

# ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ACTIVIDAD DE LAS CONFESIONES EN MATERIA DE BENEFICENCIA

MARIA ELENA BUQUERAS  
Universidad de Córdoba

## A) *Introducción a la noción de beneficencia*

La beneficencia es un concepto ambiguo, con escasas posibilidades de ser precisado desde el punto de vista técnico-jurídico. Tan benéfico se considera remediar el hambre física como reinsertar en la sociedad a los marginados o finalizar las obras de una Iglesia<sup>1</sup>. Aparte, la multitud de instituciones que están equiparadas a los establecimientos benéficos a efectos fiscales.

Hablar de beneficencia en el momento actual y en nuestro país es una aventura difícil en el campo legislativo —y aun en el sociológico— por tres razones fundamentales:

La primera, porque el término está en proceso de transformación; se quiere obviar la palabra beneficencia en su acepción tradicional-administrativa —esto es, como actividad encaminada a satisfacer necesidades vitales de quienes se encuentran en situación de indigencia, por medio de prestaciones gratuitas y graciabiles— y con ella una inevitable carga ideológica o de convicciones, para, superado incluso el término asistencia, englobar definitivamente la materia en una concepción actual de los llamados «servicios sociales»; servicios que pretenden alcanzar a todas las capas de la población y contener tanto las prestaciones obligatorias como la necesaria asistencia a todas aquellas situaciones que configuraban la beneficencia tra-

---

<sup>1</sup> Una Orden de 29 de enero de 1985 reconoce, clasifica e inscribe como fundación cultural privada de carácter benéfico la Fundación para la culminación de las obras de la Basílica de Santa María la Real de la Almudena. La Fundación tiene por objeto, según sus Estatutos, «la terminación de las obras y equipamiento de la Basílica de Santa María la Real de la Almudena, para la promoción de los valores religiosos, artísticos, históricos y turísticos dentro del conjunto arquitectónico en que se halla ubicada». Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE y otros, *Compilación de Derecho Eclesiástico español (1816-1986)* (Madrid 1986), 539.

dicional, además de las que se han creado con el desarrollo social y económico.

En segundo lugar, la actividad benéfica está dispersa en multitud de disposiciones y las competencias en la materia están atribuidas a numerosos y distintos organismos. Baste pensar en las diferentes normas que regulan la beneficencia en materia docente, agraria, de entidades de crédito y ahorro, asistenciales en el sentido más clásico, laboral, etc.; y en la cantidad de organismos de la Administración que concurren para atender estos supuestos: Ministerio de Educación, de Agricultura, de Economía y Hacienda, Interior o Trabajo.

El desaliento es casi definitivo si se tiene en cuenta que la legislación básica data de hace un siglo y sigue en vigor. Me refiero a la Ley General de Beneficencia de 1849 y al Real Decreto e Instrucción de 14 de marzo de 1899, sobre reorganización de los servicios de la beneficencia particular<sup>2</sup>.

Recientemente se advierte la intención unificadora en el Real Decreto de 8 de abril de 1985, por el que se determina la estructura básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al que más adelante habré de referirme.

Por último, el Estado de las Autonomías acaba de complicar la situación general, ya que, estando transferidas a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de asistencia social, cada territorio trata de adaptarse a la nueva situación sin que exista una normativa básica actualizada que sirva como punto de referencia común a todas ellas<sup>3</sup>.

Me parece que un intento de estudio de la vieja noción de beneficencia con criterios actuales exige tener presentes las tres ideas expuestas.

Que la beneficencia ha sido ejercida en la historia española casi exclusivamente por la Iglesia católica, puede considerarse hasta un dato clásico literario<sup>4</sup>. El Estado contemplaba la beneficencia como una consecuencia

---

<sup>2</sup> Ejemplos de esta dispersión normativa pueden encontrarse en: A. GUAITA, *Derecho administrativo especial*, II (Zaragoza 1962), págs. 147 y sigs.; R. BADENES, voz «Beneficencia», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo III, págs. 310-321; Id., *Legislación de beneficencia particular*, 2.ª ed. (Barcelona 1962); J. F. MERINO, *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo III, comentario al artículo 34 (Madrid 1983), págs. 449 y sigs.

<sup>3</sup> El artículo 148, 20, de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social. Desde 1980, el Estado ha ido efectuando transferencias y las Comunidades van desarrollando una legislación propia sobre acción social: Ley sobre Servicios Sociales del País Vasco o Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, por ejemplo.

<sup>4</sup> Incluso actualmente se mantiene la convicción popular de que la atención a pobres y marginados es ejercida por la Iglesia. Y no es infrecuente que al vagabundo o al necesitado se le encamine a instituciones de esta confesión religiosa (Cáritas, Asilos o Comedores regidos por Comunidades Religiosas) por la misma sensibilidad popular que entiende de competencia municipal la erradicación de la mendicidad.

Desde que en 1942 se instituye Cáritas Nacional, la acción social de la Iglesia en España tiene en aquel organismo el más característico punto de referencia.

«La Iglesia ha tenido el mérito de desarrollar en el transcurso de los siglos, teorías y prácticas asistenciales que constituyen el fundamento común y necesario del moderno bagaje

de la caridad, cuyo ejercicio llevaban a cabo la Iglesia y los particulares, principalmente. Esta visión le permitía ocuparse de ella sólo de un modo supletorio.

La aparición del Estado social de Derecho pone en crisis las bases de aquel planteamiento. Hoy, la sociedad no es un mero dato que condiciona la actividad del Estado —como ocurría en el siglo XIX—, sino que constituye, como dice GARRIDO FALLA siguiendo a FORSTHOFF, el primero de los problemas a tratar por el Estado. «No se parte de la sociedad, sino que se comienza por poner en tela de juicio la justicia misma de su configuración. El Estado intenta ahora configurar la sociedad de acuerdo con una previa idea de justicia, por lo que, en primer término, la finalidad de la actuación administrativa se hace social. Este es el sentido que hay que asignar a la hoy tan traída y llevada “justicia social”, cuya temática es de tan ineludible vigencia para la mentalidad contemporánea que no hay Estado que no predique de sí mismo al darse su Constitución el calificativo de *social*, ni partido político que, incluso por razones de propaganda, no utilice el propio calificativo»<sup>5</sup>.

A partir de la Constitución vigente, debe ser revisada no sólo la noción de beneficencia, sino sus viejos contenidos. Constituida España en «un Estado *social* y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad y el pluralismo político» (art. 1, 1), empieza a perfilarse como un derecho lo que antes tenía carácter de prestación graciable. En efecto, convivir conforme a un orden económico y social justo —voluntad que declara el Preámbulo de la Ley fundamental— significa que los poderes públicos han de promover las condiciones para la libertad y la igualdad de los individuos y grupos y remover los obstáculos que se opongan a la participación política, económica, cultural y social de todos los ciudadanos (art. 9, 2); significa hacer efectiva la igualdad del artículo 14 por la que ninguna condición o circunstancia personal o social hace distintos ante la ley a los españoles; significa promover las condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40).

El Estado hace suya una noción básica, sobre la que construye todo su ordenamiento jurídico y, por tanto, sus contenidos objetivos de libertad, igualdad y justicia: la dignidad de la persona (art. 10, 1), y no abstractamente invocada, sino como un modo cultural e histórico de entender sus derechos y libertades (art. 10, 2). Como dice LOMBARDÍA, el artículo 10 difícilmente puede ser leído sin aceptar unos presupuestos antropológicos que, al ser normativos, se erigen en el precepto básico de la Constitución. A su

---

cultural, profesional y técnico en materia de servicios sociales.» Cfr. G. DALLA TORRE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano* (Milano 1979), pág. 3.

<sup>5</sup> Cfr. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Parte general, 6.ª ed. (Madrid 1973), págs. 79-80.

juicio, la Constitución de 1978 no tiene sentido si no se acepta que la dignidad de la persona es algo cuyo reconocimiento implica unas consecuencias en el orden jurídico <sup>6</sup>.

La pretensión de realizar la justicia a partir de la dignidad de la persona humana —que reclama por ello los derechos que le son inherentes—, es el objetivo al que apunta toda la Constitución. No se trata sólo —sigue LOMBARDÍA— de una palabra con resonancias emotivas, sino lo único por lo que merece la pena esforzarse en aplicación de la Constitución <sup>7</sup>.

En aplicación, pues, de esa idea social de justicia, el Estado amplía la noción de beneficencia de modo que pueda abarcar no sólo las que podrían llamarse situaciones convencionales de indigencia, sino también aquellas circunstancias por las que los ciudadanos —de modo ajeno a su voluntad— quedan colocados por debajo de los niveles mínimos de bienestar social.

De este modo, la acción del Estado en materia de servicios sociales puede configurar la existencia de derechos de los ciudadanos a exigir que el Estado realice prestaciones concretas en este orden. Me parece que puede ser aquí aplicable la teoría francesa de los *derechos de crédito*. En efecto, el reconocimiento de que la naturaleza humana exigía algo más que las libertades (poderes de autodeterminación) en que consistían los derechos del hombre desde finales del siglo XVIII, las Constituciones reconocen cada vez más ampliamente la existencia de derechos a prestaciones concretas: protección de la salud, empleo, seguridad material, bienestar, etc.; son, éstos, elementos esenciales que condicionan el desarrollo del hombre y que éste está jurídicamente autorizado a obtener de la sociedad. Son auténticos *poderes de exigir* que confieren a su titular un crédito sobre el Estado. Pero como quiera que los derechos de crédito sólo pueden recibir satisfacción mediante la creación del *servicio público*, el Estado tiene en esta acción un poder de apreciación discrecional extremadamente amplio. Además, la satisfacción de los poderes de exigir supone, de hecho, un cierto nivel de desarrollo; depende estrechamente de los recursos de que el Estado pueda disponer, lo que acentúa el carácter virtual y relativo de estos derechos <sup>8</sup>. Esta tesis significaría la superación del concepto clásico de beneficencia, construidos alrededor de los requisitos de indigencia, gratuidad y ausencia de derecho a reclamar la prestación.

Y si bien la Constitución asume la justicia como algo objetivo —la justicia, dice PEDRO LOMBARDÍA, es algo objetivo o no es nada—, no impone una visión de ella dogmáticamente delimitada, sino que atribuye a todos los hombres el deber de propugnarla, en cuanto que personalmente

---

<sup>6</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, «El concepto actual de Derecho Eclesiástico y su marco constitucional», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I (Madrid 1985), pág. 674.

<sup>7</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *ibid.*, pág. 675.

<sup>8</sup> Cfr. J. RIVERO, *Les libertés publiques*, I, *Les droits de l'homme* (París 1973), páginas 15-18 y 101-106.

responsables (utilizando las vías de participación de los valores de la convivencia colectiva). Pero esta función sólo puede desempeñarla el hombre en libertad, es decir, sin que se le impongan desde el Estado los contenidos ideológicos en que se apoyen sus aportaciones a la consecución del orden social justo. Este es el sentido del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico, para el profesor LOMBARDÍA<sup>9</sup>.

Late aquí la tensión —a los efectos de este estudio— entre la intervención del Estado y de los particulares (muy especialmente, las confesiones religiosas) en materia de acción social. Es la vieja distinción entre beneficencia pública y beneficencia privada. En una concepción del Estado como la expuesta, las instituciones privadas pueden y deben concurrir a la búsqueda de soluciones en el campo asistencial. No es sólo que el Estado las necesite para suplir una eventual falta de recursos públicos, sino que es una imposición constitucional para todos el deber de tender a la consecución de la justicia, fundada en la dignidad de la persona humana<sup>10</sup>.

#### B) *Intervención del Estado e iniciativa privada*

Tradicionalmente, se ha dividido la beneficencia en pública y privada, según que la actividad fuera ejercida por la Administración del Estado y sufragada con fondos públicos o que los promotores fueran personas físicas o jurídicas de naturaleza particular.

El alcance de la acción benéfico-pública es distinto según el ámbito territorial de la Administración interviniente. Hay, así, una beneficencia general, provincial y municipal, a la que se añade —desde la Constitución de 1978— la actividad de las Comunidades Autónomas en esta materia. Esta división administrativa hace referencia, también, a la distinta naturaleza y gravedad de los problemas y necesidades tratados<sup>11</sup>.

La beneficencia tiene su regulación básica en la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849; Real Decreto de 14 de marzo de 1852, que aprueba el Reglamento para la ejecución de dicha Ley; Real Decreto de 27 de enero de 1885, que aprueba la Instrucción para la administración

<sup>9</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *ob. cit.*, pág. 675.

<sup>10</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, la tendencia predominante es la de considerar la beneficencia como asunto de iniciativa particular, ajeno a la gestión del Estado. En Inglaterra, país clásico de la beneficencia legal, está también muy desarrollada la beneficencia particular. Italia es otro ejemplo de país en el que existen numerosos establecimientos de beneficencia particular (*opere pie*). Para una visión actual de la beneficencia en Italia desde la perspectiva eclesiástica, puede verse: V. TOZZI, *Riforma amministrativa ed interessi religiosi* (Napoli 1983).

<sup>11</sup> El Reglamento de la Ley General de Beneficencia, de 14 de marzo de 1852, atribuye a los establecimientos generales de beneficencia la satisfacción de necesidades permanentes o que reclaman una atención especial (locos, sordomudos, ciegos, impedidos y decrépitos), a los provinciales, el alivio de enfermedades comunes y la atención de quienes no pueden procurarse su sustento o carecen de protección familiar; y a los establecimientos municipales de beneficencia encomienda el socorro de enfermedades accidentales y la asistencia domiciliaria. Cfr. R. BADENES, voz «Beneficencia...», *cit.*, pág. 313.

y gobierno de los establecimientos de beneficencia general; Real Decreto de 14 de marzo de 1899, reorganizando y refundiendo los servicios de beneficencia general y particular y aprobando la Instrucción para el ejercicio del Protectorado que al Gobierno compete en la beneficencia.

Pese a que no constituye el objeto de esta intervención la exégesis de la legislación estatal sobre beneficencia, no sería justo silenciar la sorpresa que produce un sistema normativo que reconduce sus principios básicos a la situación social de hace un siglo. La evolución de la sociedad y los nuevos modos de convivencia política hacen necesario replantear todo el sistema de atención social, de modo que se contemplen las nuevas situaciones de necesidad y los nuevos modos de concurrir con el Estado a resolverlas<sup>12</sup>.

La reforma administrativa del sistema de beneficencia español puede ser referida al Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La Dirección General de Acción Social (art. 15) asume las competencias en materia de servicios sociales, bienestar social y protectorado del Gobierno sobre las fundaciones de beneficencia particular<sup>13</sup>. Esta unificación de competencias demanda una Ley General de Servicios Sociales, a la que pueda reconducirse tanta normativa de aluvión<sup>14</sup>. Parece que ese es el propósito del Gobierno, consciente de que las Comunidades Autónomas se le han anticipado en esta labor.

Contemporánea de la disposición citada es la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, en la que se trazan los cauces administrativos de la beneficencia —hoy, acción social— municipal y provincial, por la vía de los llamados servicios mínimos (arts. 25, 26 y 36)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> VITALE ha puesto de relieve el carácter selectivo de los servicios sociales y su inevitable delimitación por razones políticas. Cfr. A. VITALE, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi* (Milano 1979), pág. 97.

<sup>13</sup> «La Dirección General de Acción Social es el Centro Directivo al que corresponde desarrollar las funciones de dirección, planificación, coordinación y evaluación de las prestaciones y servicios sociales, atendiendo a las obligaciones estatales en las áreas de bienestar social, fomentar la cooperación social con Organizaciones no gubernamentales de carácter nacional en el ámbito de la acción social, ejercer la tutela del Estado respecto a las entidades asistenciales ajenas a la Administración y desempeñar el Protectorado del Gobierno sobre las Fundaciones de Beneficencia particular, puras y mixtas» (art. 15, 1). De acuerdo con la disposición adicional décima, la Dirección General de Acción Social sustituye a la antigua Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales. Cfr. B.O.E. núm. 98, de 24 de abril de 1985, páginas 11211-11218.

<sup>14</sup> Entre la normativa histórica —regulación básica aún vigente, año 1849— y la reforma administrativa del sistema —1985— hay 140 años de legislación sobre beneficencia, el análisis de cuyo contenido e hipotética actualidad no es de interés a los efectos de esta ponencia. No puede, empero, desconocerse este dato porque se trata de disposiciones que contemplan —en muchos casos— situaciones marginales concretas, suficientemente ricas en matices y expresivas de necesidades sociales como para ser tenidas en cuenta en una futura ley unificadora.

<sup>15</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y J. A. ESCALANTE, *Código de las Leyes Administrativas*, 5.ª ed., anexo de actualización al 1 de septiembre de 1985 (Madrid 1985), págs. 124-125.

En la nueva concepción administrativa de la acción social, el Estado se propone conocer las necesidades reales y programar su solución, teniendo en cuenta la iniciativa privada. En este sentido, el Real Decreto 1.033/1986, de 25 de abril, crea el Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la Acción Social. En este Registro se inscribirán todas las Asociaciones, Fundaciones y demás Instituciones de ámbito nacional e internacional, así como las regionales y locales sobre las que deberán informar las Comunidades Autónomas; lo que revela el interés del Estado por tener identificada, en todo momento, la actividad pública y privada en esta materia. Es significativo que el artículo 4.º relacione las que llama áreas de acción social y que constituyen un intento de delimitar con criterios actuales la vieja noción de beneficencia<sup>16</sup>. Este texto se complementa con el número 7 del Anexo 2 de la Resolución de 27 de agosto de 1986 de la Dirección General de Acción Social, en el que se definen los sectores atendidos: qué se entiende por minorías étnicas, familia, toxicómanos o marginados *strictu sensu* entre otras nociones que se precisan, a los efectos de la acción social. Entiendo que a estas descripciones habrá que referirse cuando se analice el contenido del ya decaído concepto de beneficencia<sup>17</sup>.

¿Cuál es el papel de la iniciativa privada en el nuevo sistema? Dependerá de que el Estado considere a la beneficencia-acción social como tarea principal o subsidiaria. No me parece difícil concluir, a la vista de la legislación examinada, que el Estado se considera el protagonista de la acción social, entendiendo como supletoria y colaboradora la iniciativa privada en esta materia, sin duda por una especial interpretación de lo público en la actual convivencia política. En todo caso, los medios materiales y humanos de que el Estado puede disponer para esta función —y una razonable atención a la historia de la beneficencia en España— aconsejan no menospreciar la labor benéfico-asistencial privada, sino más bien impulsarla arbitrando mecanismos ágiles para asegurar su libre desenvolvimiento y adecuada subvención. Pienso que garantizar el correcto papel que a los particulares corresponde, dependerá —fundamentalmente— del tratamiento legislativo de cada Comunidad Autónoma. No puede olvidarse que los perfiles jurídicos de la acción social privada vienen dados por el control público a que está sometida<sup>18</sup> y que, en virtud de las transferencias a que se refiere el

<sup>16</sup> Cfr. B.O.E. núm. 28, de 29 de mayo de 1986, págs. 19278-19283.

<sup>17</sup> Cfr. B.O.E. núm. 219, de 12 de septiembre de 1986, págs. 31430-31433. El número 7 de la resolución contempla y define los siguientes sectores: familia, infancia, juventud, mujer, tercera edad, minusválidos, presos y ex reclusos, minorías étnicas, marginados, toxicómanos, refugiados y asilados, emigrantes y colectivos en situación de necesidad por riesgos catastróficos, epidémicos, etc., así como cualquier otro grupo en situación de necesidad.

<sup>18</sup> El artículo 15 del Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, atribuye a la Dirección General de Acción Social la competencia para «ejercer la tutela del Estado respecto a las entidades asistenciales ajenas a la Administración y desempeñar el Protectorado del Gobierno sobre las Fundaciones de beneficencia particular puras y mixtas. Cfr. B.O.E. núm. 98, de 24 de abril de 1985, cit., pág. 11216.

artículo 148 de la Constitución, ese control se ejerce, en la mayoría de los casos, por las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>. La legislación autonómica sobre este punto está desarrollada en pocas Comunidades y sobre aspectos distintos, lo que impide un análisis de conjunto. Sí puede intuirse que el ritmo normativo —en las Comunidades donde ya hay disposiciones: País Vasco, Cataluña o Andalucía, por ejemplo— se acompasa al esquema general del Real Decreto 530/1985, varias veces citado: creación de Registros Autonómicos de Fundaciones y Asociaciones benéfico-asistenciales y Entidades análogas, conciertos entre la Comunidad y sus Diputaciones o Ayuntamientos para la realización de programas concretos, sistema de ayudas y subvenciones a entidades públicas y privadas, etc.<sup>20</sup>.

La que se ha llamado beneficencia particular —hoy, acción social de iniciativa privada— tiene como promotores bien una asociación o fundación o bien entes de las confesiones religiosas. El precepto constitucional que ampara el derecho de asociación es el artículo 22 y, como verdadera novedad constitucional, el artículo 34 reconoce a las fundaciones como una proyección concreta de los derechos de personalidad<sup>21</sup>. El objeto de esta ponencia exige que nos refiramos exclusivamente a la actividad de las confesiones religiosas sobre beneficencia. Las dos normas fundamentales en la materia son la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y disposiciones que la desarrollan y el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre España y la Santa Sede. No hará falta aclarar que el marco legal al que las confesiones —como sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa en España— han de referirse es la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. El Acuerdo con la Santa Sede lo cito, sólo, por ser la única muestra de relaciones de cooperación entre el Estado y una confesión y por su carácter de punto de referencia para pactos con otras confesiones<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Supuestos de excepción del control autonómico —con reserva expresa a la Administración Central— son la Cruz Roja, la Organización Nacional de Ciegos, etc. Cfr. Real Decreto 530/1985, cit., artículo 15, 3, 3.

<sup>20</sup> Pueden verse en este sentido y entre otras disposiciones: *Boletín Oficial de Galicia* número 123, de 28 de junio de 1984; Orden de 11 de mayo de 1984, por la que se convocan ayudas para mantenimiento de centros o servicios de atención a personas o grupos marginados...; *Boletín Oficial del País Vasco* número 239, de 22 de noviembre de 1985; Decreto 359/1985, de 12 de noviembre, sobre creación del Registro de Fundaciones y Asociaciones benéfico-asistenciales y Entidades análogas; *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 32, de 15 de abril de 1986; Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía...

<sup>21</sup> «La constitucionalización del “derecho de fundación” constituye un hito sin precedentes en la legislación española y aun en la del Derecho comparado, por lo que comporta la consagración de dicha institución en la *norma normarum* de la vida política y jurídica de nuestra sociedad.» Cfr. J. F. MERINO MERCHÁN, en VARIOS, *Comentarios a la Constitución* (Madrid 1983), comentario al artículo 34, págs. 435-461. El autor hace un recorrido histórico y de Derecho comparado, deteniéndose en la consideración del derecho de fundación como un derecho fundamental. Especial interés tiene el reconocimiento de la decisiva aportación de los canonistas en la elaboración del concepto de fundación en sentido técnico.

<sup>22</sup> La Comisión de Defensa Evangélica, en nombre de las entidades religiosas integradas y asociadas a la misma, ha hecho entrega a la Dirección General de Asuntos Religiosos de una

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa establece un derecho especial para las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, al tiempo que remite al régimen común a las entidades asociativas y fundacionales creadas y fomentadas por aquellas para la realización de sus fines (art. 6). Una asociación benéfica, por tanto, creada por una confesión religiosa se regula por el ordenamiento jurídico general; teniendo presente, además, que el artículo 2 de la misma Ley Orgánica desarrolla el derecho de libertad religiosa, sin que se refiera ni expresa ni implícitamente a la beneficencia como actividad comprendida en el ámbito de ejercicio de ese derecho fundamental<sup>23</sup>.

El Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, por su parte, puede interpretarse como exponente de un criterio distinto del seguido en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa: se establece un derecho especial para la Iglesia católica. En el artículo V, reconoce que la Iglesia católica puede llevar a cabo por sí misma actividades de carácter benéfico o asistencial y que las instituciones de esta naturaleza creadas o dependientes de ella «se regirán por sus normas estatutarias y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada»<sup>24</sup>.

En desarrollo de la Ley Orgánica, el Real Decreto de 9 de enero de 1981, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades religiosas, abre una vía de Derecho especial en el artículo 2.º, C), al establecer la inscripción en el Registro de «las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y confesiones».

El artículo 3.º, 2, C), de esta misma disposición, entre los datos requeridos para la inscripción, exige la concreción de los fines religiosos «con respeto de los límites establecidos en el artículo 2.º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», añadiendo que «en el caso de las Entidades asociativas religiosas a que hace referencia el apartado c) del artículo anterior, el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del Organismo Superior en España de las respectivas Iglesias o Confesiones». La delimitación del fin religioso, por tanto, queda al arbitrio de la propia confesión, lo que concede un margen de discrecionalidad excesiva-

---

Propuesta de Acuerdo entre el Estado español y las entidades evangélicas —una de cuyas copias me ha sido permitido manejar—, cuyo artículo 5.º reproduce literalmente el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre España y la Santa Sede. Esta iniciativa no tiene, hasta el momento, ningún eco administrativo. No hay, pues, hoy por hoy, más acuerdos con el Estado que los suscritos por la Iglesia católica, lo que justifica la obligada referencia a esta confesión.

<sup>23</sup> Cfr. B.O.E. de 24 de julio de 1980. No creo que las instituciones benéficas puedan entenderse comprendidas en la letra d) del número 1 del artículo 2.º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa —asociación para desarrollar comunitariamente actividades religiosas—, ya que la acción social no es un hecho religioso en sí misma, con independencia del criterio de las confesiones sobre este punto.

<sup>24</sup> Cfr. B.O.E. de 15 de diciembre de 1979.

mente amplio a la hora de inscribir entidades cuya finalidad no pueda calificarse como estrictamente religiosa<sup>25</sup>.

Soluciones de derecho especial parecen arbitrarse también en la Resolución de 11 de marzo de 1982 de la Dirección General de Asuntos Religiosos, sobre Inscripción de Entidades de la Iglesia católica en el Registro de Entidades Religiosas, en cuyo número 5.º se remite a los criterios del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos en materia de Entidades de la Iglesia católica. Tesis que se desprende, inequívocamente, del tenor del artículo 3.º del Real Decreto 589/1984, sobre Fundaciones religiosas católicas, que reproduce el contenido del artículo V del Acuerdo: «Las fundaciones de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia católica o dependientes de ella se regirán por sus normas estatutarias y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada»<sup>26</sup>. Esta mención especial de las fundaciones benéficas o asistenciales parece una aceptación pacífica de la identificación beneficencia-fin religioso, de la que —como expongo más adelante— personalmente discrepo.

### C) *Beneficencia y Derecho Eclesiástico del Estado*

La vieja noción de beneficencia ha cambiado de contenido y de configuración jurídica. Ya he expuesto cómo la llamada acción social es el equivalente actual de la beneficencia y que no sólo comprende muchas más acciones y supuestos que los que conformaban la beneficencia clásica, sino que la nueva concepción convierte en un derecho del ciudadano lo que antes era sólo una prestación graciable del Estado.

A los efectos del Derecho Eclesiástico del Estado, la beneficencia ¿es un hecho religioso? O, si se prefiere, ¿es una dimensión social del hecho religioso? El maestro LOMBARDÍA dice que «es el eclesiasticista quien debe descubrir cuáles son los hechos de tipo religioso que tienen presencia social y cuál es su relevancia jurídica. También debe analizar críticamente este sector del ordenamiento, detectar sus insuficiencias y proponer las oportunas rectificaciones»<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. B.O.E. de 31 de enero de 1981. Es expresivo de cuanto expongo que entre las 513 entidades asociativas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, figuran desde Cáritas hasta la Asociación llamada «Acción Social Empresarial», el requisito de cuyo fin religioso viene certificado por la Conferencia Episcopal Española.

<sup>26</sup> Cfr. B.O.E. de 30 de marzo de 1982 y B.O.E. de 28 de marzo de 1984. La Iglesia católica entiende tradicionalmente que la beneficencia es una forma de ejercicio de la caridad. Y la legislación tributaria del Estado basa determinadas exenciones en los donativos en dinero o la escrituración de edificaciones precisamente destinados al ejercicio de la caridad. Cfr. números 2 y 3 de la Orden de 29 de julio de 1980, por la que se aclaran dudas surgidas en la aplicación de ciertos conceptos tributarios a las entidades de los artículos 4.º y 5.º del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre la Santa Sede y el Estado español. B.O.E. de 8 de agosto de 1983.

<sup>27</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *ob. cit.*, pág. 639.

En mi opinión, la beneficencia no puede considerarse un hecho de tipo religioso ni tampoco la expresión social de un hecho religioso, sin perjuicio de que las confesiones puedan interpretarlo en este sentido y aun el ordenamiento jurídico estatal haga lo mismo en ocasiones. Para la Iglesia católica, por ejemplo, participar en la lucha para erradicar la marginación social es un derecho esencial del ciudadano y de los grupos sociales, que se inscribe «en el más amplio concepto de los derechos del hombre, de la libertad civil y de la propia libertad religiosa»<sup>28</sup>.

El Estado, por su parte, no identifica beneficencia con religiosidad en su legislación. Baste tener presente que el Estado se atribuye el papel principal de la acción social, dejando a la iniciativa privada —y, dentro de ella, a las confesiones religiosas— una actividad colaboradora. Esta actitud del Estado se refleja con toda claridad de la legislación de las Comunidades Autónomas, que no hace mención expresa de las confesiones entre las fuerzas sociales colaboradoras. Tampoco la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que es la norma marco que regula la actividad de las confesiones, trata de la actividad benéfica de las mismas como expresión del derecho de libertad religiosa.

Es, precisamente, cuando el Estado se relaciona con la Iglesia católica que empieza a decantar la noción civil de beneficencia en favor de la identificación con el fin religioso que la confesión pretende. Si el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos puede interpretarse como el reconocimiento sociológico de la acción de la Iglesia en el campo de la beneficencia —y el respeto a los derechos que la Iglesia católica pueda tener adquiridos históricamente como consecuencia de haberse autoimpuesto la obligación de atender a los seres más desvalidos de cada tiempo—, en cambio, el desarrollo de la Ley Orgánica avala la tesis de concesión de un derecho especial para la actividad benéfico-asistencial de la Iglesia católica. La consecuencia práctica de este régimen jurídico especial sería exonerar a esta confesión religiosa —y, obviamente, a cuantas otras celebren acuerdos con el Estado, en garantía del principio de igualdad— de la tutela y del Protectorado estatal sobre la actividad benéfica de las confesiones, que es el genuino mecanismo de control que el Estado ejerce sobre la iniciativa privada.

Ya he dicho que identificar beneficencia con fin religioso es, en mi opinión, inexacto. Si la interpretación de qué cosa sea el hecho religioso se hace conforme a la doctrina de las confesiones, se estaría confesionalizando

---

<sup>28</sup> Así se expresó el Papa Juan Pablo II en su discurso al XXIX Congreso de Juristas Católicos Italianos. Citado por J. M. PRADA, en «Actividades benéficas y asistenciales de la Iglesia», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España* (Madrid 1980), pág. 276. El vigente Código de Derecho Canónico (arts. 114, 839 y 1.254, entre otros) considera a la caridad como un fin de la Iglesia, lo que significa identificar la beneficencia con la religiosidad.

Esta cuestión está ampliamente tratada en el artículo de PRADA antes citado. Este autor justifica, incluso, la consideración especial que de la beneficencia se hace en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos como una consecuencia de la *missio apostolica* de que se habla en el artículo I del Acuerdo.

esa noción. La religiosidad es una noción general —culto, jurisdicción y magisterio— en la que lo polémico son los matices.

Identificar, de otra parte, actividad benéfica con actividad eclesial, en el sentido de que a aquélla le sean aplicables las normas generales sobre los entes eclesiásticos, puede retrotraer el Derecho Eclesiástico a una mera relación entre estructuras: Estado-confesiones, con olvido de la especificidad de lo religioso, que es la que tipifica las normas del Derecho del Estado sobre materia religiosa. Un planteamiento distinto conduciría a calificar de eclesiástica —y, por tanto, de finalidad religiosa— cualquier organización y aun actividad promovida por una Iglesia y encuadrable, por tanto, en el ámbito del Derecho Eclesiástico del Estado. Pero eclesial no es sinónimo de religioso. Una Caja de Ahorros o un Centro de rehabilitación de toxicómanos no son instituciones de naturaleza y finalidad religiosa, aunque estén promovidas por una confesión. La personalidad del promotor cuenta aquí menos que el fin efectivamente perseguido.

Más que a la especificidad del hecho religioso parece que el legislador atiende a la actividad de las confesiones religiosas. Y legisla, entonces, especialmente sobre materias que son de Derecho común, pero sólo porque es religioso el sujeto que ejerce la beneficencia —las confesiones— y no porque la beneficencia misma constituya una diferenciada manifestación social de la religiosidad.

La beneficencia puede interesar al eclesiasticista no por ser hecho religioso, sino por constituir, en su caso, un fin y actividad tradicional de las confesiones. En este sentido, tampoco la enseñanza es un tema de Derecho Eclesiástico —salvo la enseñanza de la religión— y, sin embargo, sería irreal desinteresarse de una materia tan viva para el eclesiasticista —por la posición, en ella, de las confesiones—, aunque su especialidad formal no se base en la tipicidad del hecho religioso.