

Repercusión de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 en el régimen jurídico de las entidades eclesíásticas

POR

MARIANO LOPEZ ALARCON

Profesor Adjunto de la Universidad de Murcia

Sumario: I.—Precedentes inmediatos. II.—La nueva Ley de Asociaciones. III.—Las asociaciones de la Acción Católica Española. IV.—Las asociaciones eclesíásticas de hecho. V.—La inscripción en los Registros gubernativos de las asociaciones eclesíásticas. VI.—La solución de las dudas.

I. PRECEDENTES INMEDIATOS

La Iglesia católica y sus entidades siempre se desarrollaron en nuestra Patria dentro de un régimen de Derecho protector que si, en ocasiones, fue temporalmente desconocido o proscrito por prácticas regalistas, turbulencias anticlericales o medidas persecutorias, la Historia viene demostrando que tales situaciones fueron contingentes y antinacionales y que la postura tradicional del Estado español en sus relaciones con la Iglesia católica ha sido siempre de protección y auxilio para el libre ejercicio de sus actividades espirituales y temporales anejas.

El Concordato de 1851 dispuso en su art. 29 que se tomarían las disposiciones convenientes para el establecimiento, donde fuera necesario, oyendo previamente a los Prelados diocesanos, de Casas y Congregaciones religiosas de San Vicente de Paul, San Felipe Neri y otra Orden de las



aprobadas por la Santa Sede; y en el art. 30 dispuso, respecto de las Casas religiosas de mujeres, que se conservaría el Instituto de las Hijas de la Caridad, bajo la dirección de los clérigos de San Vicente de Paul, procurando el Gobierno su fomento, que también se conservarían las Casas de religiosas que a la vida contemplativa reunieran la educación y enseñanza de niñas u otras obras, y respecto a las demás Ordenes los Prelados propondrían las Casas de religiosas en que conviniera la admisión y profesión de novicias y los ejercicios de enseñanza y caridad que fuera conveniente establecer en ellas. Pero nada se acordó expresamente sobre la subsistencia de las demás Comunidades religiosas, omisión que suscitó encontradas opiniones sobre el particular. Es cierto que la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 solamente exceptuaba de sus disposiciones a las asociaciones de la Religión católica autorizadas en España por el Concordato, disponiendo que las demás asociaciones religiosas se regirían por dicha Ley; pero la realidad se impuso y todas las establecidas en España antes del Concordato isabelino y las constituídas durante su vigencia se desarrollaron normalmente en régimen de reconocimiento implícito. Conocidas son aquellas palabras de D. Antonio Maura en el Congreso (Sesión de 16 de julio de 1901): «Han pasado largos años viendo establecerse Ordenes religiosas, viendo cruzar por la calle a los religiosos con sus hábitos y, sin embargo, a nadie se le ha ocurrido que fuesen esos actos ilegales, ni que constituyeran extralimitación el autorizarlas y el consentirlas... Y la evidencia es que, por unánime consentimiento de todos, un año y otro año ha quedado consolidado el derecho de las Ordenes religiosas y es tarde para arrepentirse».

La doctrina más sensata no dudó tampoco en sostener que las Comunidades no mencionadas en el Concordato disfrutaban de la misma situación jurídica que las concordadas, apoyando esta opinión en preceptos administrativos y declaraciones jurisprudenciales (1). Por fin el Decreto de 25 de enero de 1941 vino a confirmar este estado de cosas exceptuando del requisito de la aprobación del Ministerio de la Gobernación a las asociaciones católicas que se propusieran un fin exclusivamente religioso.

A la Ley de Asociaciones de 1887 tuvieron que acogerse las entidades eclesiásticas colegiales que quisieron legalizar su situación como personas jurídicas de derecho común y se respetó la capacidad civil a las entidades orgánicas de la Iglesia católica (art. 41 del Concordato). Las capellanías fueron sujetas a un régimen especial, cuyo texto más importante es el Convenio-Ley de 24 de junio de 1867, confirmado por el Decreto de 12 de marzo de 1959. Las fundaciones pías encontraron cauce para su desenvolvimiento en el Código civil y en las disposiciones sobre beneficencia.

(1) Cfr. CASTÁN, *Derecho civil* (Notarias), I, Madrid, 1949, pág. 508.



La legislación de la II República, contraria a las asociaciones religiosas, fue derogada por Ley de 2 de febrero de 1939 y por Decreto de 3 de mayo de 1938, que restablecieron la situación anterior a la Constitución de 1931. Por lo tanto, la situación de las entidades eclesiásticas en España en el año concordatario de 1953 era la establecida por el Concordato de 1851 y la legislación complementaria anterior a la II República, favorecida con el reconocimiento preseunto de las asociaciones católicas que vino a disponer el Decreto de 25 de enero de 1941.

En el art. IV del vigente Concordato de 27 de agosto de 1953 el Estado español reconoce, en términos de gran amplitud, la personalidad jurídica civil de las entidades eclesiásticas, separando en los dos primeros párrafos las subsistentes a la entrada en vigor del Concordato (27 de octubre de 1953) y las constituídas después de esta fecha. Dice así:

«1. El estado español reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes a todas las instituciones y asociaciones religiosas, existentes en España a la entrada en vigor del presente Concordato, constituídas según el Derecho canónico; en particular a las diócesis con sus instituciones anejas, a las parroquias, a las Ordenes y Congregaciones religiosas, las Sociedades de vida común y los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, a sus provincias y a sus casas»

«2. Gozarán de igual reconocimiento las entidades de la misma naturaleza que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en España por las Autoridades eclesiásticas, con la sola condición de que el decreto de erección o de aprobación sea comunicado oficialmente por escrito a las Autoridades competentes del Estado».

«3. La gestión ordinaria y extraordinaria de los bienes pertenecientes a entidades eclesiásticas o asociaciones religiosas y la vigilancia o inspección de dicha gestión de bienes corresponderán a las Autoridades competentes de la Iglesia».

II. LA NUEVA LEY DE ASOCIACIONES

El régimen provisional que estableció el Decreto de 25 de enero de 1941 para regular el fenómeno asociativo ha sido definitivamente estructurado por la Ley de 24 de diciembre de 1964, que viene a completar, tipificándolo, el contenido del art. 16 del Fuero de los Españoles.

Por lo que concierne a las entidades eclesiásticas, la Ley de Asociaciones (2) excluye de su ámbito de aplicación «las asociaciones constituídas según el Derecho canónico a que se refiere el artículo 4.º del Concordato

(2) En lo sucesivo la designaremos con las siglas LdeA.

vigente y las de la Acción Católica española, en cuanto desarrollen 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» (Art. 2.º 1) (3). Hay que entender, *a contrario sensu*, que caen dentro del ámbito normativo de la LdeA las no referidas en el art. 4.º del Concordato y las de la Acción Católica que no desarrollen fines de apostolado religioso. Por lo demás, las Instituciones, que menciona el Concordato y no nombra la LdeA, son irrelevantes para ésta, porque no son asociaciones. Es decir, que las entidades eclesiásticas se encuentran respecto de la LdeA en alguna de estas tres situaciones: 1) Irrelevantes para la misma; 2) Exceptuadas de ellas; 3) Incluidas en su ámbito. Véamoslas por separado:

1) *Entidades irrelevantes*.—En general, son las que por su propia naturaleza están al margen de la LdeA, bien porque no son asociaciones, como las fundaciones, ya porque, siéndolo, se trata de asociaciones no afectadas por el fin de la Ley, que es encauzar, en el terreno del Derecho público, el fenómeno asociativo, cómo sucede con las entidades civiles y mercantiles (4).

Para determinar cuales son las entidades eclesiásticas irrelevantes para la ley civil el Derecho canónico cuenta con tres criterios: el de instrumentalidad, el de institucionalidad y el de publicidad.

Actividad instrumental es la que ejercen los oficios o cargos eclesiásticos al servicio de la Iglesia. No son asociaciones, aunque pueden ser colegios (Colegio episcopal, cabildos, etc.), sino que son instrumentos de gobierno constituídos y regidos por la propia Iglesia para el ejercicio de sus poderes soberanos e independientes (5). El artículo IV del Concordato se refiere a ellos bajo la denominación genérica de instituciones y enumera, por vía de ejemplo, las diócesis, con sus instituciones anejas (6), y las parroquias. También hay quien piensa que las Ordenes religiosas son órga-

(3) La redacción del art. XXXIV del Concordato es la siguiente: «Las asociaciones de la Acción Católica española podrán desenvolver libremente su apostolado bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, en el ámbito de la legislación general del Estado».

(4) Por eso el art. 2.º de la LdeA se ha visto en la necesidad de segregar estas sociedades de la relación de las exceptuadas, aunque impropiaamente las considere también exceptuadas, pues son irrelevantes por su propia naturaleza. Ni aún exige su inscripción en el Registro administrativo.

(5) Cfr. Canon, *Persona jurídica, ufficio ed organo nel Diritto canonico*, Annali della Facoltà Giuridica della Università di Camerino, vol. XXVII (1961), págs. 270 y sgts.

(6) Con esta expresión, impropiaamente empleada, se quieren designar los oficios y beneficios menores subordinados al oficio episcopal y que se integran en la Diócesis, como el cabildo, la *mensa episcopalis*, las prebendas canonicas, el seminario, etc., todos ellos más bien insertos en la Diócesis que anejos a ella como extrañas accesiones.

nos constitucionales de la Iglesia (7), aunque en este punto declara expresamente la Constitución conciliar «Lumen gentium»: «Status ergo, qui professione consiliorum evangelicorum constituitur, licet ad Ecclesiae structuram hierarchicam non spectet...» (Cap. VI, pfo. 44, in fine).

Bajo el segundo de los criterios apuntados se consideran irrelevantes las instituciones —personas jurídicas distintas de las corporaciones y de las fundaciones—, cuyo elemento constitutivo es «un elemento autoritario impuesto desde fuera, que sustrae la entidad a la libre disposición de las partes» (8). Este elemento de la *auctoritas Superioris* está presente en la institución en el momento de su creación y también durante todo el curso de su vida, pues obra conforme a la voluntad del Superior. De ahí que los oficios eclesiásticos se hayan configurado como instituciones, pues no falta en ellos ni la *auctoritas* ni la organicidad (9). Sin embargo, la institución es término más amplio que el oficio, pues comprende también entidades que, aún sin ser órganos de la Iglesia, están sometidos a su autoridad, que interviene directamente en su creación y desenvolvimiento dominando la voluntad de la persona jurídica, la cual de este modo se incorpora al servicio de la Iglesia y al cumplimiento de sus fines. Se ha afirmado, concretamente, la naturaleza institucional de las Ordenes y Congregaciones religiosas (10); y, en efecto, no solamente el voto de obediencia que emiten sus miembros les sujeta a la autoridad del Superior con la particularidad de que el voto público es recibido por la Iglesia (can. 1308, pfo. 1), sino que el elemento de la *auctoritas Superioris* y la trascendencia del fin aparecen claramente en estas asociaciones a través de la potestad jurisdiccional o, en otro caso, dominativa pública, que ostentan los Superiores y Capítulos (11) y también se infiere de la finalidad pública que cumplen tales asociaciones con el consiguiente deber jurídico que incumbe a los miembros —*coram Ecclesia*— de tender a la perfección mediante el ejercicio de los consejos evangélicos y de la actividad propia del Instituto;

(7) MICHELS, *Principia generalia de Personis in Ecclesia*, Tornaci 1955, pág. 358; PÉREZ MIER, *Iglesia y Estado Nuevo*, Madrid, 1940, pág. 434.

(8) RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi* (Innocenzo IV), ed. in *Federico Carlo di Savigny*, en *Scritti giuridici minori*, II, Milano, 1939; pág. 13.

(9) MAGNI, *Corso di Diritto Ecclesiastico*, Milano, 1944, pág. 302; FERRABOSCHI, *Gli enti ecclesiastici*, Padova, 1956, pág. 23.

(10) COVIAN, *Asociaciones*, en *Enciclopedia Jurídica Española*, III, pág. 728; FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, trad. española, Madrid, 1959, pág. 63.

(11) Cfr. can. 501. CABREROS DE ANTA, *La potestad dominativa y su ejercicio*, en el volumen *La Potestad de la Iglesia* (Trabajos de la VII Semana de Derecho Canónico), Barcelona, 1960, págs. 51 y sgts.; TABERA, *Derecho de los Religiosos*, Madrid, 1952, págs. 71 y sgts.

ellos se encuentran en la Iglesia como personas consagradas *ex officio* a la santificación personal y a la colaboración jerárquica (can. 497) (12).

Por último, se consideran irrelevantes las entidades eclesiásticas públicas, es decir, las que se ordenan al bien público de toda la Iglesia o, según otros, las que inmediata y formalmente integran la sociedad perfecta que es la Iglesia (13). Hay autores que, en un sentido amplio, llegan a sostener que todas las entidades de la Iglesia son de naturaleza pública, porque existen «non ex privatorum fidelium voluntate, sed ultimo et formaliter per actum publicae auctoritatis» (14), o porque el fin supremo de la Iglesia, la *salus animarum*, es el que persiguen todas las personas jurídicas eclesiásticas (15). Pero, aún cuando todo ello sea cierto en términos generales, hay entidades en las que esta finalidad pública o aquella incorporación orgánica no aparece de modo directo, sustancial e inmediato, sino que atienden a finalidades espirituales singulares y no de toda la Iglesia, razón por la cual no puede prescindirse de las entidades jurídicas privadas, cuya separación de las públicas hay que sentar sobre bases claras y prácticas. Un criterio de distinción que se maneja en la doctrina italiana es el que propuso LUIGI PRETI en un artículo publicado en el *Archivio di Diritto Ecclesiastico* (16), quien, basándose en las dos formas de reconocimiento que establece el canon 100, sostiene que son públicas las entidades eclesiásticas que se constituyen *ipso iure* y privadas cuando ha de intervenir la Autoridad canónica pronunciando el *decretum erectionis*. Este mismo autor, cuando pasa revista a las diversas entidades para encuadrarlas en alguna de aquellas dos categorías, no se muestra seguro acerca de la condición pública de las Ordenes y Congregaciones religiosas, aunque reconoce que «habiéndose juzgado por los compiladores del Código (de Derecho Canónico) que prevalece en ellas el interés público, se ha querido sustraer su constitución a la iniciativa privada de los fieles, y han sido por ello consideradas entre las entidades cuya constitución es de modo absoluto de la competencia de la Autoridad eclesiástica y que adquieren por esto la personalidad *ipso iure*». Más expeditivo es el Profesor GISMONDI, para el cual las Comunidades religiosas se presentan con las características propias de la persona jurídica pública no órgano y las cuales, al alcan-

(12) ROVERA, *La giurisdizione ecclesiastica sui chierici e sui religiosi nel Diritto italiano*, Milano, 1959, pág. 23. Cfr. también, LOMBARDIA, *El estatuto personal en el ordenamiento canónico*, en el volumen, *Aspectos del Derecho Administrativo canónico*, Salamanca, 1964, pág. 65.

(13) WERNZ-VIDAL-AGUIRRE, *Ius Canonicum*, II, Romae, 1944, pág. 38; PETRONCELLI, *Diritto canonico*, Roma, 1963, pág. 82.

(14) WERNZ, ob. cit., pág. 28.

(15) FEDELE, *Sulla personalità jurídica dei singoli enti ecclesiastici*, separata del núm. 2 del *Archivio di Diritto Ecclesiastico*, págs. 13 y 14.

(16) *Il riconoscimento delle persone morali in Diritto canonico*, año 1940, fasc. 3.

zar su propia finalidad específica, satisfacen también los intereses generales de la *societas fidelium*, aunque los intereses de las entidades permanezcan separados —si bien subordinados— de los de la Iglesia universal (17).

Estos criterios que el Derecho canónico maneja para defender la irrelevancia de los oficios eclesiásticos y de las Ordenes y Congregaciones religiosas, solamente en parte son aceptados por la legislación española sobre asociaciones. No hay duda que acepta la irrelevancia de los oficios como órganos de la Iglesia para el ejercicio de sus poderes soberanos, en consonancia con el solemne reconocimiento por el Estado español de la Iglesia como sociedad perfecta a la que garantiza el libre y pleno ejercicio de su jurisdicción (art. II del Concordato). Por ello, el art. 2.º, 1 de la LdeA, en su remisión al art. IV del Concordato menciona las Asociaciones y omite las Instituciones, término éste con el que dicho artículo concordatario designa las entidades-órganos de la Iglesia. Mas no puede afirmarse otro tanto de las Asociaciones religiosas en general y de las Ordenes y Congregaciones religiosas en particular, pues la LdeA no ha declarado irrelevantes sino exceptuadas a las asociaciones referidas en el art. IV del Concordato y en la enumeración de asociaciones que contiene dicho artículo figuran las Ordenes y Congregaciones religiosas, las Sociedades de vida común y los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, sus provincias y sus casas. Podrá argüirse en el terreno canónico, con toda razón, que estas asociaciones son de naturaleza institucional y de Derecho público eclesiástico; pero no siempre las calificaciones canónicas coinciden con las civiles y, a veces, aún coincidiendo, el tratamiento jurídico es diferente en uno y otro Ordenamiento. Es lo que sucede en esta cuestión, en que la Iglesia ha tolerado por vía concordataria que la legislación del Estado pueda someter a dichas entidades a un tratamiento diferente del que corresponde a su condición canónica. Un destacado comentarista del Concordato español vigente, el P. REGATILLO, S. I., escribe que el término asociaciones empleado por el art. IV «corresponde a entidades colegiales, como cofradías, cabildos, comunidades religiosas, etc.» (18). Luego si concordatariamente se calificaron como asociaciones las Ordenes y Congregaciones religiosas, la LdeA puede tomarlas en consideración y no tenerlas por irrelevantes, siguiendo el sistema tradicional de exceptuarlas de su régimen general en los términos que veremos seguidamente.

(17) GISMONDI, *Gli enti ecclesiastici nella teoria delle persone giuridiche pubbliche*, en *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, año 1955-56, pág. 266.

(18) Eduardo F. REGATILLO, *El Concordato español de 1953*, Santander, 1961, pág. 170.

2) *Entidades exceptuadas*.—Son aquellas que, reuniendo las características generales de las asociaciones reguladas por la LdeA, son expresamente dispensadas de su régimen por concurrir alguna cualificada circunstancia que justifica su exclusión. La LdeA emplea cuatro criterios de exención, cada uno de los cuales corresponde a otros tantos apartados del art. 2.º: eclesiasticidad, publicidad, funcionariedad y especialidad.

Dicho artículo ha exceptuado, como escribíamos anteriormente, a las asociaciones constituidas según el Derecho canónico a que se refiere el art. IV del Concordato (19), que enumera las Ordenes y Congregaciones religiosas, las Sociedades de vida común (20) y los Institutos seculares de perfección cristiana (21). Todas estas entidades son susceptibles de reconocimiento, tanto si son de derecho pontificio como de derecho diocesano. Son de derecho pontificio las religiones que han obtenido la aprobación o, por lo menos, el decreto laudatorio de la Sede Apostólica y son de derecho diocesano las que han sido erigidas por los Ordinarios sin que hayan obtenido todavía el decreto laudatorio (can. 488, núm. 3.º). También se incluyen en dicho artículo concordatario las Provincias y Casas religiosas; éstas últimas son, materialmente los edificios destinados a servir de albergue a una comunidad religiosa, formalmente la misma comunidad en cuanto persona moral (22); Provincia es la unión de varias casas entre sí bajo un mismo Superior, formando parte de la misma religión (can. 488, núm. 6.º).

Por último y aunque no consten relacionadas en el Concordato, son también asociaciones eclesiásticas las erigidas o aprobadas como terceras órdenes, cofradías y pías uniones, que son asociaciones de seglares reguladas por el Código de Derecho Canónico (23).

(19) Más adelante y en párrafo separado trataremos de la posición jurídica de las asociaciones de la Acción Católica Española ante la LdeA.

(20) Las Sociedades de vida común sin votos son aquellas en las cuales los asociados imitan la manera de vivir de los religiosos viviendo en comunidad bajo el régimen de Superiores según las constituciones aprobadas, pero sin estar ligados por los tres votos públicos acostumbrados (can. 673).

(21) Los Institutos seculares son sociedades clericales o laicales cuyos miembros profesan en el siglo los consejos evangélicos a fin de adquirir la perfección cristiana y ejercitar plenamente el apostolado (Constitución «Provida Mater» de 2 de febrero de 1947).

(22) ALONSO MORAN, Comentario al can. 488, Código de Derecho Canónico, Ed. Biblioteca de Autores Cristianos.

(23) Los terciarios seculares son aquellos que, viviendo en el siglo, bajo la dirección de alguna Orden y conforme al espíritu de la misma, se esfuerzan por adquirir la perfección cristiana de una manera acomodada a la vida en el siglo, según las reglas para ellos aprobadas por la Sede Apostólica (can. 702).

Las asociaciones de fieles que han sido erigidas para ejercer alguna obra de piedad o de caridad se denominan *pías uniones*, las cuales, si están constituidas a modo de cuerpo orgánico, se llaman *hermandades*. Y las hermandades que han sido erigidas para el incremento del culto público, reciben el nombre particular de *cofradías* (can. 707).

Como puede verse en esta enumeración, el régimen de excepción es cuantitativamente de gran amplitud en fiel correspondencia con la norma concordataria; pero no se otorga una excepción absoluta y total, pues el art. 5.º, 3 de la LdeA exige la inscripción de las asociaciones eclesiásticas en los registros nacional y provinciales respectivos. Más lógico habría sido continuar la razonable postura adoptada por el Decreto de 21 de enero de 1941, que cortó de raíz toda fiscalización administrativa de las entidades eclesiásticas (arts. 1.º y 4.º) y que evita enojosas fricciones a que puede conducir la actitud pasiva de las asociaciones eclesiásticas por un lado y los apremios administrativos por otro. Bien pudo la LdeA prescindir de la exigencia registral para las asociaciones religiosas, con mayor razón aún cuando pudo estimarse suficiente el Registro, implantado por el Decreto de 12 de marzo de 1959, de entidades eclesiásticas erigidas o aprobadas después de la vigencia del Concordato y que tiene su sede en el Ministerio de Justicia.

3) *Entidades incluidas.*—Las asociaciones eclesiásticas no referidas en el art. IV del Concordato quedan sujetas a la regulación de la LdeA. Estas asociaciones no tienen carácter religioso, es decir, que no cumplen fines de perfección evangélica, ni de piedad, caridad o acrecentamiento del culto público, ni de apostolado. Serán asociaciones dedicadas a realizar fines culturales, artísticos, deportivos, de entretenimiento y diversión, etc. y aunque estuvieran reconocidas por la Iglesia no quedarían por ello exceptuadas de la LdeA, pues se dan en ellas todos los requisitos del art. 3.º, 1: agrupación de varias personas naturales que, con capacidad de obrar, acuerdan voluntariamente servir un fin determinado y lícito según sus Estatutos; y, por otro lado, está ausente la especialidad del fin que justifique la excepción.

En un plano de mayor complejidad hay entidades eclesiásticas que no tienden a satisfacer fines exclusivamente religiosos, sino que, aún cuando éstos sean prevalentes, únense a ellos otros de naturaleza profana concurrentes con los que cumplen otras instituciones análogas del Estado: v. gr.: las instituciones de beneficencia y las de educación. En estos supuestos de finalidad pública accesorio, pero coayuvante con la del Estado, se tiende a sujetar tales entidades al mismo tratamiento jurídico que las del Estado o, al menos, se reserva éste amplias facultades de intervención y control para legitimar y revalidar la actividad administrativa de la Iglesia. En otros casos esos fines accesorios no tendrán naturaleza iuspublicista: v. gr., una asociación para promover viajes de peregrinación, y entonces habrán de sujetarse a la legislación que corresponda a entidades que desenvuelvan actividades de dicha naturaleza secundaria, aunque no dejará de ser frecuente que el fin religioso sea tan destacado que haya de otorgarse preferencia al mismo en el momento de calificar la asociación,

Por supuesto que están sujetas al régimen común de asociaciones las constituidas en el seno de confesiones no católicas, pues la excepción solamente favorece a las asociaciones de la Iglesia católica. Desconocemos si el Estatuto de cultos acatólicos en España, cuya promulgación se anuncia para fecha próxima, introducirá alguna innovación en este régimen.

III. LAS ASOCIACIONES DE LA ACCION CATOLICA ESPAÑOLA

El art. 2.º, 1 de la LdeA exceptúa de su régimen a las asociaciones de la Acción Católica Española en cuanto desarrollen fines de apostolado religioso, manteniéndose por lo que se refiere a actividades de otro género; de acuerdo con el art. 34 de dicho texto concordado, en el ámbito de la LdeA.

Tanto la LdeA como el Concordato emplean una noción pluralista —asociaciones— de la Acción Católica. Es precisamente el sistema adoptado por el vigente Estatuto de la Acción Católica Española aprobado por la Conferencia de Metropolitanos en su sesión de junio de 1959, el cual la estructura, bajo la dirección de órganos centrales, diocesanos y parroquiales, en Centros, Movimientos especializados, asociaciones filiales, marginales y protectoras. Pues bien, aquellos órganos directivos para nada son afectados por la LdeA al concurrir en ellos los criterios de irrelevancia que anteriormente exponíamos, mientras que las asociaciones de la A. C. funcionan la mayoría como asociaciones de hecho y por esta razón al margen de la LdeA, a no ser que, como sucede en algunas Diócesis, hubieran sido erigidas en persona moral mediante el formal decreto de erección y entonces estas asociaciones —y aún las meramente aprobadas— vendrían expresamente exceptuadas del ámbito de la LdeA en el desarrollo de fines de apostolado religioso (art. 2.º, 1) o, en términos concordatarios, estas asociaciones pueden desenvolver libremente su apostolado (art. XXXIV) (24).

(24) El pluralismo del Estatuto no alcanza la amplitud establecida por el Decreto conciliar «Apostolican actuositatem», conforme al cual hay que entender como Acción Católica todas las formas de apostolado —se llamen o no Acción Católica— en las que concurren estas cuatro notas: a) Que su fin inmediato sea el fin apostólico de la Iglesia; b) Cooperación con la Jerarquía de los seglares, que ofrecen su experiencia y asumen la responsabilidad en la dirección de estas organizaciones; c) Los seglares trabajan unidos a la manera de un cuerpo orgánico; d) Los seglares trabajan bajo la dirección superior de la Jerarquía, que puede sancionar esta cooperación incluso con un mandato explícito (Cap. IV, párr. 20).



En esta delicada materia el legislador ha tenido que mantenerse dentro del cauce señalado por lo convenido entre la Iglesia y el Estado español, por lo que sería erróneo opinar que el calificativo *religioso* empleado por la LdeA, y que no aparece en el texto concordado, ha venido a restringir las actividades del apostolado seglar a las estrictamente piadosas. En realidad, ningún matiz de apreciación puede existir entre ambos textos —y en último término prevalecería el concordato—, pues todo apostolado es por esencia religioso en cuanto se encamina al fin último de la Iglesia que es la salvación de las almas y su actividad comprende —son palabras del P. CONGAR— todo lo que un creyente puede hacer para llevar a otro hombre a la obediencia de la fe (25). Lo que sucede es que la actividad apostólica necesariamente ha de ejercerse, no solamente en la Iglesia, sino también en el mundo, sobre los hombres, los ambientes, grupos sociales y estructuras orgánicas, tal como se declara en el Decreto conciliar «Apostolicam actuositatem», que enumera como principales campos de la actividad apostólica, junto a las comunidades de la Iglesia, la familia, la juventud, el ámbito social y los órdenes nacional e internacional (Cap. III, pfo. 9). Estas actividades, siendo apostólicas, no dejan de ser religiosas, ya que conducen a la *consecratio mundi*, según acertada expresión de Pío XII repetida también en el Decreto conciliar sobre el apostolado de los laicos.

Ante este amplio campo de acción del apostolado religioso, puede ocurrir que la proyección apostólica de la Iglesia en el mundo se traduzca en formas asociativas que desarrollen actividades en cierto modo coincidentes, aunque sin perder por ello su sello apostólico, con las que competen a organismos o entidades públicos. Incluso puede suceder que las actividades apostólicas perturban servicios públicos fuertemente politizados si el *substratum* temporal de una obra apostólica sigue líneas ideológicas diferentes u opuestas a las que inspiran la acción estatal (26). En estas circunstancias, los encuentros solapados o abiertos entre el Poder eclesiástico y el civil son inevitables y para prevenirlos es siempre aconsejable que se determinen con claridad las esferas de competencia así como los criterios precisos para fijar lo que es apostólico y lo que no lo es en las actividades de la Acción Católica; incluso sería de suma conveniencia la instauración de un sistema paccionado de solución de dudas y conflictos (27).

(25) CONGAR. *Jalons pour une Théologie du laïcat*, París, 1954, pág. 534.

(26) La cuestión, como escribe JEMOLO, es en gran parte contingente, según el grado de libertad de asociación que concede el Estado (*Lezioni di Diritto Ecclesiastico*, Milano, 1961, pág. 271). Cfr. también PÉREZ MIER, ob. cit., pág. 466.

(27) Es aleccionador, a este respecto, el triste episodio que ofreció Italia a poco de firmarse los Acuerdos de Letrán en el que la Acción Católica fue blanco de los ataques y violencias del fascismo, especialmente las organizaciones de tra-

No han faltado enumeraciones más o menos acertadas de lo que constituyen actividades apostólicas y no apostólicas en el seno de la Acción Católica, entre las que destaca la que formuló el Excmo. Sr. D. Zacarías de Vizcarra siendo Obispo Consiliario de la Acción Católica Española (28). El citado Decreto conciliar «Apostolicam actuositatem» también ha señalado en los Caps. II y III las líneas generales de la actividad apostólica de los seglares a través de su cooperación con el clero en el ministerio de la palabra y de los sacramentos; testimonio de vida cristiana; defensa y aplicación conveniente de los principios cristianos; restauración del orden temporal a la luz del Evangelio; obras de caridad y asistencia social, sean privadas o públicas e incluso internacionales; apostolado de los cónyuges y de las familias; apostolado de la juventud; en el orden social esforzarse por llenar de espíritu cristiano el pensamiento y las costumbres, las leyes y las estructuras de la comunidad; en el ámbito nacional vienen obligados los católicos a promover el verdadero bien común en el amor a la Patria y en el fiel cumplimiento de los deberes civiles y hagan pesar de esa forma su opinión para que el poder civil se ejerza justamente y las leyes respondan a los principios morales y al bien común, no debiendo rehusar el desempeño de cargos públicos los católicos debidamente preparados; en el orden internacional los católicos deben promover solícitamente el creciente e inevitable sentimiento de solidaridad de todos los pueblos y convertirlo en sincero y verdadero afecto de fraternidad.

bajadores y de la juventud encuadradas en la Acción Católica Italiana. El Gobierno italiano dispuso la disolución de estos Círculos juveniles, concretamente la sociedad de la juventud católica, la federación universistaria católica, la juventud femenina católica y las universitarias católicas. El grave conflicto se resolvió mediante un acuerdo entre la Santa Sede y el Gobierno italiano de 2 de septiembre de 1931 sobre interpretación y aplicación del art. 43 del Concordato. (Puede verse esta cuestión en JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, 1948, págs. 659 y sgts.).

(28) Monseñor ZACARÍAS DE VIZCARRA, *Actividad libre de la Acción Católica Española*, en *Ecclesia*, núm. 642 (Octubre de 1953), págs. 48 y sgts.

Según tan autorizada opinión, las actividades apostólicas que la Acción Católica puede desenvolver libremente son:

ACTIVIDADES DE PIEDAD: 1) Apostolado ascético; apostolado litúrgico; 3) Campaña de santificación de las fiestas; 4) Campañas contra la blasfemia y el lenguaje soez; 5) Apostolado del cumplimiento pascual; 6) Apostolado de vocaciones eclesiásticas; 7) Apostolado misional; 8) Apostolado de sacramentos diferidos.

ACTIVIDADES CULTURALES: 1) Instrucción religiosa, moral y social de los adultos; 2) Apostolado catequístico para niños y rudos; 3) Formación familiar y prematrimonial; 4) Economía doméstica, labores y gobierno del hogar; 5) Formación de propagandistas para el ministerio de la palabra hablada y escrita; 6) Obras postescolares de preservación y preparación de los niños para el trabajo; 7) Apostolado vocacional para orientar a la juventud en la elección de estado y profesión; 8) Apostolado de cultura física y deportes; 9) Apostolado de sanas lecturas; 10) Apostolado periodístico.

ACTIVIDADES DE BENEFICENCIA. 1) Apostolado de caridad y asistencia social; 2) Dispensarios médicos; 3) Obras de reforma moral de las mujeres en-



IV. LAS ASOCIACIONES ECLESIASTICAS DE HECHO

Es frecuente que en el seno de la Iglesia existan asociaciones no aprobadas ni erigidas en persona moral por la Autoridad eclesiástica y que, no obstante, gozan de pujante actividad e incluso son reiteradamente recomendadas a los fieles por la Jerarquía eclesiástica, como sucede con las Conferencias de San Vicente de Paul.

Estas asociaciones, no reconocidas aún por la Iglesia, se desenvuelven al amparo de la amplia libertad asociativa concedida por el Derecho canónico y se regulan conforme a la autonomía privada de los asociados. Unas son recomendadas por la Iglesia a los fieles (can. 684); otras ni aun eso, lo que no impide que, mientras no sean reprobadas, desenvuelvan de hecho sus actividades piadosas, caritativas, culturales o apostólicas (29).

Desde el punto de vista civil, estas asociaciones quedan al margen de la LdeA. Fundamos esta afirmación en que el art. 2.º, 1 exceptúa a las asociaciones eclesiásticas *constituídas* conforme al Derecho canónico y referidas en el Concordato y asociaciones constituídas según la legislación canónica y concordada son solamente las aprobadas o erigidas (30). Que las asociaciones de hecho no estén exceptuadas no significa que estén incluidas en el ámbito de la LdeA, pues ésta no menciona más asociaciones de hecho que las de carácter temporal, de duración limitada, como cuestiones y suscripciones públicas, y, por otra parte, a lo largo de su articulado se pone de manifiesto que su contenido sólo abarca a las asociaciones

carceladas y rehabilitación de las liberadas; 4) Asistencia espiritual y material de las madres pobres; 5) Apostolado del servicio doméstico; 6) Servicio de visitadoras de familias pobres; 7) Cocinas económicas, etc.

ACTIVIDADES DE ACCIÓN SOCIAL. 1) Apostolado familiar, propagando la doctrina católica sobre la familia; 2) Apostolado social, defendiendo y difundiendo los principios sociales preconizados por la Iglesia; 3) Apostolado cívico, preparando a sus socios y a los ciudadanos de su radio de influencia para actuar cristianamente en la vida pública; 4) Apostolado profesional, procurando que sus miembros sean ejemplares en su profesión y creando los instrumentos especializados que puedan actuar más eficazmente en sus respectivos ambientes profesionales; 5) Apostolado de moralidad pública; 6) Restauración de sanas costumbres tradicionales en la celebración de las grandes fiestas; 7) Apostolado de elevación social y cultural de los medios rurales y suburbanos.

Son actividades ajenas al apostolado: 1. La actividad política partidista; 2. La actividad sindical; 3. La actividad puramente técnica, económica o financiera.

(29) Cfr. ALONSO LOBO, *Comentarios al Código de Derecho Canónico*, tomo II, Madrid, 1963, págs. 14-15; BACCARI, *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto italiano*, Milano, 1960, págs. 31 y sgts.

(30) También el art. 5.º, 3 LdeA se refiere a la inscripción de las Asociaciones *válidamente constituídas*.

constituídas en el ejercicio jurídico de la libertad de asociación (art. 3.º) y a asociaciones ya reconocidas (transitoria 1.º) (31).

Además de las asociaciones eclesiásticas canónicamente de hecho, pueden existir otras canónicamente constituídas pero que civilmente son de hecho porque no han ganado el reconocimiento a efectos civiles. En efecto, el art. IV, 2 del Concordato condiciona el reconocimiento civil de las entidades eclesiásticas constituídas después de su vigencia a que el decreto de erección o aprobación sea comunicado oficialmente por escrito a las autoridades competentes del Estado español, concretamente al Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Eclesiásticos, según precisó el Decreto de 12 de marzo de 1959. En consecuencia, si esa comunicación no se produce la entidad eclesiástica no tendrá personalidad civil y será de mero hecho, desafectada del régimen de la LdeA y ni aún vendrá obligada a pasar por los Registros administrativos.

En cuanto a las asociaciones de la Acción Católica, repetimos que en la mayoría de las Diócesis españolas son de hecho. El P. ALONSO LOBO escribe que sus noticias son que solamente han sido erigidas en las diócesis de Valencia, Granada, Almería, Guadix, Jaén, Pamplona, Madrid-Alcalá; y con diferente alcance, pues mientras para Granada, Almería, Guadix y Jaén la erección alcanza a todas las organizaciones de la Acción Católica existentes de hecho en esas Diócesis, el Decreto del Obispo de Huesca sólo confirió personalidad a la Junta Diocesana (32). Por lo tanto, solamente en dichas Diócesis y en algunas otras en las que los respectivos Prelados habrán pronunciado la personalidad jurídica de la Acción Católica tendrá aplicación la norma de excepción del art. 2.º, 1 de la LdeA, mientras que en las Diócesis con una Acción Católica de hecho no tiene eficacia sobre ellas dicha Ley.

Una especie singular de asociaciones no reconocidas son las que se constituyen de manera temporal con el fin de promover suscripciones y cuestaciones públicas para recaudar fondos con destino a un fin determi-

(31) El Profesor GITRAMA escribía en el sustancioso prólogo que puso a su traducción del libro de RUBINO, *Las asociaciones no reconocidas*, que uno de los modos de producirse tal situación podía ser el no intentarse siquiera el cumplimiento de los requisitos específicos condicionadores del reconocimiento, lo que estimaba que era perfectamente posible en nuestra Patria no obstant el tono de imperatividad en que se pronunciaba a este respecto la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 subrayado por el Decreto de 25 de enero de 1941.

A nuestro juicio la situación es la misma después de publicada la Ley de 24 de diciembre de 1964 y las asociaciones de hecho que no sean de carácter temporal podrán desarrollar libremente sus actividades siempre que éstas no sean criminalmente punibles, pues el art. 174 del Código Penal sanciona a los fundadores, directores y presidentes de asociaciones que no hubieren llegado a constituirse y estuvieren comprendidas en el art. 173 y en los números 1.º, 2.º y 3.º del 172.

(32) Fr. ARTURO ALONSO LOBO, O. P., *Laicología y Acción Católica*, Madrid, 1955, págs. 351 y sgts.

nado. Reciben el nombre de Comisiones, Comités, Juntas, etc. y tienen frecuente aparición en el ámbito de la Iglesia con el fin de atender a diversas necesidades, como construcción y reparación de templos, adquisición de imágenes o de objetos para el culto, oficios religiosos, obras benéficas y caritativas, etc.

La disposición adicional 3.^a de la LdeA remitió al Reglamento para su ejecución que dispusiera lo concerniente al régimen jurídico y económico de estas asociaciones. En efecto, el Decreto de 20 de mayo de 1965 dedica su capítulo IV (arts. 19 y 20) a las asociaciones de hecho de carácter temporal y exige a los promotores que pongan su propósito en conocimiento del Gobierno civil respectivo o del Ministerio de la Gobernación, según el ámbito territorial en que hayan de desarrollar su actividad, con expresión de los nombres de los organizadores, actividades a desarrollar, fines a que se destinarán los fondos recaudados, gastos precisos para obtenerlos y forma y plazos en que habrá de dárseles aplicación. Transcurridos estos plazos la autoridad gubernativa comprobará el fiel empleo de los fondos o, en su defecto, tomará las medidas que se preven en el artículo 20 (33).

Estos preceptos no obligan a las asociaciones temporales de hecho que se constituyan por iniciativa o con la aprobación de la autoridad eclesiástica, pues hay que calificarlas como actividades amparadas por el art. XVIII del Concordato, según el cual, «la Iglesia puede libremente recabar de los fieles las prestaciones autorizadas por el Derecho Canónico, organizar colectas y recibir sumas y bienes, muebles e inmuebles, para la prosecución de sus propios fines». En otro caso, habrán de observarse dichas prescripciones reglamentarias.

V. LA INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS GUBERNATIVOS DE LAS ASOCIACIONES ECLESIASTICAS

La LdeA impone la inscripción en los Registros nacional y provinciales respectivos de las asociaciones exceptuadas que se constituyan después de la entrada en vigor de dicha Ley y habrá de practicarse en virtud de comunicación de la autoridad competente dentro del plazo de un mes a contar desde que las asociaciones quedaron válidamente constituídas

III

(33) Nuestra legislación se encontraba huérfana de una regulación de las asociaciones de hecho y estos preceptos reglamentarios vienen a llenar, en parte, aquella laguna.

(art. 5.º, 3). El Decreto de 20 de mayo de 1965 añade que la inscripción comprenderá la constitución de la asociación y su disolución (art. 7, siete), que el plazo de un mes para la inscripción se contará a partir de la fecha en que las asociaciones quedaron válidamente constituidas o disueltas en derecho con arreglo a su régimen específico (art. 9, uno) y que la comunicación de la autoridad eclesiástica competente se cursará siempre al Ministerio de la Gobernación (art. 9, dos) (34).

Por lo que respecta a las asociaciones constituidas con anterioridad a la vigencia de la LdeA, su transitoria 1.ª dispone que las asociaciones actualmente reconocidas deberán cumplir los preceptos de dicha Ley que le sean aplicables. En relación con las asociaciones eclesiásticas el art. IV del Concordato reconoció personalidad jurídica a todas las asociaciones religiosas existentes en España a la entrada en vigor del Concordato constituidas según el Derecho canónico, así como a las constituidas con posterioridad siempre que comunicaren por escrito al Ministerio de Justicia el decreto de aprobación o de erección. Por lo tanto, todas ellas, las anteriores al Concordato que fueron reconocidas *ipso iure* y las posteriores que hubieran remitido dicha comunicación, han de someterse al requisito de la inscripción en los Registros del Ministerio de la Gobernación y Provinciales respectivos. La Regla 2.ª de la Disposición transitoria única del mencionado Decreto excluye de la inscripción a las asociaciones que ya estuvieren inscritas en los Registros de los Gobiernos civiles y añade que para practicar la inscripción las autoridades competentes aportarán los datos a que se refiere el art. 7, siete, del Decreto en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del mismo (35).

Mientras que las asociaciones no exceptuadas son sancionadas con la disolución *ipso iure* si en el plazo de un año a partir de la publicación de la LdeA no se hubieran sometido a sus preceptos (Transitoria 2.ª de la LdeA), las asociaciones exceptuadas, entre ellas las eclesiásticas, que en el plazo señalado por el Decreto de 20 de mayo de 1965 no hubieran aportado los datos necesarios para su inscripción, no son conminadas con sanción de ninguna clase, sino que el Ministerio de la Gobernación, de oficio, se encarga de promover las inscripciones y hasta de comunicar a

(34) La Orden de 10 de julio de 1965 regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones, que son localizados de la siguiente forma: El Registro Nacional radicará en la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación, y los Registros provinciales, en la Jefatura Superior de Policía el correspondiente a la provincia de Madrid y en los Gobiernos civiles los de las restantes provincias (art. 1.º). Cada uno de los Registros se integra con tres Secciones, la tercera de las cuales comprenderá las asociaciones excluidas que existan al presente o que se constituyan en el futuro (art. 2.º).

(35) Este Decreto entró en vigor, según la disposición final primera, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, que tuvo lugar el día 7 de junio de 1965.

las asociaciones interesadas haberse practicado las mismas (regla 2.ª de la transitoria única del Decreto).

No es necesario resaltar la perspicacia y sensatez con que se ha procedido para llevar al Registro administrativo las asociaciones religiosas. La pasividad de éstas se suple por la Administración, que habrá de solicitar la colaboración de Prelados y Superiores de Ordenes y Congregaciones religiosas para recabar los datos que deben figurar en las respectivas inscripciones. El régimen de tirantez que en esta materia siguió a la Ley de 1887 se ha trocado en este otro de colaboración entre autoridades civiles y eclesiásticas que, en la práctica, conducirá sin lugar a dudas a mejores resultados que el derogado.

VI. LA SOLUCION DE LAS DUDAS

El Decreto sobre asociaciones ha dispuesto con carácter general que «las dudas que pudieran suscitarse sobre la exclusión o inclusión en el ámbito de la Ley a los anteriores efectos, habrán de ser consultadas al Ministerio de la Gobernación dentro de los tres meses siguientes a la publicación del presente Decreto, que resolverá sobre el particular» (Regla 3.ª de la transitoria única). El breve plazo concedido para formular consultas ha hecho perder actualidad a la cuestión; pero, como alguna consulta hubiera podido proponerse después de expirar el plazo o en las prórrogas que, por la afluencia de aquellas, se concediera por la Administración, conviene advertir que dicho sistema de consultas no se adapta a las asociaciones eclesiásticas, las cuales no pueden ser declaradas irrelevantes ante la LdeA, exceptuadas de ella o incluidas en la misma por la sola decisión de la Autoridad gubernativa. Son asociaciones concordadas, como la propia LdeA reconoce, y por ello la solución de diferencias sobre aquellos extremos no tiene otra vía legal que la pactada por ambas potestades en acatamiento a lo convenido en el art. XXXV del Concordato, según el cual «la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Concordato, inspirándose para ello en los principios que lo informan». Por consiguiente—y terminamos citando de nuevo a Monseñor VIZCARRA— «la interpretación de dichas dudas o dificultades es materia concordataria, y tendrá que ser resuelta por un órgano jurídico mixto, compuesto de representantes de la Iglesia y del Estado» (36).

(36) MONSR. VIZCARRA, loc. cit., pág. 50.