

Marco normativo de la libertad de asociación religiosa en Portugal para la Iglesia católica y para el resto de confesiones religiosas

Rosana Corral García
Universidad de A Coruña

El 22 de junio de 2001 se aprueba en Portugal la Ley 16/2001, Ley reguladora de la Libertad Religiosa. Mediante este texto se deroga expresamente³⁵⁴ la normativa anterior existente sobre el particular: Ley 4/1971, de 21 de agosto y el Decreto que la complementaba, 216/1972, de 27 de junio. Sin embargo, no todas las previsiones legales relativas al ejercicio del derecho de libertad religiosa se encontraban en dichos textos. Por el contrario, se mantiene vigente el Concordato³⁵⁵ celebrado con la Iglesia católica en 1940 –reformado en 1975– por su carácter de Tratado Internacional, constituyendo éste una obligación que el Estado luso no podría derogar unilateralmente aunque quisiera³⁵⁶ y reuniendo ciertas disposiciones que habrán de incidir necesariamente en la delimitación del contenido esencial del citado derecho de libertad religiosa.

Precisamente, uno de los asuntos que mayores dificultades planteaba la preconstitucional Ley 4/1971 consistía en el reconocimiento estatal de las confesiones religiosas³⁵⁷. Tanto es así que, los requisitos establecidos administrativamente³⁵⁸ en el

³⁵⁴ Art. 62 de la Ley 16/2001.

³⁵⁵ Art. 58 de la Ley 16/2001.

³⁵⁶ Conviene poner de manifiesto que los trabajos en aras de la revisión concordataria han sido iniciados por la Asamblea de la República, resolución 39/2000, 6/4º.

³⁵⁷ Base XII de la Ley 4/1971: *1.- São consideradas religiosas as associações ou institutos conostituídos ou fundados com o fim principal da sustentação do culto de uma confissão religiosa já reconhecida ou qualquer outra actividade especificamente religiosa, desde que se constituam de harmonia com as normas e disciplina da respectiva confissão. 2.- As associações ou institutos religiosos adquirem personalidade jurídica mediante o acto de registo da partida da confissão religiosa reconhecida; a participação será apresentada e o registo efectuado nos termos que em regulamento forem fixados. 3.- Em caso de modificação ou extinção da associação ou instituto, far-se-á participação e registo nos termos estabelecidos para a sua constituição.*

³⁵⁸ Son los establecidos en el artículo 5 del Decreto 216/1972: *1.- A participação de constituição de associações ou institutos religiosos, para efeito do seu reconhecimento, nos termos do nº2 da base XII da Lei nº 4/71, será efectuada pelo órgão competente da confissão religiosa a que pertençam e dirigida ao Ministro da Justiça, e deverá conter: a) A identidade do participante, com menção da qualidade que lhe confere competência para a participação; b) A denominação da associação ou instituto e a confissão religiosa a que pertence; c) Os seus fins específicos, a sua sede e o âmbito territorial da sua actividade; d) Os seus órgãos directivos. 2.- A participação será instruída com os seguintes documentos: a) Título constitutivo da associação ou instituto; b) Estatutos respectivos,*

desarrollo de esa ley obstaculizaban de tal modo la adquisición de la personalidad jurídica que ninguna confesión, a excepción de la Iglesia católica, había podido acceder a dicho régimen normativo con anterioridad a la Revolución de 1974³⁵⁹. Consecuentemente, lo mismo ocurría con las asociaciones caracterizadas por sus fines religiosos o creadas según las normas de una confesión religiosa³⁶⁰.

Con la instauración de las nuevas coordenadas políticas impulsadas a partir de 1974 – de las que derivará la vigente Constitución de 1976–, el Decreto-Ley 594/1974, de 7 de noviembre, liberaliza la situación preexistente al permitir que la legislación general destinada a regular la constitución de asociaciones civiles se aplique también a las asociaciones religiosas; sin embargo, no se hace distinción alguna entre las comunidades religiosas y las posibles instituciones por ellas creadas o las federaciones en que se asocien³⁶¹.

Por el contrario, el ordenamiento jurídico luso ya permitía el asociacionismo religioso desde 1940, en virtud de los preceptos concordatarios, cuando se trataba de asociaciones u organizaciones de la Iglesia católica. Este régimen particular es el que se mantiene en la actualidad de forma específica para una sola confesión religiosa por tratarse de normas derivadas de un Tratado Internacional. Sin embargo, es significativo el hecho de que la Iglesia católica –que continúa siendo sociológicamente mayoritaria en Portugal³⁶²– haya intervenido directamente en la elaboración de una Ley de Libertad Religiosa que, si bien en principio no le afecta al no poder ésta modificar el texto concordatario, podría tener una mayor relevancia si se diese el caso de una revisión concordataria en la que se tuviesen en cuenta tales disposiciones³⁶³.

De este modo, lo que ocurre en Portugal, es que la regulación sobre las asociaciones y fundaciones religiosas parte necesariamente de una duplicidad de regímenes en cuya aprobación han mediado más de sesenta años: el concordatario –de 1940, pues la reforma de 1975 afecta únicamente a cuestiones matrimoniales³⁶⁴– para las asociaciones o fundaciones dependientes de la Iglesia católica y el régimen legal interno del año 2001 para todas aquellas otras disciplinadas por comunidades religiosas distintas de la Iglesia católica.

Así pues, veremos la regulación de la libertad de asociación religiosa de uno y otro textos normativos y, más concretamente, la forma en que se ha previsto la adquisición de

quando distintos daquele título; c) Documento comprovativo de a constituição obedecer às normas e disciplina da confissão religiosa a que pertença a associação ou o instituto, emitido pelos órgãos competentes dessa confissão.

³⁵⁹ Cfr. MINISTERIO DA JUSTIÇA, *Liberdade Religiosa – Proposta de Lei apresentada à Assembleia da República*. Lisboa, 1999. Pág. 20.

³⁶⁰ Sobre las disposiciones relativas al asociacionismo religioso en la Ley de 1971, LEITE, A., “A proposta de Lei sobre a Liberdade Religiosa”, *Brotéria, cultura e informação*. Vol. 90, nº 7, 1970. Pág. 475 y ss. También de este autor con relevancia sobre el particular: IBIDEM, “A religião na nova Constituição portuguesa”, *Brotéria, cultura e informação*. Vol. 105, nº 5, 1977. Pág. 483 y ss.

³⁶¹ IBID. Pág. 22.

³⁶² También en Italia, Estado con población mayoritariamente católica, se estaba elaborando simultáneamente una Ley de Libertad Religiosa. Vid. ROSSELL GRANADOS, J., “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y los proyectos italiano y portugués: un análisis comparativo”, *A.D.E.E.*, Vol. XVI, 2000. Pág. 341 y ss.

³⁶³ Sobre la modificación concordataria, vid. nota 3.

³⁶⁴ En concreto, únicamente introduce la posibilidad de disolución por divorcio de los matrimonios canónicamente celebrados.

personalidad jurídica. Comenzaremos cronológicamente por el Concordato para, a partir de éste, ver la evolución sufrida y plasmada en el año 2001. En los artículos tres y cuatro del mismo se contienen las siguientes disposiciones:

Art. III: A Igreja Católica em Portugal pode organizar-se livremente de harmonia com as normas do Direito Canónico, e constituir por essa forma associações ou organizações a que o Estado reconhece personalidade jurídica.

O reconhecimento por parte do Estado da personalidade jurídica das associações, corporações ou institutos religiosos, canonicamente erectos, resulta da simples participação escrita à Autoridade competente feita pelo Bispo da diocese onde tiverem a sua sede, ou por seu legítimo representante.

Em caso de modificação ou de extinção proceder-se-á do mesmo modo que para a constituição, e com os mesmos efeitos.

Art. IV: As associações ou organizações a que se refere o artigo anterior, podem adquirir bens e dispor deles nos mesmos termos por que o podem fazer, segundo a legislação vigente, as outras pessoas morais perpétuas, e administram-se livremente sob a vigilância e fiscalização da competente Autoridade eclesiástica. Se, porém, além de fins religiosos, se propuserem também fins de assistência e beneficência em cumprimento de deveres estatutários ou de encargos que onerem heranças, legados ou doações, ficam, na parte respectiva, sujeitas ao regime instituído pelo direito português para estas associações ou corporações, que se tornará efectivo através do Ordinário competente e que nunca poderá ser mais gravoso do que o regime estabelecido para as pessoas jurídicas da mesma natureza.

La reciente Ley de Libertad Religiosa portuguesa, por su parte, nos ofrece una regulación mucho más difusa³⁶⁵, por lo que será necesario hilar las referencias hechas en varios artículos para llegar a tener una idea lo suficientemente clara del régimen jurídico propuesto para las asociaciones religiosas:

Art. 8: A liberdade de consciência, de religião e de culto compreende o direito de: ... f) Reunir-se, manifestar-se e associar-se com outros de acordo com as próprias convicções em matéria religiosa, sem outros limites além dos previstos nos artigos 45º e 46º da Constituição.

Art. 22,3: As igrejas e demais comunidades religiosas inscritas podem com autonomia fundar ou reconhecer igrejas ou comunidades religiosas de âmbito regional ou local, institutos de vida consagrada e outros institutos, com a natureza de associações ou de fundações, para o exercício ou para a manutenção das suas funções religiosas.

Art. 33: Podem adquirir personalidade jurídica pela inscrição no registo das pessoas colectivas religiosas, que é criado no departamento governamental competente: ... c) Os institutos de vida consagrada e outros institutos, com a natureza de associações ou de fundações, fundados ou reconhecidos pelas pessoas colectivas referidas nas alíneas a) e b) para a prossecução dos seus fins religiosos; d) As federações ou as associações de pessoas colectivas referidas nas alíneas anteriores.

Art. 44: As associações e fundações com fins religiosos podem ainda adquirir personalidade jurídica nos termos previstos no Código Civil para as pessoas colectivas

³⁶⁵ Cfr. MIRANDA, J., "A liberdade religiosa em Portugal e o anteprojecto de 1997", *Direito e Justiça*. Vol. 12, 1998. Pág. 21 y ss.

privadas, ficando então sujeitas às respectivas normas, excepto quanto à sua actividade com fins religiosos.

Visto el punto de partida normativo, trataremos de referirnos a dos cuestiones esenciales sobre el asociacionismo religioso ya sea católico o no católico: a.- La forma de constitución y reconocimiento por el Estado de las asociaciones religiosas y; b.- Las peculiaridades en su funcionamiento una vez que les ha sido reconocida la personalidad jurídica ante los poderes públicos estatales.

De forma general, la adquisición de la personalidad jurídica por parte de las asociaciones abarca un amplio panorama de posibilidades dependiendo de si la legislación del Estado remite a sistemas comunes, o bien ha previsto un conjunto de normas especiales referidas sólo a un determinado tipo de asociaciones, como pueden ser las de carácter religioso³⁶⁶. Además, a ello hay que añadir la posibilidad de que el propio ordenamiento confesional contenga disposiciones propias sobre la constitución de una asociación con fines religiosos. Teniendo en cuenta estas premisas, veremos a continuación cuáles son las disposiciones legales destinadas a las asociaciones o fundaciones católicas en contraposición con aquéllas otras de confesiones diversas.

A.- En Portugal, en el régimen previsto para la Iglesia católica, el reconocimiento de la personalidad jurídica a las asociaciones por ella fundadas resulta de un sencillo trámite de notificación de su constitución canónica a las autoridades civiles. Es decir, el único requisito exigido para el reconocimiento se trata de una comunicación, que ha de ser escrita, efectuada por el Obispo o por su representante. En los mismos términos se expresa el Concordato para los casos de modificación o extinción. En otras palabras, se trata de un reconocimiento cuasi-automático, en el que el Estado se limita a constatar la existencia de las mínimas exigencias formales. La constitución de la asociación o fundación ha tenido lugar siguiendo las directrices del derecho canónico y el Estado, a *posteriori*, les otorga plena eficacia jurídica civil o, lo que es lo mismo, cuando el Estado portugués interviene, ya las asociaciones u organizaciones de la Iglesia católica están constituidas según las normas del Derecho canónico³⁶⁷.

Existe otra cuestión relativa al momento constitutivo de las asociaciones canónicas sobre el que merece la pena detenerse: en el momento de la firma del Concordato, año 1940, estaba en vigor el Código de Derecho Canónico de 1917, mientras que en la actualidad la normativa canónica se recoge en el Código de 1983. El hecho de haberse producido una reforma legislativa a tan alto nivel no supone variación alguna en los preceptos concordatarios ni en su aplicación. Sin embargo, el cambio ha supuesto variaciones en los posibles tipos de asociaciones canónicas, que hoy en día pueden ser públicas o privadas³⁶⁸. Las asociaciones públicas obtienen su personalidad jurídico-canónica a través de un decreto formal de erección;

³⁶⁶ Cfr. MOSQUERA MONELOS, S., *La libertad religiosa ante la creación jurídica de ONGs: su naturaleza jurídica en derecho español y comparado*. Tesis doctoral inédita cuyo acto de lectura y defensa tuvo lugar de la Facultad de Derecho de A Coruña el 13 de julio de 2001.

³⁶⁷ Cfr. GOMES DA SILVA MARQUES, J.A., "Associações e organizações da Igreja (Artigos III, IV-1ª parte)", en *A Concordata de 1940 Portugal-Santa Sé*. Lisboa, 1993. Pág. 126. Se puede ver el mismo artículo actualizado en IBIDEM, "Associações e organizações", en *Concordata entre a Santa Sé e a República portuguesa*. Coimbra, 2001. Págs. 95 y ss.

³⁶⁸ En el C.I.C. de 1917, artículo 700, podían ser órdenes terceras seculares, cofradías y uniones pías.

mientras que las asociaciones privadas la adquieren mediante un acto administrativo de la autoridad eclesiástica competente, después de haber aprobado sus estatutos³⁶⁹.

Literalmente, la redacción del Concordato se refiere a las asociaciones *canónicamente erectas*, por lo que, en sentido estricto, sólo aquellas que hayan obtenido formalmente un decreto de erección serían adecuadas para su transposición al orden civil. Sin embargo, GOMES DA SILVA MARQUES³⁷⁰ opina que tal remisión debe entenderse hecha de forma genérica a la personalidad jurídico-canónica de las asociaciones, con independencia de la concurrencia o no del decreto de erección. En efecto, entendemos que es correcta esta apreciación al considerar la erección canónica en términos genéricos y sustantivos, y no restringidos y formales. Ello es así porque el uso de las palabras debe entenderse efectuado en sus acepciones comunes y no distinguir allá donde la ley no distingue.

En cuanto al régimen de funcionamiento de las asociaciones religiosas católicas en la esfera estatal, el artículo IV del Concordato las equipara a las personas morales perpetuas, permitiéndoles la misma capacidad que a éstas en lo que respecta a la adquisición y disposición de bienes, mientras que la administración se somete únicamente a las Autoridades eclesiásticas. Sin embargo, en ciertos casos en que los fines no se adecuan a los estrictamente religiosos, se regirán por las normas del derecho portugués, hechas efectivas por el Ordinario competente. Dicho de otro modo, en la actuación cotidiana de las asociaciones y fundaciones católicas, continúa siendo de aplicación el derecho canónico ya empleado en su constitución, a no ser en determinados supuestos en los que será aplicable el derecho estatal si bien, en cualquier caso, éste se hará efectivo a través de las autoridades eclesiásticas, en quien recae exclusivamente su administración.

En cualquier caso, el derecho estatal aplicable, que anteriormente había establecido importantes limitaciones al ejercicio de la facultad de adquirir y enajenar bienes inmuebles cuando se trataba de asociaciones, resulta que en la actualidad termina por remitir al derecho canónico en la mayoría de las ocasiones al exigirse la autorización de la autoridad eclesiástica competente³⁷¹.

B.- Veamos ahora la situación creada por la Ley 16/2001, de Libertad Religiosa, para el resto de las comunidades religiosas distintas de la católica. En cuanto a la constitución de asociaciones o fundaciones, se prevén dos situaciones diversas: a.- que la asociación o fundación haya sido creada por una Iglesia o comunidad religiosa, ya sea de ámbito nacional, regional o local³⁷²; b.- que la asociación o fundación haya sido creada por personas privadas o particulares³⁷³. Según nos encontremos ante uno u otro caso, su reconocimiento estatal y adquisición de personalidad jurídica será diverso.

En el primer caso, es necesario el acceso al registro de las personas colectivas religiosas, cuyos requisitos se regulan en el artículo 34 de la Ley 16/2001; en el segundo, la

³⁶⁹ Cfr. GOMES DA SILVA MARQUES, J.A., "Associações e organizações...", ob.cit. Pág. 128.

³⁷⁰ Cfr. GOMES DA SILVA MARQUES, J.A., "Associações e organizações...", ob.cit. Pág. 128.

³⁷¹ Cfr. GOMES DA SILVA MARQUES, J.A., "Associações e organizações...", ob.cit. Pág. 131.

³⁷² Art. 33 de la Ley 16/2001.

³⁷³ Art. 44 de la Ley 16/2001.

personalidad jurídica se adquiere según los términos relativos a las personas colectivas privadas previstos en el Código Civil portugués³⁷⁴.

Según la ya citada publicación del Ministerio de Justicia relativa a la Propuesta de Ley, están previstas cuatro posibilidades para el ejercicio de la libertad de asociación en el ámbito religioso³⁷⁵ dependientes de la realidad social y de la voluntad de las personas³⁷⁶: a.- Reuniones o asociaciones de un grupo de personas con fines religiosos pero sin personalidad jurídica –art. 8,f) de la Ley-; b.- Comunidades o asociaciones de personas con fines religiosos acogidas al estatuto de las asociaciones civiles –art. 44 de la Ley-; c.- Iglesias y comunidades inscritas como personas colectivas religiosas –art. 33 a 36 de la Ley-; d.- Iglesias y comunidades inscritas radicadas en el país –art. 37 de la Ley-. En lo que aquí interesa, ni el primer caso, pues carece de personalidad jurídica³⁷⁷; ni el último, en el que la diferencia con los supuestos anteriores estriba en la posibilidad de ciertas formas específicas de cooperación con el Estado, serán objeto de análisis. En cuanto a los restantes, se trata de los dos ya enunciados en el párrafo precedente.

Esta dualidad supone que, si la asociación ha sido creada por una confesión religiosa, el tratamiento legal aplicable es el mismo que el de las propias confesiones religiosas, con toda la normativa especial existente; por el contrario, si la asociación de fieles es particular, habrán de acogerse a la regulación general. A mayor abundamiento, mientras que en el primer caso es de suponer que la confesión religiosa que ha creado la asociación ha aplicado las normas de su propio derecho confesional, en el segundo, únicamente es posible el empleo de los preceptos estatales. Aún así, la diferencia entre el primero de los supuestos con las previsiones concordatarias para las asociaciones católicas es sustancial. Mientras que en el caso de una asociación católica el pleno reconocimiento de su personalidad jurídica es, recordemos, cuasi-automático –comunicación escrita del Obispo a las Autoridades civiles-, cuando hablamos del acceso al registro de una asociación no católica son necesarios, además de sus estatutos, una completa documentación sobre otros particulares –nombre, constitución en Portugal, sede en Portugal, fines religiosos, bienes patrimoniales, composición y funcionamiento de sus órganos, disposiciones sobre su extinción, poderes de sus representantes, identificación de los titulares de sus órganos...-.

Con respecto al funcionamiento de las asociaciones no católicas, no hay ningún precepto específico en la Ley 16/2001, más allá de la genérica disposición contenida en el artículo 43 sobre las personas colectivas religiosas: *A capacidade das pessoas colectivas*

³⁷⁴ Sobre las exigencias pasadas y presentes del Código Civil para reconocer personalidad jurídica a las asociaciones, vid. GOMES DA SILVA MARQUES, J.A., “Associações e organizações...”, ob. cit. Págs. 122-124. En la actualidad, tras la reforma habida en 1974, es necesario el depósito del acto de constitución –plasmado en escritura pública- y de los estatutos, tras la previa publicación en el *Diário do Governo* y en uno de los periódicos más leídos de la región.

³⁷⁵ Cfr. ALMEIDA LOPES, J.J., “Lei de Liberdade Religiosa Portuguesa. Comparação com a Lei Orgânica de Liberdade Religiosa Espanhola”, *XIX Jornadas de la Asociación española de canonistas*. Salamanca, 2000. Pág. 483 y ss. En el mismo sentido, HARO SABATER, J.M., “El Anteproyecto de Ley de Libertad Religiosa de Portugal y el régimen jurídico de las confesiones religiosas”, *A.D.E.E.* Vol. XV, 1999. Pág. 476.

³⁷⁶ Cfr. MINISTERIO DA JUSTIÇA, *Liberdade religiosa...* op.cit. Pág. 62.

³⁷⁷ Cfr. ROSSELL GRANADOS, J., (“La Ley Orgánica de Libertad Religiosa...” op.cit. Pág. 390.) quien destaca la similitud del proyecto de Ley portugués con el italiano a efectos de adquisición de personalidad jurídica por parte de las asociaciones y fundaciones con fines religiosos.

*religiosas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins; aunque existe alguna referencia específica, esencialmente en materia fiscal y tributaria, como en el artículo 32,2: *As pessoas colectivas religiosas inscritas estão igualmente isentas do imposto municipal de sisa e sobre as sucessões e doações ou quaisquer outros com incidência patrimonial substitutivos destes, quanto: ... b) Aos actos de instituição de fundações, uma vez inscritas como pessoas colectivas religiosas.**

En el resto de cuestiones que hayan de resolverse a lo largo de la vida asociativa, especialmente cuando se trate de personas colectivas privadas, puede entenderse que existe una remisión en abstracto a la normativa sobre asociaciones siempre y cuando la propia Ley de Libertad Religiosa u otra norma particular no hayan dispuesto lo contrario. En el fondo, se presupone la inexistencia de un adecuado ordenamiento jurídico confesional capaz de regir la actividad de las asociaciones –a no ser el de la Iglesia católica que, como hemos visto, está sujeto a un tratamiento diferenciado–, por lo que la aplicabilidad de las disposiciones civiles no supondría nada más que la integración de ese vacío legal.

En definitiva, la Ley 16/2001, de Libertad Religiosa, ha supuesto un constatable avance en el ámbito del reconocimiento de las asociaciones de carácter religioso, superando la remisión a la normativa civil genérica sobre asociaciones. A pesar de ello, continúan existiendo diferencias cualitativas entre el régimen legal dispuesto para la Iglesia católica y el previsto para el resto de confesiones religiosas. Los motivos son varios: a.- la inderogabilidad de forma unilateral de los compromisos internacionales adquiridos concordatariamente; b.- la constatación de un altísimo porcentaje de población católica, aproximadamente un ochenta por ciento, y; c.- la participación de la Iglesia católica en la elaboración de la Ley, hecho que, interpretado junto con las previsiones de modificación del Concordato, no permite descartar una futura aplicación del recién estrenado régimen legal a la Iglesia católica.