo, deriva, pues, del *imperium* del Estado y se obtiene por concesión del mismo.

Frente a éste, hay otro sector doctrinal, en cierto modo incardinado en torno a la influencia francesa que, fundándose en razones prácticas, amplía el concepto de personalidad jurídica, concediendo ésta, sin necesidad de concesión administrativa, a toda clase de sociedades mercantiles e incluso a las civiles, justificando esta extensión en que la existencia de la preferencia que se concede a los acreedores de la sociedad respecto de los acreedores de los socios para hacer efectivos sus créditos sobre los bienes sociales, demuestra la existencia de una persona interpuesta entre unos y otros que es la persona jurídica. No voy a descender aquí a discutir este, por otra parte, endeble argumento, sino sólo a constatar la existencia de una importante corriente doctrinal con su correspondiente traducción legislativa que propugna un concepto amplio de persona jurídica. La personalidad se adquiere por el cumplimiento de unos requisitos legales y no por concesión estatal.

El Derecho español ofrece en este punto, como dice el profesor De Castro, *particularidades de importancia* (3). Arrancando de una doctrina y práctica estricta, va paulatinamente cambiando, probablemente por influencia del liberalismo político, a una concepción amplia que termina por aceptar que la personalidad jurídica existe sin necesidad de concesión del Estado.

El Código civil dedica a la personalidad jurídica sólo cinco artículos y sigue lo que De Castro llama «una prudente vía media» (4). Parte de la distinción en función del interés y concede personalidad jurídica a «corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley». Aplica, pues, el criterio del reconocimiento, si bien es discutible lo que el Código entiende aquí por «ley» (5).

En cambio, las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, la tendrán si la ley se la concede (art. 35).

(2) V. *Notas preliminares para el estudio del concepto de personalidad jurídica* en el libro "Centenario de la Ley del Notariado", Sec. 3, Vol. 1, pp. 53 y ss.

(3) V. CASTRO, *op. cit.*, p. 71.

(4) *Loc. cit.*, p. 80.

(5) V. *Coloquios de Buitrago sobre Fundaciones*, editados por Fundesco, T. 1, pp. 26 y 58 y ss.

El Código, pues, acepta un concepto amplio de personalidad jurídica, pero no ilimitado —advierte el ilustre profesor, al que seguiremos—, ya que su amplitud viene limitada por el establecimiento de un «*numerus clausus*» de figuras de personalidad jurídica, excluyendo «las asociaciones de interés público no reconocidas, las de interés particular que no adoptan forma de sociedades, las sociedades no inscritas y las fundaciones de interés particular».

Estas distinciones realizadas por el Código civil no dejan de ofrecer reparos, pues en ellas late una velada resistencia a dotar de personalidad jurídica a los entes de fin no lucrativo, mientras que, en el propio Código, se concede generosamente la personalidad jurídica por el solo cumplimiento de requisitos formales a las sociedades, incluso a las meramente civiles. Dejando a un lado la oportunidad o no de aceptar un criterio amplio de concesión de la personalidad jurídica y, aceptado éste, no parece razonable que se den mayores facilidades a las asociaciones cuyo fin sea egoísta y de lucro que a las que persiguen fines altruistas. *De lege ferenda*, parecería lógico que la personalidad jurídica se concediera con independencia del fin perseguido a quien ostentara los requisitos de fondo (patrimonio, fin común, organización) y de forma (solemnización del acto e inscripción en el Registro) que la ley estableciera con carácter general para todos.

No ha sido así y falta en nuestro Derecho una doctrina unitaria de la personalidad jurídica que desarrollara el embrión que significan los artículos 35 y siguientes del Código y hasta épocas recientísimas las asociaciones y en cierto modo las fundaciones han visto fuertemente condicionada su existencia, si bien, como veremos, las primeras están a punto de cobrarse la revancha.

Resumiendo, pues, en el Código civil las asociaciones en general sólo gozan de personalidad jurídica si son de interés público reconocidas por la ley. Entre las asociaciones de interés público hay que entender incluidas las eclesiásticas, para las cuales y en tema de capacidad, el artículo 38 dice se estará a lo concordado. No puedo profundizar en la evolución posterior del asociacionismo que lleva a una ampliación de los fines aceptando la personalidad jurídica de asociaciones con fines privados pero manteniendo y aún acentuando la intervención estatal.

Centrándonos en el Derecho moderno, *La Ley de Asociaciones de 1964* consagra la personalidad jurídica de las asociaciones con tal de que sea, para fines lícitos y determinados (art. 1-1), a diferencia de la Ley de 1877 que no hace referencia alguna a la personalidad jurídica de las asociaciones que regula, estableciendo que son fines ilícitos los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales, sancionados por las leyes penales y los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España (artículo 1-3).

En su artículo 2.º excluye del ámbito de la ley a las asociaciones constituidas según el Derecho canónico y las de la A. C. española,

pero sólo en cuanto realicen fines de apostolado religioso manteniéndose por lo que se refiere a actividades de otro género de acuerdo con el artículo 34 de dicho texto concordado, en el ámbito de esta Ley», lo cual significaba, por cierto, y, aunque no venga ya a cuento, una interpretación unilateral y tendenciosa del texto concordado. Esta exclusión, sin embargo, no era absoluta, pues en una de las muchas manifestaciones de incongruencia administrativa que hay en nuestro Derecho, el Decreto de 20 de mayo de 1965, que dicta las normas complementarias de la Ley anterior, incluye una disposición transitoria 2.ª que establece que las «asociaciones excluidas en la regulación de la Ley, conforme a su artículo 2.º, ap. 1 a 4, que no se hallen inscritas en los Registros de los Gobiernos civiles *llevarán a cabo la inscripción registral correspondiente...*», disposición por cierto que fue aprovechada por algunas personas jurídicas eclesíásticas en la etapa de tensiones entre la Iglesia y el Ministerio de Justicia para obtener por esta vía anómala su personalidad.

De todas formas, como es sabido, la regulación de la ley era luego muy estricta y sometía a las asociaciones a fuertes restricciones cuyo incumplimiento podía llegar a producir la suspensión de la asociación (art. 10 Ley).

En esta Ley ni se plantea siquiera el tema de las asociaciones religiosas no católicas. No conocemos si se intentó la constitución de alguna ni cuál fue, en este caso, la postura de la Administración, aunque me temo que tal constitución hubiera chocado con los principios fundamentales que proclamaban la unidad católica y la confesionalidad del Estado, así como con la consideración de la «religión católica como única» entre nosotros.

Las confesiones religiosas no católicas siguieron el socorrido camino de mantenerse en la clandestinidad jurídica y tener sus bienes a nombre de testaferros, ya fueren personas físicas o sociedades de tipo fiduciario.

La penetración entre nosotros de las ideas del Concilio Vaticano II, y en especial de su declaración sobre libertad civil en materia religiosa, llevó a la *publicación de la Ley 44/67 de 28 de junio* llamada *Ley de Libertad Religiosa*, en la que se reconoce el derecho de libertad religiosa y dentro de él y como una manifestación concreta, el asociacionismo religioso. Las características esquemáticas del derecho reconocido en esta ley son las siguientes:

— Sólo se refiere a las confesiones religiosas no católicas. Las católicas tenían reconocido un derecho mucho más generoso en el Concordato de 1953, aunque precisamente por aquellas fechas no estuvieran en el mejor momento las relaciones Iglesia-Estado y esto se reflejara en la situación de hecho de las asociaciones religiosas católicas. Estamos, pues, en régimen de tolerancia que no cuestiona la situación de la Iglesia católica como religión oficial ni pretende una situación de igualdad ante la ley de las diversas confesiones.

— El reconocimiento de las confesiones no católicas no se hace reconociéndolas en cuanto tales, sino a través del procedimiento indi-

recto de permitirles constituirse en asociaciones confesionales con arreglo a la Ley (art. 13-1).

— La personalidad jurídica se obtiene mediante la inscripción en el Registro.

— Para la inscripción se requiere acreditar un riguroso número de extremos, algunos no fáciles como «estatutos en que se determinen *con precisión* sus fines, órganos rectores y esquema de organización» o «patrimonio inicial de constitución, bienes inmuebles y recursos económicos previstos».

— También son rigurosos los extremos que condicionan la vida de estas asociaciones que deben llevar un registro de todos sus miembros para la inscripción de las altas y bajas, así como los oportunos libros de contabilidad que tenían que ser sellados anualmente por la autoridad administrativa competente. Registros, además, que podían ser examinados por la autoridad gubernativa con el consentimiento de sus órganos de gobierno o con el oportuno mandamiento judicial.

— Su capacidad tenía ciertas restricciones como el hecho de que pudieran recibir bienes a título gratuito y organizar colectas *entre sus miembros* siempre que los bienes y recursos se contabilicen en los libros y queden afectos a los fines estatutarios. Téngase en cuenta que, no concediéndosele ningún beneficio fiscal, estas donaciones tributarían por el concepto de herencia entre extraños, es decir, con tipos que oscilan del 58 a casi el 100 por 100 del valor haciéndolas prácticamente prohibitivas.

No es de extrañar que con esas condiciones muchas confesiones se negasen a someterse a la ley y prefieran su anterior situación de clandestinidad.

El 27 de diciembre de 1978 se publica la nueva Constitución española que va a cambiar radicalmente la situación de las confesiones religiosas y del propio derecho de asociación. Son varios los artículos que afectan a nuestro tema:

— El artículo 16 garantiza la libertad ideológica religiosa y de culto tanto de los individuos como de las comunidades, sin más límite que lo necesario para mantener el orden público. Tras establecer el carácter neutral del Estado compromete a éste a mantener relaciones de cooperación con la «Iglesia católica y las demás confesiones».

— El artículo 22 reconoce en términos muy amplios el derecho de asociación para cualquier tipo de fines que no sean delictivos, secretos o paramilitares y establece que deberán inscribirse a los solos efectos de publicidad.

Sin necesidad de comentario alguno, se comprende que los preceptos citados de la Constitución significan un giro de 180 grados en la consideración entre nosotros del derecho de asociación en general y que debía reflejarse rápidamente en una nueva ley de libertad religiosa que pusiera fin a los arcaicos preceptos de la anterior.

Es este nuevo marco que significa la Constitución en el que hay que situar la nueva Ley de Libertad Religiosa, no olvidando que la Constitución es obligatoria en este punto y que, como dice su ar-

título 53, «Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo 2.º del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a» (que regula el recurso de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional).

II.—ESTUDIO DE LA LEY ORGANICA

La preparación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa fue complicada y explica algunas de sus incongruencias.

En un primer momento, anterior por supuesto a la publicación de la Constitución, se pensó en la necesidad de sustituir la Ley de Libertad Religiosa de 1967 cuyos términos en muchos puntos vejatorios para las confesiones religiosas no católicas pugnaban abiertamente con los nuevos aires fruto de la reforma política.

En aquellos momentos la Administración estaba ya enfrascada en el largo proceso de preparación de los Acuerdos Iglesia-Estado, por lo que la Ley se concibió, en un principio, como una norma paralela a la anterior y su preparación se encomendó a una comisión con abundante presencia de confesiones no católicas y a la que se incorporó, según creo, un sacerdote católico en calidad de observador, pero desde luego sin que se produjera la que hubiera sido lógica coordinación entre ambas comisiones, lo que explica la diferencia de terminología entre una y otra y plantea la cuestión de preferencia entre el texto de la Ley Orgánica y el de los Acuerdos, lo cual es importante para la interpretación de uno y otro.

Sólo en un estadio avanzado de su gestación y ya publicada la Constitución, se cambió el rumbo de la Ley convirtiéndola en norma aplicable a todas las confesiones religiosas, incluida la católica, y dotándola por último, ya en el Congreso, del carácter de Ley Orgánica, entroncándola con el desarrollo, que se consideró preciso, del artículo 16 de la Constitución. Pero lo que faltó fue el coraje de cambiar por completo el texto ya redactado, cuya falta de coordinación con los Acuerdos Iglesia-Estado y, lo que es más grave, con la propia Constitución, resulta, como veremos, evidente.

¿Qué es lo que se podía esperar de la Ley? Establecido por la Constitución el derecho de libertad religiosa, el único asunto verdaderamente urgente y que debería haber merecido la atención primordial de aquella era el regular la personalidad jurídica de las Iglesias y entes eclesiásticos, dictando las normas precisas para que los entes religiosos pudieran adquirir la plenitud de sus derechos como mínimo en paridad de situación con los de fines profanos, de acuerdo con lo dispuesto por la propia Constitución y derogar, por tanto, la Ley de 1967.

Esto era importante incluso para la Iglesia católica que, en su Acuerdo jurídico (art. 14, párrafo 3) tiene una clara remisión al or-

denamiento del Estado que parecía lógico recibiera respuesta en esta Ley.

Pues bien, este objetivo, para mí el único que justificaba esta Ley, se ha visto defraudado por ella como vamos a tener ocasión de comprobar al estudiar su articulado.

Veamos éste en *la parte que afecta a la personalidad jurídica*:

El artículo 2, número 1, entre los derechos contenidos en el de libertad religiosa, recoge el siguiente: «Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica». La propia Ley, en su artículo 3-1, establece a su vez que «el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática».

El artículo 5 establece en su número 1 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».

Por último, el artículo 6-2 establece que «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general».

Veamos los problemas más importantes que plantea la Ley de Libertad Religiosa en este punto, así como los resultados de su comparación con lo dispuesto en los Acuerdos Iglesia católica-Estado español.

III.—PROBLEMAS QUE PLANTEA

1. *El carácter de Ley Orgánica y sus diferencias con el Acuerdo jurídico*

Las Iglesias, para obtener personalidad jurídica, deben pasar por el cauce de la inscripción en el Registro del Ministerio de Justicia. Esta exigencia, aparentemente simple, plantea, como veremos, diversos problemas.

El primero es la incongruencia de esta Ley con el Acuerdo Iglesia-Estado. El tono general que en el último momento se quiso dar a la Ley, aplicando sus preceptos también a la Iglesia católica, produce una distorsión entre ella y el artículo 1 del Acuerdo jurídico, planteando el problema de no resolver las diferencias entre ambos.

Lo lógico sería que la Ley fuera lo suficientemente flexible para que los Acuerdos cupieran dentro de ella o que al menos alguna dis-

posición transitoria hubiera resuelto las divergencias entre ambas. Pero no es así, y el primer problema que hay que afrontar es el de cómo resolver la colisión de ambas normas.

Por una parte, esta Ley tiene categoría de Ley Orgánica con un *quorum* especial para su aprobación y derogación. Por otra parte es posterior a los Acuerdos y contiene en su disposición derogatoria la norma de que quedan derogadas «cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley».

El concepto de Ley Orgánica es nuevo en nuestro Derecho y está preñado de dificultades, entre las que no es la menor determinar si el hecho de ser aprobada como Ley Orgánica confiere carácter de tal a todas las disposiciones en ella contenidas o se requieren, además de los requisitos de orden formal, el requisito de fondo de referirse al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...». En algún supuesto concreto el propio legislador se ha sentido autorizado a distinguir en una Ley una parte orgánica y otra no orgánica como si tal carácter dependiera de la voluntad legislativa más que de la materia regulada. Pero de todas formas, en principio y a la vista de lo dispuesto en el artículo 96, parece que los Tratados internacionales aprobados con previa autorización de las Cortes Generales forman parte del Ordenamiento interno español y sólo pueden ser derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho internacional. Parece, pues, como dice Sánchez Agesta (6), que, dentro del principio de jerarquía normativa, los Tratados internacionales son preferentes incluso a las leyes orgánicas.

Sentado lo anterior, el Acuerdo jurídico, cuyo carácter de Tratado internacional me parece indiscutible, creo no puede venir modificado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y en aquellos puntos, como es el presente, en que se produzca colisión entre ambas normas se entenderá, en lo que a la Iglesia católica se refiere, preferente lo dispuesto en el Acuerdo. Con mucho mayor motivo puede defenderse la preferencia de los Acuerdos sobre el reciente Reglamento de Registro de Entidades religiosas que en algunos puntos no se muestra excesivamente respetuoso con aquéllos.

2. Requisitos para adquirir la personalidad jurídica

Aplicando esta tesis al primer tema planteado, resulta que la Iglesia católica tiene reconocida su personalidad jurídica sin necesidad de cumplir requisito alguno. Sus órganos institucionales: diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales gozarán de personalidad jurídica civil si se dan dos requisitos:

- que gocen de personalidad jurídica canónica;
- que, siendo su erección posterior al Acuerdo, sea notificada aquéllas a los órganos correspondientes del Estado.

(6) *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Editora Nacional, 1980, p. 296.

A diferencia de la Iglesia católica, las restantes confesiones no precisan el requisito previo de tener otra personalidad jurídica (la canónica en aquel caso).

Pero, en cambio, sólo adquieren la personalidad jurídica en virtud de la inscripción en el Registro. Más tarde volveremos sobre este punto. Ahora estudiemos brevemente los requisitos para la inscripción.

— *Documento fehaciente.*—El Reglamento puntualiza qué entiende por documento fehaciente, «testimonio literal del documento de creación debidamente autenticado o el correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España» (art. 3-1).

Este requisito, por una parte, significa una ventaja para las Iglesias, que gozarán de los efectos derivados de la fe pública y de las ventajas jurídicas que implica la intervención notarial, pero significa, por otra parte, un requisito que no parece vaya a exigirse para las asociaciones privadas de fin no religioso y en este sentido tiene un cierto carácter discriminatorio.

Por otra parte, el Acuerdo jurídico hablaba de documentos auténticos. Sin embargo, tradicionalmente se había aceptado como documento auténtico o fehaciente el expedido por las autoridades eclesiásticas competentes sin necesidad de ulterior intervención de funcionario público español. El Reglamento zanja la cuestión al exigir en todo caso como mínimo un documento autenticado. Probablemente es un fruto más de la aconfesionalidad del Estado que no acepta otro medio de autenticación que el regulado por sus propias leyes.

El documento fehaciente o testimonio debe reunir los datos siguientes:

— *Constancia de su fundación.*—El Reglamento parece haber prescindido de este dato que recogía la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, quizá porque dicha prueba sería difícil en términos jurídicos e innecesario en la práctica. ¿Cómo dejar constancia de la fundación, por ejemplo, de la religión judía, como no sea reproduciendo las promesas de Yavé a Abraham? Y es que los fenómenos religiosos están con frecuencia reñidos con la posibilidad de ser probados en términos jurídicos.

También ha suprimido el Reglamento el otro requisito alternativo que contiene la Ley, «el establecimiento en España», que ya era más fácil de probar. Y plantea el problema que ya presentó el Acuerdo jurídico de si podrían adquirir personalidad jurídica española confesiones religiosas no establecidas en España siempre que cumplan los requisitos legales. Así parece deducirse de los términos del Reglamento, lo cual no deja de ser anómalo y contradice lo establecido para otras personalidades jurídicas (como, por ejemplo, las sociedades mercantiles) y los propios términos de la Ley (al menos en su interpretación más lógica).

Entre la Ley y el Reglamento y el Acuerdo jurídico existe otra diferencia importante. Para las instituciones de vida consagrada pertenecientes a la Iglesia católica el Acuerdo jurídico establecía un sis-

tema similar al de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, pero en el que se observan algunas diferencias. El Acuerdo jurídico omitía la «constancia de su fundación o establecimiento en España», pero exige, en cambio, el requisito de la «erección canónica», poniendo fin, como se sabe, a la generosa situación anterior que concedía la personalidad jurídica también a las entidades eclesiásticas «meramente aprobadas». ¿Significa lo dispuesto en la Ley y Reglamento *que puede prescindirse del requisito de la erección*? El tema es dudoso ya que ésta es una consecuencia más de la doble vía de formación de ambas leyes y la falta de coordinación entre ambas. Por una parte, creemos que el Acuerdo jurídico, como dijimos, no viene derogado por la Ley. Por otra, no deja de ser anómalo que se haya quebrado la tradición de conceder la personalidad jurídica a los entes meramente aprobados precisamente en un momento en que se está facilitando al máximo la concesión de la personalidad jurídica.

— El segundo requisito es «expresión de sus *finés religiosos*». El Reglamento añade «con respeto de los límites establecidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 7/80 de 5 de julio, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa». En el Reglamento hay un indudable error al referirse al artículo 2 y no al 3. Ignoramos cuál es la intencionalidad de añadir la palabra «religiosos» que parece superflua al referirse a las Iglesias cuyos fines son, por supuesto, religiosos. Siempre queda la sombra de duda (7) de si con dicho calificativo se quiere abrir un portillo a la posible calificación por parte del Estado de qué se entiende por fin religioso. Este sentimiento se acentúa al leer las facultades concedidas en el artículo 4 al ministro de Justicia, sobre cuya constitucionalidad hablaremos luego.

— *Denominación y demás datos de identificación.*—El Acuerdo jurídico habla sólo de «datos de identificación» pero no está mal añadir la denominación que parece el primer y más importante dato de identificación. El Reglamento añade otro requisito, que esta denominación sea «idónea para distinguirla de cualquier otra». Esta exigencia, que no se encuentra en el Acuerdo jurídico y en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, puede plantear problemas, sobre todo entre los entes católicos cuyas denominaciones son con frecuencia muy similares e incluso idénticas. El Reglamento, por otra parte, suprime la referencia a «los demás datos de identificación», los cuales podrían servir idóneamente para la distinción de la entidad sin necesidad de una restricción en la denominación que si se lleva rigurosamente puede obligar a cambiar el nombre de más de una comunidad o institución religiosa, sobre todo si el requisito se exige a nivel nacional aunque los entes religiosos sólo actúen en niveles locales. ¿Cuántas Cofradías de la Virgen Dolorosa puede haber en España?

Creemos que, pese a que el Reglamento no lo exige, podrán añadirse otros datos de identificación como el nombre del fundador, lugar de origen, lugar a que se concreta su actividad, etc.

(7) V. nuestro trabajo cit., pp. 256 y ss.

— Régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. Este último inciso se introduce por la Ley de Libertad Religiosa, aunque parece lógico si se quiere dar una información útil del funcionamiento de las Iglesias.

Los anteriores documentos deben ir acompañados de una solicitud de inscripción. Este requisito no lo exige el Acuerdo jurídico para los entes de la Iglesia católica, por lo que parece que para ellos no será preciso.

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa tiene una *norma transitoria* que merece algún comentario. Dice así:

«El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley. Transcurridos tres años sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere».

Esta norma es repetición, con algunas modificaciones que señalaremos, de la disposición transitoria 1.ª del Acuerdo jurídico. En este último tiene un claro fin de estimular la inscripción de las personas jurídicas eclesiales que, habiendo adquirido su personalidad civil antes del Acuerdo, no estaban inscritas en el Registro. Y lo buscaba por una doble vía. Imponiendo la obligación de inscribir («deberán inscribirse») y estableciendo una restricción a la posibilidad de prueba de la personalidad que transcurridos tres años sólo podrá justificarse mediante certificación del Registro.

Aplicado a las confesiones no católicas por la disposición transitoria 1.ª, la norma pierde su sentido, pues éstas no han tenido posibilidad dados los términos de la Ley de 1967 de adquirir personalidad jurídica fuera de la inscripción y, por lo tanto, no hace falta estimular ésta. Quizá por comprenderlo así la Ley Orgánica de Libertad Religiosa suprime la primera parte de lo que el Acuerdo jurídico establecía, o sea el «deberán inscribirse».

Pero, no siendo necesario fomentar la inscripción, resulta anómalo que se limiten los medios de prueba de la personalidad jurídica y hemos de preguntarnos ¿por qué sólo puede probarse mediante dicha certificación? ¿Qué ocurrirá, por ejemplo, si el Registro se pierde o tiene errores? Además, dados los términos en que está redactada esta disposición transitoria, parece que la limitación de prueba sólo es aplicable a las entidades religiosas «que gocen de personalidad jurídica en la fecha de entrada en vigor de la Ley», pero es dudoso que pueda aplicarse a las que la adquieran con posterioridad, dados, repito, los términos y la situación del precepto. Esto plantea una vez más la pregunta de por qué son distintos los medios de prueba en uno u otro caso.

Por otra parte, si lo que se ha querido al traer aquí la norma es que ésta sea aplicable también a las instituciones de la Iglesia católica, se plantean algunas cuestiones complementarias. La primera, la de su

esterilidad, ya que era suficiente lo establecido en el Acuerdo jurídico sin necesidad de repetición, tanto más cuanto que es un problema específico de las organizaciones católicas y no extensible en las demás, por lo que su colocación es más propia en el Acuerdo jurídico. La segunda, la de su excesiva generalidad. El Acuerdo jurídico se limita a las instituciones canónicas que están sometidas a inscripción, pero deja cuidadosamente fuera a la Iglesia institución y los entes que la integran y a la Conferencia Episcopal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa emplea términos más vagos de gran amplitud, «Entidades religiosas», lo que en cierto modo podría ser aplicable también a la Iglesia católica-institución si no fuera porque, como hemos dicho ya, el Acuerdo jurídico es preferente a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa por su superior rango legislativo. Creemos, pues, que la disposición transitoria no es aplicable a los entes católicos que se registrarán en este punto por la disposición transitoria del Acuerdo jurídico.

Por último, *la disposición transitoria* de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa *ha suprimido el último inciso del Acuerdo jurídico* que decía «sin perjuicio de que pueda practicarse la inscripción en cualquier tiempo». La razón, vista desde el prisma de las confesiones no católicas, es lógica ya que la inscripción es la que en todo momento concede la personalidad jurídica y por lo tanto no puede darse el supuesto que este inciso contempla. Desde el punto de vista de las instituciones católicas, una vez más hemos de defender su inoperancia por preferencia del Acuerdo jurídico.

Esta omisión viene en cambio subsanada por el Reglamento de entidades religiosas quien, recogiendo el espíritu de la disposición transitoria de la Ley, le da otra redacción al decir en su primer inciso que «las entidades religiosas que gozan de personalidad jurídica sin hallarse inscritas en ningún Registro del Estado podrán solicitar su inscripción en cualquier momento, pero transcurrido el plazo de tres años sólo podrán acreditar su personalidad jurídica mediante la correspondiente certificación».

Finalmente, el Reglamento, aunque mantiene los términos vagos de «entidades religiosas», ha puntualizado —siguiendo al Acuerdo jurídico— que el plazo de tres años no impide la ulterior inscripción, que podrá hacerse «en cualquier momento».

En conclusión, esta norma es estéril y carece de sentido, no teniendo otra consecuencia que una injustificada restricción de los medios de prueba de las confesiones no católicas en los supuestos de personalidad jurídica adquirida antes de la Ley y no es aplicable a las instituciones católicas, que se registrarán en este punto por la disposición transitoria 1.ª del Acuerdo jurídico.

3. *A qué personas se aplica el artículo 5.º*

Queda el problema, importante, de a qué instituciones religiosas se aplica este artículo que permite adquirir la personalidad jurídica por mera inscripción. El preceptor habla de «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones».

La *terminología*, que no sé si es adecuada y suficientemente expresiva para las comunidades no católicas, no lo es desde luego si se pretende aplicar a las católicas, lo que se desprende por sí solo de una simple lectura del artículo correspondiente del tantas veces citado Acuerdo jurídico.

Los términos «Iglesias y Confesiones» parecen ser en cierto modo equiparables y se entenderán comprendidos en ellos, lo que el Acuerdo jurídico llama «Iglesias, diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales». De todas formas no hubiera estado de más, para una mayor claridad, que hubiera puntualizado, como hace el Acuerdo jurídico, que la personalidad jurídica puede alcanzarla no sólo la institución en su conjunto, sino también sus organizaciones de carácter territorial, ya que hay confesiones religiosas no católicas en las que existe la división en diócesis y parroquias cuya posibilidad de obtener la personalidad jurídica en el marco de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa es por lo menos dudosa.

No es necesario repetir aquí que, como hemos afirmado otras veces, este precepto no es aplicable a las instituciones católicas que encuentran en el Acuerdo jurídico otro camino en ocasiones completamente distinto.

Más confuso es el término de *comunidades religiosas*, concepto amplio y vago que, si bien la Ley parece tomar como sinónimo de Iglesias, podría tal vez interpretarse en términos más amplios para acoger por esta vía la personalidad jurídica de las instituciones no católicas equiparables a lo que el Acuerdo jurídico llama dentro de la Iglesia católica «órdenes, congregaciones religiosas y otros institutos de vida consagrada», respecto de las cuales la Ley guarda silencio. Y quedará siempre en la sombra, como antes, si la personalidad jurídica alcanzará como en el Acuerdo jurídico también a «sus provincias y sus casas». Aquí creo que se impone una interpretación extensiva de la Ley y es una lástima que el Reglamento no la haya hecho para incluir en los términos de la norma estas entidades menores. Creo que se puede y debe conseguir el mismo fin a través de la práctica administrativa a la hora de inscribir en el Registro.

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa dedica únicamente su artículo 6-2 a un tema de los más graves hoy planteados o, que era legítimo esperar que resolviera esta Ley y que no lo ha hecho.

Como es sabido, el Acuerdo jurídico estableció que las asociaciones, otras entidades y fundaciones religiosas que no gocen de personalidad jurídica civil podrán adquirirla *con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado*. Ya indicamos (8) que podía ser la Ley de Libertad Religiosa la indicada para resolver el problema, dado que en otras normas del ordenamiento general del Estado no se regula la forma de obtener la personalidad jurídica las instituciones religiosas. El tema es especialmente grave para las Fundaciones, ya que la legis-

(8) En nuestro trabajo *Personalidad civil de los entes eclesiásticos*, recogidos en "Los Acuerdos entre la Iglesia y España", publicados bajo la dirección de CORRAL-ECHEVERRÍA (B.A.C.).

lación general no prevé las Fundaciones de fin religioso. No profundizamos en este punto que el profesor Valero supongo tratará en su conferencia.

Una vez más entre el Acuerdo jurídico y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa hay sensibles diferencias. En primer lugar, en cuanto a quién puede promover estas instituciones. El Acuerdo jurídico sólo permite esta posibilidad a la Iglesia institución y lo condiciona a que tengan personalidad jurídica eclesiástica. En cambio, la Ley confía esta posibilidad a las «Iglesias, confesiones y comunidades» y no exige una personalidad jurídica previa. Si se acepta la posible interpretación que hemos dado antes al término «comunidades» resultaría anómalo que estas entidades menores puedan constituir personas jurídicas.

Tampoco es muy clara la razón por la que se habla de *crear y fomentar*, ni qué quiere decir la Ley con este término de «fomentar».

En cambio hay una sutil diferencia entre la Ley y el Acuerdo jurídico. Este dice «podrán adquirir la personalidad jurídica civil con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado». La Ley, en cambio, dice «con arreglo a las disposiciones del ordenamiento del Estado». Ignoramos la causa de este cambio de redacción, ni siquiera si significa algo, aunque puestos a buscar una razón, la última redacción podría significar que las instituciones religiosas sólo podían adquirir personalidad jurídica de acuerdo con las normas generales dictadas para todas las instituciones en general y no específicas para las de carácter religioso.

Finalmente, la Ley suprime el último inciso que había en el Acuerdo jurídico y que, al establecer que se adquiriría mediante la inscripción y al recoger qué requisitos requería ésta, significaba un compromiso por parte del Estado de no someter a otros requisitos que el de la inscripción y esto incluso para aquellas personas jurídicas, como la Fundación, para las que actualmente el ordenamiento sigue un criterio de concesión a través de la clasificación estatal.

La Ley ha sido, como ya he dicho, la pérdida de una ocasión para cumplir el compromiso del Estado en una sede que era la lógica. Nada hubiera costado introducir unas normas sobre la manera a través de la cual los entes eclesiásticos podrían adquirir personalidad civil y queda en pie la necesidad de publicar una ley que resolviera el problema. Porque la única interpretación que no nos parecería aceptable pese a la modificación antes apuntada es la de entender que con este párrafo y el equivalente del Acuerdo jurídico lo que se quiere establecer es que los entes religiosos se deben constituir por los cauces generales del Derecho común, mientras este Derecho, sobre todo en lo referente a las Fundaciones, no permita y regule este tipo de instituciones y al menos en las reguladas por el Acuerdo jurídico no se cumpla por el Estado el compromiso de que la personalidad jurídica se consiga sólo en virtud de la inscripción en la que se acrediten los requisitos previstos.

La reciente publicación del Reglamento del Registro de entidades religiosas merece algunos comentarios. Aparte lo relativo a las, entida-

des inscribibles —de las que luego hablaremos, pero en donde ya adelantamos se echa de menos el reconocimiento de que hay entes religiosos para los que no es precisa la inscripción y así debió decirse en el Reglamento (Iglesia católica, diócesis, parroquias, Conferencia Episcopal), llama la atención la inclusión en la lista de entes inscribibles de las asociaciones (respecto de las cuales la Ley Orgánica remite al ordenamiento común) y se echa en cambio en falta alguna referencia a las fundaciones (que carecen hoy de cauce en el ordenamiento general)—, queremos destacar algunas particularidades del mecanismo de inscripción.

No se trata con este Registro de la constatación automática de la existencia de un ente mediante la presentación de los documentos precisos que contengan los requisitos minuciosamente detallados en la ley, sino que se establece de forma apenas enmascarada un control por parte del Ministerio del carácter y naturaleza de la institución. Veamos este punto con un poco de detalle.

En forma subrepticia y, como hemos indicado, entre los requisitos que debe contener la inscripción y cuya ausencia provoca la denegación de la misma (art. 4, núm. 2), se ha añadido, en la Ley y Reglamento, a la palabra *finés* que incluía el Acuerdo jurídico (art. 3-2-c del Reglamento) el calificativo *religiosos*, lo que implica nada menos que el ministro de Justicia es el llamado a discernir si el ente a inscribir tiene o no «finés religiosos». Basta recordar lo ocurrido en el pasado y la equiparación que muchos ciudadanos hacen entre religión y actividad estrictamente cultural en un propósito de apartar a las Iglesias de preocupaciones sociales o incluso benéficas, para comprender cómo se ha montado a través del Registro un método de control indirecto de las Iglesias. Téngase en cuenta, además, que la decisión sobre la inscripción no está confiada a un funcionario independiente como podría ser, por ejemplo, un Registrador de la Propiedad, sino al propio ministro de Justicia, al que el artículo 4-1 atribuye la facultad de «acordar lo procedente» sin que ni siquiera el informe de la comisión asesora de libertad religiosa que podría significar un cierto control por la presencia en ella de las Iglesias, sea, no ya vinculante para denegar la inscripción, lo que sería lógico, sino ni siquiera necesario ya que su informe sólo es preciso cuando el ministro «lo solicite». Similares facultades concede el artículo 5-2 al director general de Asuntos Eclesiásticos en el supuesto de modificación de cualquiera de las circunstancias de las entidades inscritas. La decisión del ministro, directamente en el caso de constitución y resolviendo el recurso de alzada, en el supuesto de modificación, agota la vía administrativa y permite acudir al amparo judicial ante los Tribunales ordinarios y amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional (9).

La sombra de lo ocurrido en ciertas épocas con el Registro alejará sin duda sobre las entidades religiosas y la comparación con el

(9) Así lo establece el art. 6 del Reglamento en relación con el 4 de la Ley Orgánica. El texto publicado en el "BOE", por indudable error, se remite al 3.

sistema establecido en la Constitución para las asociaciones en general resultará irritante si se tiene en cuenta que para éstas la inscripción es obligatoria *a los solos efectos de publicidad* y deberá verificarse en el plazo máximo de 15 días, no teniendo posibilidad de rechazar la inscripción y quedándole al Estado sólo la facultad de ser él quien se dirija a los Tribunales en petición de que se declare la inconstitucionalidad de la asociación. Esto va a plantear a las asociaciones religiosas una grave dilema, ya que el artículo 32 del Proyecto de la Ley Orgánica de las libertades públicas parece comprender en su ámbito también a las asociaciones religiosas, lo que significa que éstas podrán en la práctica optar, como ya lo hicieron algunas en épocas difíciles anteriores, entre someterse a las rígidas normas de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa o acogerse al régimen mucho más liberal y favorable del ordenamiento procesal, para lo cual, al menos en cuanto a las asociaciones, vienen expresamente autorizadas por los términos del artículo 6 que ha sido incorrectamente desarrollado por el Reglamento.

Por último, y de pasada, diré que un efecto importante de la que ha dado en llamarse cláusula de salvaguardia de la identidad religiosa que trasciende el campo estrictamente laboral, en el que tradicionalmente se contempla esta cláusula, puede detectarse en este punto. Dentro de las normas de funcionamiento pueden incluirse disposiciones que concedan, por ejemplo, a la jerarquía eclesiástica un control tanto sobre las personas como sobre las actividades de las instituciones cobijadas bajo su manto.

4. *Brevísima referencia a los convenios Estado-Iglesias.*

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa menciona finalmente, en su artículo 7, que el Estado establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con Iglesias, confesiones e incluso comunidades. El principio es correcto y permite extender a otras confesiones la posibilidad de llevar a cabo convenios como los firmados con la Iglesia católica. Sin embargo, hacemos notar que las peculiares características que concurren en la Iglesia católica —dada la existencia del Estado Vaticano y la personalidad internacional tradicional reconocida a la Santa Sede— hacen que los acuerdos con las otras Iglesias e incluso los acuerdos que con la propia Iglesia católica a nivel nacional, o sea, con los órganos españoles, sean diversos de los firmados con la Santa Sede y difícilmente puedan tener la consideración de tratados internacionales. Precisamente por esto sorprende la exigencia que establece dicho artículo de que estos acuerdos «deben aprobarse por ley en las Cortes».

El artículo 94 de la Constitución y refiriéndose a los tratados internacionales, sólo requiere la autorización de las Cortes Generales en el supuesto de que los tratados afecten a la integridad territorial, impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública o supongan modificación o derogación de leyes, siendo suficiente en los otros supuestos que el Congreso y Senado sean «inmediatamente» informados.

No me explico por qué cuando se trata de convenio con las Iglesias que rara vez y sólo en el caso de la católica y en sólo ciertos supuestos pueden calificarse de tratado internacional y que además normalmente no se referirán a temas contenidos en el artículo 94, se requiere, en todo caso, la aprobación por ley de Cortes.

Es este un punto más de incongruencia de la ley que muestra el recelo con que ésta trata el fenómeno religioso a pesar de las promesas del artículo 16 de la Ley.

No profundizamos este tema que es objeto de tratamiento en otra conferencia de este mismo ciclo.

IV.—SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA

Vamos, en la última parte de nuestro trabajo, a expresar la fuerte convicción de que la Ley y su Reglamento tienen *aspectos que pueden considerarse anticonstitucionales*.

Permítasenos exponerlo con un cierto detalle. Uno de los puntos en que los redactores del texto constitucional mostraron una mayor sensibilidad fue el referente a la protección del derecho de asociación. Concorde con el propósito de poner fin a las fuertes restricciones que en este tema se habían producido bajo el régimen anterior, de las cuales, por cierto, no se libraron las instituciones religiosas, se redactó el artículo 22 de la Constitución, en cuyo número 1 se dice: «Se reconoce el derecho de asociación» y cuyo número 2 puntualiza: «Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales». El artículo de la Constitución no dice expresamente si todas las asociaciones tienen derecho a la personalidad jurídica o no. Recordarán ustedes que al principio he hecho una somera referencia a los diversos sistemas que el Derecho comparado tiene frente a este problema y a la creciente tendencia a extender y facilitar la personalidad jurídica que muestra nuestro ordenamiento. Establecida la libertad total para las asociaciones, hubieran podido perfectamente distinguirse dos tipos de asociaciones. Unas sin personalidad jurídica y otras con ella, exigiendo para éstas unos requisitos mínimos entre los que deberían estar, en buena prudencia jurídica, una autonomía patrimonial y una organización suficiente.

1. Interpretación por la jurisprudencia

Sin embargo, no ha sido éste el criterio que ha triunfado en el desarrollo del artículo constitucional ni *la interpretación del Tribunal Supremo*. Al contrario, nuestro alto Tribunal, en sus importantes sentencias: dos del 3 de julio y una del 7 de diciembre de 1979, han reafirmado la tesis más amplia posible en torno a la adquisición de la personalidad jurídica por las Asociaciones. En las dos primeras sentencias se debatía la inscribibilidad de las dos ramas de la Masonería Española (Gran Oriente Español y Grande Oriente Español Unido). Alegaba el abogado del Estado el carácter secreto de estas asociaciones

que chocan con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución. Pues bien, el Tribunal Supremo, en la primera de sus sentencias, sienta la doctrina de que el texto constitucional y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que debe servir para la interpretación de aquél en virtud de lo que ordena el artículo 10, p. 2.º de la propia Constitución, llevan a considerar que «la regla general es la posibilidad de ejercicio del derecho (de asociación) y la excepción su exclusión, debiéndose aplicar éstas —las excepciones— con criterio restrictivo, y añade «que la inscripción prevista por el artículo 22 de la Constitución habrá de practicarse tan pronto consten los datos que señala el p. 2.º del artículo 3 de la Ley de 1964 y el acta de constitución a que se refiere el p 1.º del mismo texto, sin posibilidad de denegación, aunque eso sí, sin perjuicio de instar la Administración la acción declarativa pertinente, en orden a constatar su ilicitud o el hallarse incurso en prohibición legal». Y en la otra sentencia, de igual fecha, puntualiza aún más al decir que, según el artículo 22-3 de la Constitución, «la asociación se constituye libremente, debiéndose comunicar dicha constitución a la Administración para su inscripción en aquel Registro a los solos efectos de publicidad; lo que significa que la *personalidad jurídica* de la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada por la concurrencia de las voluntades de los promotores, sin que la Administración esté habilitada para realizar una valoración de la licitud o de la determinación *de los fines* y de los medios expresados en los Estatutos».

En el mismo sentido y completando la doctrina, la sentencia del 7 de diciembre de 1979, dictada con ocasión de una modificación de Estatutos del Club de Amigos de la UNESCO, ratifica que «la aprobación ministerial no es en la actualidad necesaria y el registro de los estatutos tendrá efecto de mera publicidad».

De acuerdo con esta rotunda interpretación de nuestro alto Tribunal, hay que convenir que la Constitución liga la personalidad jurídica al acto de constitución de la asociación. Esta es la interpretación jurisprudencial del párrafo que dice que se inscribirán las asociaciones «a los meros fines de publicidad».

Un matiz nuevo y no del todo concorde con esta interpretación de la Constitución aparece en *el proyecto de Ley Orgánica de Libertades Públicas*, que, presentado hace unos días al Senado, publica el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» cuando, en su artículo 32 dice que «las asociaciones podrán constituirse por la mera concurrencia de las voluntades, expresada en un acta que podrá ser sustituida, en las creadas por Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas, por el documento correspondiente conforme a las normas de aquéllas. Y en su número 3 que las asociaciones constituidas legalmente deberán inscribirse en un Registro a los solos efectos de publicidad. Pero añade «desde la inscripción, que no podrá dilatarse más de quince días contados desde la presentación del acta, *ostentarán personalidad jurídica frente a terceros*».

Este último párrafo está, a mi juicio, mal redactado y es de supo-

ner se sustituirá, en el curso de los debates, la frase «ostentarán personalidad jurídica frente a terceros» por otra que establezca la inoponibilidad frente a terceros de la personalidad jurídica de las asociaciones no inscritas. Esta es la única interpretación lógica con la exigencia constitucional de que la inscripción sólo se exija con fines de publicidad y es más clara que decir que una personalidad jurídica lo pueda ser en un sentido y no serlo respecto de terceros.

Como resumen de lo dicho hasta ahora parece claro concluir que *las instituciones de tipo asociativo, de acuerdo con la propia Constitución, no precisan de inscripción en el Registro* para adquirir la personalidad jurídica y que dicha inscripción debe ser a los solos efectos de publicidad o a lo sumo de «oponibilidad» frente a terceros. Y que la Administración carece de facultades para controlar ni el contenido de los estatutos ni los fines de la asociación. En aquellos supuestos que crea son estos ilícitos, debe acudir a los Tribunales de Justicia para que decidan lo que proceda sobre la suspensión o extinción de la asociación.

¿Cómo se coordina con la anterior doctrina constitucional la Ley Orgánica de Libertad Religiosa? A mi juicio, de ninguna manera. Ni primero, el Acuerdo jurídico ni, después, la Ley Orgánica ni, más recientemente, el Reglamento, respetan el mandato constitucional en este punto. La explicación práctica de lo que ha ocurrido hay que buscarla en la forma precipitada e inconexa en que se procede a legislar en España estos últimos tiempos. Tanto los Acuerdos Iglesia-Estado como la Ley se empezaron a fraguar antes de conocer el contenido de la Constitución y se promulgaron sin tiempo para meditar sobre las consecuencias derivadas del texto constitucional. Pero esto, aunque explica, no justifica la contradicción de fondo que existe en estas normas.

2. *¿Son las Iglesias asociaciones?*

Profundicemos un poco más sobre el alcance de esta incongruencia.

La Ley Orgánica condiciona a la inscripción la personalidad jurídica de las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas». ¿Pueden éstas ser consideradas asociaciones, en cuyo caso la Ley Orgánica violaría el texto constitucional?

El tema de la naturaleza jurídica de las Iglesias o Confesiones es dudoso y requiere un tratamiento nuevo tras la publicación de la Constitución, que instaura un régimen aconfesional.

En la *situación preconstitucional*, Garrido Falla, con referencia por supuesto a la Iglesia católica, reconoce (10) que aquélla tenía en España una doble personalidad jurídica. En primer lugar como sujeto de Derecho internacional y además como personalidad jurídica pública interna. Enfrentándose, sin embargo, con la hipótesis de una próxima

(10) *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca 1978, pp. 17 y ss.

Constitución, reconocía que la personalidad jurídica de la Iglesia queda desdibujada (pág. 21), que desaparecía la base para considerar a la Iglesia como corporación o institución de Derecho público, aunque se hubiera podido reconocer este carácter bien en la Constitución, bien en una ley de libertad religiosa, sobre todo si se acepta, como propugnó en el coloquio que siguió a la conferencia del profesor Garrido (11), el profesor Scheuner, que «Derecho público no significa necesariamente Derecho estatal y que en el Derecho público puede haber instituciones que se elevan por encima del Derecho privado... como corporaciones de Derecho público, lo que es comprendido en Alemania en el sentido de que no forman parte de la organización estatal, pero el Estado las reconoce como factores importantes de la vida pública y les asigna por ello una posición delimitada en el Derecho público».

Lo cierto es que *la Constitución ni consagra el carácter de Derecho público de las Iglesias ni da pie, como solicitaba el profesor Garrido, a que lo haga una ley posterior*, por lo que en principio no hay fundamento para defender otra tesis que la de que las Iglesias son instituciones de Derecho privado.

Tampoco parece haber base legal y además resulta ambiguo entender en nuestro Derecho, como ha defendido González del Valle (12), que «al margen de que se adopte este o aquel criterio para clasificar las personalidades jurídicas en públicas o privadas, el Derecho español da a la confesión católica un tratamiento similar al de las personas que comunmente son calificadas como públicas».

A mi juicio, en este momento y a reserva de un estudio más profundo del tema, hay que aceptar la tesis de que *las Iglesias en general son instituciones privadas aunque están al servicio de un Derecho especialmente protegido por la Constitución* como es el de libertad religiosa.

Aceptado lo anterior, queda el problema de si deben incluirse entre las asociaciones o fundaciones. González del Valle (13) y Prieto (14), defienden que se trata de una personalidad que trasciende lo asociativo y lo fundacional y que esta clasificación no es aplicable a la confesión católica porque posee elementos comunes a ambas clases de personas jurídicas.

Es verdad que las peculiaridades que concurren en las Iglesias hacen difícil su encuadramiento, pero lo cierto es que, dejando a un lado la importante corriente doctrinal que, siguiendo a Gierke, no acepta un *tertium genus* entre las asociaciones y fundaciones, y limitándonos a nuestro Derecho positivo, en éste no existe más regulación legal que la relativa a las asociaciones y fundaciones. No hay en nuestro

(11) *Op. cit.*, p. 233.

(12) *Posición jurídica de las confesiones religiosas*, en "Derecho eclesiástico español", obra en colaboración, Pamplona, EUNSA 1980, pp. 322 y ss.

(13) *Op. cit.*, p. 321.

(14) *La personalidad jurídica de la Iglesia*, en "El hecho religioso en la nueva Constitución Española", Salamanca, 1979, p. 85.

Derecho positivo una persona jurídica privada que no sea asociación o fundación.

Puestos a optar entre ambas, *nos inclinamos por el carácter asociativo de las Iglesias*, lo que, refiriéndonos a la católica, viene incluso reforzado por la Constitución sobre la «Iglesia» del Concilio Vaticano II que, al poner en primer plano como base de la misma al «pueblo de Dios», acentúa claramente su carácter asociativo. Aceptado esto, hay que reconocer, sin embargo, que los fines y la estructura jerárquica esenciales a la Iglesia condicionan fuertemente el carácter asociativo de ésta y trascienden a los individuos que pertenecen a las Iglesias y sobre todo a la posible organización democrática de éstas, pero ello no borra, creo, la base asociativa que sirve de fundamento a las mismas.

Una razón de orden práctico para defender hoy aquella solución es el tono mucho más liberal que nuestro ordenamiento tiene respecto a las asociaciones desde la Constitución, lo que hace más conveniente para la libertad de las Iglesias el defender su base asociativa.

De todas formas, si para las Iglesias en general el tema puede discutirse, para las Comunidades religiosas en particular y las Ordenes, Congregaciones religiosas e institutos de vida consagrada y por supuesto para las Asociaciones de fieles en concreto, el carácter asociativo me parece indiscutible.

Siendo la base asociativa de estas últimas indudable, las normas, tanto del Acuerdo jurídico como de la Ley de Libertad Religiosa, que condicionan la adquisición de la personalidad a su inscripción en el Registro y limitan la prueba de su existencia a la certificación de éste (disposición transitoria), están quebrantando el artículo 22 de la Constitución e incurrir en vicio de anticonstitucionalidad.

El tema es mucho más claro todavía en el Reglamento, que de forma sorprendente y ajena a la Ley incluye a las «entidades asociativas religiosas» y exige su inscripción en el Registro para adquirir la personalidad jurídica.

Y no dudo de calificar de sorprendente, además de anticonstitucional, esta norma, porque la Ley de Libertad Religiosa dice que las asociaciones y fundaciones se podrán crear «con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general». Esto plantea un grave problema, que ya hemos apuntado, para las Fundaciones que no tienen cauce jurídico hábil para las de fin religioso en el ordenamiento común, pero no hacía ninguna falta para las asociaciones que tienen ya en la Constitución, según la interpretación que hemos visto del Tribunal Supremo, un cauce amplio y generoso. *Hubiera parecido lógico que el Reglamento intentara, a falta de norma, resolver el problema de las Fundaciones*, pero no someter a requisitos especiales a las asociaciones, lo que va no sólo contra la Constitución, sino contra la propia Ley de Libertad Religiosa que pretende desarrollar y que asimila las asociaciones religiosas a las restantes reguladas por el ordenamiento jurídico general.

¿Qué se ha pretendido con esto? Lo ignoramos, pero las anteriores consideraciones nos llevan a una conclusión general. El fenómeno

asociativo religioso tiene en el ordenamiento que está desarrollando la Constitución un tratamiento más favorable que el establecido en la Ley de Libertad Religiosa y creo sinceramente que sería conveniente que las Iglesias, tal vez unidas con este objetivo, promovieran la presentación de un recurso de anticonstitucionalidad de la Ley de Libertad Religiosa y su anunciado Reglamento en este punto concreto.

V.—CONCLUSION

He llegado al final de lo que sólo ha querido ser un somero comentario, y en algunos puntos provisional, de las disposiciones vigentes sobre personalidad jurídica de entes religiosos. Antes de terminar, me gustaría hacer algunas *consideraciones generales* que sirvan de resumen y comentario.

Primero quiero constatar que, para la preparación de las normas hoy vigentes, se ha seguido un *camino equivocado*. Se ha trabajado desconectadamente preparando, por un lado, los Acuerdos Iglesia-Estado y, por otro, la Ley de Libertad Religiosa, sin que nadie se haya molestado en coordinar ambos textos, lo cual, por cierto, no hubiera sido difícil dada la distancia de fechas entre ambos.

En segunda lugar, se ha tenido un *equivocado punto de partida*. Tanto el Acuerdo jurídico como la Ley de Libertad Religiosa se han redactado con la vista puesta en el ordenamiento jurídico anterior, fuertemente restrictivo, y sus redactores mostraron un loable propósito de liberalizar su contenido pero no tuvieron en cuenta el texto de la Constitución, cuyas normas sobre asociacionismo fueron mucho más lejos de lo que se pudo pensar. Sin ánimo de disculpa, esto era difícil de saber para los concertadores del Acuerdo jurídico, ya que su redacción fue anterior y paralela a la redacción de la Constitución e incluso hay razones para sospechar que esta parte de la personalidad jurídica fue de las primeras resueltas por la Comisión y pasó luego intocada al texto final. Pero el problema no era el mismo con la Ley de Libertad Religiosa cuya redacción final es bastante posterior a la Constitución y cuyo iter en las Cortes Generales fue el de una ley normal, lo que hubiera permitido comprender el trato desfavorable que en ella se estaba dando una vez más al fenómeno religioso, tema que no suscitó nadie. Pero es todavía más sorprendente que en este mismo error y agravado, como hemos visto, incurra el novísimo Reglamento que, creo que con la buena voluntad de regular un tema que la Ley deja fuera, lo hace sin embargo en forma, a mi juicio, restrictiva y anticonstitucional, como he tenido ocasión de señalar.

Creo también que en todo este tema late entre nosotros *la sombra del pasado* y el resurgir de un movimiento anticlerical o antirreligioso que siempre ha estado latente entre nosotros y que lleva, como hemos visto, a dar más facilidades a la legalización de la masonería que a la concesión de personalidad jurídica a los movimientos de acción católica, por poner un ejemplo actual. Y este movimiento antirreligioso,

unido a cierto complejo de muchos creyentes, está llevando a que el desarrollo del artículo 16 de la Constitución se lleve a cabo en forma restrictiva y desconfiada.

Para terminar, voy a destacar *las líneas generales* que, a mi juicio, *debía haber seguido la Ley Orgánica* de Libertad Religiosa y su Reglamento.

- Asumir, como su objetivo central, *fomentar el hecho religioso*, no el ponerle límites ni encorsetarlo. Protegerlo, facilitarlo y hacerlo posible con la máxima extensión, al menos con la misma extensión y libertad que tienen otros fenómenos sociales de nuestro país. Eso hubiera sido desarrollar el artículo 16 de la Constitución.
- En segundo lugar, *establecer los cauces* a través de los cuales los entes religiosos puedan mantener su especial idiosincrasia y caracteres propios de estructura y funcionamiento. Caudales o cláusulas como la salvaguardia de identidad que queden al uso y responsabilidad exclusiva de ellos.
- En tercer lugar, concederles *un trato fiscal favorable* —gran vacío este de la Ley de Libertad Religiosa— que traduzca en concreto la promesa constitucional y que conceda a las instituciones religiosas cuya existencia y labor debe reconocerse como beneficiosa para la sociedad un trato al menos análogo al de otras actividades benéficas como son, por ejemplo, las benéficas.
Si en algún momento alguna institución religiosa, abusando de las facilidades concedidas, camufla o enmascara actividades no religiosas en un intento, por ejemplo, de fraude fiscal, cosa que puede ocurrir, el Estado tiene en el ordenamiento general medios suficientes para combatir el fraude a la ley, la simulación y las figuras fiduciarias, pero todo ello bajo la tutela y discreción del poder judicial. Extrapolar esta sospecha de fraude y, como da la impresión que se ha hecho, para evitarlo, poner trabas a la constitución de estos entes, reservándose el Estado, a través de un control de la inscripción, el determinar si un ente es o no religioso, es un procedimiento, como reiteradamente he dicho, además de injusto y discriminatorio, anticonstitucional.
He dicho.

