

LAS CAUSAS PIAS ANTE EL DERECHO CIVIL (*)

Tanto en textos canónicos como en pasajes civiles, especialmente en los que se refieren a disposiciones de bienes, se encuentra la denominación de *causas pias*. A primera vista hallamos designado con este nombre, en el lado canónico, todo fin piadoso o en el cual se inserta de modo especial la religión o la caridad (P. REGATILLO), o bien aquello que se ordena a un fin religioso o caritativo (P. ALONSO). Y luego se añaden ejemplos concretos: iglesias, comunidades religiosas, cofradías, hospitales, etc.

Significa, pues, una finalidad del acto de disposición, un destino específico que se da a los bienes, y hasta, en ocasiones, un ente que se crea para cumplir tal finalidad con tales bienes.

Y el Derecho civil se ocupa de todo esto.

Ya en las fuentes romanas (1) pueden encontrarse la denominación y ciertos privilegios que se reconocen a las últimas voluntades otorgadas por motivos de piedad.

En el Derecho común, a base de leyes del Código de Justiniano, en relación con pasajes del Digesto y de decretales, especialmente de las recogidas en el título 26 del libro III de las de Gregorio IX, que tratan de los testamentos y últimas voluntades, se van trazando (en esa especial construcción de juristas que es el Derecho común, como ha puesto BUSSI de relieve) (2) las construcciones de romanistas y canonistas: el ABAD, INOCENCIO, el HOSTIENSE, JUAN ANDRÉS, BAROLO, BALDO. Y con todo ello se va formando una teoría de las disposiciones *ad pias causas*; o mejor, una teoría de las *causas pias*, especialmente enfocadas desde el punto de vista de las disposiciones de última voluntad.

Quien mejor resume y expone en conjunto esa construcción es ANDRÉS TIRAQUEL, que desarrolla la teoría general de las causas pias y luego dedica 167 apartados a la enumeración de sus privilegios (3). Un español, PEDRO BELLUGA, interesa especialmente desde este punto de vista, pues nos da

(*) Ponencia presentada en la III Semana de Derecho Canónico.

(1) Ley 45 (46), tit. 3, lib. 1 del "Codex Justinianus"; tit. Novela 131.

(2) BUSSI, *In torno al concetto di Diritto commune* (Milán, 1935), especialmente págs. 55 y siguientes.

(3) ANDREAE TIRAQUELLI, *De privilegijs piae causae*, núm. 6 de la edición de sus "Tractatus varii" (Lugduni, 1615).

una teoría completa de los testamentos *ad pias causas* y *legados píos*, a base de textos romanos y canónicos y literatura extranjera (4).

Porque en esta materia se advierte con toda claridad esa mezcla de normas y principios de Derecho canónico y Derecho civil, que muestra el papel corrector que el Derecho canónico desempeñó en el mundo del Derecho común respecto del romano. Algo así como fué el Derecho de los pretores respecto del puro Derecho clásico, según la frase de ROSSHIRT (5).

En otro lugar (6) he dejado expuesto cómo se opera la recepción de esta teoría de las *causas pías* en la literatura jurídica clásica española. Los hilos del Derecho común se fijan en algunos soportes de Derecho español (que venían a continuar una trayectoria anterior de disposiciones *pro anima*), tales como la ley 10, tít. 5, libro II del Fuero Real; la ley 4, tít. II, de la Partida 6.^a, y las leyes 32 y 36 de Toro, y así se va tejiendo la doctrina española, reflejo de la general: RODRIGO SUÁREZ, PICHARDO DE VINUESA, PALACIOS RUBIOS, GREGORIO LÓPEZ, ANTONIO GÓMEZ y, sobre todo, COVARRUBIAS y MANTICA.

En esta teoría española se trata el concepto de las causas pías y sus privilegios. Luego irán apareciendo en el Derecho español ciertas medidas limitativas, hasta desembocar en la legislación actual.

Lo fundamental para la calificación como causa pía es que con el acto de disposición se atienda al bien del alma del testador (recuerdo de la herencia *pro anima* de la Alta Edad Media). *Si non respiciat salutem animae defuncti testatoris, non dicitur propria causa pia*, afirma MANTICA (7), aunque el principio debe ser algo más general, como se ve en BALDO, que aplica el concepto a lo que beneficia al alma del testador o de cualesquiera católicos. La ley 32 de Toro, a propósito del testamento por comisario, habla de *causas pías y provechosas al alma del que le dió el poder*.

Otras veces se hace una enumeración por vía exemplificativa. GREGORIO LÓPEZ, en la glosa 2 a la ley 4, tít. II, de la Partida 6.^a, dice que lo dejado a la Iglesia, hospitales, pobres o redención de cautivos, *dicitur relictum ad pias causas*. CASTILLO DE BOBADILLA afirma que *se llaman en Derecho obras pías, demás de lo dicho* (las aplicadas a conventos, hospitales y cofra-

(4) PEDRO BELLUGA, *Speculum Principum* (Bruxellae, 1655), rúbrica XVII, *De executionibus ultimarum voluntatum*, especialmente el cap. I, *De executionibus legatorum piorum*.

(5) ROSSHIRT, *Dogmengeschichte des Civilrechts* (Heidelberg, 1853), pág. 436.

(6) MALDONADO, *Herencias en favor del alma en el Derecho español* (Madrid, 1944), cap. II, núm. 2, *La teoría de las causas pías en la literatura jurídica*, págs. 147-162. Allí puede verse con más detalle toda esta materia.

(7) FRANCISCO MANTICA, *Tractatus de coniecturis ultimarum voluntatum* (Genevae, 1709) pág. 255.

días donde se hace hospitalidad a pobres vergonzantes), *lo que se aplica para el fraile o monja, no por amistad o consanguinidad u otro respeto temporal, a viuda y miserables personas, y para los huérfanos, y para el ánima, y para el amigo o pariente pobre, y para la redención de cautivos, y para alimentos, y para hacer alguna imagen, y para estudiar, y para conseguir la libertad, y para repaso de muros, y para otros edificios públicos, y para la guarda de la ciudad, y para cualquier cosa en utilidad pública, y para que la ramera se recoja, y para pagar deudas a los pobres* (8).

Los privilegios de las *causas pias*, admitidos en la esfera civil, se ven tratados en VÁZQUEZ DE MENCHACA, CRISTÓBAL DE PAZ, FONTANELLA, el dicho MANTICA, etc.

Por Derecho común no son necesarias las solemnidades civiles ordinarias del testamento (ALEJANDRO III: cap. 10, *Cum esses*, y cap. 11, *Relatum*, del tít. 26 del lib. III de las Decretales) y basta con que se haya hecho ante el párroco y dos o tres testigos para que deban cumplirse las disposiciones de última voluntad (el cap. 10 lo dice en general y el cap. 11 para lo dejado a la Iglesia). Pero ha de tenerse en cuenta que entonces se invalidaban por Derecho civil los testamentos que no estuviesen hechos ante siete o cinco testigos, en la forma del Derecho romano, y la Glosa de las Decretales se planteó el problema de esta contradicción: *nota quoa ubi ius legale contradicit iuri canonico praevallet ius canonicum*; por otro lado, supone la Glosa que los dos capítulos se refieren sólo a las disposiciones *ad pias causas*, en las que el mismo Derecho romano admitía que bastaba una *minus sollemnis voluntas*.

VÁZQUEZ DE MENCHACA mantiene que vale el testamento menos solemne para las *causas pias*, CRISTÓBAL DE PAZ sostiene que en tales casos no se requiere ninguna formalidad y MANTICA que vale el testamento sin las formalidades civiles (9).

Hasta puede admitirse alguna imperfección por razón de la voluntad, aceptándose la *captatoria institutio* (10).

El testamento *ad pias causas* se presume posterior en caso de duda (11); si se dice *lego pro anima mea*, basta con ello, debiendo el ejecutor aplicar los bienes *ad causas pias* (12); la institución en favor de *causas pias* puede ser hecha también por vía de sustitución, pudiendo sustituir incluso a los

(8) JERÓNIMO CASTILLO DE BOBADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos...*, II (Madrid, 1759), pág. 729.

(9) FERNANDO VÁZQUEZ DE MENCHACA, *De Successionum creatione progressu et resolutione* (Venetis, 1564), fols. 28 y sigs.; CRISTÓBAL DE PAZ, *Scholía ad leges regias stity* (Matriti, 1608) pág. 7; FRANCISCO MANTICA, op. cit., pág. 249 y sigs.

(10) MENCHACA, op. cit., n. 2, y CRISTÓBAL DE PAZ, op. cit., núm. 14.

(11) MANTICA, op. cit., pág. 259.

(12) MANTICA, op. cit., pág. 257.

hijos (13); los legados *ad causas pías* deben ejecutarse en el plazo de seis meses (14) y no se deducen de ellos la falcidia ni la trebellianica (15); el legado de misas por una vez se entiende por una vez al año (16); etc. Incluso se llega a la imposición por Derecho civil de mandas pías forzosas (17).

Y no ha de olvidarse que el Obispo había de vigilar el cumplimiento de las *pias voluntades* (18).

Pero comienzan a hacer su aparición en el Derecho español ciertas medidas restrictivas en relación con los bienes aplicados para *causas pías*. Ya Juan II (en Valladolid, año 1452) había dispuesto que los bienes raíces que se vendiesen o donasen a Universidad, o Colegio, o personas exentas de la Real jurisdicción, pagasen la quinta parte al Rey. Más tarde, el artículo 8 del Concordato de 1737 admitió que los bienes que por cualquier título adquiriese una Iglesia, *lugar pío* o comunidad eclesiástica, y por ello cayesen en mano muerta, quedasen perpetuamente sujetos a los impuestos y tributos que los legos pagan. Para cumplimiento de esto se dictó una Instrucción de Felipe V, de 24 de octubre de 1745, otra de Carlos III, de 16 de junio de 1760 (habla expresamente de obras pías), y otra de Carlos IV, de 10 de agosto de 1793.

Hasta que llega el claro recelo del Derecho civil contra estos entes. Carlos III ordena en 1763 que por ningún caso se admitan instancias de manos muertas para la adquisición de bienes, aunque vengan vestidas de la mayor piedad y necesidad. Carlos IV dispone en 1798 que se enajenen todos los bienes raíces de hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión, de expósitos, cofradías, memorias, *obras pías* y patronatos de legos (se les llama *establecimientos públicos*), poniéndose los productos de estas ventas en la Real Caja de Amortización, bajo el interés anual del 3 por 100, e invita a los Prelados a que espontáneamente, *por efecto de su celo por el bien del Estado*, hagan lo mismo con las capellanías colativas u otras fundaciones eclesiásticas; pero aclara en 1799 que la competencia sobre los *bienes espiritualizados* corresponde a los Prelados, con inhibición de los juzgados y tribunales reales, así como la que se refiere a las fincas de las *obras pías* fundadas con caudales propios de la Iglesia.

(13) MANTICA, op. cit., pág. 523.

(14) DIEGO DE COVARRUBIAS, *Opera omnia*, I (Genevae, 1762), pág. 39.

(15) CRISTÓBAL DE PAZ, op. cit., pág. 7.

(16) MANTICA, op. cit., pág. 260.

(17) Ver MALDONADO, op. cit., cap. III, *Las mandas pías forzosas en el Derecho moderno* págs. 163-178.

(18). Cap. 3, tit. 26, lib. III de las Decretales.

Se llega, por fin, a la ley de 11 de octubre de 1820, que suprime toda especie de vinculaciones y dice en su artículo 14 que nadie podrá en lo sucesivo, aunque sea por vía de mejora ni por otro título ni pretexto, fundar fideicomiso, patronato, capellanía, *obra pía*, ni vinculación alguna sobre ninguna clase de bienes ni derechos.

No vamos a detenernos en la complicada legislación del siglo XIX relativa a bienes eclesiásticos, que es objeto propio de otras ponencias. Nos limitaremos a recoger la ley de 1 de mayo de 1855, que luego habremos de tener presente en el problema planteado especialmente en ésta.

En el Derecho actual está rota aquella armonía, aquella trabazón y construcción conjunta de la teoría de las causas pías por los Derechos canónico y civil. Cada uno de estos ordenamientos se refiere ahora a ellas por separado. El marcar la posición del segundo en relación con los principios mantenidos en el primero es la finalidad a que se orienta esta ponencia.

* * *

El *Codex Iuris Canonici* habla en varios de sus cánones de *causas pías*.

En hipótesis de desmembración de beneficios hay bienes que, según el canon 1421, se asignan a otro beneficio o a una *causa pía*; y para *causas pías* se puede entregar el sobrante de los frutos de un beneficio, conforme al canon 1473. Los cánones 1513 y siguientes se refieren a disposiciones para *causas pías*. El 1516, a lo recibido en fiducia para *causas pías* (cuyo cumplimiento protege el 2348). En todos ellos vemos un acto de disposición de bienes y un fin piadoso para el que han de aplicarse esos bienes.

El canon 1421 habla de *causa pía* o instituto eclesiástico (*piadoso instituto*, lo llama el 1492). El 1503, de instituto eclesiástico o *fin piadoso*. El 1489 se refiere a *obras de religión o de caridad*, ya espiritual, ya temporal, y el 1473 habla de pobres o *causas pías*. El 1521 menciona el *lugar piadoso*, y el 1544, las *pias fundaciones*. Son instituciones que representan una suma de bienes aplicada a un fin religioso.

El Derecho del Estado, por su parte, se refiere también en ocasiones a alguno de estos conceptos.

El Código civil admite que el testador disponga *para sufragios y obras piadosas en beneficio de su alma* (art. 747); habla de *disposiciones hechas a favor de los pobres en general* (art. 749) y de unas mandas en las que se impone al heredero la obligación de *invertir ciertas cantidades periódicamente en obras benéficas* (art. 788); admite también que el testador

encomiende a un tercero la distribución de cantidades que deje a los pobres o a los establecimientos de beneficencia (art. 671). Se refiere, pues, a actos de disposición para fin piadoso.

Por otro lado, se ocupa el Derecho secular de esos establecimientos, y en el artículo 2 del Real decreto de 14 de marzo de 1899 se mencionan expresamente, entre las llamadas *instituciones de beneficencia*, los *patronatos, memorias, legados, obras y causas pías*. La Instrucción de la misma fecha habla de *herencias y legados benéficos y fundaciones benéficas*, y el Real decreto de 27 de septiembre de 1912 de *fundaciones benéfico-docentes*, a las cuales se refiere la Orden de 30 de septiembre de 1948, llamándolas *obras pías*. Se trata, por consiguiente, de instituciones con fin piadoso o caritativo.

Los dos aspectos apuntados en la legislación canónica aparecen, pues, también en el ordenamiento civil: la disposición de bienes para un cierto fin y el ente que nace para cumplir esos fines; en uno y otro caso, unos fines píos.

El Derecho canónico y el Derecho civil se refieren en su estado actual a unos mismos supuestos de hecho, si bien cada uno de ellos los contempla enfocados con su luz especial y desde su propio punto de mira. En esta ponencia ha de irse intentando apuntar los problemas que en esa materia se plantean en la legislación civil, según un orden determinado por la pauta de la regulación canónica, que así vendrá a servirnos como de plantilla para colocar las cuestiones civiles.

* * *

La jurisprudencia del Tribunal de la Rota Romana ha dejado precisados el sentido y alcance de estos conceptos canónicos.

La Decisión de 9 de julio de 1920 distinguió expresamente dos formas diversas de *causa pia eclesiástica*: a) un cuerpo con propia sustantividad, erigido en persona jurídica; b) unos bienes cedidos a una persona jurídica ya existente y destinados a una finalidad piadosa. Lo primero son los institutos de que tratan los cánones 1489 y siguientes; los últimos son las fundaciones pías de que hablan los cánones 1544 y siguientes. En ambas formas los bienes son eclesiásticos; pero si para un fin pío se organizase una persona jurídica sin intervención del Ordinario eclesiástico, o si se entregasen los bienes a una persona laical, no hay causa pia eclesiástica, sino un *instituto pio laical*, y los bienes permanecen como laicales, aunque pueden ser vigilados por la Iglesia.

Otra Decisión del mismo Tribunal, de 30 de julio de 1930, concretó que las fundaciones hechas por voluntad privada para un fin religioso sin intervención de la Autoridad eclesiástica se llaman simplemente *causas pías* y sus bienes permanecen en dominio privado, no sujetos a las leyes eclesiásticas, si bien pertenece a la Iglesia velar por el cumplimiento de las *pias voluntades* (19).

Es decir, que para que exista una *causa pia eclesiástica* es necesario, o bien la erección por la Autoridad canónica competente de una persona jurídica eclesiástica (can. 1489), o bien que se entreguen los bienes a una persona jurídica eclesiástica ya existente (can. 1544). En ambos casos, es decir, cuando existe una *causa pia eclesiástica*, los bienes se hacen *bienes eclesiásticos* (can. 1497, § 1). En cambio, los bienes que se asignan a algún fin pío en cualquier otro supuesto siguen siendo *bienes laicales*, aunque están sujetos a la vigilancia del Ordinario, que es ejecutor de todas las *voluntades piadosas* (cáns. 1515, 1516 y 1517).

En otra interesante Decisión de la Rota Romana, de 11 de julio de 1940, se han perfilado aún con mayor rigor y detalle estas ideas (20). En ella se va exponiendo el distinto estado jurídico, según su diversa naturaleza, que puede tener un establecimiento en que se atiende a enfermos o se realiza algún fin espiritual. Puede tratarse de: a) cosas profanas; b) institutos o lugares píos; c) institutos eclesiásticos; d) fundaciones pías.

Si en la voluntad del que lo instala no aparece el fin de que el establecimiento se destine a ejercer obras de caridad, aunque se trate de establecimientos para el cuidado de enfermos, falta un fin sobrenatural, y los bienes son *meramente laicales y profanos*, permanecen en el dominio privado y no son afectados por las leyes eclesiásticas; sin que esto cambie por el hecho de que, cumplidos los requisitos canónicos necesarios, se erijan oratorios para beneficio de los enfermos o servidores, o se confíe a religiosos el cuidado de los enfermos, dejando a salvo íntegramente el derecho de vigilancia del Ordinario o Superior legítimo en los oratorios y sobre los religiosos; además, cuando falta la destinación perpetua, o al menos por largo tiempo, para un fin religioso, la casa aquella, aunque puede servir accidentalmente para alguna obra religiosa, sigue siendo cosa profana.

(19) Estas dos decisiones pueden verse recogidas por el P. REGATILLO en su *Interpretatio et Iurisprudencia Codicis Iuris Canonici* (Santander, 1949), pág. 493.

(20) *Sacrae Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae, quae prodiderunt anno 1940* (volumen XXXII, publicado en 1949), decisio XLIX, R. P. D. ANDREA JULLIEN, págs. 531-545. La cita es de las págs. 533-537.

Si los fundadores de algún establecimiento lo destinan a obras de religión y caridad, dedicándolo a Dios, por consiguiente, constituyen lo que se llama un *instituto pío* (causa pía, lugar pío). Pero aunque se llame píos a estos institutos, ante el Derecho canónico son todavía laicales, pues falta la especial intervención de la Iglesia para que sean erigidos como institutos eclesiásticos, y sus bienes no son bienes eclesiásticos. Sin embargo, estas instituciones, que provienen de pías voluntades, están encomendadas al especial cuidado de la Iglesia.

Si, conforme al § 1 del canon 1489, el establecimiento se constituye en *instituto eclesiástico*, tal lugar, erigido canónicamente, difiere de los lugares meramente píos, sólo aprobados o recomendados por el Ordinario, lo mismo que se distingue la aprobación o recomendación de la erección canónica. Los institutos eclesiásticos pueden ser constituídos en persona jurídica en la Iglesia católica por decreto formal del Ordinario del lugar, y con ello son elevados a la dignidad de *personas morales de la Iglesia*, y según los Sagrados Cánones tienen derecho de adquirir, retener y administrar bienes temporales, que, por esto mismo, son *bona ecclesiastica*, sujetos a las leyes dadas por la Iglesia para los bienes eclesiásticos. Ha de advertirse que la concesión de capacidad jurídica es un hecho, que no se presume y ha de ser probado. La personalidad jurídica no se adquiere, pues, por la simple aprobación o recomendación, ni por la simple erección en instituto eclesiástico, sino por el decreto formal en que el Ordinario del lugar concede efectivamente tal personalidad.

Por último, según el § 1 del canon 1544, pueden darse bienes temporales a una persona moral eclesiástica ya existente con la carga perpetua, o por largo tiempo, de celebrar funciones eclesiásticas, o practicar determinadas obras piadosas, o de caridad, con las rentas anuales; esto es lo que se llama *fundación pía* en sentido específico en el Código. Se denomina también fundación fiduciaria, encomendada a la fe de otra persona, distinguiéndola de la fundación autónoma, que no es otra cosa que el instituto pío laical o el instituto pío eclesiástico, de que antes se ha hecho referencia; el mismo Código emplea las palabras *fundación y fundador pío* para esta segunda hipótesis en los cánones 1489 y 1490.

A la vista, pues, de los preceptos del Código de Derecho canónico, y con los conceptos así precisados por las decisiones de la Rota Romana, se pueden trazar unas líneas generales de la disciplina canónica, que nos sirvan para encuadrar los problemas civiles que puedan plantearse.

En el Derecho canónico encontramos en materia de *causas pías*:

a) Actos de disposición directa (*pías voluntades*), *inter vivos* o *mortis causa*, con finalidad piadosa (cáns. 1513 y 1514).

b) Actos de disposición por persona interpuesta (*fideicomisos*), modalidad de lo anterior (cáns. 1516 y 2348).

c) Institutos eclesiásticos erigidos para un fin pío (*institutos píos eclesiásticos*), que pueden adquirir personalidad jurídica eclesiástica por decreto del Ordinario (can. 1489).

d) Aportaciones de bienes para un fin pío determinado a una persona jurídica eclesiástica ya existente (*fundaciones pías en sentido canónico estricto*) (can. 1544).

I. LA CAUSA PÍA COMO CAUSA Y DESTINATARIO DE UN ACTO DE DISPOSICIÓN DE BIENES

I. *Disposiciones directas*

El Derecho canónico está regido en este punto por dos principios fundamentales: la fidelidad a la voluntad del disponente y la vigilancia del Ordinario sobre la ejecución de estas disposiciones. Ya los vimos en las Decretales y pueden verse también en el Código.

El canon 1513 sienta un principio general: el que por Derecho natural o eclesiástico puede disponer libremente de sus bienes, puede dejar estos bienes para *causas pías*, bien por acto *inter vivos*, o bien por acto *mortis causa*. Y en el 1514 se mantiene el especial respeto a la voluntad del disponente.

Pero desde el punto de vista civil pueden surgir dificultades, porque el Derecho civil contiene una serie de normas restrictivas de la facultad de libre disposición, tanto *mortis causa* como *inter vivos*.

El principio general de libertad, para el primer caso, está contenido en el artículo 763 del Código civil, según el cual, el que no tuviere herederos forzosos puede disponer por testamento de todos sus bienes o de parte de ellos en favor de cualquier persona que tenga capacidad para adquirirlos. Esta capacidad la tienen las iglesias y los cabildos eclesiásticos, los establecimientos de hospitalidad, beneficencia e instrucción pública y las personas jurídicas conforme a las reglas del artículo 38 (art. 746). De las personas individuales, posibles necesitados, todos los no incapacitados por la Ley (art. 744). Por otra parte, establece también el Código civil que será válida la disposición que imponga al heredero la obligación

de invertir ciertas cantidades periódicamente en obras benéficas, como dotes para doncellas pobres, pensiones para estudiantes, o en favor de los pobres, o de cualquier establecimiento de beneficencia o de instrucción pública (art. 788).

Incluso viene a veces a verse derogado, en atención posiblemente a los fines caritativos perseguidos por el testador, el principio general del artículo 750 del Código civil, que proclama la nulidad de toda disposición hecha en favor de persona incierta. Así se admiten las disposiciones hechas a favor de los pobres en general, sin designación de personas (entendiéndose limitadas a los del domicilio del testador en la época de su muerte) (art. 749), y se admiten también las disposiciones para sufragios y obras *piadosas* en beneficio del alma del testador, hechas indeterminadamente, sin especificar la aplicación de los bienes (art. 747).

De modo semejante, se suaviza la regla general que niega validez al testamento por comisario, contenida en el artículo 670, para permitir, en el 671, que el testador encomiende a un tercero la distribución de las cantidades que deje en general a los pobres o a los establecimientos de beneficencia.

Sin embargo, hay un caso especial, en el que no se admiten las disposiciones hechas durante la última enfermedad en favor del sacerdote que asistió en ella al testador (art. 752).

En cuanto a los actos *inter vivos*, podrán hacer donación todos los que puedan contratar y disponer de sus bienes (art. 624) y podrán aceptar donaciones todos los que no estén incapacitados por la Ley para ello (artículo 625).

Pero frente a esas afirmaciones de libertad, que se remiten a las normas generales de capacidad civil, aparecen también en las leyes civiles ciertas limitaciones, que afectan a la cuantía y a la forma del acto de disposición.

Establece el Derecho civil una limitación en la cuantía de los bienes de que se dispone (último eslabón de la evolución histórica de la llamada *parte libre*), en tanto que el Derecho canónico no fija límites en tal sentido. El Código civil contiene todo un sistema de legítimas, que se aplica también a las donaciones, por disposición de los artículos 636 y 819. (Además, se limitan las donaciones en el 634, que obliga al donante a reservarse lo necesario para vivir).

Se puede disponer de todo el patrimonio, dice el artículo 668; pero el que tiene herederos forzosos sólo puede hacerlo con las limitaciones establecidas en el Código civil, añade el artículo 763. Tales limitaciones están contenidas en sus artículos 806 y siguientes.

Ya parece haber una primera posibilidad de discrepancia entre el Derecho canónico y el civil: la que se refiere a la cuantía de las disposiciones *ad pias causas*. Sin embargo, aquí el Derecho canónico parece reconocer en la práctica la solución civil. En la Resolución de la Sagrada Congregación del Concilio de 18 de junio de 1887 se declaró que en ninguna parte se ha sancionado por los cánones el valor de los testamentos inoficiosos y que los privilegios de los testamentos *ad pias causas* hacen que valga la voluntad del difunto aun sin las solemnidades civiles, pero no llegan a mantener la disposición inoficiosa que lesiona la justicia y piedad debidas a tercero.

Por lo que respecta a las formalidades del acto de disposición, sí puede haber conflicto entre los dos Derechos, especialmente en lo que atañe a la forma del testamento.

Por Derecho canónico ya se ha dicho que, según la Decretal de Alejandro III, basta con que sea otorgado ante el párroco y dos testigos.

El conflicto no surgirá en Cataluña, cuyo Derecho foral admite que para el testamento *ad pias causas* basta con dos testigos, y esto como prueba y no como solemnidad (BORRELL), y da valor al testamento otorgado ante el párroco, si no hay notario, tomando el principio del capítulo 10, tít. 26, lib. III, de las Decretales, como se ha reconocido por Real orden de 15 de diciembre de 1863. Tampoco se dará en Aragón, donde basta con dos testigos, tanto según las Observancias como conforme al Apéndice, y donde también vale el testamento ante el párroco. Pero podrá producirse en las regiones españolas de Derecho común, en las cuales rige el Código civil, con sus tres formas de testamento normal: ológrafo, abierto (ante notario y tres testigos) y cerrado (ante notario y cinco testigos).

El § 2 del canon 1513 del *Codex Iuris Canonici* ordena, para evitar tales conflictos, que en las últimas voluntades en favor de la Iglesia se observen las solemnidades del Derecho civil. Se dice en el canon que se haga así *si fieri possit*, y que, si se hubiesen omitido, *heredes moneantur ut testatoris voluntatem adimpleant*. La solución del problema dependerá, pues, del alcance que se dé a estas últimas palabras, y la Respuesta de la Comisión de Intérpretes de 17 de febrero de 1930 (21) declaró que la palabra *moneantur* tiene un sentido preceptivo y no meramente exhortativo. Igual había opinado antes el P. REGATILLO en sus *Cuestiones canónicas* (22).

(21) Puede verse recogida por el P. REGATILLO en su *Interpretatio et Iurisprudencia*, citada, págs. 491-493.

Respecto a las donaciones *inter vivos*, si son de muebles, pueden hacerse aún verbalmente; si de inmuebles, han de hacerse en escritura pública, según el Código civil (arts. 632 y 633). Aquí no son tan de temer esos conflictos, porque la disposición del canon 1529 asegura, por el mismo Derecho canónico, el cumplimiento de la norma civil, al ordenar que *quae ius civile in territorio statuit de contractibus, tam in genere quam in specie... eadem iure canonico in materia ecclesiastica iisdem cum effectibus serventur*, y no hay que olvidar que la donación está incluida en este título de los contratos (can. 1536).

En materia de ejecución de las *disposiciones pías*, el Derecho canónico y el civil no se tienen en cuenta recíprocamente.

Según el Código canónico, los Ordinarios, sin impedir ni absorber el legítimo derecho de los albaceas u otros ejecutores designados, son ejecutores natos de todas las *voluntades pías*, tanto *inter vivos* como *mortis causa*; a ellos corresponde la vigilancia y el recibir las cuentas, y se tienen por no puestas las cláusulas contrarias a este derecho (can. 1515). En el caso de que el albacea o ejecutor designado por el testador o donante no cumpla con su deber, el derecho de ejecución pasa al Ordinario.

Según el Código civil, la ejecución de las voluntades *mortis causa* corresponden normalmente a los albaceas, pero hay algunos preceptos especiales expresos para ciertos casos determinados. Cuando el testador no ha establecido un orden para la administración y aplicación de la manda benéfica, a que se refiere el artículo 788, lo hará la Autoridad administrativa a quien corresponda con arreglo a las leyes. De lo dejado para *sufragios y obras piadosas* en beneficio del alma del testador, sin especificar su aplicación, se entregará la mitad al Diocesano, para que la destine a los indicados sufragios y a las atenciones y necesidades de la Iglesia, y la otra mitad al Gobernador civil correspondiente, para los establecimientos benéficos del domicilio del difunto, y en su defecto, para los de la provincia (art. 747). Cuando se dejare algo *a los pobres*, sin designación de personas, la calificación de los pobres y la distribución se harán por quien hubiere designado el testador y, en su defecto, por los albaceas; si no los hubiere, por el párroco, el alcalde y el juez municipal, los cuales resolverán por mayoría de votos las dudas que ocurran (artículo 749). Para repudiar la herencia los representantes de asociaciones, corporaciones y fundaciones necesitan la aprobación judicial, con audiencia del Ministerio público (art. 993). La herencia dejada a los pobres se en-

(22) EDUARDO F. DE REGATILLO, S. I., *Cuestiones canónicas de "Sal Terrae"*, II (Santander, 1928), págs. 775 y sigs.

tenderá aceptada a beneficio de inventario (art. 992); CASTÁN entiende que no se puede renunciar, pero no hay nada que se oponga a ello, puesto que el artículo dice que “la aceptación de lo que se deje a los pobres responderá” a las personas antes designadas.

La ley canónica y la civil se desentienden, pues, la una de la otra, y algunos de los preceptos civiles apuntados vienen a cortar el derecho absoluto del Ordinario, al sustraer una parte de los bienes de su vigilancia y encomendarla a la Autoridad civil.

Por disposición del § 1 del canon 1517 del Código canónico, la reducción, moderación y cambio de últimas voluntades se reserva, en general, a la Sede Apostólica.

No tiene correspondencia canónica el precepto del artículo 644 del Código civil, que admite la revocación de las donaciones por supervivencia de hijos del donante; ni la revocación de las mismas por causa de ingratitud, que incluso tiene un canon en contra, el 1536, § 4, porque en la Iglesia no cabe ingratitud, y la del Prelado o del rector no pueden perjudicarla.

En general, se advierte en toda esta materia: por parte del Derecho canónico, más libertad de disposición, menos trabas formales, más respeto a la voluntad libre del disponente (que descuella en el canon 1514) y una fuerte autoridad del Ordinario, con eficacia práctica, en función del cumplimiento de esa voluntad; y por parte del Derecho civil, mayores restricciones a la disposición y una intervención mayor del poder público del Estado en la regulación de detalle, aunque seguramente menos eficaz en la práctica.

En cuanto a los conflictos que puedan plantearse por la discrepancia entre ambas legislaciones, habrá de tenerse en cuenta que se trata de dos obligaciones distintas, en dos órdenes jurídicos distintos, que no deben ser incompatibles. Cuando sea posible han de cumplirse las exigencias de ambos.

En los casos en que la obligación que impone el Derecho canónico no coincide con la norma civil, quedarán gravados por Derecho canónico aquellos a quienes civilmente van los bienes, y deberán entregarlos *ad causas pias*; produciéndose el resultado injusto de que se pagará dos veces al Estado el impuesto de transmisión de bienes.

En los casos en que el Derecho civil designa una autoridad secular para intervenir en los bienes dejados a entes benéficos, estos bienes vendrán a quedar de hecho excluidos de la vigilancia episcopal, que no debería eludirse en un Estado católico.

2. *Disposiciones mediante fideicomiso*

Se trata de un caso particular de la hipótesis general anterior y en su regulación canónica se mantienen los dos principios fundamentales ya señalados: fidelidad a la voluntad del disponente y vigilancia del Ordinario como garantía de esa fidelidad. El clérigo o religioso que recibió en *fideicomiso*, por acto *inter vivos* o *mortis causa*, bienes para *causas pías* debe ponerlo en conocimiento del Ordinario y darle cuenta de los bienes recibidos; si el donante prohíbe esto, no se debe aceptar el *fideicomiso*; el Ordinario debe exigir que los bienes se coloquen de manera segura y vigilar para que se cumpla la *voluntad pía*. Tal es la regla del canon 1516 del *Codex*. El cumplimiento de la obligación del fiduciario está protegido por la norma penal del canon 2348 del mismo Código: el Ordinario le obligará a ello, hasta por medio de censuras.

No se trata, en realidad, de una sustitución fideicomisaria al modo moderno, sino de un verdadero *fideicomiso* de tipo romano.

Mientras que en la sustitución fideicomisaria de nuestro Derecho civil actual el fiduciario adquiere los bienes como verdadero heredero (hay aquí dos liberalidades), en el *fideicomiso* romano sólo actúa como ejecutor de la última voluntad, y el verdadero heredero es el que recibe de él los bienes (hay aquí sólo una liberalidad).

En el Código civil no se habla del verdadero *fideicomiso*, pero en su texto resulta prohibido si está hecho en forma reservada o confidencial: no surtirán efecto, dice el artículo 785 en su número 4.º, las sustituciones fideicomisarias que tengan por objeto dejar a una persona el todo o parte de los bienes hereditarios para que los aplique o invierta según instrucciones reservadas que le hubiese comunicado el testador. Aunque el artículo 671 establece una regla especial, precisamente en la materia que nos interesa, según la cual podrá el testador encomendar a un tercero la distribución de las cantidades que deje, en general, a clases determinadas, como a los pobres o a los establecimientos de beneficencia, así como la elección de las personas o establecimientos a quienes aquéllas deban aplicarse.

En estos *fideicomisos* canónicos del canon 1516, el fiduciario no es ni aparece como heredero, no hay sustitución y debe defenderse la no aplicación a los mismos de las medidas restrictivas que el Código civil contiene para las sustituciones fideicomisarias (en sus artículos 781 y 785, principalmente).

Así puede mantenerse, con apoyo en diversas sentencias del Tribunal Supremo. La sentencia de 22 de mayo de 1894 afirmó que el encargo hecho por un testador a dos o más personas para que distribuyan la herencia no confiere a éstas el carácter de herederos, sino el de meros ejecutores testamentarios; la sentencia de 6 de febrero de 1903 declaró que no es aplicable el artículo 785 al *fideicomiso* con instrucciones reservadas, en el que no hay sustitución, sino un simple encargo; y la sentencia de 5 de junio de 1906 resolvió que no está comprendida en el artículo 785, sino en el 671, la cláusula por la que se nombra fideicomisarios para que se adjudiquen a sí mismos los bienes en plena propiedad y los enajenen y destinen su producto a los objetos benéficos que el testador les encargó de palabra.

Alguna de las prohibiciones del Código civil no podrá ser superada por esta interpretación; así, la prohibición de las *disposiciones que contengan prohibición perpetua de enajenar* del número 2. del artículo 785; pero habrá que determinar en cada caso si existe tal prohibición verdaderamente. El Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de abril de 1906, ha pronunciado que, determinados en el testamento los *sufragios* y *obras piadosas* a que ha de aplicarse la renta de cierta finca legada por el testador a su alma, y que habrá de inscribirse sucesivamente a nombre de los párrocos de ciertas feligresías en concepto de administradores, no está comprendido tal legado en la prohibición de ese artículo 785, pues no se prohíbe la enajenación de dicha finca.

Por otra parte, esa necesaria posibilidad de enajenación es muy conforme con la norma del § 2 del citado canon 1516, que ordena la inversión de los bienes objetos del *fideicomiso*.

II. LA CAUSA PÍA COMO FUNDAMENTO DE UNA ENTIDAD JURÍDICA CON SUSTANTIVIDAD PROPIA

Hemos visto que la causa pía supone un patrimonio determinado, adscrito a un fin especial piadoso (religioso o caritativo). Esto puede tener lugar de dos maneras: dando lugar a un ente nuevo o entregando esa suma de bienes a un ente canónico ya existente.

I. Creación de un ente nuevo

Esta es la posibilidad que se advierte en los cánones 1489 y siguientes del *Codex Iuris Canonici*. Hablan de institutos destinados *ad opera reli-*

gionis vel caritatis, a los que llaman *pium institutum*, que tienen su origen en la voluntad de un fundador particular, pero han de ser erigidos por la Autoridad eclesiástica y a los cuales esta Autoridad puede concederles personalidad jurídica en la esfera del Derecho canónico.

A los dos principios, ya vistos, generales del sistema canónico para todas las *pías voluntades* (especial respeto a esa voluntad e intervención ineludible de la Autoridad eclesiástica como garantía de ello) se añaden aquí unos expresos requisitos de forma y fondo y la necesaria intervención del Ordinario en estas instituciones, que, además, pueden obtener de él personalidad jurídica eclesiástica por un decreto suyo.

A) *Respeto a la voluntad del fundador.*

El Ordinario del lugar vigilará, en cumplimiento del precepto del canon 1493, para que las *pías voluntades* de los fieles expresadas en la fundación de tales institutos se observen plenamente. Más arriba quedan apuntadas las dificultades que en este sentido pueden venir del Derecho civil.

B) *Capacidad.*

A tenor del canon 99 del *Codex*, en la Iglesia hay personas morales constituidas por la Autoridad pública competente, y esa personalidad jurídica es la que el Ordinario puede conceder a estos institutos eclesiásticos

Desde el punto de vista del Derecho del Estado, son verdaderas *fundaciones*, en el sentido en que emplea esta denominación la técnica jurídica civil; son organismos sociales constituidos al destinar una masa de bienes a un determinado fin, elevado por encima de los fines especiales de los hombres, y como tales *fundaciones* vienen a ser enfocadas desde ese punto de vista del Derecho secular.

Hay en estas instituciones: un patrimonio, un fin peculiar, un acto fundacional (declaración aislada de voluntad del fundador), un acto de dotación (acto unilateral de disposición gratuita, que exige capacidad para enajenar y para hacer liberalidades) y una aprobación de la Autoridad. Es decir, todos los requisitos para que exista una persona jurídica civil del tipo de las *fundaciones*. Claro que para que alcancen capacidad civil habrán de ser aprobadas, o bien por la Autoridad del Estado en particular, o bien por medio de la norma civil general que atribuye capacidad de este orden a las *fundaciones*.

Según el artículo 37 del Código civil, la capacidad de las *fundaciones* se regirá por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuese necesario. A este respecto no hay una regla general y habrá que acudir, por consiguiente, a las reglamentaciones contenidas en leyes especiales, según el objeto de la fundación: leyes de beneficencia, instrucción, etc. Ya dice el artículo 38 que los establecimientos de instrucción y beneficencia se regirán en este punto por lo que dispongan las leyes especiales.

Por lo que se refiere a la capacidad civil concreta de los institutos canónicos fundados *ad causas pias* según el precepto del canon 1489 y dotados de personalidad jurídica canónica por concesión expresa de la Autoridad eclesiástica, puede pensarse, además, en el reconocimiento que el Derecho del Estado debe hacer de todas las personas jurídicas eclesiásticas y de su capacidad.

El artículo 38 del Código civil remite para lo relativo a la capacidad civil de la Iglesia, y debe entenderse que también para la de los entes eclesiásticos, a "lo concordado entre ambas potestades", y según el artículo 43 del Concordato de 1851, vigente cuando el Código civil fué redactado, todo lo perteneciente a *personas* eclesiásticas sobre lo que no se hubiese proveído en el Concordato sería dirigido y administrado según la disciplina de la Iglesia canónicamente vigente. En la actualidad no puede mantenerse que dicho Concordato se encuentra en vigor en su totalidad, pues los Convenios de 7 de junio de 1941 y 16 de julio de 1946 sólo declararon vigentes sus cuatro primeros artículos; pero el espíritu del mismo, que era el que tenían presente los redactores del artículo 38 del Código civil, es natural que siga siendo respetado por el legislador español.

Pero el hecho es que cuando aparece un fin benéfico en estos institutos, en la esfera del Estado se le aplican las disposiciones de la legislación especial sobre beneficencia en general o sobre beneficencia docente. A ellas por lo tanto, habremos de referirnos, si bien apuntando solamente los principios fundamentales, porque el detalle incumbe de modo especial a otra ponencia.

El artículo 1.º de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1894 considera como establecimientos de beneficencia particulares, si cumplieren con el objeto de su fundación, los que se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares, cuya dirección y administración esté confiada a corporaciones autorizadas por el Gobierno para este efecto o a patronos designados por el fundador, y el artículo 2.º del Real decreto de 14 de marzo de 1899 usa expresamente para designar a algu-

nos de estos establecimientos de beneficencia particular la denominación de *causas pías*. El artículo 4.º del mismo Real decreto de 14 de marzo de 1899 afirma que la beneficencia particular comprende todas las instituciones benéficas creadas y dotadas con bienes particulares y cuyo patronazgo y administración fueron reglamentados por los respectivos fundadores o en nombre de éstos y confiados en igual forma a corporaciones, autoridades o personas determinadas. Estas mismas palabras últimas se emplean por el artículo 2.º del Real decreto de 27 de septiembre de 1912 para caracterizar a las fundaciones benéfico-docentes, que se definen como los conjuntos de bienes y derechos destinados a la enseñanza, educación, instrucción e incremento de las ciencias, letras y artes, que reúnan tales circunstancias; en las fundaciones benéfico-docentes de orden meramente particular, el fundador puede disponer cuanto estime conveniente a los fines que se proponga.

Ni las fundaciones benéficas ni las benéfico-docentes particulares pierden este carácter por recibir alguna subvención del Estado, la provincia o el municipio, siempre que fuese voluntaria y no indispensable para el cumplimiento de sus fines (art. 5.º del Real decreto de 1899 y art. II del Real decreto de 1912 citados).

Cuando las dichas fundaciones tienen un fin religioso no benéfico, esta legislación especial no tiene aplicación.

C) *Constitución.*

Las personas morales eclesiásticas, aparte de la Iglesia y de la Sede Apostólica (las cuales lo son conforme a la misma ordenación divina) y de las que han de ser consideradas como tales en virtud de las ordenaciones del Derecho mismo, necesitan para adquirir esa personalidad una especial concesión, otorgada por la autoridad eclesiástica competente, mediante un Decreto expreso, para un fin religioso o caritativo (can. 100, § 1.º).

Con referencia especial a esos que el Código de Derecho canónico llama *otros institutos eclesiásticos no colegiados*, que son los que nos interesan concretamente, el § 2 del canon 1489 dispone que no *aprobará el Ordinario* local estos institutos si el *fin* de la fundación no es verdaderamente útil y si no cuentan con una *dote* que, teniéndolo todo en cuenta, baste o se prevea prudentemente que ha de bastar para conseguir dicho fin. El canon 1490 añade que en el *instrumento de fundación* (del que han de hacerse dos copias, una para el archivo del instituto y otra para la curia) ha de consignar diligentemente el *pío fundador* la constitución íntegra del instituto, el fin, la dotación, la administración y régimen, el empleo

de las rentas y la sucesión en los bienes para el caso de que el instituto llegue a extinguirse. La concesión de personalidad jurídica eclesiástica ha de hacerse, según el § 1 de dicho canon 1489, por un Decreto del Ordinario.

En estas normas aparecen los requisitos canónicos de constitución de esos institutos eclesiásticos, que pueden ser personas jurídicas canónicas: la dote o suma de bienes, el fin especial al cual se adscriben, el instrumento de fundación (constancia fundacional, que se exige por escrito, lo mismo que defendía FERRARA para las fundaciones civiles), la fijación del régimen del nuevo ente y la erección y concesión de personalidad por la Autoridad eclesiástica.

En cuanto a la intervención de la autoridad en la constitución de las *fundaciones*, se han señalado en la doctrina civilista (23) tres sistemas: 1) sistema de libre constitución (se reconoce al nuevo ente por la mera existencia del mismo); 2) sistema normativo (se le reconoce por la existencia de ciertos requisitos legales, y el reconocimiento se atestigua por un acto de la autoridad); 3) sistema de la concesión (la autoridad puede, a su arbitrio, conceder o negar el reconocimiento).

El *Codex Iuris Canonici* sigue el tercero de estos sistemas. Esos institutos *possunt ab Ordinario loci erigi et per eius decretum persona iuridica in Ecclesia constitui*. Es necesario que existan ciertos requisitos; pero una vez que éstos existen, el reconocimiento y la concesión de personalidad se dejan como potestativos del Ordinario.

Por lo que respecta al Derecho civil español, según el artículo 35 del Código civil, la personalidad de las *fundaciones* de interés público reconocidas por la Ley empieza en el instante mismo en que, con arreglo a Derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas. El Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de abril de 1920, ha aclarado que la frase *fundaciones de interés público reconocidas por la Ley*, consignada en este artículo, no significa sino que han de ser lícitas y conforme a las leyes; por lo cual las fundaciones testamentarias tienen personalidad jurídica desde el momento de la muerte del testador, aun antes de estar organizadas y reconocidas.

En realidad, ninguna norma de Derecho civil español prescribe para el nacimiento de las *fundaciones* la aprobación del Estado; esto se admite en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1920 y se ve en los artículos 9.º y 10 del Real decreto de 27 de septiembre de 1912, relativos

(23) Puede verse resumida en CASTÁN, *Derecho civil español común y foral*, tomo I (Madrid, 1943), pág. 225.

a las fundaciones benéfico-docentes: tienen estas fundaciones capacidad jurídica desde el momento de su constitución, entendiéndose constituidas desde que por cualquier motivo se acredita su existencia, aunque en el caso de estar dotadas con inmuebles o derechos reales será indispensable la escritura pública.

Es, por consiguiente, mucho más amplio que el canónico el sistema del Derecho civil español en este punto de la intervención de la autoridad pública para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las *fundaciones*.

El cambio, representa una mayor restricción, en cuanto contiene ciertas limitaciones respecto a los bienes que constituyen su patrimonio; limitaciones que no se dan en la legislación eclesiástica.

Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855 obligaron a las fundaciones a convertir los bienes inmuebles en inscripciones de la Deuda, salvo cuando se trate de inmuebles que les sean necesarios para los fines de su instituto.

Pero la jurisprudencia ha interpretado rectamente esta exigencia con sentido restrictivo, entendiendo que los bienes *no amortizados*, es decir, aquellos sobre los que no está limitada la facultad de enajenar, no están sujetos a esta norma (24). Así lo afirmó el Tribunal Contencioso-Administrativo en resolución de 3 de febrero de 1899, confirmada en 7 de diciembre de 1908. También la Dirección General de los Registros, en resolución de 13 de octubre de 1900, ha sostenido que para aplicar esos preceptos es necesario que se trate de bienes poseídos por manos muertas, es decir, por instituciones *que carezcan de la facultad de enajenar*. Y no hay que olvidar tampoco que el artículo 3 del Convenio de 25 de agosto de 1859 (Ley de 4 de abril de 1860) derogó la Ley de 1 de mayo de 1855 en lo que se oponía a la Iglesia.

Por otra parte, los bienes que constituyan el capital permanente de las fundaciones benéficas deben convertirse en inscripciones intransferibles de la renta perpetua del 4 por 100 interior. Si son inmuebles o derechos reales, deben inscribirse a nombre de la fundación hasta que se realice la venta, cuando proceda (art. 8.º del Real decreto de 14 de marzo de 1899). Tampoco las fundaciones benéfico-docentes pueden retener más inmuebles que los necesarios a los fines de su institución; los demás deberán convertirlos en inscripciones transferibles de la Deuda del Estado, a nombre de la fundación (art. 11 del Real decreto de 27 de septiembre de 1912).

(24) Véase CASTÁN, *op. cit.*, pág. 249.

D) Régimen.

El principio básico a que están sometidas estas instituciones, tanto en el régimen canónico como en el civil, es el respeto a la voluntad del fundador. El Ordinario vigilará para que estas voluntades *plene serventur*, dice el canon 1493 del *Codex Iuris Canonici*; en las fundaciones benéficas particulares *se respetará siempre* la voluntad de los fundadores, dice el artículo 6.º del Real decreto de 14 de marzo de 1899; las fundaciones benéfico-docentes *se regirán* por la voluntad manifestada por el fundador, dice el artículo 5.º del Real decreto de 27 de septiembre de 1912.

Su gestión está encomendada a las personas designadas en las reglas fundacionales. El respectivo rector de esos institutos administrará los bienes *secundum normas tabulae fundationis*, dispone el § 3 del canon 1489 del Código; lo cual no es sino la aplicación a estos casos de la norma del canon 101, § 2, según la cual los actos de las personas morales no colegiadas se regirán por los estatutos particulares y las normas del Derecho común que se refieran a esas personas. Los patronos serán protegidos en el ejercicio de sus derechos, afirma el artículo 6.º del Real decreto de 14 de marzo de 1899. La representación de las fundaciones corresponde a las personas naturales o jurídicas designadas por el fundador, sienta el artículo 3.º del Real decreto de 27 de septiembre de 1912.

El especial régimen jurídico de estas instituciones supone para ellas ciertos beneficios; en lo canónico, cuando son personas morales eclesásticas, según el canon 100, se equiparan a los menores, y en el ámbito civil pueden litigar en concepto de pobres (art. 9.º del Real decreto de 14 de abril de 1899 y 16 del Real decreto de 27 de septiembre de 1912), y sus bienes no pueden ser objeto de procedimiento de apremio (arts. 10 y 16 de dichos Reales decretos, respectivamente).

A conseguir una mayor defensa de las mismas están orientadas tanto la norma del canon 1494, según la cual no pueden esos institutos ser suprimidos, unidos o destinados a usos extraños a la fundación sin licencia de la Sede Apostólica, a no ser que en la escritura fundacional se prevenga otra cosa, como el precepto civil que mantiene la necesidad de autorización ministerial para que puedan litigar, hipotecar o vender sus bienes inmuebles, convertir en títulos al portador sus inscripciones intransferibles y negociar los demás valores representativos de su capital (todo ello según el art. 7.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899, los arts. 17 y 20 del Real decreto de 27 de septiembre de 1912 y la Instrucción de 24 de julio de 1913).

E) *Vigilancia de la Autoridad.*

Viene impuesta por ambos Derechos y cada uno de ellos la encomienda a sus organismos propios, dando lugar a dos instituciones orientadas en este sentido: la intervención del Ordinario eclesiástico y el llamado Protectorado del Gobierno del Estado.

Por disposición del Derecho canónico, el Ordinario del lugar vigilará para que las *pías voluntades* de los fieles se observen puntualmente (canon 1493), visitará todas esas personas morales (can. 1491) y ellas le rendirán cuentas (can. 1492). Es más: aun cuando por fundación, prescripción o privilegio apostólico se haya eximido al *piadoso instituto* de la jurisdicción y visita del Ordinario local, tiene éste, sin embargo, derecho a que se le rindan cuentas, quedando reprobadas las costumbres contrarias; y si fuera el mismo fundador el que hubiese pretendido que los administradores no quedasen obligados a rendir cuentas al Ordinario del lugar, no se aceptarían esas fundaciones (can. 1492).

La exigencia de que se rindan cuentas al Ordinario es, pues, considerada como fundamental por el Código canónico; aunque aquí no llega a imponerse a la voluntad contraria del mismo fundador (como hemos visto que sucedía en las *pías voluntades* del canon 1513, en las que, según el § 3 del canon 1515, se tienen por no puestas las cláusulas contrarias al derecho de ejecución del Ordinario), sino que, sin derogar esa voluntad manifestada, se rechaza la fundación.

La vigilancia del Ordinario del lugar se extiende a todos los *institutos píos, eclesiásticos o laicales* (puede y debe vigilarlos, dice el Código), aunque estén erigidos en persona moral y de cualquier modo exentos; incluso si no son persona moral y están encomendados a una casa religiosa, si es religión de Derecho diocesano, y aun siendo religión de Derecho pontificio, quedan sometidos esos entes a la dicha vigilancia en lo relativo a la enseñanza religiosa, honestidad de costumbres, ejercicios piadosos y administración de Sacramentos (can. 1491).

El Derecho secular, por su parte, establece otras garantías puramente civiles, a base del llamado *Protectorado* del Gobierno sobre las *fundaciones benéficas*. Dicho Protectorado se extiende sobre todas las instituciones de beneficencia particular "que afecten a colectividades indeterminadas, y que por esto necesitan de tal representación" (art. 11 del Real decreto de 14 de marzo de 1899). Se encomienda al Ministro de la Gobernación y está regulado en la Instrucción que también lleva fecha de 14 de marzo de 1899, en cuyo detalle no vamos a entrar, la cual previene una extensa red de organismos (el Ministro, la Dirección General de Be-

neficencia, los gobernadores de provincia, las juntas y los administradores provinciales, las juntas y los administradores municipales) con competencia en esta materia.

El Protectorado comprende, en general, las facultades necesarias para lograr que sea cumplida la voluntad de los fundadores en lo que interese a colectividades indeterminadas (art. 1.º) y abarca toda la extensa lista de atribuciones especificada en el artículo 5.º del Real decreto de 17 de octubre de 1919. Como se dijo en la Real orden de 20 de enero de 1871, el protector vigila la conducta del patrono, le corrige cuando de la Ley se aparta y conoce como enalzada de cuantas reclamaciones se interpongan contra los acuerdos del mismo; si bien, como reconoció la sentencia de 5 de febrero de 1908, carece de atribuciones para imponer su criterio y voluntad al patrono y de facultades para interpretar las cláusulas fundacionales, cosa que compete a los Tribunales.

Es interesante consignar (y ponerlo en relación con la disciplina canónica antes apuntada) que si el fundador releva a los patronos o administradores de la presentación de cuentas no tienen éstos la obligación de rendirlas regular y periódicamente, pero sí la de justificar el cumplimiento de las cargas de la fundación, siempre que sean requeridos al intento por la Autoridad competente (art. 5.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899), y que, cuando por disposición explícita del fundador quedase el cumplimiento de su voluntad "a la fe y conciencia" del patrono o administrador, sólo tendrán éstos la obligación de declarar solemnemente dicho cumplimiento, acreditando que es ajustado a la moral y a las leyes (art. 6.º de la Instrucción). La sentencia de 20 de mayo de 1910 ha precisado que si el fundador confirió a los patronos facultades omnímodas para el régimen, administración y representación de la *obra pía*, prohibiendo toda intervención de la Autoridad, no tienen los patronos otra obligación con el Protectorado que la de justificar, cuando sean requeridos para ello, el cumplimiento de las cargas de la fundación, así como el de las disposiciones sobre higiene y moral públicas, y en cuanto a los valores que constituyen el capital de aquélla, la de conservarlos y custodiarlos como inalienables, a nombre de la expresada fundación, en uno de los establecimientos destinados al efecto.

Resulta también de interés poner en relación el precepto civil del párrafo 2.º del artículo 15 de la Ley de 20 de junio de 1894, según el cual puede el Gobierno, oyendo al Consejo Real y a los interesados, crear o suprimir, agregar o segregar las rentas, en todo o en parte, en los establecimientos particulares cuyo objeto haya caducado o no pueda llenarse cum-

plidamente por la disminución de sus rentas, con la norma canónica del § 2 del canon 1517, que permite al Ordinario, oyendo a los interesados y cumpliendo del mejor modo posible la voluntad del fundador, disminuir las cargas cuando, por haber disminuído las rentas o por otra causa, sin culpa de los administradores, resultare imposible el levantamiento de las mismas. La reducción, moderación y cambio de últimas voluntades ya hemos dicho que las reserva a la Sede Apostólica el § 1 del mismo canon.

La ley civil atribuye también al Gobierno el Protectorado sobre las instituciones benéficodocentes; lo ejerce en su nombre el Ministro de Educación Nacional (art. 6.º del Real decreto de 27 de septiembre de 1912) y está reglamentado en la Instrucción de 24 de junio de 1913.

Claro que las fundaciones pías que tienen por objeto *obras pías no benéficas*, sólo de religión y no de caridad, no caen en estas exigencias de la legislación secular especial que hemos ido reseñando. Así, por ejemplo, se dijo en la sentencia de 12 de octubre de 1888 que no era institución de beneficencia en el sentido civil una hermandad o cofradía que tiene por objeto la asistencia a los reos en capilla, cuidar de una iglesia y concurrir a varias procesiones. (En realidad, el primero de estos fines podía haberse considerado como benéfico.)

Desde el lado de la legislación y jurisprudencia seculares se viene hablando de *fundaciones benéficas*, sometidas a la legislación especial de beneficencia y en las que la rendición de cuentas y el cumplimiento de cargas habrá de hacerse ante la Autoridad civil, conforme a las normas antes indicadas, y *fundaciones de carácter piadoso*, en las que, por concretarse a un fin religioso sin matiz benéfico en el sentido civil, la rendición de cuentas y el cumplimiento de cargas reconoce el Derecho del Estado que se ha de efectuar ante la Autoridad eclesiástica respectiva, admitiéndose como bastante la certificación que ésta expida para el pago de los intereses de láminas o inscripciones. El problema puede surgir cuando el instituto esté destinado conjuntamente a unas obras de caridad, benéficas, y a otras obras puramente religiosas no benéficas; entonces emplea la técnica civil la denominación de *fundaciones piadoso-benéficas* y tiene en cuenta el predominio de un fin respecto del otro; si el capital se puede dividir, el Derecho del Estado se limita a vigilar la parte dedicada al aspecto benéfico, y si se trata de capitales pequeños, cuyas rentas para los fines benéfico y piadoso no llegan anualmente a 200 pesetas, la rendición de cuentas y la justificación de cargas se dejan a la Autoridad de la Iglesia. Finalmente, si por falta de escritura, testamento o estatutos dados por quien las instituye, no es posible determinar con claridad a cuál de

estos tres tipos pertenece la fundación, el Ministerio de la Gobernación se atribuye la facultad de resolver lo que estime procedente, previa propuesta razonada de la Autoridad eclesiástica y oyendo a la Dirección General. El principio fundamental de Derecho secular es la sumisión a la voluntad de los fundadores, y de aquí que las fundaciones obligadas a rendir cuentas o a justificar el cumplimiento de cargas deban hacerlo o ante el Protectorado civil o ante la Autoridad eclesiástica, si lo determina así la voluntad del fundador; pueden estar exentas de rendir cuentas, como ya se ha dicho antes, pero siempre hará falta la certificación oportuna, dada por uno u otra según las reglas apuntadas, para la percepción de sus intereses.

Toda esta doctrina de la Administración secular aparece expuesta y sistematizada en la Real orden de 16 de julio de 1929, que se dictó en respuesta a un escrito del Arzobispo de Toledo (25). Y es de notar que en la Real orden se dice que "es base obligada respetar las facultades que asume el Protectorado respecto a las instituciones benéficas, y de igual modo las que correspondan a la Autoridad eclesiástica en las de carácter piadoso, y regular lo concerniente a las de carácter mixto".

Lógicamente deberían estar exentos del Protectorado civil todos los institutos eclesiásticos o vigilados por la Iglesia de carácter pío; pero este problema sólo puede resolverse en una labor *de iure condendo*. De momento, los institutos o fundaciones píos que tengan carácter benéfico han de someterse a la vigilancia del Ordinario, por un lado, y al Protectorado del Gobierno, por otro.

2. Aplicación de bienes sin crear un ente eclesiástico

Los bienes pueden aplicarse a *causas pias* por el disponente sin dar lugar a un nuevo ente eclesiástico.

Así pueden hacerse entregas con esa finalidad a instituciones ya existentes, para que apliquen esos nuevos bienes a su cometido peculiar.

Así también puede haber institutos no eclesiásticos, meramente laicales, destinados a algún fin pío. Se suele hacer notar en este sentido la distinción que aparece en el canon 1489 entre los *institutos erigidos* por el Ordinario y otros *aprobados* por él, como en los cánones 684, 707 y 708 se distingue, en otra materia, la aprobación o recomendación de la erección canónica.

(25) No se encuentra en la "Gaceta", pero se publicó en el "Boletín del Arzobispado de Toledo" (año 1929, pág. 350), y el P. REGATILLO la incluyó en el apéndice I (1930) de su *Interpretación y Jurisprudencia del Código Canónico* (Santander, 1930), págs. 82-85.

Así, y ello es más importante todavía, pueden darse unos bienes temporales a una persona moral eclesiástica ya existente, con la carga, perpetua o por largo tiempo, de practicar determinadas obras pías o de caridad. Esto es lo que se llama en el Código canónico *fundaciones pías*, en sentido estricto, y de ellas se ocupa en los cánones 1544 y siguientes, dándoles un carácter contractual, escrito, con inversión precisa de los bienes y con la constante intervención e inspección del Ordinario del lugar. Su teoría canónica se ha tratado ya por otro ponente. En su relación con las normas del Derecho civil han dado lugar al enorme problema de las capellanías, que no he de rozar siquiera, dada la autoridad de las manos que en nuestra reunión se han encargado de tratarlas en una ponencia especial.

José MALDONADO Y FERNANDEZ DEL TORCO

Catedrático y Letrado del Consejo de Estado