

## CRITERIOS PARA UNA RELACION ADECUADA ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO EN MATERIA DE OBRAS BENEFICAS Y ASISTENCIALES

Para hacer propuestas concretas y ajustadas a la realidad, necesitaríamos tener un cuadro suficientemente completo de las obras asistenciales que hay en España, públicas y privadas y sobre todo eclesiásticas. Las leyes se aplican a los hechos: un buen esquema de la realidad fáctica nos daría una base realista para decidir lo más conveniente en orden a su situación con respecto a la legislación civil.

### I.—SITUACION NORMATIVA DESFASADA

En España en los últimos años ha habido una espléndida floración de obras caritativas y asistenciales, pero no nos hemos preocupado de registrarlas, de hacer estadísticas y de dibujar sus relaciones con la sociedad civil, debido al peculiar sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado vigente durante toda la época de Franco: un sistema eclesiológico-político con nostalgias del «sacrum imperium» encargado de realizar en España el Reino de Dios mediante la unión de la Iglesia y el Estado, una unión que en determinados aspectos andaba cerca de la confusión. El dinero público invertido en fines de Iglesia alcanzó cifras muy altas y los que pretendían hacer la caridad de cualquier forma siempre encontraron un rincón en los presupuestos oficiales adonde acudir con buenos resultados. En ese régimen de relaciones no se sentía la necesidad de clarificar las competencias. Una buena prueba de esto es el art. XII del Concordato en el que se estableció que la Santa Sede y el Gobierno Español regularán en acuerdo aparte y *lo antes posible* cuanto se refiere al régimen de capellanías y fundaciones pías en España. Este acuerdo, que había

que realizarlo lo antes posible nunca se llevó a la práctica, y no por desidia, sino porque no se sentía una necesidad apremiante, a pesar de que voces como la de Desiderio López Rubiales en la tercera semana española de Derecho Canónico veían con alarma que la beneficencia estatal fría y secularizada monopolizaba la beneficencia con mengua del auténtico sentido de la caridad cristiana.

Otro motivo de importancia que nos explica la ausencia de norma en estos últimos años es la inestabilidad resultante de los cambios ideológicos y sociales que en la circunstancia española resultan espectacularmente rápidos y drásticos. No me refiero al cambio de régimen, aunque también ese factor tiene una influencia evidente, sino a un cambio de conceptos que en nuestro tema está expresado por el paso de la palabra beneficencia a la palabra asistencia. La beneficencia en el concepto administrativo secular significa actividades encaminadas a satisfacer necesidades vitales de los llamados indigentes, porque por sí mismos no pueden satisfacerlas. Esas actividades son prestaciones gratuitas y graciabiles; es decir, el indigente no tiene derecho a reclamar la prestación. Eclesiásticamente hablando son las obras de caridad.

La asistencia social moderna no responde a ese concepto de beneficencia caritativa. La asistencia implica el paso de la caridad a la justicia, del amor al derecho. Este tránsito entraña en el concepto de la vida cristiana aspectos de gran calado que no son de este lugar. Cáritas Española presenta un nítido ejemplo de esa transmutación de doctrinas y de proyectos. Aquella primitiva Cáritas de la leche en polvo de la ayuda social americana atendió a 4.600.000 personas con unas ayudas que sumaron 17.359 millones de pesetas hasta 1968. La Cáritas de hoy, sin dejar las obras de caridad, predica la transformación social, el enfrentamiento con las causas de la pobreza, las individuales y las de carácter estructural consideradas como situaciones de injusticia.

Ya Pío XI en la *Quadragesimo Anno* dijo que «la caridad no debe considerarse como una sustitución de los deberes de justicia que injustamente dejan de cumplirse». En la *Pacem in terris*, Juan XXIII afirma lo siguiente: «El hombre tiene un *derecho* a la existencia, a la integridad corporal, a los medios necesarios para un decoroso nivel de vida, cuales son principalmente el alimento, el vestido, la vivienda, el descanso, la asistencia médica y finalmente los servicios indispensables que a cada uno debe prestar el Estado. De lo cual se

sigue que el hombre posee también el derecho a la seguridad personal en caso de enfermedad, invalidez, viudedad, vejez, paro y, por último, cualquier otra eventualidad que le prive sin culpa suya de los medios necesarios para su sustento».

En este texto y en otros que podrían citarse de Juan XXIII y de Pablo VI (que no citamos en obsequio a la brevedad) esa serie de derechos son parte de lo que hoy llamamos derechos humanos o derechos de la persona. El profesor Sánchez Agesta (*Lecciones de derecho político*, Granada 1959, p. 562 ss.) cita entre esos derechos los que llama derechos sociales y que distribuye en dos grupos; derechos de desenvolvimiento personal (derechos a la instrucción y la educación, a constituir una familia y a la práctica del culto religioso) y derechos sociales estrictos que implican una prestación positiva del estado inspirándose en los principios de justicia social y seguridad social (derechos a la propiedad personal y familiar, al trabajo, a un salario justo, a los Seguros Sociales y a la asociación laboral). Castán Tobeñas estima que esos derechos tienen su razón en la propia naturaleza del hombre y sus principios y su fundamentación pertenecen al derecho natural, o primario o aplicado (*Los derechos del hombre*, Madrid 1976, p. 12 ss.).

Este desplazamiento doctrinal de la beneficencia a la asistencia social, del amor al derecho tiene una secuela importante que conviene señalar. Si materias como las causas pías canónicas y las fundaciones, que tradicionalmente se venían considerando como obras de caridad, pasan a la esfera del derecho, se hacen objeto del bien común que centra la vida de la sociedad civil o comunidad política y da sentido a la ley y a la actividad del gobierno como instrumento de poder y de orden. En consecuencia toda obra asistencial se considera como debida en justicia social y como derecho de la persona, pasa a la competencia del Estado, lo cual muda profundamente la actitud de la Iglesia y de los católicos con respecto a esa obra. Es un dato muy de tener en cuenta cuando se habla de colaboración con el Estado en obras asistenciales.

## II.—VALOR PERMANENTE DE LO ASISTENCIAL

Nadie piense sin embargo, que, si la caridad no puede ser cobertura de injusticias, la justicia de los derechos humanos vaya a sustituir a la caridad hasta hacerla innecesaria. La caridad sigue siendo y

será un signo distintivo de los cristianos. Los documentos conciliares están constelados de alusiones y recomendaciones de la caridad y lo mismo cabe decir del magisterio pontificio moderno. El número y la expresividad de los textos —no ya de Pío XII, sino de Juan XXIII y del actual Pontífice— es tan grande que me parece totalmente inútil pararme a demostrar lo evidente. Esto significa que el desplazamiento que he indicado por el que los socorros vitales tienden a pasar de la esfera de la caridad a la esfera del derecho es sólo parcial, pues la deseable socialización de esos socorros vitales, válida en la línea de las formulaciones teóricas, sólo es operativa en la medida en que la vayan estableciendo las leyes positivas y se vayan cumpliendo esas leyes. Por otra parte, por muy avanzado que sea un sistema social vigente, «pobres siempre tendréis con vosotros», y siempre habrá un grandísimo número de situaciones personales y familiares que no encajan en los supuestos legales del sistema de asistencia estatal.

### III.—SUGERENCIAS PARA ACTUALIZAR LA NORMATIVA

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí debemos ya intentar algunas sugerencias para una relación correcta entre las disposiciones canónicas y las normas estatales en punto a obras asistenciales.

Refiriéndonos a la actividad asistencial realizada por el Estado, hay que reconocer en principio no sólo su legitimidad sino su absoluta necesidad. Ya ha quedado indicado arriba que los Estados desarrollados han asumido la prestación de antiguos socorros caritativos en el campo de la organización jurídica de la sociedad que es el campo en el que se despliega la actividad del Estado. Así, por ejemplo, los seguros sociales obligatorios no podrían organizarse adecuadamente si no es poniendo en juego la máquina estatal. Sin embargo, en esta materia, como en las demás actividades sociales, el Estado está limitado por el principio de subsidiariedad, y no debe ceder a la tentación totalitaria. El Estado no organiza individuos aislados, sino entidades intermedias; familias en primer lugar cuya existencia y regulación fundamental tienen prioridad con respecto al Estado y además las asociaciones de cualquier base y de cualquier finalidad importante. El llamado Estado de Derecho de ascendencia demoliberal va dejando lugar al Estado Social en el que gravitan con fuerza las asociaciones laborales y las empresas de producción y comercializa-

ción. En este cuadro plural del Estado moderno la Iglesia tiene su papel de beneficencia y asistencia al que enseguida nos referiremos, pero en sus relaciones con las obras estatales la Iglesia no quiere atrincherarse como grupo, sino que debe abrirse a una colaboración no institucional —estamos hablando de actividades estatales— pero sí con una actuación adecuada por medio de cristianos seculares encargados de sanear las estructuras institucionales a todos los niveles, impregnándolas de valores morales de significación católica.

La legislación española sobre beneficencia se refiere en su inmensa mayoría a la beneficencia estatal y particular no eclesiástica. En consecuencia los escritores se refieren predominantemente a esa beneficencia que no es de la Iglesia. En esta ponencia no tenemos por qué fijar nuestra atención a esas disposiciones del Estado, porque en ese campo no se producirán roces o malentendidos entre la Iglesia y el Estado, sólo cabe expresar el deseo de que la legislación se actualice y que el intervencionismo estatal se contenga en los límites de lo necesario. Como dice Badenes, «en la legislación de beneficencia pública es preciso plasmar los preceptos necesarios que correspondan a las nuevas normas de asistencia. En cuanto a la beneficencia particular hay que dejarla con sus iniciativas con verdadera libertad de movimientos y sin trabas que entorpezcan su actuación» (*Nueva Enciclopedia Jurídica*, voz «Beneficencia»).

2. Refiriéndonos ahora a la acción de la Iglesia, recordaremos que la legislación canónica pone las obras pías de todo género bajo la jurisdicción de la Iglesia. El derecho de adquirir, retener y administrar bienes materiales para sus finalidades propias es un derecho nativo de la Iglesia que también en los estados modernos hay que vindicar. La competencia de la Iglesia en el régimen de esos bienes se manifiesta y se despliega en la norma canónica sobre administración del patrimonio, cuyo núcleo reside en la actividad del Ordinario respecto de la adquisición, administración e inversión de los bienes y en el sistema de controles para determinados actos de la gestión de ese patrimonio.

Como ya ha quedado dicho, la finalidad de ese patrimonio es doble, la religiosa y la caritativa. La primera de ellas se cumple en las obras para culto y clero, las cuales sólo en un sentido amplio se pueden llamar asistenciales, pero que procede mencionar aquí para afirmar que con respecto a esas obras la independencia de la

Iglesia debe ser absoluta. Los actos jurídicos de disposición de bienes correspondientes a finalidades culturales se harán siguiendo la normativa de los códigos civiles, pero ese precepto de observancia de la ley civil establecida en la norma canónica, no significa dependencia ni siquiera obsequiosidad para con el Estado, sino que obedece a razones de mera conveniencia práctica.

En cambio las obras de beneficencia y de asistencia sí se rozan con la actividad y la normativa del Estado, porque la obra pía es una típica materia mixta. El decreto de 15 de junio de 1972 que aplica la ley del plan de desarrollo económico y social prescribe en el artículo 12 que se actualice la legislación relativa a las fundaciones, pero esa disposición todavía no se ha cumplido. Por otra parte, como ya ha quedado dicho en el art. 12 del concordato vigente la Iglesia y el Estado se comprometieron a regular en acuerdo aparte lo referente a las capellanías y fundaciones pías, pero este acuerdo tampoco ha llegado a producirse. De ahí que la legislación está necesitada de actualización y complemento. Para cuando llegue el momento de hacer eso (no ahora, pues nuestras Cortes tienen hoy otras preocupaciones) pueden servir los planteamientos y consideraciones siguientes:

3. Dado el actual proceso de secularización en la sociedad y de desclericación en la Iglesia, es presumible que la mayoría de las obras asistenciales que emprendan los católicos, incluso instituciones religiosas o asociaciones canónicas de laicos, las harán sin darles carácter eclesiástico y ateniéndose a la legislación establecida para beneficencia que ya el art. 1 de nuestra vieja ley de beneficencia (20 de junio de 1849) llama beneficencia privada. Desde luego las cuestiones registrales y fiscales tendrían la misma solución que la beneficencia privada; las obras así fundadas son obras de católicos, pero no oficialmente de la Iglesia, pues no están hechas en nombre de la Iglesia. Sin embargo, esta secularidad de la obra asistencial realizada por personas de carácter eclesiástico, no puede ser completa, pues la Ley Canónica encomienda al Ordinario la vigilancia de las pías voluntades para cerciorarse de que se cumplen puntualmente. La visita del Ordinario y el pedir rendimientos de cuentas son los actos principales con los que el Obispo ejerce ese deber de vigilancia.

4. Pero a pesar de lo que acabo de decir, de ningún modo está

excluido que por voluntad de los donantes la obra asistencial adopte la forma de fundación canónica, autónoma o no autónoma. En estos casos la obra es estrictamente eclesiástica y la intervención del Estado en esa beneficencia de la Iglesia puede en principio comprometer la independencia de la Iglesia. En efecto, la obra pía asistencial es materia mixta que pertenece con igual título a la Iglesia que al Estado o si la beneficencia es privada a las personas dentro del ámbito de la regulación estatal. Pero las instituciones en concreto no son mixtas, pues las hay eclesiásticas y las hay laicales tanto estatales como privadas. Sin embargo, tampoco hay por qué mantener criterios de un independentismo hirsuto, pues este campo es sin duda el que corresponde a la sana colaboración de que habla la Constitución *Gaudium et spes* de la Iglesia y del Estado en el bien común, aunque desde posiciones independientes.

5. Tratándose de fundaciones canónicas no autónomas me parece bien que sin perjuicio de su plena sujeción a la norma canónica, se dé cuenta al ministerio competente o al Gobierno Civil de la existencia de esas fundaciones a efectos estadísticos y también para la aplicación del régimen fiscal que se convenga. Tampoco hay inconveniente y puede ser acertado criterio de colaboración enviar a la autoridad competente del Estado una memoria anual en la que se dé cuenta del estado de la fundación y del modo cómo se han cumplido los fines; esta memoria no tendría más efecto que el de una cortés información. Pero hay que evitar la doble incidencia legislativa, canónica y civil en estas fundaciones. Es muy deseable que el Estado no las considere como beneficencia privada regulada por las leyes civiles, pues las funciones de control que al poder público corresponde con respecto a las fundaciones no eclesiásticas quedan bien suplidas por la legislación canónica que en este punto es suficientemente severa. También aquí podrán aparecer problemas registrales y fiscales que deben resolverse por vías de acuerdos parciales. Las hipótesis de fusión o de redención de cargas se harían también conforme a las normas canónicas, comunicando al Estado la nueva situación creada.

6. Con respecto a las fundaciones canónicas autónomas, parece necesario mantener en vigor el art. IV del actual concordato, de modo que la fundación tenga personalidad civil por el mero hecho de que su elección ha sido comunicada oficialmente a la autoridad

competente del Estado. Sin este reconocimiento de la personalidad civil, la fundación se vería imposibilitada para realizar actos jurídicos patrimoniales con eficacia civil, imprescindibles para su vida. Su régimen debe ser el canónico, comunicando al Estado la existencia de la fundación asistencial y la memoria de sus actividades, no para efectos de control, sino sólo para el mejor cumplimiento del programa de asistencia.

7. Otro punto que puede interesar a los fines de esta Ponencia es el de las colectas que la Iglesia, lo mismo que otras confesiones cristianas realizan con frecuencia y a veces periódicamente.

Su finalidad suele ser religiosa, pero puede también ser asistencial. La Ley Canónica somete las colectas a la licencia de los Ordinarios (can. 1.503 y 601 § 3). Aunque generalmente se realizan en el interior de los templos, pero también puede darse el caso de que se postule en la calle, p. e., para el Domund. La ley civil regula las colectas en el decreto 1.440/65 de 20 de mayo, en el que se atribuye al poder público una fuerte intervención. Según el art. 19 de ese decreto hay que dar cuenta al Ministerio o al Gobierno Civil la colecta que se pretende, su finalidad, su duración y el plazo de inversión de los fondos recaudados; el artículo siguiente establece que hay que rendir cuentas de lo hecho y si la colecta no se ajusta a lo permitido, la Administración pública puede suspenderla y aplicar los fondos a la finalidad prevista u otra análoga. Desde luego, la Iglesia no puede someterse a esas exigencias, pero parece equitativo que si la colecta ha de hacerse fuera de las iglesias, el Ministerio o el Gobernador Civil tenga noticia oficial de la colecta que se pretende.

8. Otro tema, por fin, que merece reflexión, es el de los artículos del Código Civil pertinentes a nuestra materia y que previsiblemente serán objeto de revisión según el espíritu del nuevo régimen democrático. Esos artículos están codificados durante la vigencia del concordato de 1851 en un estado confesional y sin la libertad religiosa proclamada por el último concilio. Cuando el Estado rehaga y actualice la legislación de beneficencia y asistencia social y se firmen acuerdos con la Iglesia, se pondrán en discusión los pasajes del Código Civil cuyos preceptos no resulten adecuados a la nueva situación. El artículo 38 remite para lo referente a la capacidad civil de la Iglesia a lo acordado entre ambas potestades. Pudiera ser que este artículo desapareciera.



9. También el art. 747 merece nuestra atención. Como regla general el Código declara nula toda disposición de los bienes en favor de persona incierta (art. 750), sin embargo las herencias en favor del alma del testador valen aunque sean indeterminadas y no especifiquen la aplicación concreta de la herencia. En ese caso los albaceas venden los bienes y dan la mitad al Diocesano para los fines de la Iglesia y la otra mitad al Gobierno civil para beneficencia en el domicilio del difunto o en su defecto en la provincia. A mi entender esta disposición debería mantenerse vigente. Ello no implica discriminación en favor de la Iglesia católica respecto de otras confesiones religiosas, porque la ley debe presumir que el que instituye heredera a su alma es un católico puesto que esa institución sólo ha estado vigente entre los católicos y parece equitativo que al menos la mitad de los bienes así dejados por un católico se entreguen a la Iglesia.

10. Las disposiciones hechas en favor de los pobres en general se concretan por los albaceas y en su defecto por el Párroco, el Alcalde y el Juez municipal (art. 749). El Párroco aparece aquí en una lista de funcionarios o jerarquías civiles, como uno más, por lo que es de suponer esta disposición del Código desaparecerá, porque no se compagina bien con un Estado no confesional. Tal vez la Junta provincial de Beneficencia puede ser el órgano adecuado para esa finalidad. Esta Junta provincial de Beneficencia, según orden de 22 de octubre de 1936, está constituida por dos series de personas, pues hay miembros natos que lo son en virtud de su cargo oficial y otros dotados de una calificación especial por la que son designados. Los primeros son el Gobierno, el Obispo o su delegado, el Alcalde y el Presidente de la Diputación. También aquí el Obispo se está colocando entre los cargos oficiales del Estado. Si, como es previsible, desaparece el Obispo de la lista, sería deseable que un eclesiástico figure en la Junta en el segundo grupo de miembros que hemos indicado y que son un arquitecto, un abogado del Estado, un médico y un profesor de enseñanza.

oOo

En el estado actual de las cosas en España no hay base, según creo, para consideraciones más concretas y realistas, las cuales serán posibles cuando tengamos legislación civil sistematizada y actuali-

zada y estadísticas que recojan lo mucho que se hace. La Comisión episcopal de Pastoral social (en la que recientemente se han refundido las de Acción Caritativa y Social y de Apostolado Social) parece la llamada a esta importante tarea estadística.

**Tomás García Barberena \***  
Catedrático de la Universidad Pontificia.  
Salamanca.

\* Nacido en Izal (Navarra) en 1911. Doctor en Derecho Canónico, Licenciado en Civil por la Universidad de Salamanca y «in utroque iure» por la Universidad Lateranense de Roma. Ha sido Rector de la Universidad Pontificia de Salamanca (1965-1971). Actualmente es Catedrático de Derecho Canónico y Consultor de la Comisión Pontificia para la Reforma del Código de Derecho Canónico. Autor de numerosos estudios canónicos, especialmente sobre tema matrimonial y penal.