

LA CESION GRATUITA DE BIENES INMUEBLES POR LAS CORPORACIONES LOCALES A FAVOR DE UNA PARROQUIA

ANTONIO MARTINEZ BLANCO

Universidad de Murcia

1. Los problemas que plantea el reconocimiento de personalidad jurídica civil a los entes eclesiásticos y la calificación y extensión de la misma no quedan en la abstracción doctrinal, sino que inciden con frecuencia en el tráfico negocial de los bienes y en la actividad contractual en general de tales entes.

Concretamente se ha planteado a las Corporaciones Locales deseosas de ceder gratuitamente bienes inmuebles a las parroquias para fines sociales o de culto, y a la Administración de las Comunidades Autónomas que habían de tomar conocimiento de ello, el tema de la posible entidad pública de tales parroquias en el Derecho español.

Ello ha sido así porque los artículos 189 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y 95, 2, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 han exigido para la cesión gratuita de bienes inmuebles propios de tales Corporaciones dos esenciales requisitos: 1) Que la cesión se haga a entidades o instituciones públicas. 2) Que la cesión se haga para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal.

Se plantea así la cuestión de si se cumplen estos requisitos en el caso cesión gratuita de inmueble a favor de una parroquia para construcción de un templo, de una guardería u otra obra de tipo social.

Ciertamente que era extremadamente exigente y no adaptado a la realidad el requisito de que el destinatario de la cesión gratuita hubiera de ser precisamente una entidad pública. Porque existen en la vida social multitud de entidades de carácter confesional (Institutos de vida consagrada, Asociaciones de fieles, Fundaciones eclesiásticas) o civil que muy bien podrían ser beneficiarias de la cesión de unos bienes inmuebles por parte del municipio o la provincia, dados los fines sociales y altruistas que muchas veces intentan cumplir en campos tales como la marginación so-

cial, la enseñanza, la drogadicción, el mundo juvenil, la defensa del medio ambiente, etc.

Se trata de entidades de origen privado, pero de interés público por sus fines sociales y sin ánimo de lucro, que merecen la protección de las Administraciones Públicas en cuanto su actividad redunde en beneficio de los vecinos o ciudadanos. Fines que seguramente no puede alcanzar por sí sola la actividad oficial de la Administración, pero que despiertan la colaboración desinteresada de personas que se sienten llamadas a integrar lo que se viene llamando el «Voluntariado Social».

Por ello parece muy acertada la nueva regulación que de la cesión gratuita de bienes realiza el nuevo Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que deroga el texto refundido de la Ley de Régimen Local de 1955. Dice así su artículo 79, 2: «Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente salvo a entidades o instituciones públicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.»

Con ello ha quedado resuelto en todo caso el tema práctico de la cesión de bienes inmuebles a la parroquia para sus fines de culto, porque no cabe duda de su carácter de institución de interés público y su falta de ánimo de lucro. Bastaría para ello repasar el Código de Derecho Canónico.

Pero debe quedar también patente que hasta la entrada en vigor del nuevo Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, de 1986, ha sido posible, teórica y prácticamente, tal cesión gratuita de inmuebles a favor de una parroquia por su carácter de entidad pública en el Derecho español, cuyos fines redundan en beneficio de los habitantes del término municipal. Fundamento que, a mi juicio, puede seguir utilizándose con acierto.

Aunque sea de alabar la apertura del nuevo texto de Régimen Local, por los argumentos expuestos, así como por la ventaja adicional de abrir posibilidades de ser destinatarias de tales bienes las confesiones no católicas y sus entes, que no parece tengan personalidad pública en el Derecho español.

2. La competencia del Ayuntamiento para promover fines de índole religiosa resulta, en primer lugar, de la capacidad general que tiene el municipio para «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (art. 25, 1, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985).

Idéntica competencia tiene la Diputación Provincial, pues son «fines propios y específicos de la provincia asegurar la prestación integral y ade-

cuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» (art. 31, 2, 1).

Más en concreto, la promoción de fines religiosos de culto y asistencia religiosa y social que prestan los templos y sus dependencias encuentran su fundamento en la Constitución española de 1978, que garantiza la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades (art. 16, 1), a la par que compromete a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad, incluida la libertad religiosa del individuo y de los grupos, sea real y efectiva (art. 9). Así mismo, los poderes públicos, entre los que se encuentra el Municipio, deben tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y deben mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones (art. 16, 3).

En cuanto al requisito de que la cesión beneficie a los habitantes del del término, hay que señalar que según el ordenamiento jurídico propio de la Iglesia católica, y en concreto su Código de 1983, por «iglesia» se entiende un edificio sagrado destinado al culto divino, al que los fieles tienen derecho a entrar para la celebración, sobre todo pública, del culto (canon 1.214). La entrada en la iglesia debe ser libre y gratuita durante el tiempo de las celebraciones sagradas (canon 1.221). Por lo que debe entenderse que se cumple aquel requisito.

Otros dos requisitos señala también el Reglamento de Bienes citado en cuanto a la realización de los fines a que se destina la cesión gratuita. En el acuerdo de cesión gratuita debe reflejarse la condición de que los fines deben cumplirse en el plazo de cinco años, así como la condición del mantenimiento del destino durante los treinta años siguientes (art. 97). Por ello la cesión gratuita a favor de parroquia para construcción de templo, u otros fines sociales, deberá cumplir también tales requisitos generales.

Por último, deberá darse cuenta del acuerdo de la cesión a la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 95, 4, del Reglamento de Bienes citado, y artículo 1.º, 3, 1, del Real Decreto 1.710/1979, de 16 de junio, sobre supresión de controles en la Administración Local.

3. El tema fundamental a nuestros efectos es si la parroquia tiene personalidad jurídica pública en el Derecho español, pues indudablemente la tiene en Derecho Canónico al ser parte de la organización territorial de la Iglesia.

Ello está ligado con el tema más amplio de la posición jurídica de la Iglesia católica y sus entes en el Derecho español, y del reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica. Recordemos los trazos generales de la regulación de este complejo tema en el Derecho eclesiástico español para su posterior aplicación a la parroquia.

En el ordenamiento interno del Estado español la Iglesia católica posee personalidad jurídica, que la doctrina ha matizado de perfecta, pública y que trasciende lo asociativo y fundacional (PRIETO PRIETO).

El reconocimiento de una personalidad interna en el Derecho eclesiástico español a la Iglesia católica se deduce implícitamente del reconocimiento a la misma de una serie de derechos jurisdiccionales (libre ejercicio de su jurisdicción, libre organización, facultad de crear entidades religiosas con capacidad jurídica civil, establecer vínculos con efectos civiles como el matrimonio, etc.) que suponen el ejercicio de una capacidad jurídica civil.

También se ha aludido al argumento de que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 reconoce personalidad jurídica a las iglesias siempre que estén inscritas, requisito éste, por otra parte, que no aparece exigido a la Iglesia católica en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979 (LÓPEZ ALARCÓN).

La cualificación de personalidad jurídica *perfecta* mira a la autonomía de la Iglesia en cuanto ordenamiento jurídico primario, y, por tanto, con personalidad anterior al reconocimiento estatal.

Personalidad *pública*, porque recibe del Derecho español un tratamiento similar al que reciben las personas que el Estado califica como públicas.

Pero la Iglesia católica, en su completa organización institucional y territorial, extendida por todo el territorio del Estado español, crea una serie de entes menores, y más o menos vinculados a su organización, a los que el Estado reconoce también personalidad jurídica y diversa capacidad patrimonial más o menos autónoma. Son las entidades eclesiásticas o entidades religiosas.

Precisamente, se ha señalado con acierto, que cuanto más vinculado está el ente religioso a su propia confesión, más amplio es el ámbito de autonomía estatutaria reconocida por el Estado a los efectos de eficacia civil de su actividad negocial y menor la exigencia de requisitos para el reconocimiento de su personalidad; y LOMBARDÍA ha destacado la importancia de las entidades eclesiásticas menores, porque es con ellas con las que tropezamos en la vida diaria y no con la Iglesia universal.

En cuanto al procedimiento para el reconocimiento de esta personalidad, el Concordato de 1953 seguía como principio el de la notificación a la autoridad civil con amplia remisión al Derecho Canónico, consecuencia con su carácter confesional. El Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 1979 combina el principio de la notificación con el de la inscripción según el tipo de entes, con mayor matización en cuanto al ámbito de autonomía reconocido a efectos de capacidad negocial.

Por ello atendemos el tipo de entes para analizar el régimen de su reconocimiento de personalidad y extensión de ésta.

1) *Entidades orgánicas*. Si son de tipo *institucional*, siguen el régimen mismo que se otorga a la Iglesia y, en consecuencia, adquieren personalidad *ipso iure*. Si son de tipo *territorial*, adquieren personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ello se notifique por la autoridad eclesiástica competente al Ministerio de Justicia (Dirección General de Asuntos Religiosos) (cfr. art. I, 2, 1.º, A.J.).

2) *Institutos de vida consagrada*. Adquieren personalidad jurídica civil, supuesta la erección canónica, mediante la inscripción en el Registro correspondiente del Estado (Registro de Entidades Religiosas, según R.D. de 1981) (art. I, 4, 2.º, A.J.).

3) *Asociaciones, Fundaciones y otras entidades*. Adquieren personalidad una vez erigidas canónicamente, mediante la inscripción en el correspondiente Registro del Estado (que será el de Entidades Religiosas cuando se trata de «Entidades Asociativas Religiosas», y el Registro que proceda cuando se trata del resto de entidades, según el R.D. de 1981 (cfr. art. I, 4, 3.º, A.J.).

4) Conservan su personalidad los Institutos de vida consagrada y las Asociaciones, Fundaciones y otras entidades que la tuvieran a la entrada en vigor del Acuerdo (art. I, 4, 1.º). Aunque trata el Acuerdo de impulsar su inscripción mediante la limitación de los medios de prueba (disp. transitoria 1.ª).

Si nos preguntamos por la cualificación de esta personalidad, podría concluirse que tanto el artículo IV del Concordato de 1953 como el artículo I del Acuerdo jurídico otorgan a las entidades orgánicas de la Iglesia la calificación de personas de carácter público, mientras que a las comunidades religiosas y a las asociaciones les otorgan la calificación de asociaciones de Derecho privado.

El régimen jurídico de la capacidad patrimonial de los entes eclesiásticos, su extensión y límites, en paralelo con la calificación expuesta, es el siguiente: 1) Las entidades orgánicas territoriales tienen capacidad en la misma medida en que la tengan canónica. 2) Los Institutos de vida consagrada estarán a lo que disponga la legislación canónica que actúa como «derecho estatutario». 3) Las Asociaciones, Fundaciones y otros entes estarán a lo que disponga la legislación del Estado (art. I, 2, 2.º; I, 4, 2.º; I, 4, 3.º, A.J.).

En este último supuesto, este Derecho del Estado parece que sea el Derecho especial sobre el fenómeno religioso cuando se trata de «Entidades Asociativas Religiosas» y el Derecho común en los demás casos. Así parece deducirse del hecho de que sólo las primeras tienen acceso al Registro de Entidades Religiosas (art. 2, C, R.D. de 9 de enero de 1981).

La diferencia de régimen de capacidad entre Institutos de vida consagrada y Asociaciones, Fundaciones y otros entes parece tener un fundamento obvio: los primeros son fenómenos específicamente religiosos. Los segundos son patrimonio de la sociedad en general.

Compleja, pues, resulta la regulación de la personalidad jurídica de la Iglesia y sus entes. En todo este tema, se ha dicho, late por un lado el deseo de la máxima autonomía para entidades netamente eclesiales, y por otro, un recelo de que este Derecho especial pueda utilizarse para fines no religiosos (C. IBÁN).

4. Aplicando todo ello a la parroquia, habría que concluir en torno a su personalidad jurídica civil en el Derecho español, con base sobre todo en el Acuerdo Jurídico de la Santa Sede con el Estado español de 3 de enero de 1979:

1) Indudablemente la parroquia no es entidad pública en el sentido de que forme parte de la Administración Pública del Estado en alguna de sus esferas. Por ello, cuando decimos que la parroquia tiene en Derecho español personalidad jurídica pública o que es un ente público no lo decimos en el mismo sentido que lo hacemos respecto del Municipio, por ejemplo.

2) En Derecho Canónico la parroquia es parte integrante de la organización territorial de la Iglesia, junto a la diócesis y «otras circunscripciones eclesíásticas», y su creación, modificación o supresión pertenece a sus facultades autoorganizativas. Es, por tanto, un ente orgánico de la Iglesia, no de tipo institucional, sino territorial.

3) En el Derecho eclesíástico español, y concretamente su fuente particia del Acuerdo del Estado con la Santa Sede de enero de 1979, la parroquia tiene reconocida expresamente personalidad jurídica civil (artículo I, 2).

4) La extensión de esta capacidad es «en cuanto la tenga canónica», es decir, en el momento y con la extensión en que la tenga canónica, cumpliendo además el requisito de su notificación al competente organismo del Estado (art. I, 2).

5) Esta personalidad jurídica de la parroquia en el Derecho español puede afirmarse que es pública por un doble motivo: 1) Porque forma parte de la organización oficial de la Iglesia. Y la Iglesia tiene reconocida, en el Derecho especial, según vimos, personalidad jurídica pública. 2) Por una razón funcional: cumple fines públicos de culto y asistencia religiosa y social.

La conclusión última a nuestros efectos sería que las Corporaciones Locales pueden realizar cesiones gratuitas de bienes inmuebles a favor de la parroquia para sus fines institucionales, por cumplir el doble requisito

de ser entidad pública en el Derecho español y de que su actividad de culto o asistencia social redunde en beneficio de los habitantes del término en que aquélla radique.

La realidad práctica avala estas conclusiones doctrinales por cuanto que, vigente la Ley de Régimen Local de 1955, y bajo el mandato de la nueva Constitución de 1978, se han tramitado favorablemente por los Ayuntamientos estos expedientes de cesión gratuita de bienes inmuebles a favor de parroquias para construcción de templo, guarderías u otros fines sociales con el beneplácito de la Comunidad Autónoma correspondiente.

De ponerse en duda esta cualificación de la parroquia como persona jurídica pública en Derecho español, siempre quedaría el recurso, a partir del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local, de considerar a la parroquia como institución privada de interés público sin ánimo de lucro.

La parroquia es uno de esos entes menores eclesiásticos con los que nos tropezamos a cada paso y que tiene gran peso real en la vida social y jurídica por los servicios públicos que presta de culto y de atenciones de índole social, lo que se traduce en una participación frecuente en el tráfico de bienes o en la actividad contractual en general. Los fines públicos que cubre, aun en el Derecho estatal, la sitúan en un espacio muy característico, de tipo público o, al menos, de interés público.