

Revisión de oficio de una orden de clasificación por la Administración de una fundación erigida canónicamente

Remigio Beneyto Berenguer

Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia

SUMARIO: I. PROBLEMÁTICA: 1. *Realidad actual*. 2. *Forma de actuación hasta la fecha*. 3. *Consecuencias*.—II. REVISIÓN DE OFICIO DE LA ORDEN DE CLASIFICACIÓN POR CONSIDERARLA NULA DE PLENO DERECHO: 1. *Procedimiento de revisión de oficio*. 2. *Órgano competente para la revisión de oficio de la Orden de Clasificación de la Fundación*. 3. *Imprescriptibilidad de la revisión de oficio*.—III. CAUSAS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO QUE PUEDEN CONCURRIR EN LA ORDEN DE CLASIFICACIÓN DE UNA FUNDACIÓN ERIGIDA CANÓNICAMENTE: 1. *Orden de clasificación que lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional [art. 47.1 a) de la Ley 39/2015]*. 2. *Acto dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio*. 3. *Acto de la Administración Pública nulo de pleno derecho por tener un contenido imposible*.—IV. ARGUMENTOS DE LA DISCUSIÓN ENTRE LA FUNDACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO: 1. *La garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica*. 2. *El desconocimiento de los conceptos jurídicos canónicos y del régimen jurídico aplicable*. 3. *La consideración durante muchos años como Fundación de beneficencia particular mixta*. 4. *La infracción o no del derecho de libertad religiosa*. 5. *La posible revocación de la Orden de clasificación*.—V. PLAN DE ACTUACIÓN DE LAS FUNDACIONES QUE HAN SIDO ERIGIDAS CANÓNICAMENTE Y POSTERIOR- MENTE CLASIFICADAS COMO FUNDACIONES CIVILES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. Problemática

1. *Realidad actual*

En la actualidad siguen habiendo fundaciones canónicas con nombres de santos, de advocaciones de la Virgen, y, en general, con nombres religiosos, constituidas desde los años 1911 en adelante, que tienen el domicilio en un Obispado o en una Parroquia, y que fueron clasificadas como instituciones de beneficencia, sometidas a los distintos Protectorados de la Administración Civil.

Hay cientos de fundaciones en esta situación, en las distintas Comunidades Autónomas, a las que incluso hoy en el año 2018, no se les permite plantear siquiera la clarificación de su personalidad jurídica: si personalidad

jurídica canónica o civil, si sujeción al Protectorado de la Iglesia Católica o al Protectorado de la Administración Civil. Los distintos Protectorados de la Administración Civil, sobre todo los de las Administraciones Autonómicas, son muy celosos de tener bajo su control a este tipo de fundaciones, especialmente cuando tienen un sustancioso patrimonio¹.

Pero también en la actualidad la extravagancia llega a límites como el siguiente: Asociaciones canónicas constituidas en el siglo XIV, con Constituciones aprobadas por la Curia Eclesiástica en el siglo XVIII, con unos fines claramente religiosos, incluso espirituales, y que fueron clasificadas en el último período del siglo XIX por la Administración Civil como Instituciones de Beneficencia, pasando a estar sometidas al Protectorado de la Administración Civil, primero a la estatal, y, después, por la transferencia de competencias, a la autonómica. La extravagancia consiste en que una asociación canónica pasa a ser una fundación civil.

2. *Forma de actuación hasta la fecha*

Al tiempo se sufre una serie de actuaciones erróneas, a saber: a) Responsables de asociaciones o fundaciones canónicas que, ante una nueva legislación civil sobre asociaciones² o fundaciones³, modifican sus estatutos canónicos adecuándolos a dicha legislación, provocando una nueva confusión sobre la personalidad jurídica y el régimen jurídico de dichas entidades. b) Asociaciones y Fundaciones de gran antigüedad, que precisando simplemente poder acreditar una personalidad jurídica civil que ya tienen, solicitan su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia⁴. Y ante esta medida necesaria, desde otras instancias civiles e incluso eclesásticas, se denuncia esta actuación como un intento de apoderamiento por parte de la autoridad eclesástica o como una modificación de la naturaleza de la entidad,

¹ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES, *Directorio de Fundaciones Españolas*, 1.ª ed., Madrid 2007.

² Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

³ Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general. Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

⁴ Registro contemplado en el artículo 5 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, y desarrollado primero por el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, y actualmente por el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas.

pasando de ser civil a canónica, cuando realmente es lo contrario, ya que pasó de ser canónica a civil.

3. *Consecuencias*

Atendiendo a lo expuesto, en las fundaciones de la Iglesia Católica que desarrollen actividades de beneficencia o asistencia, que hubieren sido primero erigidas canónicamente por la autoridad eclesiástica y posteriormente clasificadas por la Administración Pública, se originan unos focos de tensión que producen duda e incertidumbre en los patronatos de las fundaciones e incluso en los mismos Protectorados; tensión que viene producida por la incerteza sobre el ordenamiento jurídico al que deben someterse estas fundaciones: al canónico o al civil, e incerteza sobre a quién corresponde decidir sobre la suspensión y separación de los patronos en el ejercicio de su cargo, sobre los actos de disposición y enajenación del patrimonio, sobre la rendición de cuentas, sobre la modificación de los estatutos de la Fundación, sobre la fusión o disolución de la fundación, sobre el destino de los bienes en caso de extinción, sobre la necesidad o no del cumplimiento de determinados requisitos para poder acceder a los beneficios fiscales y la concreción de a qué beneficios fiscales se puede aspirar.⁵

Es necesario recordar que las fundaciones, al ser erigidas canónicamente, pasan a estar sujetas a la vigilancia del Ordinario del lugar⁶, mientras que, al ser clasificadas como Instituciones de Beneficencia (benéfico-particular, benéfico-docente,...) quedan obligadas a la legislación civil sobre fundaciones y sujetas al control y fiscalización del Protectorado de la Administración Pública.

Como consecuencia de esta sujeción a un doble protectorado, estas fundaciones erigidas canónicamente y clasificadas por la Administración Pública no saben a qué ordenamiento jurídico someterse, entienden que se les ha arrebatado del ordenamiento jurídico canónico y se les ha trasvasado al ordenamiento jurídico civil. En todo caso tienen una especie de esquizofrenia por estar sujetas a un doble protectorado, el canónico y el civil. Además abundan litigios sobre Hermandades o Cofradías, que habiendo sido erigidas como asociaciones canónicas públicas, posteriormente fueron clasificadas como Fundaciones civiles, con un doble perjuicio: primero, su desnaturalización como persona jurídica asociativa pasando a ser patrimonial o fundacio-

⁵ Ver BENEYTO BERENGUER, R., *Fundaciones sociales de la Iglesia Católica. Conflicto Iglesia-Estado*, Edicep, Valencia 1996.

⁶ Canon 1301.2 del Código de Derecho Canónico de 1983.

nal, y segundo, la incorporación al ordenamiento jurídico civil tras su sustracción al ordenamiento jurídico canónico. Las dudas sobre qué órgano colegiado de gobierno (si la Asamblea General de los Cofrades, o si el Patronato de la Fundación) ha de regir la entidad, las incertidumbres sobre el régimen jurídico de estas entidades (si el canónico o el civil) acechan a los profesionales que han de relacionarse con ellas, especialmente a los juristas, por cuanto la capacidad y legitimidad para actuar dependen del régimen jurídico al que están sujetas, de los órganos de gobierno que las han de regir, y del Protectorado que las ha de proteger, controlar y fiscalizar.

Esta realidad está afectando a Abogados, Notarios, Registradores, Jueces y Magistrados que pueden encontrar dificultades en saber si se encuentran ante fundaciones o asociaciones, y si son personas jurídicas canónicas o civiles.⁷

II. Revisión de oficio de la orden de clasificación por considerarla nula de pleno derecho

El artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁸ establece:

«1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan

⁷ Ver BENEYTO BERENGUER, R., «Asociaciones y fundaciones canónicas: confusión en su personalidad jurídica civil», en *Anuario de Derecho de Fundaciones 2011*, Iustel, Madrid 2012.

⁸ Antes el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

La solución que se plantea en este trabajo es la de la revisión de oficio de la Orden de clasificación por la Administración de esa persona jurídica (fundación o asociación) erigida canónicamente, declarándola nula, ya que la Orden de clasificación ha incurrido en nulidad de pleno derecho.

El artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁹ establece:

«1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

⁹ Antes el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley».

Como no será usual que sea la propia Administración Pública la que por iniciativa propia solicite esta revisión de oficio de la nulidad de la Orden de clasificación, deberá ser la persona jurídica interesada (la fundación o asociación canónica) la que la solicite, y desde esta premisa se desarrollará el trabajo.

1. Procedimiento de revisión de oficio

Primero. El procedimiento se inicia mediante la solicitud por parte de la entidad interesada de la revisión de oficio, tal como se prevé en el artículo 106 de la Ley 39/2015. Cuestión fundamental, que se tratará a continuación, es a qué Administración Pública ha de dirigirse la solicitud de revisión de oficio. Normalmente debe dirigirse a la Administración que ha emitido el acto administrativo, pero debe plantearse qué ocurre cuando la materia objeto de la petición de revisión de oficio ha sido transferida a la Administración autonómica.¹⁰

Segundo. La Administración competente realiza un informe-propuesta de adopción de la Resolución por la que se acuerda la iniciación o no del procedimiento de revisión de oficio de la Orden de clasificación de la Fundación.¹¹

Tercero. La Administración remite copia del expediente de revisión de oficio y del informe jurídico realizado por los Servicios Jurídicos de la propia Administración, al Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, a los efectos de solicitar copia de la documentación allí obrante sobre la fundación que había sido erigida canónicamente, e inscrita en el propio Registro de Entidades Religiosas, solicitando asimismo informe de este Re-

¹⁰ En un supuesto concreto analizado se presenta la solicitud de revisión de oficio por declaración de nulidad de la Orden de clasificación ante el Honorable Sr. Conseller de Justicia i Benestar Social de la Generalitat Valenciana el 15 de agosto de 2012, cuando la Fundación había sido erigida canónicamente por el Arzobispo de Valencia el 23 de enero de 1934 y posteriormente, mediante Orden del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión Social de fecha 15 de marzo de 1935, había sido clasificada como Institución de Beneficencia Particular Mixta.

¹¹ En el supuesto concreto analizado en fecha 16 de julio de 2013 se dicta Resolución del Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Justicia de la Consellería de Gobernación y Justicia, por la que se acuerda la apertura del procedimiento de revisión de oficio de la Orden de Clasificación de 15 de marzo de 1935, del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión de la Fundación Don Juan Crisóstomo Ribera, como de beneficencia particular mixta.

gistro, conforme a los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015¹², en relación a cuantas cuestiones considere de interés en el presente asunto.

Al mismo tiempo la Administración notifica a la Fundación interesada la Resolución de apertura del procedimiento de revisión de oficio, junto con el informe elaborado por los Servicios Jurídicos de la propia Administración.¹³

Cuarto. El Registro de Entidades Religiosas, integrado dentro de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, del Ministerio de Justicia emite el informe¹⁴, poniéndose una copia en conocimiento de la Fundación interesada, al objeto de que pueda realizar las alegaciones que estime convenientes en defensa de sus intereses.

Quinto. Recibida la documentación correspondiente y el informe del Registro de Entidades Religiosas, así como las alegaciones oportunas, caso de haberlas, se remite copia completa del expediente al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma¹⁵, caso de haberlo, para su dictamen preceptivo, que ha de ser favorable, según dispone el artículo 106.2 de la Ley 39/2015. Desde ese momento se suspende el plazo máximo legal para resolver el procedimiento de revisión de oficio, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción de dicho informe, debiendo comunicarse tal circunstancia a los interesados.

2. *Órgano competente para la revisión de oficio de la Orden de Clasificación de la Fundación*

La cuestión es si la Administración autonómica tiene competencia para revisar de oficio una Orden de clasificación dictada por la Administración estatal¹⁶. El Consejo de Estado, en su Dictamen de 22 de junio de 2000¹⁷,

¹² Antes artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992.

¹³ En el supuesto analizado, el informe fue elaborado por el Servicio de Entidades Jurídicas de la Consellería de Governació i Justícia de la Generalitat Valenciana, en fecha 16 de julio de 2013.

¹⁴ En el supuesto analizado el informe fue realizado en fecha 18 de septiembre de 2013.

¹⁵ En el supuesto analizado, se remitió el expediente completo al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en fecha 26 de diciembre de 2013 (Registro de Entrada del día 20 de enero de 2014). El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2014 emitió por unanimidad su dictamen.

¹⁶ En este supuesto, la Orden es dictada por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, y la duda es si puede ser revisada por la Comunidad Valenciana.

¹⁷ Dictamen 1526/2000/3401/1999, en el que el tema es la revisión de oficio iniciada a solicitud de..., como Presidente de la Comisión Promotora de la segregación de la Entidad

entiende que la Administración General del Estado es incompetente en la actualidad para conocer de la revisión de oficio de un acto que dictó en 1969 en materia de Administración local, competencia asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma de Aragón. El Consejo de Estado considera por tanto que, en la situación actual, no procede que por la Administración General del Estado se revise de oficio el Decreto de la Administración estatal.

Esta doctrina, reiterada por el Tribunal Supremo en algunas sentencias¹⁸, se manifiesta con rotundidad en la Sentencia de 10 de diciembre de 2012, que afirma: «se revela acorde con la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo expuesta en la Sentencia de 24 de febrero de 2009, en la que sostuvimos que, aunque la potestad de revisión de oficio corresponde en principio a la propia Administración de la que ha emanado el acto, sin embargo, el ejercicio de esta facultad revisora corresponderá a la Administración de la Comunidad Autónoma cuando se hayan transferido las competencias en materia objeto de la petición de revisión de oficio, al incluirse sin distinción todas las potestades administrativas inherentes a dicha atribución...» (Fundamento Jurídico Segundo).

3. *Imprescriptibilidad de la revisión de oficio*

La cuestión estriba en dilucidar si se puede iniciar la revisión de oficio en cualquier momento o si la acción puede prescribir. La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001 señala que el mero transcurso del tiempo, por sí solo y aisladamente considerado, no es un factor que juegue como límite a la revisión de los actos nulos de pleno derecho.

De la doctrina del Tribunal Supremo¹⁹, atendiendo a que la revisión de oficio es un procedimiento extraordinario y excepcional, puede concluirse que se puede solicitar la revisión de un acto administrativo fuera de los plazos preclusivos normales. El mismo Tribunal Supremo aprecia que debe prevalecer la justicia material sobre los aspectos meramente formales, ya que los motivos de nulidad de pleno derecho constituyen vicios de orden público que afectan a la validez intrínseca de los actos²⁰. Esa justicia material se

Local Menor de las Cuevas de Cañart (Teruel), para la anulación parcial del Decreto 3410/1969, de 11 de diciembre.

¹⁸ Sentencias de 5 de mayo de 2005, de 5 de julio de 2005, de 24 de febrero de 2009.

¹⁹ Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero y 28 de noviembre de 1995 y de 23 de abril de 2001.

²⁰ Ver Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1997 y de 11 de julio de 2000.

plasma en la necesidad de que actos administrativos que lesionen derechos y libertades, o que sean dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio, o que tengan un contenido imposible, o que sean constitutivos de infracción penal, o los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, o los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, no deban desplegar sus efectos perjudicando a terceros por cuestiones de justicia material.

El artículo 110 de la Ley 39/2015 fija los límites de la revisión, estableciendo que «no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». Ha de quedar claro que el límite no es el transcurso del tiempo, ya que si un acto ha sido nulo de pleno derecho no ha desplegado nunca sus efectos. El límite es que el ejercicio de la acción de revisión, por el tiempo transcurrido, no resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

No obstante, en toda revisión de oficio, en aras a salvaguardar el principio de seguridad jurídica, la interpretación debe ser restrictiva, excluyendo cualquier aplicación extensiva.²¹ En este sentido será decisivo conocer el por qué ha mediado este período de tiempo entre la orden de clasificación y la solicitud de revisión de oficio. Deberá ser la propia persona jurídica interesada en la revisión de oficio quien demuestre que su actuar no resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

III. Causas de nulidad de pleno derecho que pueden concurrir en la Orden de Clasificación de una fundación erigida canónicamente

1. Orden de clasificación que lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional [art. 47.1 a) de la Ley 39/2015]

La verdadera voluntad del fundador fue la constitución de una fundación religiosa, de una fundación canónica y así se hizo, erigiendo canónicamente la fundación por la autoridad eclesiástica. Se ha violado el principio consti-

²¹ Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1990 y 20 de julio de 1992.

tucional, consagrado por la jurisprudencia, de que «la voluntad del fundador es ley de la fundación». Mediante la clasificación por la Administración, con la consecuencia de quedar sujeta a un régimen distinto al ordenamiento jurídico canónico y quedar sometida al Protectorado de la Administración civil, con menosprecio a su auténtico Protectorado (el Obispo), se está vulnerando el derecho de libertad religiosa, derecho fundamental, constitucional, reconocido en el artículo 16 de la Constitución de 1978, y adornado de todas las garantías constitucionales.

De todos es sabido que el artículo 2 de la Ley 7/1980, de 5 de julio, Ley Orgánica de Libertad Religiosa, no incluye expresamente el derecho de fundación como manifestación del derecho de libertad religiosa, aunque podría entenderse implícito en el mismo, ya que tanto la propia Ley Orgánica en su artículo 6.1²² como el mismo Tribunal Constitucional en su sentencia 34/2011, de 28 de marzo²³ así lo estiman. También la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, de 25 de noviembre de 1981²⁴, en su artículo 6, proclama que el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión o de convicciones comprenderá, en particular, la libertad siguiente: b) La de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas.

Al ser una manifestación clara del derecho de libertad religiosa, el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos²⁵ dispone:

²² «Las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general».

²³ El Tribunal Constitucional señala la doble dimensión interna y externa de la libertad religiosa. Dentro de la externa se incluyen «aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso (STC 46/2001, de 15 de febrero), tales como las que se relacionan en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos y asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades».

²⁴ Aprobada mediante Resolución 36/1955, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 25 de noviembre de 1981.

²⁵ Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede. Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 y publicado en el Boletín Oficial del Estado número 300, de 15 de diciembre de 1979. Acuerdo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, forma parte del ordenamiento jurídico español, y sus disposiciones sólo podrán ser modificadas, derogadas y suspendidas de conformidad con lo dispuesto en el propio Acuerdo o según las normas del Derecho Internacional.

«1. La Iglesia puede llevar a cabo por sí misma actividades de carácter benéfico o asistencial.

2. Las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ellas se regirán por sus normas estatutarias y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada.

3. La Iglesia y el Estado podrán, de común acuerdo, establecer las bases para una adecuada cooperación, entre las actividades de beneficencia o de asistencia, realizadas por sus respectivas instituciones».²⁶

Pero si puede existir alguna duda sobre si la voluntad del fundador era que se constituyera una fundación canónica o no, habrá que estar, por una parte, a la literalidad de las disposiciones testamentarias del fundador²⁷, y, por otra, al dato de si la fundación erigida canónicamente ha sido inscrita en el Registro de Entidades Religiosas, registro público del Ministerio de Justicia²⁸.

Por tanto, si la fundación fue erigida canónicamente porque el fundador, bien mediante actos «inter vivos», bien mediante actos «mortis causa» dispuso claramente que la fundación era religiosa, una posterior Orden de Clasificación no puede desvirtuar el derecho de fundación como manifestación del derecho de libertad religiosa. Si la fundación erigida canónicamente además hubiese sido inscrita en el Registro de Entidades Religiosas, o hubiese gozado de personalidad jurídica civil²⁹ con anterioridad a la Orden de

²⁶ En el mismo sentido el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979 dice: «Las Asociaciones y Entidades Religiosas no comprendidas entre las enumeradas en el artículo IV de este Acuerdo y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias, o de asistencia social tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevé para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, los que se conceden a las entidades benéficas privadas».

²⁷ Artículo 675 del código civil: «Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de sus palabras, a no ser que aparezca claramente que fue otra la voluntad del testador. En caso de duda, se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador según el tenor literal del testamento». Ver también el artículo 3.1 del Código Civil: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que hayan de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

²⁸ Artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de junio de 1980, y actualmente por el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas.

²⁹ Lo cual es distinto de que esa personalidad jurídica civil le sea reconocida o no, ya que después de la entrada en vigor de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979 y después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, sólo podrán acreditar la personalidad jurídica civil mediante la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

Clasificación, en virtud de las Disposiciones Transitorias, con más argumento la Orden de Clasificación vulneraría la voluntad del fundador, que es ley de la fundación.

Y ello, a pesar de que no se quiera entender incluidas dentro de los fines religiosos, las finalidades benéficas o asistenciales. Ya se ha dicho anteriormente que el artículo V de los Acuerdos Jurídico³⁰ y Económico³¹ así lo contemplan y el propio Ministerio de Justicia también mostró su conformidad, en 1999, a la Instrucción de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal, sobre la inscripción de Fundaciones de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas, que consideraba expresamente como fines religiosos: «La práctica de la caridad evangélica, tanto espiritual como temporal, en sus diversas formas y manifestaciones, incluidas las actividades benéfico-asistenciales institucionalizadas (como casas de asistencia, hospitales, asilos, orfanatos, centros de acogida) en servicio especialmente de los más necesitados (como pobres, huérfanos, ancianos, emigrantes, discapacitados físicos y mentales, marginados y análogos), siempre que los servicios señalados se ofrezcan sin contraprestaciones económicas obligatorias».

Lo que resulta extravagante es que la Administración argumente que algunas Órdenes de clasificación se adoptaron cuando se encontraba en la cúspide del ordenamiento jurídico la Constitución de 1931, que sometía a las entidades religiosas a su inscripción en un Registro a través de la orden de clasificación, que ahora se quiere revisar, y que la Fundación no ha sufrido ningún tipo de indefensión porque hubiera podido impugnar esta clasificación.

2. *Acto dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio*

La Fundación, tras su erección canónica, queda sometida al Derecho Canónico, siendo «jurídicamente imposible» su sometimiento a dos regímenes distintos: el canónico y el civil: expresión utilizada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de diciembre de 1999, Sección 4.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que añade: «Las entidades canónicamente erigidas no se inscriben en el Registro General de Asociaciones, ni en los propios de las Comunidades Autónomas, surtiendo plenos efectos la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas».³²

³⁰ «Actividades de carácter benéfico o asistencial».

³¹ «Actividades benéfico-docentes, médicas u hospitalarias, o de asistencia social».

³² Jaume Traserra Cunillera, en su monografía «Las fundaciones pías autónomas», transcribe una Resolución en la que el Ministerio deniega la clasificación de una entidad, como

La Administración del Estado no tenía competencia sobre la materia para dictar esa Orden de clasificación, porque estaba ejerciendo una potestad que no tenía atribuida. La Administración del Estado no era competente para dictar una Orden que afectara a una fundación erigida canónicamente, ya que se estaría sometiendo a esa fundación a la legislación civil, cuando esa fundación canónica estaba sujeta al Derecho Canónico y a la competencia de las autoridades eclesiásticas.

La Orden de Clasificación dictada por la Administración del Estado pretende arrebatar el patrimonio a una persona jurídica canónica ya existente, ya que la Orden de Clasificación está constituyendo una persona jurídica, o bien distinta de la canónica existente, o bien sin patrimonio, ya que los bienes estaban ya inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de la Fundación canónica. La Orden de Clasificación no respeta la personalidad jurídica canónica y civil de la Fundación canónica; sustrae a una persona jurídica ya existente, pasándola del ordenamiento canónico al civil, ordenando incluso que los bienes inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de la Fundación canónica pasaran a ser inscritos a nombre de la Fundación civil, fruto de esa Orden de Clasificación.

El mismo Decreto de erección de esa fundación canónica, anterior a la Orden de Clasificación, decía que los bienes que constituyen el patrimonio de la misma, no pueden enajenarse ni gravarse sin autorización de la autoridad eclesiástica. Pues bien, la Orden de Clasificación conculca claramente esta disposición, puesto que, como consecuencia de la misma, puede perderse el patrimonio en beneficio de la persona jurídica civil. Se estaría produciendo una enajenación de bienes eclesiásticos³³, que debería realizarse con las licencias y autorizaciones pertinentes (Obispo Diocesano e incluso si fuera nece-

de beneficencia particular, precisamente por estar ya erigida canónicamente, si bien no cita más datos sobre la fecha de su dictado. Argumenta lo siguiente: «Considerando que la Fundación que se pretende clasificar, si bien reúne en principio las condiciones previstas en los artículos 2.º y 4.º del Real Decreto de 14 de marzo de 1899, por tratarse de Instituciones de Beneficencia (...) trasciende el ámbito estricto de las instituciones de beneficencia privada, por cuanto se trata, según en los propios Estatutos se indica, de Instituto Eclesiástico no colegiado, erigido por el Ordinario del Lugar y constituido en persona jurídica de la Iglesia según el canon 1.489 de Derecho Canónico, por lo que, teniendo personalidad independiente de las instituciones civiles (según se desprende de los términos del artículo IV.2 del Concordato de 27-8-1953 y Decreto de 12-3-1955), no parece oportuno que sobre el particular se adopte pronunciamiento de ninguna clase en obligado respeto a las normas que aseguran la esfera privativa competencia del Prelado sobre dichas instituciones».

³³ «Enajenación» en derecho canónico tiene un concepto amplio, entendiendo «cualquier operación en la que pueda resultar perjudicada la situación patrimonial de la persona jurídica» (canon 1295 del Código de Derecho Canónico de 1983).

sario de la Santa Sede)³⁴, previo consentimiento de los órganos consultores (Consejo de Asuntos Económicos y Colegio de Consultores).

La Orden de Clasificación, por tanto, pudo no haber respetado el Concordato entre S. S. Pío X y la Majestad Católica de Isabel II, celebrado el 15 de marzo de 1851, que dice en su artículo 41: «... Por consiguiente, en cuanto a las antiguas y nuevas fundaciones eclesiásticas no podrá hacerse ninguna supresión o unión sin la intervención de la autoridad de la Santa Sede, salvas las facultades que competen a los obispos, según el Santo Concilio de Trento», y en el 43: «Todo lo demás perteneciente a personas o cosas eclesiásticas, sobre los que se provee en los artículos anteriores, será dirigido y administrado según la disciplina de la Iglesia canónicamente vigente». El mismo Concordato, en el artículo 45, concluye: «... y el mismo Concordato regirá para siempre en lo sucesivo como Ley del Estado en los propios dominios, y por tanto una y otra de las partes contratantes prometen por sí y sus sucesores la fiel observancia de todos y cada uno de los artículos de que consta. Si en lo sucesivo ocurriese alguna dificultad, el Santo Padre y S. M. Católica se pondrán de acuerdo para resolverla amigablemente».

La Orden de Clasificación pudo no haber respetado el Concordato de 27 de agosto de 1953³⁵, que en su artículo XXXV.2 disponía: «Las materias relativas a personas o cosas eclesiásticas, de las cuales no se ha tratado en los artículos precedentes, serán reguladas según el Derecho Canónico vigente».

La Orden de Clasificación pudo no haber respetado el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979³⁶, que en su artículo I.4.2 dispone: «A los efectos de determinar la extensión y límites de su capacidad de obrar, y, por tanto, de disponer de sus bienes, se estará a lo que disponga la legislación canónica, que actuará en este caso como derecho estatutario».

La Orden de Clasificación por la Administración del Estado pudo no haber respetado, desde el mismo momento de su aprobación, los distintos Concordatos y Acuerdos bilaterales entre el Estado Español y la Santa Sede. Y estos Acuerdos han sido declarados por el mismo Tribunal Constitucional como verdaderos Tratados Internacionales, según las Sentencias número 66/1982, de 12 de noviembre, y 187/1991, de 3 de octubre. Estos Trata-

³⁴ Debe atenderse a los cánones 1291 y 1292, y a los límites mínimo y máximo establecidos por cada Conferencia Episcopal.

³⁵ Celebrado entre Su Santidad el Papa Pío XII y Su Excelencia el Jefe del Estado Español Francisco Franco Bahamonde.

³⁶ Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 300, de 15 de diciembre de 1979.

dos Internacionales, según el artículo 96 de la Constitución, una vez ratificados y publicados oficialmente en el Boletín Oficial del Estado, forman parte del ordenamiento jurídico interno, y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional. Y así el artículo 27 del Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados dispone que «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado», ya que el artículo 26 del mismo Convenio expresa: «Principio Pacta sunt servanda. Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe».

Al no respetar la Orden de Clasificación las disposiciones contenidas en estos Tratados Internacionales, la intervención de la Administración del Estado mediante la Orden de Clasificación, es nula. Por tanto, la competencia que, en materia de fundaciones, pudiera ostentar el Ministerio era la relativa a las denominadas fundaciones benéfico-asistenciales, no sobre las fundaciones canónicas (por mucho que éstas últimas realizaran actuaciones benéficas o de caridad), por lo que el presupuesto fáctico, para proceder a dicha clasificación, esto es, la constitución por voluntad del fundador de una fundación benéfico-asistencial de carácter civil, parece no existir.

La Administración, siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2000, aduce que «el término de incompetencia ha de reconducirse a su carácter manifiesto, no sólo por razón de la materia y territorio, sino por razón de la jerarquía».

3. *Acto de la Administración Pública nulo de pleno derecho por tener un contenido imposible*

La Orden de clasificación ha constituido una fundación sin patrimonio, porque el patrimonio era de una persona jurídica canónica ya existente con su propia personalidad jurídica civil. El constituir una fundación sin patrimonio es un acto de la Administración Pública nulo de pleno derecho porque tiene un contenido imposible.

En la tradición de las fundaciones el patrimonio ha sido el elemento definidor de esta persona jurídica, que se concebía como «patrimonio adscrito a un fin». Era tan esencial el elemento patrimonial, que a las fundaciones se les calificaba como «universitates rerum» o «universitates bonorum». La dotación patrimonial, que podía estar constituida por bienes muebles o inmuebles, se concebía como un capital estático, que debía producir las suficientes rentas para asegurar el funcionamiento regular de la institución. En

toda la legislación se contemplaba esta concepción patrimonialista de la fundación, basada en la necesidad inexcusable de la dotación para la existencia del establecimiento benéfico o fundación.³⁷

La idea principal de esta concepción, basada en que la Fundación, para el cumplimiento de sus fines, debe nutrirse de las rentas de sus bienes, es asumida en multitud de sentencias, aportando como representativas las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1941 (RA 1923)³⁸ y de 19 de mayo de 1972 (RA 2490)³⁹.

La Orden clasifica como de Beneficencia Particular Mixta (docente y asistencial) una fundación, sin tener un capital propio. No era suyo, sino de una manda pía erigida canónicamente con anterioridad, y a nombre de la cual estaban inscritos los bienes en el Registro de la Propiedad.

IV. Argumentos de la discusión entre la fundación y la Administración sobre la revisión de oficio

1. La garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica

La Administración puede argumentar jurisprudencia al respecto, concretamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2006, que dice: «La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad

³⁷ La jurisprudencia igualmente participa de esta concepción, reflejando la necesidad de «vender sus bienes raíces para convertirlos en inscripciones intransferibles de la Deuda Pública» (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1922 SEIX 1922), al contemplar que «ha podido la Administración, al clasificar como de benéfico-docente aquella institución, disponer que procedan los patronos a convertir en inscripciones intransferibles de la Deuda Pública cuantos bienes constituyan el capital, con excepción de los inmuebles que sean necesarios para el cumplimiento de su misión» (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1926 SEIX 1926), o al señalar la obligación del patrono de una fundación de convertir las acciones del Banco de España en inalienables a nombre de la Fundación (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1927 SEIX 1928).

³⁸ Que afirma en uno de sus Considerandos que: «para que pueda reconocerse a las fundaciones personalidad propia es obligado que cumplan o puedan cumplir con el objeto de su institución o sea el que tuvo desde tiempo inmemorial y que se mantengan principalmente con el producto de sus bienes propios, sin ser socorridos por necesidad con fondos del Gobierno, de la Provincia o del Municipio, ni con repartos o arbitrios forzosos».

³⁹ Que en uno de sus Considerandos afirma: «Que en efecto, el artículo 2.º del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912, establece como condición esencial para la calificación de una Institución benéfico-docente, que ésta goce de un capital propio cuyas rentas o valores puedan ser aplicados inmediatamente a los fines de la misma»,

jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se plantea en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros...».

Y en base a asegurar este principio de seguridad jurídica, el mismo Tribunal Supremo, en Sentencia de 15 de octubre de 2012, aunque reconoce que la revisión de oficio se puede realizar en cualquier momento, al tratarse de una acción imprescriptible y en principio sin límite temporal, acaba diciendo que: «hay que tener en cuenta los límites previstos en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resultara contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes...» y sigue diciendo el Tribunal Supremo: «que es lo que ocurre en el caso de autos, ya que la solicitud de revisión se plantea 10 años después de producido el acto administrativo cuya nulidad se pretende». El Tribunal Supremo parece entender que diez años es excesivo para declarar la nulidad de un acto administrativo, dejando ya prácticamente fuera de lugar cualquier pretensión de revisión de oficio de un posible acto nulo, si el tiempo transcurrido supera ese límite.

La Administración, basándose en esta jurisprudencia, puede argumentar que no cabe ya la revisión de oficio por el tiempo transcurrido desde la fecha de la solicitud de la revisión de la Orden de clasificación y la fecha de la propia Orden.

Frente a este argumento de la Administración, ha de alegarse que es precisamente el Tribunal Supremo en sus sentencias, quien afirma que la revisión no tiene límite temporal alguno. Por tanto no es obstáculo solicitarlo muchísimos años después. Únicamente se contempla como límite a la revisión de oficio el que su ejercicio resultara contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Pero eso es algo que debe probar

quien lo aduzca⁴⁰, no quien solicite la revisión de oficio. Deberá ser, pues, la Administración la que demuestre que esta revisión de oficio que se solicita resulta contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Pero en estos casos que se están tratando, precisamente ocurre lo contrario: es la actuación de la propia Administración la que, en su día, cuando se dictó la Orden de Clasificación de una fundación erigida canónicamente y con personalidad jurídica civil, fue contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares y a la legislación vigente entonces.

Por tanto, precisamente para preservar los principios de legalidad y seguridad jurídica, debe aceptarse la revisión de oficio en estos casos sin límite temporal.

2. El desconocimiento de los conceptos jurídicos canónicos y del régimen jurídico aplicable

La Administración puede argumentar que cuando se erige canónicamente la Fundación, estaba vigente la Constitución de 1931, que, en su artículo 26 prohibía que las Órdenes o Congregaciones Religiosas pudieran ejercer la industria, el comercio o la enseñanza. Por tanto, difícilmente podría vulnerar la Orden de clasificación el derecho fundamental a la libertad religiosa, cuando en aquel momento fue, según la Administración, la autoridad eclesiástica la que vulneró la Constitución al erigir canónicamente esa fundación. La propia Administración puede presentar que aplicar el marco normativo actualmente vigente a un acto administrativo dictado hace muchos años bajo otro marco normativo distinto, supone una problemática que descontextualiza la eventual nulidad del acto.

Frente a este argumento de la Administración, puede alegarse que parece estar confundiendo lo que es una Orden o Congregación religiosa, que es a lo que se refiere el artículo 26 de la Constitución Republicana de 1931 (por cierto claramente restrictiva del derecho fundamental de libertad religiosa) con un Instituto eclesiástico no colegiado regulado en los cánones 1489 a 1494 del Código de Derecho Canónico de 1917 entonces vigente.⁴¹

⁴⁰ «Affirmanti incumbit probatio»: a quien afirma, incumbe la prueba.

⁴¹ Prescribía el canon 1489: «1. Los hospitales, orfanatos y otros institutos semejantes destinados a obras de religión o de caridad, ya espiritual, ya temporal, pueden ser erigidos por el Ordinario del Lugar, y por un decreto suyo quedar constituidos persona jurídica en la Iglesia».

Y si se hubieran erigido canónicamente estas entidades antes de la entrada en vigor del Concordato de 27 de agosto de 1953, por aplicación del artículo IV.1 automáticamente el Estado español les habría reconocido la personalidad y la plena capacidad de adquirir, poseer

No se está hablando de Congregaciones ni de Órdenes Religiosas, sino de un Instituto Eclesiástico no colegiado, con personalidad jurídica canónica y automáticamente con personalidad jurídica civil desde 1934, pero que para justificarla necesita la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Y esa inscripción se practica cuando se desee, porque la personalidad jurídica civil se posee igualmente, aunque no se pueda probar hasta su inscripción. Pero esa inscripción sólo se puede realizar después de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, que son de 1979, y después del Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, sobre fundaciones de la Iglesia Católica, y normalmente este tipo de fundaciones hace muchísimo tiempo que están intentando probar la nulidad de esta Orden de clasificación.

Pero además, en ejecución de los artículos 26 y 27 de la Constitución de 1931, se dictó la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933. Esta Ley, que es la que estaba vigente, cuando se erige canónicamente la fundación, comprende perfectamente la distinción entre Órdenes y Congregación Religiosa y los Institutos de Beneficencia. A las primeras, les dedica el Título VI (arts. 22 y siguientes) y a los segundos les dedica el Título V (art. 21). Esta misma Ley regula el régimen de bienes en el Título III (arts. 11 al 19), y es precisamente en el artículo 19 en el que dispone: «Los bienes que la Iglesia Católica adquiera después de la promulgación de esta Ley y los de las demás confesiones tendrán el carácter de propiedad privada...». Previamente en el artículo 15 había señalado: «Tendrán el carácter de bienes de propiedad privada las cosas y derechos que, sin hallarse comprendidas entre los señalados en el artículo 11, sean considerados también como bienes eclesiásticos»: Los del artículo 11 eran los templos, edificios anexos, palacios episcopales y casas rectorales, seminarios, monasterios, a los que se consideraba pertenecientes a la propiedad pública nacional.

Por tanto, una Manda Pía no es una Orden o Congregación religiosa, y además cuando se erige canónicamente, ya estaba vigente la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933, que permite la existencia de estas entidades eclesiásticas, y el que puedan tener bienes que son de propiedad privada. Los bienes han estado inscritos a nombre de la Manda Pía, y nunca a nombre de la Orden o Congregación Religiosa. No debe tampoco

y administrar toda clase de bienes. Y automáticamente, y en virtud del artículo I.4 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede, le será reconocida por el Estado la personalidad jurídica civil, aunque a tenor de la Disposición Transitoria Primera del Acuerdo, pasados tres años desde la entrada en vigor del Acuerdo, únicamente podrán justificar que tienen esa personalidad jurídica civil con el certificado de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Si no se inscriben, tendrán igualmente esa personalidad jurídica civil y esa capacidad de obrar, pero no podrán justificarla.

confundirse el ente benefactor con la entidad que reciba los beneficios de ese ente y, por supuesto, no debe confundirse una Congregación religiosa con una Manda Pía o con un Instituto eclesiástico no colegiado.

3. *La consideración durante muchos años como Fundación de beneficencia particular mixta*

La Administración suele argumentar que la Fundación ha conocido durante décadas el tratamiento que se dispensaba a las Instituciones de beneficencia particular sin que instara revisión ni modificación alguna, y ahora que ya tienen los mismos beneficios fiscales las fundaciones civiles que las religiosas es cuando solicita la revisión de oficio.

La Manda Pía fue clasificada en una época de claro sectarismo religioso, de persecución de la Iglesia Católica y de presión por parte de la Administración para su inmediata clasificación. En muchas de estas fundaciones erigidas canónicamente era evidente la compulsión ejercida por parte de las autoridades republicanas sobre los Patronatos, para proceder a su clasificación como instituciones de beneficencia y sujeción al Protectorado de la Administración civil. Además estas presiones solían ejercerse a través de los respectivos Gobiernos civiles (Junta Provincial de Beneficencia) y Ayuntamientos republicanos donde se encontraba la propia Fundación, llegando al extremo de nombrar representantes o «comisarios» de los Ayuntamientos republicanos para formar parte de los patronatos de estas fundaciones religiosas. Todas estas Fundaciones han intentado desde el principio resolver este problema legal, pero en aquellos momentos no se podía actuar de otra manera, ya que inmediatamente se ponía en marcha la maquinaria de la suspensión, destitución y remoción de los patronos.

Pero incluso en el supuesto de que hubiere sido el mismo Patronato quien solicitare la clasificación, ésta tampoco sería válida, porque si la fundación ya había sido erigida canónicamente y tuviere personalidad jurídica civil, el Patronato no tiene competencia para hacer esa petición de clasificación a la Administración, sin la correspondiente autorización de la autoridad eclesiástica. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1969 (RA 4481) afirma que en cuanto a la capacidad de disponer y administrar de estos Entes morales de inferior categoría «no cabe olvidar en cambio que este precepto dispone que el régimen jurídico a que la expresada materia debe someterse se regirá por lo concordado y que el artículo 43 del Protocolo de 1851 agrega que lo referente a personas o cosas eclesiásticas “será dirigido y administrado según la disciplina actualmente vigente”. En

idéntico sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1962 (RA 4302)».

A mayor abundamiento se produce la nulidad de la orden de clasificación si ésta hubiera sido forzada u obligada por la Administración (la Junta Provincial de Beneficencia).

Por consiguiente, una solicitud de clasificación que no fuera realizada o autorizada por la Autoridad eclesiástica competente (si la fundación hubiere sido ya erigida canónicamente), a tenor de las normas canónicas no estaría válidamente cursada, siendo de la misma manera nula la orden de clasificación, si se mantiene el respeto a los Concordatos como verdaderos Tratados Internacionales.

Y si hubiera habido algún problema al respecto, los posibles conflictos suscitados por motivo de la erección canónica y por la posterior clasificación de una fundación, debían haberse sujetado a la solución prevista en «la fuente cimera de tal “ius inter potestates”, que es cabalmente el Concordato de 27 de agosto de 1953». Así decía el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de noviembre de 1966 (Expediente número 34669). Hoy hubiera hecho referencia a los artículos VII del Acuerdo Jurídico. XVI del Acuerdo sobre Enseñanza, VII del Acuerdo sobre Asistencia Religiosa o VI del Acuerdo Económico, disponiendo todos ellos que «la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan».

No obstante los responsables de estas fundaciones desde el primer momento intentaron quitar a la entidad canónica este ropaje que le puso la Administración, pero en todo caso, lo que se discute es si en aquel momento de la clasificación, la orden se hizo correctamente o no, si se hizo respetando los derechos fundamentales o no, si se hizo respetando la legalidad vigente o no, si se hizo respetando los Acuerdos internacionales o no.

Sería absolutamente inadmisibles que actualmente la Administración arrojará la más mínima sospecha sobre el actuar de los patronos de esa fundación erigida canónicamente, tachándolo de oportunista o de ir contra sus propios actos.

4. La infracción o no del derecho de libertad religiosa

La Administración puede argumentar que cuando se adopta el acto administrativo que se pretende revisar, se encontraba en la cúspide del ordena-

miento jurídico español, otra Constitución, la de 1931, la cual también reconocía, en su artículo 27, el «derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión».

La Administración puede entender que no se trata, por tanto, de una infracción manifiesta de un derecho fundamental, ya que se está analizando desde la perspectiva de la perspectiva de la Constitución actual, lo que pugna con el principio de seguridad jurídica. La Administración puede apreciar que siempre, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, podría plantearse la nulidad de muchos actos jurídicos adoptados en el Régimen de la II República, pero también con el régimen franquista, pero podría quebrar el principio de seguridad jurídica si las Administraciones Públicas no hicieran el uso restrictivo de su potestad de revisión de oficio (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero y 13 de marzo de 1987).

Frente a este argumento de la Administración, debe decirse que siendo clara la voluntad del fundador, de constituir una fundación religiosa, habiendo procedido a dar cumplimiento a dicha voluntad las personas por él designadas en su testamento, lo que llevó al Decreto de erección canónica de la fundación, y no siendo óbice a dicha creación, la realización de actividades «caritativas», la clasificación forzada de la misma como fundación de beneficencia particular mixta, tutelada por las autoridades gubernativas, pudo suponer una vulneración del derecho fundamental de libertad religiosa.

Pero además, la Constitución española de 1978, en su Disposición Derogatoria, apartado 3.º, afirma: «Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución». La Constitución, según la Disposición Final, entró en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado⁴².

Luego desde el 29 de diciembre de 1978 la Orden de clasificación de estas fundaciones erigidas canónicamente (con personalidad canónica y civil), quedan derogadas en virtud de la Disposición Derogatoria de la Constitución española, porque claramente se oponen a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1978.

5. *La posible revocación de la Orden de clasificación*

La Administración puede argumentar que no procede la revisión de oficio, pero si se estimara que, al no existir en la legislación sectorial de fundaciones causa específica de cancelación registral por duplicidad con el Regis-

⁴² Que lo fue en el número 311, de 29 de diciembre de 1978.

tro de Entidades Religiosas⁴³, y que dicha ausencia de previsión expresa no queda enervada por aquel pronunciamiento del Tribunal Supremo y la normativa de aplicación en materia de libertad religiosa, podría eventualmente plantearse la revocación del acto administrativo, de la Orden de clasificación, claro está, siempre que quedara acreditado que, de conformidad con lo establecido en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁴⁴, aquella inscripción registral como fundación clasificada fue un acto de gravamen o desfavorable, y que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Frente a esta argumentación de la Administración, podría aducirse que sí procede la revisión de oficio atendiendo a la concurrencia de las siguientes causas de nulidad de pleno derecho: A) Acto administrativo que lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. B) Acto administrativo dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y, por congruencia, acto de contenido imposible.

Frente al argumento de la Administración de que con la revisión de oficio se podría atentar contra el principio de seguridad jurídica, puede alegarse que: A) También en el artículo 9.3 de la Constitución se garantiza el principio de legalidad, que no se respetó en la actuación de la Administración al clasificar esta fundación erigida canónicamente y con personalidad jurídica civil. B) También en el artículo 9.3 de la Constitución se garantiza el principio de jerarquía normativa, que se vulneró al no respetar los Concordatos como auténticos Tratados Internacionales ni el Código de Derecho Canónico de 1917, ni después la Disposición Derogatoria de la Constitución. C) También en el artículo 9.3 de nuestra Constitución se garantiza el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, principio que no se ha respetado en el actuar de la Administración, produciendo a la misma fundación canónica indefensión, vulnerando el artículo 24 de la Constitución, y por supuesto el artículo 16 de la misma. D) También el artículo 106 de la Constitución hace referencia a la responsabilidad de los poderes públicos señalando: «1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y

⁴³ Recuérdese que la fundación erigida canónicamente debe estar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas para poder justificar la personalidad jurídica civil que ya tiene desde el momento de su erección canónica en aquellos años en los que aún no existía el Registro de Entidades Religiosas, ni siquiera estaban en vigor los Acuerdos de 1976 y 1979 entre la Sede y el Estado español.

⁴⁴ Modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. 2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

No obstante, tanto por parte de la Administración como por parte de la fundación erigida canónicamente se puede admitir la baja de la fundación canónica en el Registro de Fundaciones estatal o autonómico, y su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, atendiendo a la naturaleza religiosa de esa fundación.

V. Plan de actuación de las fundaciones que han sido erigidas canónicamente y posteriormente clasificadas como fundaciones civiles

Todas estas fundaciones que fueron erigidas canónicamente, que tienen personalidad jurídica canónica y civil, y que posteriormente fueron clasificadas por la Administración, encontrándose sometidas a dos ordenamientos jurídicos, a dos Protectorados, han de ser tratadas con esmero y cuidado para clarificar su personalidad jurídica y el régimen jurídico al que están sometidas.

Estas fundaciones no pueden estar sujetas al Ordinario correspondiente como Protectorado de la fundación canónica, y al Ministerio o Consejería correspondientes como Protectorado, al ser clasificada como Fundación civil.

La solución idónea sería la creación de Comisiones Mixtas entre las autoridades eclesiásticas y las civiles (Administración estatal o autonómica) para proceder al esclarecimiento de su personalidad y de su patrimonio.

Pero en el supuesto de que no alcanzar estos acuerdos, por parte de las fundaciones deberían presentarse las pertinentes solicitudes de revisión de oficio de las Órdenes de clasificación, o pedir la revocación del acto administrativo, o la baja de la fundación en el Registro de Fundaciones estatal o autonómico, por estar ya inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, que es el competente para la inscripción de las fundaciones, que por su naturaleza religiosas, han sido erigidas canónicamente.

VI. Bibliografía

BENEYTO BERENGUER, R., *Fundaciones sociales de la Iglesia Católica. Conflicto Iglesia-Estado*, Edicep, Valencia, 1996.

- , *Enajenación de los bienes eclesiásticos y su eficacia civil*, Edicep, Valencia, 2006.
- , *Las fundaciones religiosas de la Iglesia Católica. Fundaciones pías autónomas*, Asociación Española de Fundaciones y CEU San Pablo, Madrid, 2007.
- , «Asociaciones y fundaciones canónicas: confusión en su personalidad jurídica civil», en *Anuario de Derecho de Fundaciones 2011*, Iustel, Madrid, 2011, 87-116.
- , «Tipología de las fundaciones pías autónomas en la diócesis de Valencia», en BENEYTO BERENGUER, R. (dir.), *Reflexión y perspectivas de futuro de las fundaciones autónomas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, 55-63.
- , «Posibilidad de inscripción de las fundaciones pías autónomas en el registro de fundaciones de la Comunitat Valenciana», en BENEYTO BERENGUER, R. (dir.), *Reflexión y perspectivas de futuro de las fundaciones autónomas*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, 129-139.
- , «Estatuto jurídico de las obras de la Iglesia como fundación civil», en BOSCH, J. (ed.), *Cuestiones actuales de derecho canónico y derecho eclesiástico del Estado* (Actas de las XXXIV Jornadas de Actualidad Canónica, organizadas por la Asociación Española de Canonistas en Madrid, 23-25 de abril de 2014), Dykinson, Madrid, 2015, 207-237.
- CAMPO IBAÑEZ, M., «Las fundaciones canónicas en España. Derecho particular diocesano y realidad social», en *Ius Canonicum* 55, 2015, 641-694.
- CASTELLÓ COLOMER, J. F., «El gobierno de las fundaciones autónomas y su vinculación efectiva con el ejecutor de todas las voluntades pías», en BENEYTO BERENGUER, R. (dir.), *Reflexión y perspectivas de futuro de las fundaciones autónomas*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, 97-106.
- CORBÍ COPOVÍ, A., «Asociaciones y fundaciones con fines de caridad según el Motu Proprio “Intima Ecclesiae natura” sobre el servicio de la caridad», en BENEYTO BERENGUER, R. (dir.), *Reflexión y perspectivas de futuro de las fundaciones autónomas*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, 129-139.
- GARCÍA VILARDELL, M. R., «Las fundaciones de la Iglesia Católica ante el ordenamiento jurídico civil: algunas consideraciones en torno a su régimen jurídico», en BENEYTO BERENGUER, R. (dir.), *Reflexión y perspectivas de futuro de las fundaciones autónomas*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, 107-127.
- HERRERA CEBALLOS, E., «Hacia la construcción de un Registro fiel reflejo de la realidad. La reforma del Registro de Entidades Religiosas», en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado* 39, 2015.