

Los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación: análisis histórico y régimen jurídico conjunto

María del Mar Rojas Buendía

Tesis depositada en cumplimiento parcial de los requisitos para el grado
de Doctor en Derecho

Universidad Carlos III de Madrid

Directores:
Francisco Javier Ansuátegui Roig
Óscar Celador Angón

Noviembre 2006

Esta tesis se distribuye bajo licencia “Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada”.



ÍNDICE DE ABREVIATURAS

A.A.E.	Acuerdo de Asuntos Económicos
A.A.J.	Acuerdo de Asuntos Jurídicos
A.N.	Audiencia Nacional
A.Nac.	Asamblea Nacional
B.J.C.	Boletín de Jurisprudencia Constitucional
B.O.C.G.	Boletín Oficial de las Cortes Generales
B.O.E.	Boletín Oficial del Estado
C.C.	Código Civil
C.co.	Código de Comercio
CDO.	Considerando
C.E.	Constitución Española
C.E.D.H.	Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales)
C.I.E.	Comisión Islámica de España
C.P.	Código Penal
C.V.II	Concilio Vaticano II
D.	Decreto
D.G.A.R.	Dirección General de Asuntos Religiosos
D.A.	Disposición Adicional
D.D.	Disposición Derogatoria
D.F.	Disposición Final
DD.FF.	Derechos fundamentales
D.S.C	Diario de Sesiones del Congreso
D.T.	Disposición Transitoria
D.U.D.H.	Declaración Universal de Derechos Humanos
E.M.	Exposición de Motivos
F.C.I.E.	Federación de Comunidades Israelitas de España
F.E.R.E.D.E.	Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España
F. J./Jcos.	Fundamento Jurídico/Fundamentos Jurídicos
I.S.	Impuesto de Sociedades
I.V.A.	Impuesto de Valor Añadido
L.	Ley (ordinaria)
L.A.	Ley de Asociaciones
L.C.O.C.R	Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas
L.I.S.	Ley de Impuesto de Sociedades
L.I.S.D.	Ley de Impuesto de Sociedades y Donaciones
L.L.R.	Ley de Libertad Religiosa
L.M.	Ley de Mecenazgo
L.O.	Ley Orgánica
L.O.D.A	Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación
L.O.L.R	Ley Orgánica de Libertad Religiosa
L.O.P.P.	Ley Orgánica de Partidos Políticos
L.O.T.C.	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
L.S.A.	Ley de Sociedades Anónimas

R.D.	Real Decreto
R.E.R	Registro de Entidades Religiosas
R.G.A./R.N.A.	Registro General/Nacional de Asociaciones
R.R.E.R.	Reglamento Registro de Entidades Religiosas
R.O.	Real Orden
S.T.E.D.H.	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
T.C.	Tribunal Constitucional
T.E.D.H.	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
T.S.	Tribunal Supremo

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LIBERTAD DE CONCIENCIA
Y ASOCIACIÓN: ANÁLISIS HISTÓRICO Y RÉGIMEN JURÍDICO CONJUNTO**

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
CAPÍTULO I: PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ASOCIACIÓN	7
I. INTRODUCCIÓN	7
II. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE CONCIENCIA	9
1. Consideraciones iniciales	9
1.1. Los principios generales	11
1.2. Los principios específicos	13
2. La configuración jurisprudencial de la libertad de conciencia	23
3. La interpretación doctrinal de la libertad de conciencia	30
3.1. Concepto	32
3.2. Teorías	33
4. Recapitulación	38
III. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN	40
1. La indeterminación terminológica del derecho de asociación	40
2. Cuestiones de régimen jurídico	44
2.1. Definición y concepto	46
2.2. Las dimensiones pública y privada del derecho de asociación	54
3. Recapitulación	56

IV.	DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA Y CONCEPTO DE «PERSONA JURÍDICA»	59
	1. Consideraciones iniciales	59
	2. La configuración legal de las personas jurídicas	59
	3. La configuración jurisprudencial de las personas jurídicas	69
	4. La configuración doctrinal de las personas jurídicas	75
	4.1. Concepto	75
	4.2. Las teorías de la personalidad jurídica	77
	4.2.1. Consideraciones iniciales	77
	4.2.2. La teoría de la personalidad ficción	80
	4.2.3. La teoría de la personalidad real	83
	4.3. Las teorías del derecho subjetivo	86
	4.3.1. Consideraciones iniciales	86
	4.3.2. La doctrina española	87
	4.3.3. Otras teorías	90
	4.3.4. La persona jurídica como titular de derechos y obligaciones	92
	5. Recapitulación	95
V.	LA DIVERSIDAD TERMINOLÓGICA Y CONCEPTUAL DE LOS GRUPOS RELIGIOSOS	96
	1. Introducción	96
	2. Concepto	97
	3. La conformación terminológica de los grupos religiosos	97
	3.1. Consideraciones iniciales	97
	3.2. La configuración constitucional de los grupos religiosos	98
	3.3. La configuración administrativa: el control administrativo	102
	3.4. La configuración jurisdiccional: el control judicial	104
	3.5. La configuración doctrinal de los grupos religiosos	106
	3.5.1. Consideraciones iniciales	106
	3.5.2. Las confesiones religiosas	107
	3.5.3. El Derecho de asociación: Los grupos ideológicos y religiosos	109
	4. Recapitulación	114
VI.	APORTACIONES DEL ANÁLISIS TERMINOLÓGICO Y CONCEPTUAL	115
CAPÍTULO II: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ASOCIACIÓN EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL DE LOS SIGLOS XIX Y XX (1812-1978)		119
I.	INTRODUCCIÓN	119
II.	CONFESIONALIDAD DOCTRINAL ESTATAL E INTOLERANCIA RELIGIOSA. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN	125
	1. Marco histórico-constitucional	125
	2. La Constitución de 1812	127

3.	La Constitución de 1837	137
4.	La Constitución de 1845	140
5.	El Concordato de 1851	142
6.	Los Proyectos Constitucionales de 1852 y 1856	148
7.	Recapitulación	152
III.	LAICISMO Y LIBERTAD DE CULTOS. POSITIVACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN	154
1.	Marco histórico-constitucional	154
2.	El Decreto de 20 de noviembre de 1868	158
3.	La Constitución de 1869	160
4.	El Proyecto Constitucional de 1873	165
5.	Recapitulación	166
IV.	RECONOCIMIENTO Y RETROCESO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ASOCIACIÓN ...	168
1.	Marco histórico-constitucional	168
2.	La Constitución de 1876	171
3.	Los Proyectos de Ley de 1881 y 1883	178
4.	La Ley de Asociaciones de 1887	182
5.	La situación legal de los grupos ideológicos y religiosos entre 1887-1923	190
6.	El Real Decreto de 10 de marzo de 1923	204
7.	Recapitulación	207
V.	IGUALDAD Y LAICISMO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA	209
1.	Marco histórico-constitucional	209
2.	La cuestión religiosa	210
3.	El régimen asociativo	215
4.	La Constitución de 1931	221
5.	La Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1933	227
6.	El Decreto de 27 de julio de 1933	233
7.	Recapitulación	235
VI.	EL MODELO FRANQUISTA	238
1.	Marco histórico-político	238
2.	Las Leyes Fundamentales	239
3.	El Concordato de 1953	242
4.	El Concilio Vaticano II	245
4.1.	Finalidad	245
4.2.	Contenido	245
4.3.	Las repercusiones universales	248
4.4.	Las repercusiones en España	250
5.	La Ley de Asociaciones de 1964	254
6.	La Ley sobre el Derecho de Asociación Política de 1976	258
7.	La Ley de Libertad Religiosa de 1967	261
8.	Recapitulación	267

VII.	APORTACIONES DEL ANÁLISIS HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL ...	269
	CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS IDEOLÓGICOS Y RELIGIOSOS EN EL DERECHO VIGENTE	270
I.	INTRODUCCIÓN	270
II.	EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS GRUPOS IDEOLÓGICOS	274
	1. Consideraciones iniciales	274
	2. La configuración legal de los grupos ideológicos	276
	3. Presupuestos normativos	285
	3.1. Los Partidos Políticos	285
	3.1.1. La finalidad de los partidos políticos	287
	3.1.2. La inscripción registral	290
	3.2. Los Sindicatos	296
	3.2.1. La finalidad de los sindicatos	297
	3.2.2. La inscripción registral	301
	4. Presupuestos doctrinales: grupos de configuración legal	302
	5. Recapitulación	306
III.	EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS GRUPOS RELIGIOSOS	309
	1. Consideraciones iniciales	309
	2. El Estatuto jurídico de los grupos religiosos: La Ley Orgánica de Libertad Religiosa	313
	3. El Registro General de Asociaciones y el Registro de Entidades Religiosas	315
	3.1. Las entidades religiosas y el Registro General de Asociaciones	319
	3.2. Las entidades religiosas y el Registro de Entidades Religiosas	323
	3.3. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su incidencia en el Registro de Entidades Religiosas: análisis de la Sentencia 46/2001	326
	3.4. Régimen de excepciones registrales	333
	4. Los efectos de la inscripción registral y de la «no inscripción»	339
	4.1. Consideraciones iniciales	339
	4.2. La autonomía normativa	342
	4.3. La participación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa	344
	4.4. Los Acuerdos y Convenios de cooperación	345
	5. La personalidad jurídica y los fines religiosos	348
	5.1. Consideraciones iniciales	348
	5.2. La delimitación de los fines religiosos	353
	5.3. Los efectos inmediatos del reconocimiento de la personalidad jurídica	361
	5.3.1. La capacidad jurídica civil	361
	5.3.2. El régimen fiscal y tributario	362
	6. Los límites registrales	365
	6.1. Consideraciones iniciales	365
	6.2. Configuración doctrinal	369
	6.3. Configuración jurisprudencial	372

7. Recapitulación	376
IV. APORTACIÓN DEL ANÁLISIS POSITIVO DE LOS GRUPOS IDEOLÓGICOS Y RELIGIOSOS	381
CONCLUSIONES GENERALES	384
SÍNTESIS DEL MODELO CONSTITUCIONAL VIGENTE	390
ESQUEMA-RESUMEN: MODELOS DE ESTADO CONSTITUCIONAL	393
ÍNDICE DE TEXTOS LEGALES	398
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA	404
BIBLIOGRAFÍA	409

INTRODUCCIÓN GENERAL

El objeto de este estudio es el análisis conjunto del régimen jurídico de los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación a través del examen de los modelos de Estado Constitucional que, a lo largo de los siglos XIX y XX, constituyen en España un paradigma concreto de relación Estado-Iglesia. Estos modelos instauran una manera determinada de regular la libertad de conciencia y el derecho de asociación; ofreciendo, al mismo tiempo, distintas formas de entender la conexión entre ambos derechos. La sistematización de las disposiciones constitucionales y las normas que desarrollan estas dos libertades nos permitirá conocer el *substrato ideológico* de cada modelo político, además de revelarnos el *régimen jurídico* que se aplica a los grupos con fines ideológicos, políticos y religiosos.

Esta investigación nos lleva a revisar la evolución histórica de los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación, cuyo examen tiene lugar desde las doctrinas ideológicas liberal, democrática y social, que fundamentan sucesivos modelos de Estado de Derecho en nuestro país como formas históricas del Estado sometidas a control jurídico¹; por cuanto se trata de ideologías que contribuyen a su significado y contenido², al influir directamente sobre cada Constitución en el momento de ser elaboradas. De ahí que las libertades individuales y los derechos sociales sean dos categorías de derechos que responden «a dos formas contrapuestas de concebir, ejercer y tutelar los derechos de la persona en dos modelos distintos de organización política»³. El primer modelo ideológico interpreta los derechos de libertad como derechos

¹ Vid. DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1981.

² Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, (con la col. de ASÍS ROIG, R. de., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., LLAMAS CASCÓN, A., Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., Madrid, 1995, pp. 199-204.

³ PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 213.

individuales, cuya tutela se logra mediante la predisposición de los poderes públicos a no obstaculizar su ejercicio⁴. Las libertades que salvaguarda el segundo modelo, son libertades «con» los demás ciudadanos y «en» un contexto histórico y social concreto. Su reconocimiento requiere la acción positiva de los poderes públicos, encaminada a remover los obstáculos que impiden el desarrollo de la personalidad de los sujetos⁵.

La hipótesis principal del estudio se centra en la idea de que dentro del contexto político y social que cada aportación ideológica contribuye a instituir, los grupos religiosos se ven particularmente afectados por un régimen jurídico de carácter especial, o por un régimen jurídico de carácter general; que coincide, siempre que el modelo de Estado constitucional es confesional, con la aplicación de un régimen especial y privilegiado para la Iglesia católica, y de un régimen común para las demás confesiones religiosas. Y cuando el modelo de Estado es laico, con la aplicación generalizada de un Derecho común, que concurre con el régimen asociativo, para todas las confesiones religiosas; pues el principio de laicidad prevalece sobre el de libertad religiosa configurándose, no obstante, como un límite a la actuación del Estado y no como un límite de la libertad de conciencia. Se trata de transmitir, por tanto, que la aplicación de un régimen jurídico especial o de un régimen jurídico general o común afecta, precisamente, al pleno ejercicio del derecho de libertad de conciencia. En concreto, repercute en la igualdad y la libertad de sus titulares (individuos y grupos).

A partir de estas consideraciones iniciales, nos proponemos ofrecer las principales líneas de trabajo sugeridas en torno a este tema, centradas, por una parte, en el análisis

⁴ Se trata del modelo de *Estado de Derecho liberal* basado en el «principio de subsidiariedad»; es decir, en la sustitución del Estado por la iniciativa privada de los ciudadanos «a la que suple cuando no es suficiente», vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad*, (col. M.^a C. Llamazares Calzadilla), 2.^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 388; el cual debe procurar sólo «no empeorar las condiciones de vida de los ciudadanos», vid. ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 1997, p. 56; promocionando directamente la igualdad y la libertad, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.^a ed.), op. cit., p. 387.

⁵ En el modelo de *Estado de Derecho social* «[l]a libertad [...] constituye una tarea a realizar a través de la satisfacción de las necesidades básicas y del despliegue de las capacidades y potencialidades humanas en que se concreta el libre desarrollo de la personalidad», vid. PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, op. cit., p. 214; de naturaleza prestacional, este modelo debe también *mejorar* las condiciones de vida de los ciudadanos; es decir, «debe no sólo no suponer para los ciudadanos una desventaja, sino también ser una ventaja», [idea de L. Ferrajoli (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, prefazione di N. Bobbio, Laterza, Roma, 1990)], cit. en ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, op. cit., p. 55, (nota al pie de pág. n.º 112); es decir, que se traduzca en

de las relaciones que tienen lugar entre el Estado y las confesiones religiosas, y el Estado y los grupos ideológicos, con el fin de responder a cuestiones como: ¿qué posición adopta el Estado español ante el fenómeno religioso y las confesiones religiosas en general?; y ¿qué consecuencias inmediatas se producen a partir de las relaciones Estado-Iglesia católica para el resto de los grupos confesionales religiosos e ideológicos dentro de los modelos de Estado de Derecho históricamente propuestos y, básicamente, del modelo de Estado social y democrático de Derecho vigente?.

Por otra parte, el examen conjunto de los derechos de libertad de conciencia y asociación exige prestar atención al reconocimiento de los grupos ideológicos y religiosos como titulares de derechos y obligaciones. Por esta razón, los tres pilares básicos de este estudio lo conforman tres aspectos del derecho de asociación que están relacionados directamente con el reconocimiento de los grupos en general y, del mismo modo, son predicables de los fenómenos colectivos de la libertad de conciencia: 1.º Los fines de aquellos que concurren a ser titulares de ambos derechos; 2.º La adquisición de la personalidad jurídica civil; y 3.º El derecho de inscripción registral.

La investigación se desarrolla en el marco de las perspectivas terminológico-conceptual, histórico-constitucional y jurídico de los derechos de libertad de conciencia y asociación; y se estructura a lo largo de tres capítulos que confirman la existencia de contradicciones en nuestro Ordenamiento jurídico, que afectan al estatuto jurídico de los grupos ideológicos y religiosos en el actual modelo de relaciones Estado-Iglesia.

La recapitulación de los conceptos y las aportaciones finales que se incluyen en cada uno de estos capítulos, pretenden aportar respuestas a preguntas como: ¿qué conceptos jurídicos indeterminados afectan a la denominación y conceptualización de los grupos ideológicos y religiosos?; ¿cómo afecta históricamente a los grupos ideológicos y religiosos su inclusión en modelos confesionales y laicos de Estado, con regímenes de carácter preventivo, y represivo; en orden a interpretar nuestro actual modelo de relaciones Estado-Iglesia?; ¿ostentan la misma titularidad de los derechos de libertad de conciencia y asociación los grupos ideológicos y religiosos que sus miembros, o sólo cabe hablar de derechos ejercitados por las personas físicas de una

la promoción de las condiciones necesarias para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 387.

forma colectiva?; ¿justifica la especialidad de los grupos ideológicos y religiosos la distinción jurídica (en materia de inscripción registral) y económica (en materia de financiación y fiscalidad) favorable a su régimen, frente al de otros colectivos?; y, principalmente, ¿es razonable la aplicación diferenciada del Derecho especial y del Derecho común a los grupos, en virtud del componente religioso?.

El primer capítulo propone un punto de vista *terminológico-conceptual* desde el que se abordan los principales planteamientos que surgen en torno al contenido de los derechos de libertad de conciencia y asociación. Entre ellos, la denominación y el reconocimiento jurídico de los sujetos titulares de ambos derechos, en concreto, de los grupos confesionales religiosos y no religiosos dentro del marco del actual modelo de Estado social y democrático de Derecho que formula la Constitución de 1978.

La variedad terminológica de estos colectivos plantea dificultades en nuestro Ordenamiento jurídico al tratar de delimitar sus rasgos identificativos, con las consiguientes repercusiones jurídicas en orden a su reconocimiento legal. Un estudio comparado de los dos regímenes que establece el marco jurídico vigente para estos grupos: la legislación estatal como contenido del Derecho común aplicable a las asociaciones, y un sistema de acuerdos (entre ellos, los de cooperación) con las confesiones religiosas o Derecho especial; contribuye a valorar si es comprensible aplicar en virtud del componente religioso regímenes diferentes a los grupos.

La propuesta inicial consiste, por una parte, en buscar criterios que puedan aportar un término común y una definición concreta a estos colectivos o grupos confesionales de clara base asociativa; que son, en función de sus fines y actividad, ideológicos. Y, por otra parte, se plantea en qué medida cabe justificar una diferenciación entre grupos ideológicos y grupos religiosos, ceñida a la singularidad de lo religioso como justificación de la especialidad de estos últimos colectivos respecto de las asociaciones, sin afectar los principios de igualdad y libertad.

Una vez aclaradas las cuestiones que permiten identificar a los grupos como instrumentos de expresión del fenómeno asociativo general y especial, se propone la delimitación del concepto legal de «persona jurídica». La idea consiste en considerar la

legitimidad y la capacidad jurídica que tienen aquellos grupos para poder ostentar derechos y recurrirlos ante posibles vulneraciones, así como para asumir obligaciones.

Finalmente, vemos cómo esta delimitación conceptual previa tiene repercusiones sobre el régimen legal actual de las asociaciones. Pues, si la aplicación del principio personalista (artículo 10.1.º C.E.) sugiere que la persona se configura «como sujeto activo o titular originario de los derechos fundamentales, por ser éstos inherentes a la dignidad humana»⁶, se supone que los grupos o colectivos en que se integra «como sujetos derivados»⁷ también deberían ser titulares del derecho de libertad de conciencia, así como del derecho de asociación y de otros derechos fundamentales.

El segundo capítulo ofrece una perspectiva *histórico-constitucional* de los diferentes paradigmas de relación Estado-Iglesia (Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas) originados a lo largo de varios períodos (1812-1978), en el marco de tres modelos ideológicos distintos: 1.º El modelo liberal (1812-1868); 2.º El modelo democrático (desde 1869); y 3.º El modelo social (a partir de 1931).

Estos modelos ideológicos son sencillamente descritos a propósito del período constitucional que inauguran, pues sólo constituyen un marco de referencia relacionado con el reconocimiento de los derechos de libertad de conciencia y asociación. Además, contribuyen a explicar el modelo de Estado constitucional en el que se desenvuelven las relaciones del Estado con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas.

En definitiva, lo que interesa de este análisis es la revisión de la normativa promulgada en materia de libertad de conciencia y asociación. En función de lo permisiva o de lo restrictiva que puede llegar a ser esta normativa, se establece un diagnóstico sobre el tipo de relación que cada modelo político mantiene con estos dos derechos, y con sus sujetos titulares colectivos. En el caso de los grupos religiosos y no religiosos vemos como se impone, de manera hegemónica, el modelo de relación Estado-Iglesia católica. A ello contribuyen dos fechas que han de tenerse en cuenta por los consiguientes efectos que va a producir, en el resto de confesiones religiosas, el

⁶ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate», Laboratorio de Alternativas, Fundación Alternativas, Madrid, 2005, p. 13.

⁷ *Ibidem*.

contenido de los textos que en ellas se aprueba. Se trata de los Concordatos de 1851 y 1953.

Finalmente, la sistematización normativa realizada justifica de qué forma se va reconociendo en la España constitucional de los siglos XIX y XX la personalidad jurídica de los grupos ideológicos y religiosos. Debido a la incursión del legislador, estos grupos pasan de estar sujetos a un procedimiento de adquisición inicial de la personalidad basado en la arbitrariedad y el privilegio, a un reconocimiento posterior por ministerio de la ley derivado de su inscripción registral.

El tercer capítulo analiza, desde la perspectiva constitucional vigente, tres formas concretas de manifestación colectiva de la libertad de conciencia: los partidos políticos, los sindicatos y las confesiones religiosas. Su conexión en cuanto sujetos de regímenes especiales nos remite, en el marco de la configuración positiva actual de estos grupos ideológicos, a temas que afectan al ejercicio de los derechos de libertad de conciencia y asociación relacionadas con la finalidad, la adquisición de la personalidad jurídica civil, y el derecho de inscripción registral de estos colectivos. Así como a la normativa, la doctrina y la jurisprudencia que contribuyen a su identificación.

El motivo de detenerse en el análisis jurídico de estos grupos reside en la pretensión de justificar el denominador común que existe entre ellos, y de examinar también sus diferencias. El interrogante ¿por qué cobran relevancia para el Estado algunos grupos ideológicos y religiosos, hasta tal punto de aplicárseles regímenes especiales y distintos al de otros colectivos? nos remite a obtener una respuesta en el actual modelo de Estado social y democrático de Derecho que instaura la Constitución de 1978, modelo laico de entender las relaciones entre el Estado y los grupos cuyos miembros integrantes luchan por un mismo proyecto (ya sea ideológico, político o religioso).

Por último, cabe añadir que las contradicciones próximas a la aplicación de un estatuto jurídico diferenciado para la Iglesia católica, respecto de las demás confesiones religiosas y grupos ideológicos, conforman la paradoja que se da en torno al vigente modelo laico de relaciones Estado-Iglesia con el que concluye este análisis, cuyas valoraciones finales se fundamentan en elementos de tipo histórico-jurídico. Ya que la base de aquella distinción es atribuible a razones examinadas desde esta perspectiva.

CAPÍTULO I

PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ASOCIACIÓN

I. INTRODUCCIÓN:

Este primer capítulo contribuye a aclarar los términos y justificar los conceptos indispensables para tener una referencia precisa de los derechos de libertad de conciencia y asociación. Los epígrafes que componen este capítulo están ordenados a propósito de cada uno de estos derechos; sin embargo, la totalidad del capítulo centra la atención en tres aspectos de los derechos aludidos:

1.º El primero de ellos viene delimitado por la nota básica de *fundamentalidad*, que es característica común predicable de ambos derechos. Atendiendo a una perspectiva terminológico-conceptual podemos distinguir entre derecho de libertad de conciencia y Derecho de la libertad de conciencia. Una vez determinada esta diferenciación, a través de un análisis legal, jurisprudencial y doctrinal, y adoptando el significado que nos aporta la expresión «tener derecho de libertad de conciencia», se van a ver despejadas varias hipótesis respecto de otros términos relacionados con esta libertad: la libertad ideológica y la libertad religiosa. Además de perfilarse lo que se entiende por tener una idea, una creencia, una convicción o una opinión; y, lo que se interpreta por conciencia, pensamiento e idea, como términos que poseen un significado distinto sólo equiparable por extensión⁸.

⁸ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, (col. M.ª C. Llamazares Calzadilla), 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2002, pp. 19-21.

El derecho de asociación tampoco está exento de un planteamiento terminológico-conceptual, ya que está especialmente determinado por imprecisiones que necesitan ser clarificadas. El carácter polisémico del término asociación alberga dudas que han de ser despejadas; del mismo modo, que es necesario concretar el contenido de las expresiones «derecho de asociación» y «Derecho de asociación».

2.º A partir del carácter fundamental de estos dos derechos (libertad de conciencia y derecho de asociación, en sus vertientes subjetiva y objetiva), el aspecto de su *titularidad* nos remite al concepto de «persona» en sus dimensiones individual (o física) y social (o jurídica), como eje fundamental de la dignidad.

Se trata de un segundo momento dentro de este análisis que, en el caso de la libertad de conciencia, surge a propósito del principio de personalismo —reconocido en el artículo 10.1.º de la Constitución Española de 1978 como parámetro de los principios organizativos de nuestro Estado social y democrático de Derecho—, y nos centra en el estudio de conceptos como «conciencia» y «grupo». El desarrollo de esta idea justifica un planteamiento inicial dentro de este análisis: que, en base al principio personalista, los grupos —por derivación del derecho que tienen los individuos— son titulares del derecho de libertad de conciencia, así como del derecho a un tratamiento idéntico. Esta reflexión conecta necesariamente con el derecho de asociación.

La cuestión sobre la titularidad de este derecho y su práctica por determinados sujetos nos remite a los argumentos defendidos desde un planteamiento filosófico-jurídico por teorías, que explican la existencia ficticia o real de las personas colectivas en conexión con el concepto de derecho subjetivo. Estas hipótesis son analizadas, por cuanto pueden contribuir a delimitar el concepto legal de «persona jurídica» y aportar datos acerca de su naturaleza, la adquisición de la personalidad, y la legitimidad para ser titular de derechos subjetivos y obligaciones. Pues, se trata de aspectos que van a repercutir forzosamente en el régimen de las asociaciones afectando, por tanto, a los grupos ideológicos y religiosos en lo que respecta a su capacidad jurídica, y de este modo, al ejercicio real y efectivo del derecho de libertad de conciencia⁹.

⁹ En este sentido cabe decir, por un lado, que uno de los grupos de derechos de los que es titular la confesión religiosa que opta por inscribirse en el R.N.A y, por consiguiente, someterse al Derecho común, lo conforman, según manifiesta D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ: «[...] los derechos de que es titular

Asimismo, el presente estudio se detiene en la interpretación jurisprudencial actual que, sobre la naturaleza y titularidad de las personas jurídicas y los grupos, realizan nuestros Tribunales Supremo y Constitucional.

3.º Por último, se describen los conceptos y términos implicados en el análisis del *fenómeno colectivo de la libertad de conciencia* en sus formas ideológica y religiosa. Ante todo, el estudio se centra en precisar los rasgos identificativos de los grupos religiosos, debido a las consecuencias jurídicas que supone su reconocimiento legal. Este examen afronta desde diferentes puntos de vista (constitucional, administrativo, jurisdiccional y doctrinal) la interpretación de la diversidad terminológica de los grupos religiosos, ante la compleja tarea de atribuir una denominación típicamente uniforme a los sujetos de esta dimensión colectiva; y, por lo tanto, de delimitar si estamos ante un fenómeno asociativo o de otra índole, así como de determinar el tipo de régimen (común o especial) que les es aplicable a estos grupos.

II. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE CONCIENCIA:

1. Consideraciones iniciales:

El artículo 16 C.E. reconoce y garantiza el derecho fundamental de libertad de conciencia, contemplando en su primer párrafo la «libertad ideológica, religiosa y de culto» no sólo de los individuos, sino también de las comunidades y, por tanto, de los miembros que integran estos grupos.

La protección jurídica de este precepto es la misma para toda convicción o creencia de índole ideológica, o religiosa, incluida la no creencia¹⁰, pensamiento, idea, opinión,

toda persona jurídica para poder actuar en el tráfico jurídico como sujeto de atribución unitaria de derechos y obligaciones; [...]]; y, por otro, que entre los «derechos de las confesiones religiosas, y de sus ministros en conexión con su derecho a propagar las propias creencias, siempre que su actuación sea necesaria para el pleno ejercicio, individual o colectivo, del derecho individual», se encuentra el «[d]erecho a tener personalidad jurídica civil en cuanto titular del derecho civil de libertad religiosa con capacidad para actuar en el tráfico jurídico como titular de derechos de propiedad, para adquirir y enajenar, etc., en cuanto necesarios para el ejercicio real y efectivo del de libertad religiosa»; vid. *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 475-6 y 477-8.

¹⁰ El Comité de Derechos del Hombre (sesión de 20 de julio de 1993) interpreta el artículo 18.1.º de la D.U.D.H entendiéndolo que «protege las creencias teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia y religión deben interpretarse en sentido amplio»; vid. en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 291.

filosofía o religión. Además, esta protección no sólo alcanza a los titulares individuales como sujetos originarios del derecho de libertad de conciencia, sino también a éstos en cuanto integrantes de un grupo y a los propios grupos como sujetos derivados, ya sean de carácter ideológico o religioso. En base al «principio personalista» (artículo 10.1.º C.E.), los grupos son titulares del derecho fundamental de libertad de conciencia, así como del derecho a un trato no discriminatorio (artículo 14 C.E.).

El Estado o los poderes públicos asumen una función positiva respecto del derecho de libertad de conciencia, que consiste en una acción dirigida a su reconocimiento, tutela y promoción (artículo 9.2.º C.E.), y que además se traduce en la regulación jurídica de su ejercicio. Ello conlleva, dentro de nuestro Ordenamiento jurídico, el respeto a una «máxima libertad posible» y una «mínima restricción necesaria»¹¹. Los poderes públicos en su condición de garantes del derecho fundamental de libertad de conciencia han de abstenerse, como posibles sujetos activos, de concurrir o participar en cualquier acción de tipo religioso o adscrita a otras convicciones e, igualmente, de imponerse u obligar a los sujetos a que se manifiesten sobre sus creencias o convicciones (artículo 16.2.º C.E.)¹².

La libertad de conciencia encuentra limitación dentro de sus manifestaciones, tal y como ocurre en el caso de otros derechos fundamentales¹³. Si bien en el caso de esta libertad se trata únicamente de «la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley». El artículo 3.1º L.O.L.R. aclara cuáles son los elementos constitutivos de este orden público protegido por la Ley «en el ámbito de una sociedad democrática»:

«[L]a protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública»¹⁴.

¹¹ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*, Dykinson, Madrid, 2002, op. cit., p. 24.

¹² Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J.M.^a, *La libertad y la igualdad religiosas dentro del trabajo*, Ministerio de Justicia, n.º 71, Madrid, 1991.

¹³ ASÍS ROIG, R. de, «Sobre los límites de los derechos», *Derechos y Libertades* (Revista del Instituto Bartolomé de las Casas), n.º 3, 1994, p. 127; AGUIAR DE LUQUE, L., «Los límites de los derechos fundamentales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 14, 1993, p. 13.

¹⁴ El artículo 22 C.E. (derecho de asociación) va a ampliar esta limitación, puesto que son ilegales «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito» (párr. 2.º); situación aplicable, tal y como veremos, a los grupos ideológicos y religiosos.

Una visión de los principios generales y específicos que informan el Ordenamiento jurídico español en materia de libertad de conciencia, nos ayuda a comprender mejor el substrato axiológico que justifica el derecho de libertad de conciencia, y su vinculación con el derecho de asociación. Ya que, a partir del artículo 16 C.E. deducimos una serie de principios relacionados con el derecho de libertad de conciencia que tienen los grupos dentro de nuestro Ordenamiento jurídico. Por un lado, están los principios generales que informan el modelo político español y son adoptados en materia de libertad de conciencia, refuerzan los derechos de libertad ideológica, religiosa y de culto. Y, por otro, tenemos los principios informadores específicos del Ordenamiento jurídico en materia de libertad de conciencia¹⁵.

1.1. Los principios generales:

Los principios generales que informan nuestro Ordenamiento jurídico en materia de libertad de conciencia son la personalización, el pluralismo y la participación:

1.º La *personalización*: la libertad de conciencia está en estrecha conexión con el concepto de dignidad. El artículo 10.1.º C.E. refuerza, junto con el contenido del artículo 16 C.E., la idea de libre desarrollo de la personalidad y de respeto de las creencias, actitudes y derechos de los demás.

El personalismo que reconoce el artículo 10.1.º C.E. es parámetro de los valores superiores de nuestro Ordenamiento jurídico, a la vez que, lo es de los principios organizativos de nuestro Estado social y democrático de Derecho¹⁶. La dignidad de la persona como valor jurídico es «la raíz última de todo»¹⁷, a partir de la cual encuentran su fundamento lógico y ontológico todos los demás derechos fundamentales. Por consiguiente, el fundamento eje de la dignidad es la propia persona en sus dimensiones individual y social. Es decir, la persona capaz de percibirse a sí misma como ser

¹⁵ Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad y Acuerdos...», op. cit., p. 15; estos dos autores se están refiriendo en su estudio, a la «libertad religiosa» como derivación genérica, junto a la libertad ideológica, del derecho a la libertad de conciencia que es «derecho fundamental» y «principio informador básico del sistema político español en materia de convicciones».

¹⁶ Es un valor «basal o fundamental», distinto a los valores superiores del Ordenamiento, pero no «inferior»; vid. PAREJO ALFONSO, L., *Constitución y valores del Ordenamiento*, CEURA, Madrid, 1991, p. 117.

¹⁷ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 85.

individual frente a los demás y de aprehender su entorno —traducible en la percepción de su derecho a la propia identidad personal (tanto interna o «intimidad», como externa o «imagen»)—. A la vez que es capaz de decidir de forma autónoma qué posición adoptar respecto de sí, de los demás y de ese entorno en el que se afirma «la igualdad radical de todas las personas en la titularidad y ejercicio de la libertad»¹⁸, a la hora de desarrollar su personalidad y formar libremente la conciencia. La dignidad y el honor son valores que configuran el fundamento último del derecho de libertad de conciencia¹⁹.

En la dimensión social de persona se ponen de manifiesto: 1.º La función instrumental de los grupos, sus objetivos y sus derechos respecto de los de sus integrantes²⁰, que condicionan, en cuanto derechos individuales de conciencia, la actitud del Estado respecto de los grupos; y 2.º La igualdad en la libertad como objetivo, no sólo respecto de los derechos de los integrantes del grupo, sino además respecto de las propias relaciones que tienen lugar entre los grupos.

2.º El *pluralismo*: la Constitución recoge el pluralismo en el artículo 1.1.º C.E. como valor superior del Ordenamiento jurídico, enunciándolo como pluralismo político. Sin embargo, si realizamos una interpretación amplia de su alcance y contenido, podemos interpretar que el pluralismo se está refiriendo además a lo social, lo religioso y lo cultural.

En lo que respecta al pluralismo religioso e ideológico, cabe decir que el Estado garantiza y protege el pluralismo religioso desde una posición de respeto, al tiempo que le impide obstaculizar la existencia de diferentes confesiones religiosas o promover una o varias creencias o confesiones en detrimento de las demás. Además, el Estado tampoco puede adherirse a una fe concreta, de hacerlo estaría contraviniendo el

¹⁸ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, (1.ª ed.), Civitas, Madrid, 1997, p. 225

¹⁹ Vid. *Ibidem*, p. 226.

²⁰ La Comisión Europea para los Derechos Humanos interpreta el artículo 9 de la Convención afirmando que «cuando un órgano eclesial presenta una demanda en virtud de la convención, lo hace en realidad en nombre de los fieles y [...], por consiguiente, tanto la capacidad procesal como la titularidad y ejercicio de los derechos del artículo 9.1.º (libertad de conciencia, pensamiento o religión) de una asociación con fin religioso o filosófico le corresponde en tanto que representante de los fieles, o [...] es derivada de los derechos de los fieles y está a su servicio», vid. *Ibid.*, p. 227.

principio de laicidad. Y en cuanto al pluralismo ideológico, el Estado lo protege y además lo promueve cuando está en peligro²¹.

Si se pone en relación con la libertad de conciencia, el pluralismo es el marco idóneo para que la persona pueda realizarse, desarrollarse y formarse en libertad con el respeto que exige la libertad de conciencia personal de otras personas. Sin embargo, los poderes públicos no se remiten al sólo hecho de su posible protección, sino que además se encargan de su promoción en base a dos motivos: 1.º Porque contribuye a vertebrar el sistema democrático; y 2.º Porque constituye el mejor marco para el libre desarrollo de la persona en cuanto radical libertad.

3.º La *participación*: este principio guarda relación con el principio de cooperación²². De hecho, tenemos que referirnos al principio de participación como necesario «para que la igualdad y la libertad de los individuos y de los grupos en los que se integran, sean valores reales y efectivos» (artículo 9.2.º C.E.). Esta responsabilidad le es atribuida a los poderes públicos en términos de su efectividad por el artículo 9.2.º C.E., pues la participación activa sitúa a los grupos ideológicos y religiosos en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan²³.

1.2. Los principios específicos:

Los principios específicos que informan nuestro Ordenamiento jurídico en materia de libertad de conciencia son la libertad de conciencia, la igualdad en materia de creencias y convicciones, la laicidad del Estado, y la cooperación (y participación) con las confesiones religiosas:

1.º La *libertad de conciencia*: un sector de la doctrina entiende esta libertad, fundamentada en el principio de personalismo, como la primera y más básica de las

²¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., p. 258.

²² Sobre el principio de cooperación volveremos al tratar los principios específicos; vid. Sentencia de 15 de febrero de 2001 del Tribunal Constitucional, a partir de la cual ambos principios son equiparados.

²³ Son concreciones del principio de participación establecido en el artículo 9.2.º, en lo que se refiere a los grupos que nos afectan: la fijación de las condiciones generales laborales y socioeconómicas por parte de los sindicatos y asociaciones empresariales (art. 7 C.E.); el ejercicio de las libertades de información y expresión (art. 20.3.º) por los grupos políticos, sindicales, y religiosos; la participación de las confesiones religiosas en la C.A.L.R. y en los acuerdos de cooperación con el Estado, aprobados posteriormente como

libertades, al mismo tiempo que se erige en la razón de ser de todas ellas dentro de nuestro Ordenamiento jurídico. Aunque la libertad de conciencia no es mencionada explícitamente en la Constitución de 1978, el legislador asume su concepto por la vía de ratificación de los pactos internacionales que la reconocen y garantizan. Esto justifica que pueda llegar a optarse por el término «libertad de conciencia o de convicciones (ideológica o de pensamiento)» y que ésta incluya la libertad de ideas y creencias, tanto religiosas como no religiosas, por una parte; y, por otra, tanto la libertad interior como la de expresión y la de acomodar la conducta a esas creencias o ideas. La consecuencia es considerar la libertad religiosa como una «subespecie de la ideológica»²⁴.

Otro sector de la doctrina se apoya en los textos internacionales y comunitarios para justificar que éstos aluden, además de a la libertad religiosa, a «las convicciones» y a «las propias creencias» en tanto en cuanto integran la libertad ideológica²⁵. Sin embargo, los principales Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que suscribe España, conceptualizan de forma genérica la libertad de pensamiento o de conciencia, y como subespecie de ésta la libertad religiosa. La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, garantiza en su artículo 18 que:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia».

Por otra parte, también en el ámbito internacional, la Declaración proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981, sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación que tengan por base la religión o las convicciones —que es motivo de «ofensa a la dignidad humana» y constitutivo de «negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas», y ha de

Ley por las Cortes (art. 8.1.º L.O.L.R.); y, por último, el ejercicio del derecho de petición (art. 29), del que son titulares también las confesiones y las asociaciones ideológicas.

²⁴ En este sentido, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., p. 228; SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado. El Derecho de la libertad de Ideas y Creencias*, 3.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 17-20 y 35-9.

²⁵ Vid., artículo 18.3.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como los artículos 9.2.º del Convenio Europeo, y 52.1.º de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; vid., dentro de aquél sector doctrinal, ROLLNERT LIERN, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-2001)*, Prol. de R. Sánchez Férriz, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 417-8.

ser condenado en calidad de violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales que se proclaman en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en los Pactos Internacionales²⁶, obstaculizando el normal entendimiento entre los pueblos (artículo 3.º)—, establece en su artículo 1.º, que:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de tener una religión o cualesquiera convicciones de su elección [...]».

El artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, expone que:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad para manifestar su religión o convicciones [...]».

El Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997, apoya esta posición en su Declaración número 11, que parece optar por una interpretación amplia de la libertad de conciencia, o como libertad ideológica que incluye a la religiosa.

Esta última Declaración afirma que:

«La Unión Europea respeta igualmente el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales».

De igual forma, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa manifiesta en su artículo II-70 el derecho de toda persona a:

«La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad para cambiar de religión o de convicciones [...]».

Finalmente, cabe añadir que, el Acta Final (B.O.E., n.º 103, de 30 de abril de 1977) de la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa, de 1 de agosto de 1975,

²⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, reconoce y protege en el artículo 18 la libertad de creencias, manifestando que nadie será objeto de restricciones que puedan perjudicar su elección a la hora de optar o de adoptar determinada religión o creencias; estableciendo como único límite aquello que la ley prescribe en aras de proteger la seguridad, el orden, la salud o la

explicita el reconocimiento y respeto, por parte de los Estados participantes, de la libertad que tienen las personas para:

«Profesar y practicar, individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia, actuando de acuerdo con los dictámenes de su propia conciencia».

Y, reconoce el respeto de:

«Los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión».

Tal y como se avanzó en las consideraciones iniciales de este epígrafe, el derecho fundamental de libertad de conciencia es un derecho que no puede ser limitado de forma arbitraria, porque se está refiriendo a un ámbito interno de los individuos protegido por la libre formación de la personalidad (artículo 10.1.º C.E.). Por ello cabe resaltar que: 1.º Ha de ser garantizado por los poderes públicos²⁷; 2.º Las limitaciones deben hacerse mediante ley, y sólo pueden afectar a sus manifestaciones externas; 3.º Únicamente cabe restricción en caso de absoluta necesidad y sólo en la medida en que sea necesario; y 4.º Debe tratarse de limitaciones esenciales en una sociedad democrática, para proteger y defender los valores superiores del Ordenamiento jurídico y los derechos y libertades fundamentales; además de la salud, la seguridad y la moral públicas²⁸.

2.º La *igualdad* en materia de creencias y convicciones: la Justicia que el artículo 1.1.º C.E. propugna como valor superior del Ordenamiento jurídico es «la igualdad en la libertad»²⁹, y la igualdad es un instrumento que completa y profundiza los derechos de libertad³⁰. De este modo, la libertad y la igualdad aparecen como valores inseparables en nuestro Ordenamiento jurídico³¹, muestra de ello es el contenido del apartado segundo del artículo 9 C.E. que garantiza la *igualdad material* de los individuos y de los

moral públicas o los derechos y libertades fundamentales de los demás. E instituyendo, al mismo tiempo una trascendente conexión entre libertad educativa religiosa y moral, y libertad de creencias.

²⁷ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, «Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el Sistema Constitucional Español (II)», en *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n.º 4, 1995, p. 140.

²⁸ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, «Algunas consideraciones...(II)», op. cit., pp. 147-9.

²⁹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de la conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., p. 246.

³⁰ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Los Valores Superiores*, op. cit., p. 148.

³¹ «Una libertad de imposible contenido igualitario no tiene sitio en nuestro sistema de valores, ni tampoco una igualdad que necesite prescindir de la libertad para alcanzarse»; vid. *Ibidem*, p. 149.

grupos. Por tanto, es preciso entender la igualdad en la libertad como principio de Justicia (valor superior que el artículo 1.1.º de nuestra Constitución actual proclama); pero además, como derecho fundamental que el artículo 14 C.E. establece (como principio de no discriminación o *igualdad formal*).

En materia de creencias y convicciones no cabe discriminación posible entre los distintos grupos, en base a lo establecido por el artículo 14: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo o circunstancia personal y social».

Este precepto que contempla el Capítulo segundo («De los derechos y deberes fundamentales») del Título I de la Constitución, está relacionado con el artículo 31.1.º (principios del sistema tributario) de la sección segunda («De los derechos y deberes de los ciudadanos») del mismo texto, es decir, se sitúa en un momento posterior al primero. La ubicación del artículo 14 debe interpretarse como la obligación de hablar de igualdad en la libertad: en la titularidad y en el disfrute de los derechos y las libertades³².

Se vulnera el principio de igualdad jurídica cuando los sujetos de la norma, que parten de una situación igual previa, encuentran un tratamiento diferenciado entre ellos por razón de «una conducta arbitraria o no justificada basada en razones de creencias o convicciones ideológicas o religiosas»; que afecta a su titularidad y/o su ejercicio del derecho de libertad de conciencia, o al resto de derechos fundamentales³³.

3.º *La laicidad del Estado*: es un principio consubstancial o inherente a «cualquier Estado democrático que propugne como valores superiores la libertad y la igualdad [...], excepto en el supuesto de que haga una declaración expresa de confesionalidad»³⁴. Y, por tratarse de una característica o seña de identidad del Estado y no de la religión³⁵, representa un límite para la actuación de los poderes públicos, pero no para la libertad de conciencia (ideológica y religiosa).

³² LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., p. 246.

³³ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.ª, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad...», op. cit., p. 16.

³⁴ Vid. CELADOR ANGÓN, O., «Notas para una interpretación sistemática del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea en materia de libertad de conciencia», en *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, n.º 12, enero-diciembre, 2003, p. 145.

³⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 389.

En nuestro contexto político y constitucional, el principio de laicidad del Estado es interpretado en términos de neutralidad y separación, que son las dos características básicas predicables de un Estado laico.

El artículo 16.3.º C.E. establece que «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Esta aestatualidad de las confesiones religiosas es interpretada objetivamente en términos de neutralidad y desvinculación moral y física por parte del Estado respecto de cualquier confesión religiosa o grupo ideológico, excepto en lo que afecta a la cooperación, porque todos los individuos (también en cuanto miembros integrantes de un grupo) son ciudadanos y también son iguales. Y «un Estado laico proclama entre los derechos de sus ciudadanos el de libertad de conciencia, y respeta y valora positivamente que sus ciudadanos tengan creencias religiosas, pero no por su concreta ideología, sino porque estamos ante la manifestación del ejercicio de un derecho fundamental; aunque, [...] no puede financiar o promover dichas creencias»³⁶, ya que el principio de laicidad lo impide.

Este tema se relaciona directamente con los principios de cooperación y participación. Si bien, también puede exponerse aquí esta cuestión en tanto en cuanto, la colaboración o concesión de ayudas públicas (subvenciones) a las confesiones religiosas puede ser considerada, desde la perspectiva de la *laicidad*, como un límite que se impone a la actuación del Estado. Esta situación no se da con otros grupos ideológicos partícipes de la ética pública que consagra la Constitución, como ocurre con los partidos políticos, que sólo sufren limitaciones y reticencias en lo que respecta a su financiación privada³⁷; pues se trata de configuraciones constitucionales que son «cauces de participación en la adopción de decisiones estatales, incluidas las del propio Gobierno, ganadas democráticamente las elecciones»³⁸.

Las confesiones gozan de un estatuto jurídico favorable, de exención de impuestos y, además en el caso de la Iglesia católica, el Estado contribuye a su financiación con fondos públicos bajo un esquema obsoleto: un sistema mixto basado en el procedimiento de asignación tributaria y de dotación presupuestaria, abocado a

³⁶ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad...», op. cit., p. 11.

³⁷ En este sentido, BLANCO VALDÉS, R. L., «¿Deben prohibirse las donaciones anónimas a los partidos políticos?. La bolsa o la vida», *El País*, domingo 18 de diciembre de 2005, Secc. Debate (Opinión), p. 19.

³⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.^a ed.), op. cit., p. 401.

desaparecer a fin de conseguir su autofinanciación³⁹. La financiación pública (en materia de sujetos, actividades y objetivos eclesiales) estaría violando el principio de igualdad, pues estas entidades no son equiparables a entidades públicas, ni tampoco lo son sus objetivos. De hecho, no participan en las tareas del Estado y sus actividades o fines han de ser respetados en razón del principio de laicidad que exige neutralidad y separación.

Además, ya estén inscritas o no las confesiones religiosas, les son inaplicables las siguientes normas de Derecho común: 1.º Las medidas de fomento como la «utilidad pública» (artículo 31 L.O.D.A), aunque el trato es similar a las asociaciones de utilidad pública, pero sin contrapartida. A pesar de estar vulnerándose los principios de igualdad y laicidad, puesto que los ingresos y su destino a los fines estatutarios de las asociaciones sufren el control estatal y, sin embargo, los de las confesiones religiosas no. La sospecha de que, de darse esta posibilidad, se estaría atentando contra la libertad religiosa y la laicidad es infundada; y 2.º La exigencia de estructura y funcionamiento internos democráticos (artículo 2.5 L.O.D.A.), que refuerza la autonomía interna de las confesiones y la no intervención de los poderes públicos (artículo 4.2 L.O.D.A.)⁴⁰.

El primer compromiso que adquiere un Estado neutral con sus ciudadanos (creyentes y no creyentes) consiste, por un lado, en el respeto del «principio de dignidad humana» y en el «desarrollo de su personalidad», como factores que predisponen para un efectivo ejercicio de los derechos fundamentales (artículo 10.1.º C.E.); y en su incompetencia en materia de fe. La laicidad como *neutralidad*, que es una consecuencia del «principio de igualdad de trato», prohíbe cualquier clase de discriminación de las confesiones religiosas entre sí. Es decir, supone un compromiso con las diferentes comunidades religiosas o filosóficas, y entre creyentes y no creyentes a nivel individual, lo mismo que es también consecuencia de la «imparcialidad», respecto de las convicciones o creencias, religiosas o no, de los ciudadanos. Por otro lado, sin la *separación* no existiría neutralidad, puesto que la separación consigue y asegura la

³⁹ Por el momento, la autofinanciación a la que la Iglesia católica se compromete, obliga, o conviene en virtud de la firma de un Acuerdo sobre Asuntos Económicos con el Estado español, por medio del cual «declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades» (artículo II.5.º A.A.E.); no se ha alcanzado en el plazo que el A.A.E. prevé para lograr este objetivo (artículo II.4 A.A.E.), incumpléndose por tanto el compromiso de hacerlo posible.

⁴⁰ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 403-4.

mutua autonomía e independencia entre el Estado y las confesiones religiosas, e implica la no discriminación valorativa entre creencias o convicciones religiosas, o no religiosas⁴¹.

4.º El *principio de cooperación*: se considera más como un principio derivado que como un principio informador del sistema, que encuentra sus límites en los principios de igualdad y de laicidad⁴², a los que se supedita. La cooperación se apoya en tres ejes fundamentales (la libertad de conciencia, el derecho subjetivo en cuestión y la laicidad⁴³) que revelan si estamos ante un principio definitivamente obligado desde un punto de vista constitucional (artículos 16.3.º y 9.2.º C.E).

El Estado y los poderes públicos deben cooperar con las distintas confesiones religiosas en los supuestos de prestación asistencial⁴⁴, tomando como referencia el marco social de creencias. En otras palabras cabría decir que, desde la perspectiva del principio de participación (que facilita la concurrencia de los ciudadanos y los grupos en las diferentes esferas de la vida del Estado) y cooperación (que contribuye a remover los obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos) del artículo 9.2.º C.E., referido a los grupos religiosos que el artículo 16.3.º C.E. contempla; y, tomando como referencia el marco social de creencias al que hace referencia este precepto, la cooperación con las distintas confesiones ha de ser desarrollada por aquellos poderes públicos, cuando sea necesaria para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, o para suprimir los obstáculos que dificulten su plenitud.

A la cuestión de si coopera el Estado con el resto de los grupos ideológicos, cabe responder que el fundamento del principio de cooperación es la propia libertad de conciencia a fin de que ésta se desarrolle plenamente cuando está en peligro; y ello supone tener que ponerse del lado de la igualdad y la libertad de conciencia, en los supuestos en los que la cooperación es necesaria para que éstas sean reales, efectivas o con el fin de remover los obstáculos que impidan su desarrollo pleno, como ya se ha

⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

⁴² LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., p. 268.

⁴³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 386.

⁴⁴ El epígrafe dedicado a la configuración jurisprudencial de la libertad de conciencia se detiene en los principios de participación y cooperación, a partir del análisis de la Sentencia de 15 de febrero de 2001, del Tribunal Constitucional.

dicho; y de la laicidad del Estado, en las circunstancias que exigen su defensa, pues sin la laicidad del Estado es imposible una auténtica libertad de conciencia⁴⁵. De este modo, el artículo 9.2.º C.E. consagra para el caso de aquellos grupos que manifiestan la libertad de conciencia (partidos políticos, asociaciones filosóficas e ideológicas, entidades no lucrativas y de interés general, etc.), la obligación constitucional de que su aplicación tiene como marco el contenido de este precepto, y como límite el propio principio de laicidad.

Así se desprende también de la lectura del artículo 16.3.º C.E. cuando establece la aconfesionalidad estatal y dice que «[l]os poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española» en lo que respecta a la necesaria cooperación «con la Iglesia católica y las demás confesiones», en relación con los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa (L.O.L.R.), y también con el 9.2.º C.E. en lo que a «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», por parte de los poderes públicos se refiere.

La intervención mediática de estos poderes tiene como finalidad la de hacer efectivos y reales derechos como los de la «propia identidad» y la «autonomía interna» de las confesiones religiosas. Sin embargo, no se plantea en ningún momento en el caso de los grupos ideológicos. La trascendencia del principio de cooperación incide en las confesiones, y se halla en función del reconocimiento de éstas, es decir, de su participación en la consecución de objetivos de interés estatal o la prestación de servicios al ciudadano que éste no cubre, como cauce o instrumento de expresión y ejercicio de la libertad de conciencia⁴⁶.

A raíz de esto, se deducen dos consecuencias: una positiva para los grupos que son reconocidos y gozan de los beneficios del artículo 7 L.O.L.R. («Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro» en los que puede extenderse los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y las demás con carácter benéfico). Y otra negativa, al darse la discriminación de las confesiones religiosas sin acuerdo, o lo que es igual, en detrimento de las confesiones minoritarias.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Esta idea es desarrollada al tratar el tema de la cooperación desde una perspectiva jurisprudencial.

Por esta razón, el principio de cooperación encuentra su razón de ser en los principios genéricos de personalización y pluralismo, y en los específicos de libertad, igualdad y laicidad.

Si nos centramos estrictamente en la idea de ayuda estatal que el artículo 16.3.º C.E. reconoce, se estará incurriendo en la idea de trabajo conjunto que para un mismo fin supone el principio de cooperación⁴⁷. Sin embargo, la cooperación del Estado sólo puede referirse a la promoción de las creencias y convicciones religiosas, esto es, al derecho de libertad religiosa y no a las actividades que tengan este objeto; pues, en caso contrario, se vulnera el principio de laicidad. Además, la cooperación del Estado en otras actividades de carácter social conlleva a creer que son las confesiones las que cooperan con el Estado, en contra de lo establecido en el artículo 16.3.º C.E. y también del principio de igualdad al no alcanzar a cualquier otra entidad que colabore o coopere en la ejecución de estos objetivos estatales.

Así las cosas, es necesario que el Estado reconozca aspectos de las confesiones religiosas relacionadas con su *status* jurídico, como la personalidad jurídica civil y su autonomía interna, para que estos grupos puedan prestar la «asistencia religiosa» que los ciudadanos solicitan en ejercicio de su derecho de libertad religiosa. Luego el principio de cooperación nos remite al contenido del artículo 2.3.º de la L.O.L.R., que establece:

«Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos».

El artículo 2 L.O.L.R. se pronuncia en los siguientes términos, en su apartado 1.º:

«1. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a: a). Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas; b). Practicar los actos de

⁴⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcances y límites», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, mayo-agosto, 1989, pp. 199-231.

culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales; c). Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; d). Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica».

En el apartado 2.º, el artículo 2 L.O.L.R. establece que:

«2. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

Estos preceptos nos permiten llegar a la conclusión de que «las confesiones religiosas están interesadas legítimamente en que sea escrupulosamente respetada la libertad de conciencia de sus miembros»⁴⁸. Este respeto constituye el ámbito común de la cooperación que el artículo 16.3.º C.E. garantiza, y que en algunos supuestos exige un compromiso estatal de remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, como ocurre en el caso de la enseñanza de la religión en centros públicos, garantizando esa formación. Y, en otros supuestos, el Estado asume la obligación técnica y económica para evitar y suprimir los obstáculos que impidan el ejercicio de la libertad de conciencia en centros públicos (ejército, cárceles y hospitales)⁴⁹.

2. La configuración jurisprudencial de la libertad de conciencia:

Después de haber acotado el contenido de cada uno de los principios generales y específicos relacionados con la libertad de conciencia, cabe pormenorizar sobre la vertiente más práctica de la libertad de conciencia, la tutela de su ejercicio a través de la

⁴⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 325.

⁴⁹ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... II*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 587 y ss.

jurisprudencia de nuestros Tribunales; comenzando por precisar el valor «dignidad», en estrecha conexión con los sujetos titulares del derecho de libertad de conciencia: las confesiones religiosas y sus miembros. Precisamente, es la defensa del respeto a la libertad de conciencia de estos últimos, lo que mueve a las confesiones religiosas a exigir el cumplimiento del principio de cooperación por parte del Estado, que encuentra como límites la igualdad de los ciudadanos y la laicidad del propio Estado.

La dignidad es «valor espiritual y moral inherente a la persona»⁵⁰, y tiene como base la legitimidad de los actos de aquellos individuos que los piensan o creen en ellos y, al mismo tiempo, los realizan o ejecutan. Es decir, es necesario que exista coherencia entre las convicciones de conciencia del individuo y sus conductas externas para poder hablar de dignidad personal. Este valor «se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida» y «lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás»⁵¹, conforme expresa el F. J. 2.º de la Sentencia 19/1985, del Tribunal Constitucional:

«[E]l derecho fundamental recogido en el artículo 16 de la Constitución, comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y de pensamiento, íntima y también exteriorizadas, una libertad de acción»⁵².

La exteriorización voluntaria o involuntaria de la conciencia por parte del individuo tiene efectos jurídicos, en cuanto su acción repercute en la propia esfera personal o en la esfera privada de otras personas. La dignidad de la persona es además, un «valor jurídico fundamental»⁵³. El Tribunal Constitucional se refiere al principio de personalismo (artículo 10.1.º) que es fundamento de los demás derechos fundamentales, entre ellos, el derecho de libertad de conciencia. Este principio no se interpreta sólo en sentido individual. La Sentencia 64/1988 entiende la dimensión social de la persona:

«[...] la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos

⁵⁰ Vid. F. J. 8.º, en Sentencia 53/1985, del Tribunal Constitucional.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² El Tribunal Constitucional reconoce junto a la libertad de conciencia, la libertad de pensamiento, como dos modalidades contempladas en el artículo 16.1.º, y reconoce en ellas la libertad de acción.

⁵³ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia 53/1985, del Tribunal Constitucional.

de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental».

De este modo, el artículo 16 C.E. garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto no sólo a los individuos, sino también a las Comunidades, pudiendo hablarse del «carácter instrumental» que tienen los grupos al servicio de los individuos y sus derechos individuales; o lo que es igual, del carácter originario de los derechos de sus integrantes respecto del carácter derivado de los derechos de los grupos.

Por otra parte, la libertad es un concepto demasiado amplio para ser abarcado por un derecho. Sin embargo, la libertad de conciencia es entendida como derecho fundamental, al ser interpretada como concreción de la libertad que le es reconocida y garantizada a los sujetos; en relación con el derecho a actuar dentro del ámbito de *agere licere*⁵⁴; o, como forma concreta de la libertad. El Tribunal Constitucional se manifiesta así respecto de una de sus representaciones, la libertad religiosa, a la que define como:

«[U]n derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en un ámbito de libertad y en el reconocimiento de una esfera de *agere licere* del individuo».

Ello comporta:

«[E]l derecho de los ciudadanos a actuar con plena inmunidad de coacción del Estado y de cualesquiera grupos sociales»⁵⁵.

Y además implica, que los sujetos tienen:

«[U]n deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución», [así como] «los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución» [o] «deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma»⁵⁶.

El Estado no interviene en materia de libertad de conciencia. Ello supone una «garantía» para la libertad ideológica y la libertad religiosa⁵⁷, que gozan de protección

⁵⁴ Vid. F. J. 1.º, en Sentencia 24/1982, del Tribunal Constitucional.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia 101/1983, del Tribunal Constitucional.

⁵⁷ Vid. Sentencias 340/1993, F. J. 4.º.D, párr. 2.º; 15/1982, F. J. 6.º párr. 5.º, del Tribunal Constitucional.

jurídica reforzada. Sin embargo, los poderes públicos sí están «obligado[s] a defender y promocionar determinados valores políticos» y a realizar un conjunto de prestaciones, con el fin de asegurar a los titulares de la libertad ideológica y religiosa, su ejercicio real y efectivo frente a otros sujetos o grupos sociales⁵⁸. Como ya adelantamos al tratar el contenido del principio de cooperación, los poderes públicos deben facilitar la cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas, y estas relaciones han de tener lugar en el marco de lo que establecen los artículos 9.2.º y 16 C.E.

Además, cabe precisar lo que se apuntaba líneas más arriba respecto de la cooperación: el interés legítimo de las propias confesiones religiosas por que se respete la libertad de conciencia de sus miembros. Ámbito que, como ya dijimos en su momento, es común al Estado y a las confesiones religiosas, y nos sirve para justificar el principio de cooperación del artículo 16.3.º C.E. (así como para evitar el riesgo de interpretar que pueda estar dándose actualmente, como afirma Llamazares Fernández, una «confesionalidad sociológica encubierta»⁵⁹). En base a ello, conforme afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 13 de abril de 1992, la cooperación «trata de facilitar que los ciudadanos reciban en el ejercicio de la propia libertad religiosa y de culto la correspondiente asistencia religiosa»⁶⁰.

Así, el Tribunal Constitucional adopta dos criterios respecto a la configuración del principio de cooperación: 1.º Por un lado, conecta este principio con el derecho de libertad religiosa, sin que pueda deducirse ningún derecho fundamental de su ejercicio; y 2.º Por otro, el Estado debe limitarse a facilitar que los ciudadanos reciban la correspondiente asistencia religiosa, en el ejercicio de esta libertad y en la de culto⁶¹.

La cooperación sólo puede proteger el derecho de libertad religiosa o, en nuestro caso, facilitar el ejercicio de libertad de conciencia a los miembros que integran una confesión religiosa (en condiciones de igualdad), en aquellas circunstancias que impiden o dificultan el ejercicio de su libertad de creencias; es decir, en situaciones de deber para con el Estado: en el caso del ejército; cumplimiento de una pena que el Estado impone, como ocurre en las cárceles; o durante el curso de una enfermedad con

⁵⁸ Vid. F. J. 4.º en Auto 617/1984, y F. J. 3.º en Sentencia 101/1983, del Tribunal Constitucional.

⁵⁹ Vid., en *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 325.

⁶⁰ Vid. F. J. 3.º.

⁶¹ *Ibidem*.

atención de internamiento hospitalario. Ello excluye la promoción de las creencias, actividades u objetivos religiosos, en detrimento de las creencias no religiosas; tal y como declara la Sentencia de 15 de febrero de 2001, del Tribunal Constitucional:

«[P]or mandato del art. 10.2.º C.E., en la determinación del contenido y alcance del derecho fundamental a la libertad religiosa [...], y a los fines de nuestro enjuiciamiento, resulta de interés recordar la interpretación del art. 18.1.º de la Declaración Universal que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha plasmado en el Comentario General de 20 de julio de 1993, a cuyo tenor, dicho precepto «protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia y religión deben entenderse en sentido amplio», añadiendo que «el artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas análogas a las de las religiones tradicionales»⁶².

Esta Sentencia interpreta el artículo 16.3.º C.E.⁶³ y rechaza, en pro del ejercicio de la libertad de conciencia que el Estado valora de manera positiva, el principio de cooperación como base razonable de la desigualdad que vulnera el principio de laicidad:

«[E]l contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen, pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2.º L.O.L.R. y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional»⁶⁴.

La cooperación que contempla coincide con la del artículo 9.2.º C.E., obligada o asistencial:

«Las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos»⁶⁵.

⁶² Vid. F. J. 4.º.

⁶³ Vid. F. Jcos. 7.º y 8.º en relación con F. J. 4.º.

⁶⁴ Vid. F. J. 3.º.

⁶⁵ Vid. F. J. 4.º.

Es decir, con la cooperación necesaria para hacer reales y efectivas la libertad y la igualdad, y para promover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y además para facilitar la participación en la vida política, económica, cultural y social. Que es la cooperación a la que se refiere el artículo 16.3.^o⁶⁶. Puesto que la igualdad (entre los ciudadanos) y la laicidad del Estado son límites al principio de cooperación. Por consiguiente, a partir de esta sentencia, cabe esgrimir que la cooperación del artículo 16.3.^o C.E. (F. J. 7.2.^o, en relación con el F. J. 4.2.^o) no difiere de la cooperación del artículo 9.2.^o C.E., tal y como se adelantó al tratar el principio de cooperación, y tampoco se trata de una cooperación especial.

La única diferencia entre ambos preceptos está en la aplicación del límite del principio de laicidad al principio de cooperación del 16.3.^o C.E. Éste se refiere a las confesiones religiosas, y la cooperación tiene como objetivo prioritario la participación en el modelo de Estado social. Pues, además de hacer posible la atribución de un estatuto jurídico especial a estos grupos; la aplicación de un régimen fiscal especialmente beneficioso; e incluso la aportación presupuestaria destinada a conseguir objetivos de interés general, la laicidad no debe ser un principio transgredido:

«El art. 16.3.^o de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás *confesiones*», introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales»⁶⁷.

En este mismo sentido se pronuncia también el Tribunal Constitucional en el F. J. 4.^o de su Sentencia 24/1982, respecto de la asistencia religiosa en centros públicos de carácter militar, hospitalario, asistencial y penitenciario, en consonancia con lo establecido en el artículo 2.3.^o de la L.O.L.R. como «supuestos excepcionales» en los que el individuo no puede ejercer su derecho de libertad religiosa, y en el artículo 9.2.^o C.E., es decir, la cooperación «necesaria» para hacer reales y efectivas la «libertad y la igualdad»; y para «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud».

⁶⁶ Vid., esta idea, en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.^a ed.), op. cit., p. 327-8; y, en *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.^a ed.), op. cit., pp. 386-9.

⁶⁷ Vid. F. J. 4.^o.

Se trata de una cooperación obligada por parte del Estado, por su carácter asistencial o prestacional, en contraposición con una cooperación posible que no cabe interpretar como una «transformación del derecho del 16.1.º C.E convirtiendo lo que es y no puede dejar de ser un derecho de libertad en un derecho de prestación» (F. J. 5.º, párr. 1.º, Sentencia 47/1985 del Tribunal Constitucional)⁶⁸. Porque lo que se está promocionando son las convicciones y las creencias de los individuos y los grupos, pero no las actividades o los fines de éstos.

La cooperación no puede ser *a priori* un signo distintivo entre las confesiones y cualquier grupo ideológico, si nos apoyamos en la dimensión colectiva que ambas libertades tienen como variantes de la misma libertad de conciencia. Tampoco debe considerarse como un elemento discriminatorio entre creencias religiosas. En este sentido, el Tribunal Constitucional aclara el objeto de protección del artículo 16 C.E. en relación con el artículo 14 C.E. La Sentencia 46/2001 sin incurrir en distinción de credos, concreta en su F. J. 2.º que consiste «en una esfera de libertad individual y colectiva». No obstante, la discriminación se da entre las propias iglesias y confesiones, y dos factores indicativos de esta diferenciación son la firma de un Acuerdo de cooperación, y la inscripción en un registro especial (artículo 5 L.O.L.R.).

Respecto de los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas en relación con el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional afirma en el F. J. 4.º de la Sentencia 24/1982, respecto de la asistencia religiosa en centros públicos, que su prestación a los católicos no lesiona el principio de igualdad, siempre que no excluya a los miembros de otras confesiones.

Los acuerdos no son, por tanto, la única fórmula de cooperación que tiene el Estado con las confesiones religiosas, ni su firma constituye un derecho para éstas. El Estado no está obligado a firmar una forma concreta de cooperar (artículo 7.1.º L.O.L.R.) con las confesiones religiosas. Si bien, a lo que le obliga la Constitución, como se ha dicho ya, y además se deduce del F. J. 4.º de la Sentencia 24/1982, es a la cooperación con ellas de cualquier otro modo. En caso contrario, se estaría violando el principio de

⁶⁸ Con los límites de la igualdad y la laicidad, se dan los casos de la homologación civil de las sentencias y resoluciones canónicas de nulidad y disolución del matrimonio, o el régimen especial de seguridad del clero secular de la Iglesia católica o de los ministros de otras confesiones [Sentencias 66/1982 (F. J. 2.º, párr. 1.º) y 109/1988 (F. J. 2.º, c., párr. 2.º), del Tribunal Constitucional].

igualdad, ya que la Constitución exige relaciones de cooperación «con la Iglesia Católica y las demás confesiones», contribuyendo, de este modo, a la elaboración de un *status* jurídico específico para las confesiones religiosas.

3. La interpretación doctrinal de la libertad de conciencia:

Los Tribunales de Justicia emplean términos referidos al contenido del derecho de libertad de conciencia que necesitan ser aclarados. El presente epígrafe ofrece las interpretaciones que realizan diferentes autores sobre este derecho y sus teorías. En primer lugar partimos de las consideraciones vertidas sobre la libertad de conciencia como derecho de libertad, o derecho subjetivo que legitima la facultad que tienen sus sujetos titulares para exigir una determinada conducta positiva por parte del Estado.

Por lo tanto, hablamos, siguiendo la idea que plantea Contreras Mazarío, de un derecho subjetivo que conlleva la posibilidad de «poner en marcha los mecanismos jurídicos idóneos para restablecer la libertad quebrantada o violada, lo que implica para los poderes públicos la obligación correlativa de establecer dichos mecanismos de tutela a favor de la mencionada libertad»⁶⁹; además de no limitarlo de una forma arbitraria.

En segundo lugar, el derecho de libertad de conciencia es un derecho fundamental que goza de la máxima protección constitucional. La Constitución prevé el recurso al artículo 53.2.º como garantía estableciendo que:

«Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30». (Artículo 53.2.º C.E.).

Se trata de un derecho caracterizado por la irrenunciabilidad, la imprescriptibilidad, la inembargabilidad, y la indisponibilidad⁷⁰ que además, como derecho fundamental,

⁶⁹ Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos, (L.O.L.R.: XX Aniversario —1980-2000—)*, n.º 0, diciembre-2000, Facultad de Derecho, U.C.M., p. 144.

⁷⁰ Vid. *ibidem*, pp. 145-7.

tiene un criterio o forma de producción normativa: la Ley Orgánica (artículo 81 C.E.). El artículo 53.1.º C.E. dispone que «sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades». En cuanto derecho fundamental son las leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

Y en tercer lugar, el derecho de libertad de conciencia se caracteriza por su autonomía que implica que el titular tiene una *facultas agendi*. La concreción de esta facultad se sitúa, dentro de una perspectiva individual, en la tutela y garantía de un ámbito de inmunidad de coacción, tanto por parte de los poderes públicos como respecto de terceros. Y, dentro de una perspectiva colectiva, en un ámbito íntimo de la conciencia, que es «ajeno al control del Estado y del Derecho, [...] sólo puede suponer un ámbito de autonomía y libertad respecto de las personas, pero no así respecto de los grupos los cuales no podrán reclamar para sí un ámbito de libertad en tal sentido»⁷¹.

La libertad de conciencia tiene, además, otros aspectos o incluye otras facultades que configuran su concepto: 1.ª Derecho a la libre formación de la conciencia y libertad para mantener unas u otras convicciones (creencias, ideas) y opiniones; 2.ª Libertad para expresar o no las convicciones (creencias, ideas) u opiniones; 3.ª Libertad para comportarse de acuerdo con esas convicciones (creencias e ideas).

Después de Llamazares Fernández, Souto Paz⁷² es quien explica que la libertad de conciencia se refiere al derecho a actuar de acuerdo con la propia ideología o creencias, y a oponerse a realizar algo (objeción de conciencia) que contradiga drásticamente aquélla, aunque venga impuesto por vía legal. De este modo, los aspectos dinámicos de la libertad de conciencia van a consistir en el «derecho a formar la propia conciencia» y «a obrar de conformidad con sus imperativos»⁷³. Y los distintos niveles que integran el derecho subjetivo individual de libertad de conciencia, se traducen jurídicamente en

⁷¹ El autor entiende que «cuando lo que se trata es de garantizar el ámbito interno de la conciencia sólo puede predicarse de las personas físicas, siendo la propia persona la que da carta de naturaleza al grupo», vid. en, «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado...», op. cit., p. 144. El prof. D. LLAMAZARES propone como uno de los momentos de desarrollo y ejercicio de la libertad religiosa, el de la «libre formación de la conciencia»; vid. en, *Derecho de la libertad...II*, (1.ª ed.), op. cit., p. 357.

⁷² SOUTO PAZ, J. A., «Libertad ideológica y religiosa en la jurisprudencia constitucional», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Navarra, EDERSA, Madrid, 1989, p. 517.

⁷³ Vid. PRIETO SANCHÍS, L., *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 1990, p. 162.

derechos fundamentales que la Constitución Española ampara. Estos pueden sistematizarse en los siguientes: 1.º Derecho a la libre formación de la conciencia y la libertad para mantener unas u otras convicciones (creencias e ideas) y opiniones; 2.º La libertad para expresar y manifestar, o no, esas convicciones (creencias, ideas) u opiniones; y 3.º La libertad para comportarse de acuerdo con esas convicciones (creencias e ideas).

Las libertades de enseñanza, información y expresión deben estar al servicio del contenido del primer nivel, que deriva del derecho garantizado por el artículo 10.1.º C.E. Es la libertad que permite a los individuos formar libremente su conciencia sin injerencias, y mantener, cambiar o abandonar las propias creencias, ideas u opiniones⁷⁴.

El segundo nivel engloba el derecho de libertad de enseñanza, al servicio del derecho de educación (artículo 27 C.E.); y el derecho a la libertad de expresión e información, al del derecho de información (artículo 20.1.ºd. C.E.); y en ambos casos, la libertad de enseñanza y libertad de expresión e información, al servicio de la libre formación de conciencia de los sujetos titulares del derecho a la educación y del derecho a la información⁷⁵.

Y por último, el tercer nivel lo integran el derecho a la objeción de conciencia (artículo 30.2.º C.E.)⁷⁶ y el derecho individual a que las normas jurídicas estén convenientemente fundadas y razonadas, cuando puedan atentar contra la libertad de conciencia del sujeto titular⁷⁷.

3.1. Concepto:

La libertad de conciencia es, a la vez que una dimensión de la libertad jurídica⁷⁸, tal y como predice el artículo 1.1.º de la Constitución de 1978 (C.E.), un derecho subjetivo

⁷⁴ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 22.

⁷⁵ Vid. Artículo 51.2.º C.E. «[L]os poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios [...]».

⁷⁶ Vid. Ley 48/1984, de 26 de diciembre, sobre objeción de conciencia y prestación social sustitutoria.

⁷⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 285; SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado...*, op. cit., pp. 102-4.

⁷⁸ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa», en VV.AA., I. C. Ibán (Coord.), *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1989, p. 57, donde el autor reconoce que «[l]a necesidad de la libertad social y

individual o *derecho fundamental* que protege la facultad de «disponer de un espacio de privacidad totalmente sustraído a la invasión de la imperatividad del Derecho». Además, garantiza «la libre formación de la conciencia», la posibilidad de «mantener unas u otras creencias, unas u otras ideas, unas u otras opiniones, así como a expresarlas o a silenciarlas, a comportarse de acuerdo con ellas y a no ser obligado a comportarse en contradicción con ellas cuando se trata de auténticas convicciones»⁷⁹.

Por consiguiente, la expresión utilizada para referirnos a este derecho subjetivo se corresponde con la de «derecho de libertad de conciencia». El «Derecho de la libertad de conciencia» es el Derecho objetivo que regula las condiciones de su ejercicio (reconocimiento, desarrollo, garantías y límites)⁸⁰.

3.2. Teorías:

La libertad de conciencia es concebida de diferentes formas por la doctrina, dando lugar a las tres interpretaciones teóricas que exponemos sobre este derecho.

La primera interpretación de la libertad de conciencia escinde la libertad del artículo 16 C.E. en libertad de pensamiento, libertad de conciencia y libertad de religión. Identifica libertad de pensamiento con libertad ideológica, y entiende incluida en el ámbito de la libertad ideológica la libertad de conciencia como su especificación, referida a los ajustes internos de la propia conducta que realiza el individuo, conforme a su propia moral y código ético. Para ello, se apoya en los textos internacionales sobre protección de derechos humanos como su fundamento⁸¹.

jurídica como cauce y como forma de organización social deriva de que la meta de la plenitud humana no se produce con el hombre aislado, sino que necesita de la sociedad. La plenitud posible de la vida moral se identifica con el recorrido que lleva desde la elección libre de diversas alternativas, a los fines elegidos libremente como metas de realización personal, con un fundamento suficientemente generalizable para ser propuestas como metas para las demás personas. Y ese recorrido se hace en la sociedad organizada con un poder político. Será en este ámbito donde la libertad jurídica como principio de organización social y como derechos fundamentales contribuirá a hacer posible la moralidad. La libertad religiosa es una de las dimensiones de esa libertad jurídica». Así como lo es, por extensión, la libertad ideológica.

⁷⁹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 21-2.

⁸⁰ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 25.

⁸¹ Vid., entre otros, BENEYTO PÉREZ, J. M., «Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. col. II (Artículos 10 a 23), Cortes Generales EDERSA, 1997, pp. 305-308; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Libertades Públicas*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, vol. I, Valencia, 1993, p. 124; HERVADA, J. M., ZUMAQUERO, J. M., *Textos Internacionales de derechos Humanos*, 2.ª ed., EUNSA, Pamplona, 1992, pp. 148-9 (vid. nota a pie de pág.); MANTECÓN SANCHO, J., *El derecho fundamental de libertad*

Desde una segunda interpretación, la libertad de conciencia es entendida como género que asume otras libertades con distintas denominaciones. Se trata de la libertad ideológica y la libertad religiosa. El Tribunal Constitucional fija esta categoría, al abundar en la idea de libertad en un sentido genérico, y se refiere a ella como libertad de creencias religiosas o seculares, como libertad garantizada por el artículo 16 de la Constitución⁸².

Y, por último, una tercera interpretación comprende la distinción ofrecida por el apartado 1.º del artículo 16 C.E., es decir, la libertad ideológica, religiosa y de culto. En alguna de sus sentencias, el Tribunal Constitucional adopta tácitamente esta posición, retomando las expresiones libertad ideológica y libertad religiosa y de culto, sin mencionar la libertad de creencias en su calidad de libertad genérica⁸³.

Nuestra posición se adhiere a la segunda opción de entre las tres planteadas: aquella que considera que la libertad de conciencia (ideológica o de pensamiento) incluye la libertad de ideas y creencias, tanto religiosas como no religiosas —desde la perspectiva de la conciencia—, por un lado; y por otro lado, incluye tanto la libertad interior como la de expresión, y la de acomodar la conducta a esas creencias o ideas⁸⁴.

Ello nos lleva a seguir el desarrollo de su formulación, y a interpretar la libertad de conciencia o libertad de pensamiento según la doctrina francesa tradicional⁸⁵, es decir, como un género que mantiene su exclusividad. Y que posee, además, un contenido complejo que diferencia varias libertades integradas en una relación ordenada de género-especie:

«La libertad religiosa es la especie del género libertad ideológica y, por tanto, está contenida conceptualmente en ella. [...]. Ese derecho único, libertad religiosa e ideológica, puede ser observado desde tres perspectivas diferentes, a las que responden las tres denominaciones utilizadas para aludir al mismo por los textos internacionales

religiosa, EUNSA, Pamplona, 1996, pp. 59-61; GASCÓN ABELLÁN, M., *Obediencia al Derecho y objeción de conciencia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 156-7.

⁸² Vid., Ftos. Jcos. 2.º, 7.º y Fallo, en Sentencia 141/2000, del Tribunal Constitucional.

⁸³ Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional; F. J. 4.º; en contraposición con la Sentencia 141/2000, del Tribunal Constitucional, que refuerza el término libertad de creencias.

⁸⁴ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., p. 228.

⁸⁵ Vid. ROLLNERT LIERN, G., *La Libertad Ideológica en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional...*, op. cit., p. 39.

(D.U.D.H., P.I.D.C.P., C.E.D.H.): la libertad de pensamiento, libertad de conciencia y libertad de religión»⁸⁶.

La libertad de conciencia es el derecho que «garantiza el ámbito de libertad necesario para formar la propia conciencia», por tanto es el origen. Dentro de este ámbito, una de las preguntas clave para su formación es el acto de fe, pero además supone el establecimiento de un ámbito de libertad que nos permite actuar y obrar de conformidad a los imperativos de la misma⁸⁷.

En coherencia con la interpretación del artículo 16.1.º C.E., puesto que el legislador va «de más a menos», la libertad ideológica incluiría a la libertad religiosa y a la de culto, y la libertad religiosa incluiría, a su vez, a la de culto (implícitamente contenida en la libertad religiosa). Además, se habla de dos géneros lógicos autónomos⁸⁸, en tanto en cuanto la libertad ideológica incluye a la religiosa, y la libertad religiosa incluye a la de culto. Por una parte, se mantiene la diferenciación entre libertad de conciencia y libertad ideológica; y, por otra parte, se entiende la conexión en sentido descendente entre la libertad de conciencia y la objeción de conciencia.

La conciencia es el máximo referente ético⁸⁹. La objeción de conciencia «sólo existe cuando el comportamiento exigido por el Derecho es contrario a convicciones (creencias o ideas) tan arraigadas que el sujeto concibe como parte de su propia identidad y, en consecuencia, la infidelidad a las mismas es vivida como una traición a sí mismo y, en definitiva como una desrealización personal»⁹⁰.

Por lo tanto se trata de «un derecho reaccional que surge sólo en los supuestos de obligaciones jurídicas contrapuestas, respecto de las cuales existen razones éticas o religiosas para reclamar un privilegio de desobediencia»⁹¹. En palabras de Llamazares Fernández constituye «una reacción individual ante una auténtica contradicción entre

⁸⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 24-5.

⁸⁷ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.ª, «Algunas consideraciones sobre la libertad...(II)», op. cit., p. 138.

⁸⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (1.ª ed.), op. cit., pp. 229; vid., además, J. M.ª CONTRERAS MAZARÍO, en *ibídem*.

⁸⁹ Vid. Introducción, en PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Ley y Conciencia. Moral legalizada y moral crítica en la aplicación del Derecho*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., Madrid, 1993, p. 11.

⁹⁰ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 23.

⁹¹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Desobediencia civil y objeción de conciencia», *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 5, 1988-89, p. 176.

norma de conciencia y norma jurídica (de manera que una prohíbe lo que la otra tipifica como obligatorio)»⁹². Sin embargo, esta oposición a la norma, ha de ser previsible para la Administración, es decir, ha de tratarse de un derecho previsto por la propia ley.

La objeción forma parte tanto del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica como religiosa⁹³ y supone la «negativa del individuo a obedecer un mandato de la autoridad, a un imperativo jurídico, motivado por la presencia en el fuero de su conciencia de un imperativo contrario al pretendido jurídicamente»⁹⁴. En esta situación el sujeto estima «superior el deber de obedecer a la conciencia que el deber de obedecer a la ley»⁹⁵. Ello supone la institucionalización de la resistencia que integra la protesta de la conciencia, desde algunos derechos⁹⁶. No ocurre lo mismo con el concepto de «desobediencia civil»⁹⁷, contrapuesto a la objeción de conciencia. En este caso, la ley no puede justificar la violación de la propia norma (que es aceptable), mediando rebeldía o insumisión política por parte de minorías organizadas a las que une una opinión común más que un interés⁹⁸.

Finalmente, cabe decir que la diferencia categórica para los seguidores de esta concepción va a ser la establecida entre libertad ideológica y religiosa. Desde un punto de vista jurídico, el hecho de que la libertad ideológica englobe a la libertad religiosa se traduce en la aplicación del Derecho común a la primera, en cuanto género; y a la segunda, en cuanto es considerada como especie, se la somete al Derecho especial. Los autores que se posicionan dentro de esta diferenciación categórica, se adhieren a su

⁹² LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1999, pp. 261-2; vid., sobre el problema moral y jurídico que sugiere el concepto: Sentencia 75/1992 del Juzgado de lo Penal n.º 4 de Madrid, entre otros casos; Sentencia 491/1992 (Audiencia Provincial de Madrid); Sentencias del Tribunal Constitucional 53/1985; 15/1982; 160/1987; 161/1987; 20/1990; 120/1990; 60/1991; vid. «Textos y Documentos» en PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Ley y Conciencia*, op. cit. pp. 153 y ss., a cargo de F. J. ANSUÁTEGUI ROIG.

⁹³ F. J. 14.º, en Sentencia 53/1985 del Tribunal Constitucional.

⁹⁴ Vid. CASTRO JOVER, A., «La libertad de conciencia y la objeción de conciencia individual en la Jurisprudencia constitucional española», en MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (ed.) *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de mayo de 1997*, Comares, Granada, 1998, p. 137.

⁹⁵ Vid., CASTRO JOVER, A., «La libertad de conciencia y la objeción de conciencia...», op. cit., p. 137.

⁹⁶ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Ley y Conciencia*, op. cit., p. 12.

⁹⁷ Vid. Sentencia 75/1992, del Juzgado de lo Penal, n.º 4 de Madrid.

⁹⁸ Vid., valoración jurídica, en PRIETO SANCHÍS, L., «Insumisión y libertad de conciencia», en *Ley y Conciencia Moral...*, op. cit., pp. 130 y 141; GASCÓN ABELLÁN, M., *Obediencia al Derecho y objeción de conciencia*, op. cit., pp. 31 y ss.; sobre la importancia de su conexión con el concepto de «asociación voluntaria», vid. ARENDT, H., *Crisis de la República*, trad. de G. Solana, Taurus, Madrid, 1973, pp. 59 y ss., «en contraste con el objetor de conciencia, el desobediente civil es miembro de un grupo», p. 105.

clasificación aportando matices propios. El denominador común de sus reflexiones consiste en englobar al resto de libertades, en aquella libertad «genérica» que refrendan los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, conceptuando genéricamente la libertad de pensamiento y de conciencia, y como una subespecie de ésta, la libertad religiosa⁹⁹.

En algunos de estos autores, se asocia con la «libertad de creencia y pensamiento», como ocurre con Alzaga Villaamil, y Sánchez Agesta¹⁰⁰. Este último autor sitúa la libertad de conciencia en el párrafo 2.º del artículo 16 C.E., en conexión con los artículos 18 y 19 C. E., considerando que abarca al resto de libertades reconocidas como «libertades espirituales». En otras ocasiones, se acerca al término «libertad de conciencia», como ocurre con Sánchez Ferriz¹⁰¹, aparte de autores como Peces-Barba¹⁰²; Prieto Sanchís¹⁰³; Llamazares Fernández¹⁰⁴; Souto Paz¹⁰⁵; Contreras Mazarío¹⁰⁶; Serrano Alberca¹⁰⁷, entre otros.

Alguno de ellos va a precisar que, a pesar de ser consideradas una misma cosa, es decir, modalidades del derecho consagrado en el artículo 16.1.º C.E., la libertad de conciencia y la libertad de pensamiento representan opciones terminológicas diferentes en función de quien las emplee. La «libertad de conciencia» es una opción propia de los eclesiasticistas, mientras que «la libertad de pensamiento» se atribuye al argot utilizado por los constitucionalistas¹⁰⁸.

⁹⁹ Vid. CELADOR ANGÓN, O., «Notas para una interpretación sistemática del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea en materia de libertad de conciencia», en *Derechos y Libertades*, op. cit., p. 144.

¹⁰⁰ Vid. ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, p. 190; SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978: ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, 5.ª ed., Editora Nacional, Madrid, 1987, pp. 125, 127-8 y 141-2.

¹⁰¹ Vid. SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1989, pp. 52, 234, 236, 242.

¹⁰² PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Algunas reflexiones sobre la libertad...», op. cit., pp. 58-60.

¹⁰³ PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», en IBÁN, I. C., PRIETO SANCHÍS, L., MOTILLA DE LA CALLE, A., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Serv. de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pp. 302-307, y 329 (nota pie pág.).

¹⁰⁴ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1991, pp. 13-18.

¹⁰⁵ SOUTO PAZ, J. A., «Libertad ideológica y religiosa...», op. cit., pp. 518-9.

¹⁰⁶ CONTRERAS MAZARÍO, J. M., «Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español (I)», en *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n.º 3, 1994, pp. 138-9.

¹⁰⁷ SERRANO ALBERCA, J. M., «Artículo 16», en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, vol. col., Civitas, Madrid, 1985, p. 287.

¹⁰⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 25.

4. Recapitulación:

La idea de «derecho de libertad de conciencia» que Llamazares Fernández nos aporta constituye una referencia necesaria dentro de la presente hipótesis de trabajo; y especialmente, las definiciones que realiza de «conciencia» y de «libertad de conciencia»; la visión que transmite sobre el grupo como vehículo de expresión de la libertad de conciencia (ideológica y religiosa); y la función que cumple el Derecho con respecto a estos conceptos. En esta línea podemos concluir con las siguientes ideas:

1.^a El individuo tiene la capacidad para percibirse a sí mismo y percibir su entorno, y la capacidad para poder tomar decisiones en libertad sobre las relaciones que decide establecer con los demás y consigo mismo. La conciencia implica un proceso formativo a través del desarrollo de su personalidad, mientras que la Ley concreta el marco de actuación situando el límite de su ejercicio en el respeto a los demás y a sus derechos. La conciencia de la propia identidad integrada por ideas y creencias que llegan a convertirse en auténticas convicciones, de contenido religioso y no religioso, posee dos dimensiones: la primera la constituye la intimidad personal como un ámbito de libertad radical del individuo; y la segunda, se corresponde con su manifestación.

2.^a El derecho de libertad de conciencia es un derecho de libertad o derecho subjetivo que legitima la facultad que tienen sus titulares para exigir una determinada conducta positiva por parte del Estado. Los poderes públicos tienen la obligación de establecer mecanismos de tutela a favor de este derecho, además de no poder limitarlo de una forma arbitraria excepto en lo estrictamente necesario. Además, el derecho de libertad de conciencia es un derecho fundamental que goza de la máxima protección constitucional (artículo 53 C.E.). Y también se caracteriza por su «autonomía» que implica que el titular tiene una *facultas agendi* que se sitúa, dentro de una perspectiva individual, en la imposibilidad de ser vulnerado tanto por parte de los poderes públicos, como por parte de posibles terceros.

3.^a Del artículo 16 C.E. que garantiza el derecho fundamental de libertad de conciencia (ideológica y religiosa) se deducen una serie de principios generales (pluralismo, participación y personalización) y específicos (libertad, igualdad, laicidad y cooperación) que informan el Ordenamiento jurídico, en materia de libertad de

conciencia. El pluralismo, la participación, y la personalización son principios generales que en un Estado laico están estrechamente relacionados con la *libertad de conciencia colectiva*. La participación de los individuos y los colectivos en que se integran es una manifestación de la cooperación por parte de los poderes públicos, que permite que la igualdad y la libertad sean realidades efectivas.

4.^a El modelo de Estado constitucional de 1978 (Estado social y democrático de Derecho) instaura un paradigma de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas centrado en los principios de participación y cooperación, que el artículo 9.2º C.E. reconoce para todos los ciudadanos y los grupos en que éstos se integran. El principio de participación contribuye a la concurrencia de todos los ciudadanos y de los grupos a cualquier esfera de la vida estatal (política, económica, cultural y social); y, el de cooperación, a *remover los obstáculos* que impiden el desarrollo de la personalidad de los sujetos.

5.^a La cooperación referida a las confesiones religiosas del artículo 16.3.º C.E. es la misma cooperación que el artículo 9.2.º C.E. contempla, con el límite de la laicidad del Estado. Éste trata de facilitar que los ciudadanos reciban, en el ejercicio de la propia libertad religiosa y de culto, la correspondiente asistencia religiosa conforme al artículo 2.3.º L.O.L.R. Es decir, en aquellas circunstancias que impiden o dificultan el ejercicio de la libertad de creencias del miembro de la confesión religiosa a la que se adhiere, por encontrarse sujeto a obligación estatal (ejército), a restricción en el ejercicio de su libertad (cárcel) o en situación asistencial (hospital). El interés legítimo que tienen las propias confesiones religiosas de que se respete la libertad de conciencia de sus miembros, es un ámbito común al Estado y a las confesiones, y sirve para justificar el principio de cooperación del artículo 16.3.º C.E. Ello excluye la promoción de las creencias, actividades u objetivos religiosos, en detrimento de las creencias no religiosas.

6.^a Es necesario que el Estado reconozca aspectos de las confesiones religiosas y de otros grupos ideológicos relacionados con su *status* jurídico, como la personalidad jurídica civil y su autonomía interna, para que estos colectivos puedan prestar la asistencia religiosa o moral que los ciudadanos solicitan en ejercicio de su derecho de libertad de conciencia. Ello evita que aquél pueda vulnerar los principios de *laicidad*,

promocionando sólo el derecho de libertad de conciencia sin cooperar en las actividades de estos grupos; e *igualdad*, que equipara los derechos de las confesiones religiosas y los grupos ideológicos (y los integrantes de ambos) que prestan esta asistencia con distintos fines (religiosos o morales: educativos, asistenciales, etc.), y también los derechos de los ciudadanos con diferentes convicciones que solicitan esta prestación.

7.^a La dignidad e identidad personales predicables del individuo o persona física, son referentes imprescindibles en la existencia de los grupos, a la hora de referirnos a ellos como su instrumento de expresión (ideológica y religiosa). El derecho de libertad de conciencia es el primero de los derechos de la persona, que refleja su naturaleza de ser racional y también de ser social. Esta última consideración está relacionada con la perspectiva social del «personalismo» o «personalismo social». Esta dimensión social de la persona pone de manifiesto la función instrumental de los grupos, cuyos derechos derivados se hallan supeditados a los de sus integrantes, quienes ostentan la titularidad originaria del derecho de libertad de conciencia; y la «igualdad en la libertad como objetivo», que no sólo es predicable de los derechos de estos sujetos, sino además de las relaciones que tienen lugar entre los grupos.

III. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN:

1. La indeterminación terminológica del derecho de asociación:

La indeterminación terminológica que puede sufrir el derecho de asociación en algunos aspectos de su regulación, se resuelve desde su precisión conceptual¹⁰⁹. Esta tarea es compleja, dada la trascendencia del derecho en sí que, por un lado, afecta a la intimidad del individuo y su actuación como persona; y, por otro, a su fundamento en la propia sociabilidad, como algo que resulta ser inherente al hombre para poder conseguir un fin comunitario, objetivo que sería inalcanzable desde su posición aislada como individuo¹¹⁰.

¹⁰⁹ BARRANCO AVILÉS, M.^ªC., *El discurso de los derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 1996, p. 35; ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., «Derechos: Cuestiones de terminología Jurídica», *Revista de Derecho Constitucional*, n.º 30, enero-marzo, 1999, pp. 1 y ss.

¹¹⁰ Vid. LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, Panorama 80, Secretaría General Técnica/Ministerio del Interior, s/l, 1983, p. 9.

El resultado terminológico y conceptual que se obtiene al distinguir entre dos expresiones, derecho de asociación y Derecho de asociación, nos permite centrar la atención sobre otras imprecisiones referidas al derecho subjetivo de asociación, entre ellas, el uso indiscriminado de otros vocablos junto a la expresión de derecho fundamental. Estos términos se utilizan aquí para designar una misma realidad, o vienen referidas, en palabras de Peces-Barba, a «exigencias éticas de dignidad juridificadas»¹¹¹.

La utilización de los términos: derechos, libertades, facultades, etc., favorece la comprensión de las distintas perspectivas del derecho de asociación, en su calidad de derecho fundamental, y en afinidad con su realidad actual. Por tanto, no tiene ningún sentido que nos centremos en un debate terminológico o conceptual de esta amplitud, simplemente que describamos su problemática para referirnos a un derecho concreto.

Antes de pasar a ella, sí conviene advertir que en el terreno de los derechos nos estamos moviendo continuamente cerca de la noción de «concepto jurídico indeterminado» que afecta, igual que a otros términos jurídicos, al derecho de asociación¹¹². En este caso, existe un ámbito no determinado por la norma que es preciso completar¹¹³.

El proceso de determinación se encuentra con dos realidades distintas: 1.º Una *indeterminación conceptual asociada a la discrecionalidad administrativa*, cuya resolución afecta sólo al caso singular y concreto, porque al estar fundamentada en una potestad discrecional, carece de efectos normativos; y 2.º Conceptos *indirectamente determinados* por criterios técnicos o por el uso de la propia práctica. La determinación de este último tipo lleva aparejados efectos jurídicos generales¹¹⁴.

Las concreciones vagas, contradictorias o divergentes (en definitiva, imprecisas) que la jurisprudencia haya podido llegar a realizar sobre un concepto jurídico

¹¹¹ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 21-39.

¹¹² En el marco de nuestro estudio, la noción de «concepto jurídico indeterminado» es aplicable principalmente, a la cuestión de los «fines religiosos» en el ámbito del «derecho de asociación religiosa». Esto origina una polémica en torno a su interpretación (legal, jurisprudencial y doctrinal), aparte de posibles consecuencias jurídicas, en lo que respecta al régimen de estas entidades. Aquella también va aparejada al uso de otros términos dentro de este estudio: «confesión», «orden público» y «moral».

¹¹³ MARTÍN GONZÁLEZ, M., «El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos», en *Revista de Administración pública*, n.º 54, 1967, p. 259.

¹¹⁴ MARTÍN GONZÁLEZ, M., «El grado de determinación legal...», op. cit., p. 272.

indeterminado, suelen expresar más un deseo que una realidad.¹¹⁵ Esto ocurre también cuando no existe una tendencia clara que induzca a pensar que está en marcha su proceso de determinación¹¹⁶. La falta de identificación se traduce, por una parte, en la falta de una sistemática capaz de unificar criterios sobre estos conceptos jurídicos y, por otra, en la imposibilidad de su confirmación judicial¹¹⁷. En el caso del derecho subjetivo de asociación y sus formas asociativas, la falta de interés por la concreción de los conceptos y sus consecuencias se genera en algunos contextos político-jurídicos, cuando el proceso de determinación atiende a razones prácticas administrativas.

Esto puede interpretarse, a pesar de lo que algunos autores opinan sobre la no identificación de «indeterminación» y «discrecionalidad»¹¹⁸, en el sentido de que la determinación de estos conceptos no deja de estar sujeta a una valoración de oportunidad por parte de la Administración que les atribuye su discrecionalidad en uso de su potestad¹¹⁹.

Por otra parte, cabe reflejar que, en ocasiones, los términos y expresiones se adoptan preferentemente en virtud de situaciones que no sólo atienden a una referencia precisa de su contenido, como ocurre, y es a la hora de delimitar los propios derechos o algunos de sus aspectos afines (fines, moral, orden público, etc.):

1.º En el ámbito de los derechos fundamentales, pueden llegar a mezclarse e incluirse en el mismo nivel discursivo, conceptos jurídicos y no jurídicos, debido a la similitud o proximidad, en determinadas circunstancias, entre las relaciones físicas o psíquicas y las jurídicas¹²⁰.

¹¹⁵ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional.

¹¹⁶ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 225.

¹¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*; n.º 38, 1962.

¹¹⁸ Vid. en este sentido, COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1992, pp. 155-8; GARCÍA TREVIJANO FOS, J. A., «Tratado de Derecho administrativo», *Revista de Derecho Privado*, vol. I, Madrid, 1968, pp. 408 y ss.

¹¹⁹ MARTÍN GONZÁLEZ, M., «El grado de determinación legal...», op. cit., p. 255.

¹²⁰ Vid. ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., «Derechos: Cuestiones de terminología Jurídica», op. cit., p. 3, citando a Hohfeld y su obra *Conceptos jurídicos fundamentales*; J. DE LUCAS manifiesta que, «no todas las exigencias que se nos presentan como derechos [...] están justificadas como tales derechos». Esto responde a dos razones: la primera, porque «el lenguaje (la técnica) de los derechos no es universal, no es el único instrumento del que todas las culturas se valen para asegurar los bienes o valores que consideran valiosos [...]. La segunda razón es que, por mucho que debamos respetar, comprender y juzgar desde los propios universos simbólicos, eso no nos obliga a aceptar como derecho cualquier demanda, y menos aún

2.º La carga emotiva de los términos y el empleo de expresiones cuya denominación no está bien determinada, puede favorecer su utilización ideológica o la *retórica de los derechos humanos*¹²¹. Aquéllos se devalúan frente a posiciones críticas y lo que para una mayoría constituye el compromiso con unos valores determinados, su interpretación es bien distinta para otros¹²².

3.º La terminología jurídica es en ocasiones, como se ha visto, ambigua o poco precisa. Determinadas expresiones pueden tener, además, un significado más amplio que otras (o como ocurre en el caso de los derechos fundamentales, en cuanto realidad positivada, abarcar un ámbito más amplio que, por ejemplo, el de las libertades públicas).

El refuerzo de la expresión de un concepto vendría dado por una sola voz, giro o vocablo; de ahí la preferencia o alternativa en algunos autores por algún término o expresión concreta. En este sentido, Barranco Avilés argumenta que «el problema semántico de los derechos aparece cuando, ante la imprecisión del término, los autores se esfuerzan por encontrar sustitutos técnicos»¹²³. La conjugación de las tres formas posibles de referirse a los derechos (*derechos humanos, derechos fundamentales y derechos morales*), supone tener que valorar el núcleo de certeza de la expresión, que propone la autora. Se trata de un contenido común a todas ellas, a pesar de sus divergentes matices conceptuales, que también está presente en el derecho de asociación y en otros derechos que, en relación con él, se generan. Entre estos derechos, el derecho a la personalidad que tienen las propias asociaciones.

En nuestro caso, la nota de «fundamentalidad» añade una connotación positiva al término o expresión derecho de asociación, tanto respecto de los poderes públicos como respecto de la sociedad, que lo asumen como un derecho fundamental en la misma línea del resto de los derechos políticos de los ciudadanos. Este derecho comprende, como veremos, el derecho a asociarse y a autoorganizarse, constituyendo ambos aspectos el

aquellas que carecen de argumentos para justificar semejante pretensión», en *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pp. 104-110.

¹²¹ Vid., PECES-BARBA, *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., p.22.

¹²² PRIETO SANCHÍS, L., «Los derechos fundamentales tras diez años de la vida constitucional», *Sistema*, nº. 96, julio 1990; vid., también del mismo autor, *Estudios sobre derechos fundamentales*, op. cit., p.19.

¹²³ BARRANCO AVILÉS, M^ª. C., *El discurso de los derechos...*, op. cit., p. 8.

«derecho individual a asociarse»¹²⁴; y el régimen de libertad para las asociaciones, comprendidos ambos en el derecho de asociación que la constitución de 1978 reconoce dentro del marco de su Título I (artículo 22).

El Ordenamiento constitucional es el que tasa, de forma puntual, sus restricciones y reduce a la mínima expresión cualquier intervención estatal en el libre desenvolvimiento de su ejercicio. Sin embargo, esta intervención aseguradora y garantista deja un amplio margen de configuración positiva del derecho de asociación, asimismo, en base al enunciado constitucional que le acoge y a la interpretación sistemática del resto de las disposiciones constitucionales.

De igual forma, contribuyen a la connotación positiva de la expresión «derecho fundamental de asociación»: 1.º La función mediadora de este derecho; 2.º Su carácter y capacidad prestacional; y 3.º Su actuación preservadora de valores, puesto que el derecho de asociación es una vía de realización del Estado social y democrático de Derecho, y en especial es una concreción del pluralismo.

2. Cuestiones de régimen jurídico:

Antes de entrar a analizar el contenido esencial del derecho de asociación o sus elementos constitutivos, cabe detenerse aquí en algunos de sus aspectos positivos o en las normas que garantizan su reconocimiento y ejercicio. El artículo 22 C.E., de aplicación directa, reconoce el derecho de asociación como derecho fundamental de la persona, en la Sección 1.ª, del Capítulo Segundo, del Título I C.E..

Hay que tener en cuenta al hablar del derecho fundamental de asociación, que: 1.º Se trata de un derecho que vincula a todos los poderes públicos; 2.º La regulación de su ejercicio exige un desarrollo legislativo que, además, respete su contenido esencial. Concretamente, es una ley orgánica la que desarrolla esta libertad, de conformidad con el artículo 81.1.º C.E.; y 3.º Por su ubicación en el texto constitucional, es un derecho

¹²⁴ Existe un «derecho colectivo a asociarse», según está reconociendo la actual Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de Asociación. Éste consiste en el derecho reconocido a las asociaciones, de poder «constituir federaciones, confederaciones o uniones, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de asociaciones, con acuerdo expreso de sus órganos competentes». (Artículo 3.f. L.O.D.A).

protegido o tutelado por los juzgados y tribunales ordinarios mediante un procedimiento preferente y sumario (artículo 53.2.º C.E., en relación con los artículos 9.2.º C.E. y 24 C.E.); y además, conforme al artículo 53.1.º C.E., es objeto de tutela según lo previsto en el artículo 161.1.º a. (recurso de inconstitucionalidad).

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación desarrolla actualmente el precepto constitucional¹²⁵. Asimismo, hay que tener presente en la regulación del derecho de asociación, la interpretación de las normas relativas a este derecho, en consonancia con lo que establece el artículo 10.2.º C.E.: 1.º Su interpretación de conformidad con el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, que dispone que «[t]oda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas», así como que «[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación»; y 2.º El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, que recoge algo similar en su artículo 22, estableciendo los únicos límites del derecho de asociación en las restricciones que prevea la ley de cada Ordenamiento, en aras de la seguridad nacional, seguridad u orden público (protección de la salud o la moral pública) o los derechos y libertades de los demás.

El Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en semejante sentido el artículo 11 d, determina que:

«Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses»; «El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de

¹²⁵ B.O.E. núm. 73, de 26 de marzo de 2002. Actualmente, la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Asociaciones resulta de lo dispuesto en el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (B.O.E. n.º 306, 23-XII-2003, pp. 45665-45677; corrección de errores B.O.E. n.º 307, 24-XII-2003, p. 45965). En su Disposición Derogatoria Única (Derogación normativa) establece que «queda derogado el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias a la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, Reguladora de las Asociaciones (derogada por la L.O. 1/2002, de 22 de marzo, de Asociaciones); y el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de

restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía».

Por último, cabe añadir que en función de los distintos fines asociativos se llega a la especialidad o especificidad asociativa y, por tanto, a la «especialidad normativa» que regula estos entes. Las distintas normas de carácter sectorial, serán las encargadas de regular las distintas modalidades asociativas que surgen a partir de las distintas finalidades para las que fueron creadas.

2.1. Definición y concepto:

El Ordenamiento jurídico faculta a los sujetos titulares del derecho de asociación para poder reunirse con otros sujetos titulares de este derecho, de una forma permanente y estable, creando entidades que se van a caracterizar además por tener un fin determinado y una estructura organizativa más o menos compleja.

Por tanto, el derecho de asociación no sólo comprende el derecho a asociarse, sino también a establecer la propia organización del ente creado por medio del pacto asociativo —pues tiene su origen a raíz del consenso entre los socios—, dentro del marco de la Constitución y las leyes, las cuales, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollan (artículo 53.1.º C.E.).

En este derecho a la autoorganización de las asociaciones se incluyen la «potestad autonormativa», reflejada en la autonomía estatutaria, y la «potestad decisoria» que además de facultar para la toma de decisiones de los socios, faculta para la adopción de acuerdos conforme a la ley y los estatutos. Es en la primera de las potestades donde se ve reflejada la facultad que tiene la asociación para poder sancionar, regulando desde las causas penalizables, hasta la posible expulsión de los socios.

El control jurisdiccional se remite únicamente a la comprobación de la existencia de una base razonable para poder castigar las conductas, por parte de la asociación, a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables. Por tanto, se constatan

las denominaciones de las asociaciones y sobre régimen jurídico de sus promotores, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto por este Real Decreto».

exclusivamente los hechos que dan lugar a las resoluciones sancionadoras. Se trata de hechos relevantes que, de alguna forma, tienen que estar tipificados estatutariamente; y, ha de existir una garantía procesal o, de lo contrario, se estará consagrando la arbitrariedad¹²⁶.

El derecho de asociación está comprendido en la categoría de los llamados «derechos fundamentales» como derecho que implica en su ejercicio la propia libertad¹²⁷, y engloba todas las libertades que se derivan de su reconocimiento constitucional. El enunciado del artículo 22 de la Constitución está garantizando:

1.º El derecho a su titularidad por parte de las personas físicas y las personas jurídicas. Los titulares tienen la garantía de sus propios derechos subjetivos, además de erigirse en sujetos de obligaciones y responsables frente a terceros. De este modo, cabe cuestionarse si la persona jurídica o entidad creada es titular del derecho de asociación como persona colectiva (como un todo integrado por individualidades titulares del derecho de asociación); y si lo es como sujeto titular de un derecho individual¹²⁸.

La respuesta a esta cuestión parte de interpretar que el artículo 22 C.E. reconoce un derecho individual de ejercicio colectivo o, lo que es igual, un derecho fundamental de titularidad colectiva¹²⁹. El Ordenamiento jurídico garantiza constitucionalmente la protección de estos derechos subjetivos, es decir, el derecho individual de asociación y el derecho a ejercitarlo de forma colectiva con otros individuos (artículos 24, 53.2.º y 162.1.º.b C.E.), situando en igualdad de condiciones, con las mismas garantías procesales y reconocimiento de la capacidad jurídica plena, a la persona jurídica en calidad de «sujeto instrumental» de los individuos que la integran. Por otra parte, también sus miembros son sujetos de este amparo constitucional que comprende la defensa de los derechos procesales constitucionales y la protección del amparo¹³⁰.

¹²⁶ Vid. Sentencia 104/1999, del Tribunal Constitucional.

¹²⁷ Vid. Sentencia 244/1991, del Tribunal Constitucional.

¹²⁸ En Derecho comparado la Ley alemana de Asociación integra en la agrupación—independientemente de su forma jurídica— tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas (artículo 2.2.º). También la Ley Fundamental de Bonn admite en su artículo 19.3, la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas, conforme a su naturaleza. En nuestro Ordenamiento, vid. principalmente artículo 3, en Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (B.O.E. n.º 73, de 26 de marzo).

¹²⁹ Vid. F. J. 1.º, en Sentencia 64/1988, del Tribunal Constitucional.

¹³⁰ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., p.535.

2.º La libertad positiva que tiene cualquiera de sus titulares de poder crear una asociación y de adscribirse a ella. Así como también la libertad negativa de poder dejar de estar adscrito y no ser obligados a estarlo¹³¹. Dentro de este ámbito de libertad o de «inmunidad», el titular del derecho de asociación tiene, sin injerencias por parte de la Administración, los derechos a constituir las asociaciones e integrarse en ellas; a determinar su propia organización y participar en su funcionamiento; y a no asociarse, dejar de pertenecer y participar, y disolverlas de forma voluntaria.

3.º El derecho a la libre inscripción registral por parte de la asociación y el derecho de acceso al Registro correspondiente, que es de obligado cumplimiento por parte de la Administración, cuyas actuaciones tienen una naturaleza de carácter reglado y no discrecional. Asimismo, la obligatoriedad de la inscripción alcanza a la asociación que se haya constituido bajo el amparo de este precepto constitucional, y que aspire a ser conocida mediante la consiguiente publicidad. El artículo 4 del R.D. 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de su relación con los restantes registros de asociaciones, establece que:

«1. Las asociaciones reguladas en este reglamento deberán inscribirse en el correspondiente registro, a los solos efectos de publicidad (artículo 10 L.O.D.A.). 2. La inscripción registral hace pública la constitución y los estatutos de las asociaciones, y es garantía frente a terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros».

La explícita naturaleza de la inscripción registral que muestra el precepto, es tratada en consonancia con el artículo 22.3.º C.E. por razón de sus posibles efectos. Sólo puede denegarse el derecho de inscripción registral cuando no se reúnan los requisitos que establece el artículo 30.3.º L.O.D.A (sobre el régimen jurídico de la inscripción)¹³²:

«1. [...] La Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y

¹³¹ Vid., sobre libertad negativa y afiliación obligatoria, FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución. (Estudio específico del artículo 22 de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 187 y ss.; SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., «Asociación y Constitución», en VV.AA. *Constitución y Constitucionalismo hoy*, (Cincuentenario del Derecho Constitucional comparado de M. García-Pelayo), Fundación M. García-Pelayo, Caracas, Agosto de 2000, pp. 481-2; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999, pp. 374 y ss.

¹³² «El derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica». Artículo 25 L.O.L.R.; vid., también, artículo 3 del R. D. 1497/2003, de 28 de noviembre.

los Estatutos. 2. Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, [...], se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos. 3. Cuando la entidad solicitante no se encuentre incluida en el ámbito de aplicación de la presente Ley o no tenga naturaleza de asociación, la Administración, previa audiencia de la misma, denegará su inscripción en el correspondiente Registro de Asociaciones e indicará cuál es el registro (competente para inscribirla) [...]. 4. Cuando se encuentren indicios razonables de ilicitud penal en la constitución de la entidad asociativa, [...] se dictará resolución motivada, dándose traslado [...] al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, [...] quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta [...] resolución judicial firme. Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la actividad de la entidad asociativa, el órgano competente dictará resolución motivada, dando traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada».

Existe un Registro Nacional de Asociaciones, y varios registros especiales a los que pueden acceder asociaciones sujetas al Derecho especial y también las reguladas por el Derecho común. En el Registro Nacional se inscriben las asociaciones de ámbito nacional reguladas por el Derecho común o que realizan su actividad en más de una comunidad autónoma, y las extranjeras. El Registro Nacional «al tiempo de practicar la inscripción de las asociaciones de su ámbito competencial, remitirá copia de la hoja registral al registro autonómico de asociaciones correspondiente al domicilio de éstas, para su conocimiento y constancia»¹³³.

Esta función de coordinación, respecto de los registros de las asociaciones autonómicas y de los registros especiales que el artículo 30.2.º del R.D. 1497/2003, de 28 de noviembre, también contempla¹³⁴, está bajo la dependencia orgánica del Ministerio del Interior, «como unidad administrativa, adscrita a la Secretaría General Técnica del departamento» (artículo 29 R.D. 1497/2003).

4.º El derecho a la personalidad jurídica de la entidad asociativa desde el momento de su constitución, que comporta un «efecto declarativo» para el tipo de inscripción registral que la Constitución prevé.

¹³³ Artículo 26.2.º del R.D. 1497/2003, de 28 de noviembre.

¹³⁴ «[...], por objeto la ordenación, tratamiento y publicidad meramente informativa de los datos que reciba de los registros de las asociaciones de las Comunidades Autónomas y de los registros especiales».

El acto de inscripción, como se ha indicado en alusión al artículo 4 del R.D. 1497/2003, de 28 de noviembre, implica la publicidad de la asociación frente a terceros, lo que a su vez es una garantía para estos terceros y para los miembros de la asociación. El artículo 22.3.º C.E. que obliga a que «las asociaciones constituidas al amparo de este artículo» se inscriban «en un registro a los solos efectos de publicidad», no se pronuncia sobre el alcance positivo de las potestades de la Administración en materia de inscripción registral, como tampoco lo hace respecto de la adquisición de personalidad; sin embargo, esta cuestión sí es deducible del contenido del artículo 38 del Código Civil, que remite a la «legislación especial» en el supuesto de determinados colectivos:

«Las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de toda clase, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución. La Iglesia se registrará en este punto por lo acordado entre ambas potestades, y los establecimientos de instrucción y beneficencia por lo que dispongan las leyes especiales».

Lo que hace este precepto es contemplar un régimen común para las personas jurídicas junto a un régimen especial. Los regímenes específicos condicionan la adquisición de la personalidad, o su reconocimiento, al momento de la inscripción registral y, por tanto, al cumplimiento de determinados requisitos para poder acceder al Registro.

Una de estas condiciones consiste en el cumplimiento de fines concretos, exigibles en función de la modalidad asociativa de que se trate y del tipo de Registro al que se acceda. Estos fines son ajenos al hecho de la licitud o ilicitud de la asociación, y configuran una forma de discriminar el acceso a uno u otro tipo de registro por parte de las entidades (y, en ocasiones, el acceso de unas u otras entidades al mismo Registro).

En este caso sí se produce un reconocimiento oficial de la personalidad, con los consiguientes efectos que comporta la inscripción en determinados Registros, y en muchos casos la vulneración constitucional, entre otros derechos, del derecho de asociación y del objetivo del artículo 22.3.^o¹³⁵.

¹³⁵ Vid. POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o Libertades Públicas?*, op. cit., pp. 191-260; siguiendo la argumentación crítica de SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

A colación de lo anterior, y sin ánimo de detenernos aquí en este tema con profundidad, cabe hacer mención de la situación que se plantea en torno a los grupos religiosos y su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. El problema radica en determinar si está dentro de la legalidad el hecho de que se le otorgue un «carácter constitutivo» a la inscripción registral, puesto que este efecto se presenta como una «especialidad» al margen del régimen común del derecho de asociación, que está justificando la fiscalización administrativa material de los grupos religiosos.

El Tribunal Constitucional ratifica este carácter constitutivo, en la Sentencia de 15 de febrero de 2001, al referirse a los *grupos religiosos*, y tras aseverar que «una comunidad de creyentes, Iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental (de libertad religiosa)»¹³⁶; expresando asimismo que, «la inscripción de una entidad religiosa en el Registro implica, ante todo, el *reconocimiento* de su personalidad jurídica»¹³⁷. De lo expuesto se deduce que lo que genera el acto de inscripción son nuevos derechos «que facilitan el ejercicio del derecho fundamental (de libertad religiosa) y que afectan a la capacidad de obrar»¹³⁸, pues la personalidad ya existía, por tanto la entidad ya era titular del derecho de libertad religiosa y, además, la inscripción sólo habrá facilitado su ejercicio¹³⁹.

5.º La Libertad del ejercicio del derecho y, en su ejercicio, no supeditado a intervención alguna excepto los casos explícitamente motivados: la disolución del ente o la suspensión de sus actividades.

El libre ejercicio del derecho conlleva la libertad de organización y el libre funcionamiento interno, que será democrático en los casos exigidos (artículos 6 y 7 C.E.)¹⁴⁰. Y en uso de su autodeterminación las asociaciones pueden: 1.º Decidir

¹³⁶ F. J. 5.º

¹³⁷ F. J. 7.º. El efecto constitutivo de la inscripción en el R.E.R., se justifica por el *status* jurídico que aporta: un régimen jurídico específico y diferenciado de las entidades de régimen común, la plena autonomía organizativa, la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa, la firma de acuerdos de cooperación con el Estado, y poder ser parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

¹³⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.º ed.), op. cit., p. 450.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Vid., principio de igualdad de voto, derecho de oposición interna, transparencia en la gestión, en SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., «Asociación y Constitución», op. cit., p. 496. El pluralismo representa aspectos como la *autodeterminación*, vid. en Sentencia 244/1991, del Tribunal Constitucional.

libremente sobre la propia organización; 2.º Delimitar el procedimiento para la formación de la voluntad; y 3.º Dirigir sus propios asuntos¹⁴¹.

La libertad de organización y el libre funcionamiento interno no llevan implícito que los Estatutos asociativos, como constitución o complejo normativo interno del ente, hayan de estar al margen del marco legal del Ordenamiento Jurídico Estatal. Asimismo, no significa que queden excluidos del control judicial respecto de su observancia (Sentencia 218/1988, del Tribunal Constitucional). La Administración interviene, de forma reglada, en tres momentos de la vida asociativa: 1.º Entrada y expulsión de los socios; 2.º Fase de inscripción registral; y 3.º Suspensión y disolución de la entidad.

En el primero de los casos, se establecen límites a la extensión de las facultades estatutarias en materia de admisión y expulsión de socios. El control jurisdiccional consiste en averiguar sobre la existencia de los hechos en que se basan las resoluciones de los órganos sociales, pero sin fiscalizar sus valoraciones, tal y como se constata en la Sentencia 218/1988, del Tribunal Constitucional.

Es decir, la Administración debe verificar si existe una «base razonable» para que se adopten determinadas decisiones por parte de los órganos asociativos, así como determinar desde el punto de vista procedimental si la decisión tiene por fundamento disposiciones legales y estatutarias aplicables al caso.

En la fase de inscripción registral la intervención administrativa facilita el control de la licitud, sin poder exceder el carácter reglado de sus funciones ni ejercer control material sobre los fines de la entidad¹⁴². La Administración no tiene potestad legal para realizar una valoración de la licitud o determinación jurídica *ex ante* de los fines y medios expresados en los Estatutos; como tampoco puede emitir un juicio sobre las supuestas intenciones de la asociación¹⁴³. Además, el control de la licitud de la entidad y de sus fines es sinónimo de seguridad jurídica, más no lleva implícito y no va asociado al hecho del reconocimiento de la personalidad jurídica que se entiende adquirida con anterioridad.

¹⁴¹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 147-8.

¹⁴² FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 123.

¹⁴³ Vid. POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o Libertades Públicas?*, op. cit., pp. 191 y ss.

Por último, se establece una reserva constitucional, según la cual la disolución y suspensión de las actividades asociativas obligan siempre a una «resolución judicial motivada». El problema está en determinar el alcance de esta prescripción y en interpretar, de forma adecuada, el contenido de los apartados 2.º («Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales») y 5.º («Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar») del artículo 22 C.E.

La ilicitud a que se refieren los dos apartados del artículo 22 conlleva:

1.º «Que el legislador decida respecto de la configuración del ilícito». Se trata de una «remisión a la ley» establecida en el apartado 2.º, que viene referida a los fines¹⁴⁴.

2.º «Que pueda darse un ilícito simplemente constitucional», estableciéndose una «reserva constitucional» como ocurre con el apartado 5.º, que se refiere a la prohibición decretada sobre el *modus operandi* de las asociaciones, por ser este modo de ejercicio ilegal o ir *contra legem*. El texto constitucional asigna a la legalidad penal las siguientes atribuciones: 1.º La tipicidad de las asociaciones que persigan fines delictivos. Esto supone la ilegalidad y, por tanto, su prohibición o cese, y la de sus actividades¹⁴⁵; 2.º La tipicidad de ciertas asociaciones, aun teniendo objeto lícito; y 3.º El castigo de la actividad habitual de la asociación (de utilizarse medios delictivos).

El Código Penal, aplicando el precepto constitucional, declara en su artículo 515:

«Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo en cuenta tal consideración: 1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su

¹⁴⁴ Ha de haber tipificación previa del hecho —fin perseguido o medio utilizado—, si pretende sancionarse como delictiva la actuación o el ejercicio de una asociación. En este sentido, se pronuncian varios autores; vid. MARÍN LÓPEZ, J. J., *Legislación sobre asociaciones*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 34-5; GARCÍA DE PABLOS, A., *Asociaciones ilícitas en el Código Penal*, Barcelona, 1978, pp. 300 y ss; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pp. 60-1, para quienes no caben las meras conjeturas. Por otra parte, vid. COBO DEL ROSAL, M., BOIX REIG, J., «Artículo 22. Derecho de Asociación», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. col. II, 1.ª ed., EDESA, Madrid, 1984, p. 652, para quien «la actuación de la asociación ha de ir orientada hacia un fin»; y, esto se traduce en que el *objeto social* de la asociación, ha de consistir en la realización de conductas tipificadas como delito; vid. GARCÍA TORRES, J., «Las asociaciones prohibidas por la Constitución», en AA.VV. *Los derechos fundamentales y libertades públicas I*, vol. II, XII Jornadas de Estudio del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, pp. 1811 y ss., argumenta que el legislador penal decide voluntariamente penalizar, sin verse obligado por los apartados 2.º y 5.º.

¹⁴⁵ Vid. Artículos 520 y 129, en Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

comisión. 2.º Las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. 3.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o de control de la personalidad para su consecución. 4.º Las organizaciones de carácter paramilitar. 5.º Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, razón o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello»¹⁴⁶.

3.º Límites penales al ejercicio del derecho de asociación. Estos son la responsabilidad por la conducta delictual de sus miembros, y la responsabilidad por las conductas ilícitas asociativas.

Como realidad juridificada¹⁴⁷ hemos podido ver cómo el derecho subjetivo de asociación constituye el ámbito fundamental de garantía de la esfera de autonomía individual de los sujetos, que no debe ser interferida por los poderes públicos. Sin embargo, las diferentes formas de entender la libertad que expresa el *status* activo de los ciudadanos¹⁴⁸, constituyen los instrumentos que permiten su incorporación al proceso de formación de la voluntad del Estado representativo.

2.2. Las dimensiones pública y privada del derecho de asociación:

El «Derecho de asociación» se refiere al conjunto de normas que regulan el fenómeno asociativo, desde que se constituye la asociación hasta que desaparece, bien por voluntad de los propios socios, bien por resolución judicial en los casos de disolución o suspensión de sus actividades.

Es precisamente en torno a las dimensiones jurídicas del Derecho, donde tiene lugar la controversia sobre la naturaleza jurídica de este derecho subjetivo, y, además, desde donde puede establecerse un nexo con las reflexiones vertidas sobre la constitución y la personalidad jurídica de las asociaciones.

¹⁴⁶ Vid., además, artículos 571 y ss., Código Penal (delitos de terrorismo); y artículo 55.2 Constitución (tipo cualificado de asociación); asimismo, vid. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

¹⁴⁷ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 21-39; vid., también, respecto de las normas de derechos fundamentales, ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, op. cit., p. 43.

¹⁴⁸ JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, (reimpresión de la 2.ª ed., Tübingen, 1919), Tübingen, Aalen, 1979.

La diferenciación entre Derecho público y Derecho privado supone la disociación entre dos esferas jurídicas distintas que, sin embargo, no se oponen; sino que complementan el Derecho de asociación¹⁴⁹. El primero, inspirado en principios de orden público e interés colectivo; el segundo, en el principio de autonomía de la voluntad individual. El derecho de asociación es un derecho con más de una significación en función de los ámbitos en los que opere.

Inicialmente, las asociaciones son consideradas como personas jurídicas de Derecho privado y, como tales, se rigen por sus normas en lo que respecta a su régimen interno; régimen de actividades; obligaciones y responsabilidad; y, relaciones de los miembros entre sí y con la propia entidad asociativa¹⁵⁰. Ello no obsta para que la suspensión o disolución de una determinada asociación, pueda tener su origen en una sanción de carácter administrativo, tal y como dictaminó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de febrero de 1985.

Los tribunales se limitan a ponderar los bienes en juego en caso de conflicto, resolviendo exclusivamente cuando concurren supuestos legales, de forma proporcional y siempre motivada. Algún autor, justifica la inexistencia circunstancial de un pronunciamiento por parte de la Constitución en este sentido:

«En punto a las eventuales competencias de la Administración para intervenir de algún modo en la vida interna de las asociaciones. Dichas competencias no están excluidas, por lo que cabría regularlas de alguna forma, siempre con el límite infranqueable del contenido esencial del derecho»¹⁵¹.

Por tanto, puede hablarse de una interacción entre lo privado y lo público, en lo que se refiere a la regulación de los aspectos esenciales del derecho de asociación¹⁵².

¹⁴⁹ El derecho de asociación está, a medio camino, entre los *derechos o libertades individuales* (que en sus orígenes y formulación, responden a la ideología liberal); y, los *derechos o libertades políticas o participativas* (en consonancia con el progresivo avance de los principios democráticos en los Estados liberales). Los dos aspectos a debate —privado y público— son, desde su formulación, piezas clave para comprender su naturaleza jurídica, y dos caras de una misma moneda: el derecho o libertad de asociación.

¹⁵⁰ La Doctrina previene que el hecho de estar calificando a una persona jurídica como de Derecho público o privado, no está enjuiciando su régimen aplicable. F. LÓPEZ-NIETO dirá que, «Las asociaciones, [...], se constituyen bajo formas jurídicas de derecho privado, pero se encuentran sometidas, respecto de algunas de sus actividades, a normas de derecho público. [...]»; vid. *Manual de asociaciones. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Formularios*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, p. 22.

¹⁵¹ SANTAMARÍA, J. A., «Artículo 22», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios...*, op. cit., p. 440.

¹⁵² Vid. BERMEJO VERA, J., «La dimensión constitucional del derecho de asociación», en *Revista de Administración Pública*, n.º 136, enero-abril, 1995, p. 133; LÓPEZ NIETO, F., *Manual...*, op. cit., p. 26.

El reconocimiento del derecho de asociación y la garantía de aplicación directa del contenido del artículo 22 es objeto de las normas políticas y constitucionales. La normativa penal tipifica las «asociaciones ilícitas», incidiendo sobre sus medios y fines; y la legislación en materia tributaria es aplicable a las distintas formas asociativas, en momentos concretos de su nacimiento, vida y disolución¹⁵³.

Sin embargo, el Derecho de asociación viene constituido principalmente por dos disciplinas jurídicas: el Derecho Civil y el Derecho Administrativo. El primero regula el ejercicio efectivo del derecho de asociación en la titularidad de los ciudadanos, que da origen a las personas jurídicas (artículos 35 y ss. Código Civil). La capacidad para crear un vínculo jurídico originado en un pacto consensuado entre sus partícipes, fundamentado en la autonomía de la voluntad, la posibilidad de fijar libremente unos fines; y, de dotarse de una organización, es su objeto; actuando, igualmente, sobre la regulación de su ejercicio, la vida interna asociativa y las relaciones entre los socios¹⁵⁴. El segundo centra su finalidad en la salvaguarda de la «seguridad jurídica». Comprende los Derechos común o general y especial de asociación, regulando las relaciones que se originan respecto de la Administración pública, a partir de su ejercicio.

3. Recapitulación:

1.^a El derecho de asociación es un derecho subjetivo de dimensión sustancialmente pública. Ello implica que pueda ser interpretado en algunos de sus aspectos tanto por instrumentos propios del Derecho privado como del Derecho público. Además, es un derecho eminentemente fundamental que tiene por razón la propia libertad, valor que

¹⁵³ Vid., concretamente, respecto de las *confesiones religiosas*, TORRES GUTIÉRREZ, A., «El Artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y la discriminación de las Confesiones religiosas en España en la tributación por I.V.A.», en *Laicidad y libertades*, op. cit., pp. 304-8, donde el autor se refiere a la normativa legal aplicable y su interpretación administrativa.

¹⁵⁴ «[...] derecho a crear un *vínculo simbólico y duradero* con otros individuos para la consecución de ciertos fines, vínculo [...] reconocido y asegurado por el Derecho, [...]», vid. AGUIAR DE LUQUE, L., ELVIRA PERALES, A., «Artículo 22», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución...*, op. cit., p. 617. La naturaleza de este vínculo origina un debate entre quienes entienden que se trata de un *contrato* o *negocio jurídico de la subespecie contractual*; vid. LLUIS Y NAVAS, J., *Derecho de asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967, pp. 143 y ss.; y, quienes adoptan el concepto de *institución* para explicar la formación y funcionamiento de los grupos; vid. PAEZ, J. L., *El derecho de las asociaciones. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, Buenos Aires, 1940, pp. 77-110; AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad jurídica. Personalidad jurídica del Estado*, Madrid, 1926, pp. 6 y 18; desde otra perspectiva, se interpreta como *vínculo específico atípico*, es decir, no hay un acto contractual previo entre los socios y la asociación, o de ellos entre sí; sino como

constituye el substrato básico de cada elemento constitutivo del derecho de asociación. Tener «derecho fundamental de asociación» significa que su titular está cubierto por las siguientes garantías: 1.º La libertad de asociarse, no asociarse, o dejar de hacerlo; y 2.º La libertad de crear un nuevo sujeto de derechos y obligaciones, que a la vez comprende el conjunto de las personas asociadas; y además, se identifica con la ubicación física, el lugar o la sede en que se desarrollan las actividades de la asociación.

2.^a La fundamentalidad añade una connotación positiva a la expresión «derecho de asociación», tanto —respecto de los poderes públicos, como de la sociedad, que lo asumen como un derecho fundamental en la misma línea del resto de los derechos políticos de los ciudadanos. Esta aceptación no reside en la mera nomenclatura, sino que tiene lugar en la medida en que el derecho es reconocido y se garantiza y protege su ejercicio, constitucionalmente. Sin embargo, a pesar de la connotación positiva que aporta al derecho de asociación la expresión de «fundamental», ocurre lo mismo que con otros términos jurídicos: existe un ámbito no determinado por la norma, que sigue siendo preciso completar.

3.^a La permanencia y la estabilidad son notas características que definen las entidades que crean los titulares del derecho de asociación a partir de su ejercicio. La asociación tiene «capacidad autoorganizativa», que incluye la capacidad para poder crear sus propias normas, reglamentos o estatutos por los que llega a regirse; y la capacidad sancionadora a través de la previa tipificación de las causas de sanción en sus reglamentos. Además, la asociación puede decidir sobre los asuntos que le afectan sin que la Administración pueda intervenir, por tratarse de temas propios de la asociación, o de carácter endoasociativo. Sólo cabe el control jurisdiccional cuando las normas internas vulneren derechos fundamentales o vayan contra el Orden establecido por las leyes y la Constitución. Asimismo, respecto de las potestades sancionadora y decisora, el órgano jurisdiccional se remite a verificar, únicamente, si existe base razonable para que puedan castigarse determinadas conductas.

4.^a El derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones correspondiente, proceso estrictamente formal y reglado en el que no cabe

consecuencia de la mutua aceptación de requisitos estatutarios y deseos y compromisos personales, vid. BERMEJO VERA, J., «La dimensión constitucional del derecho de asociación», op. cit., p. 127.

previo control material, y que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de Asociación (L.O.D.A); y el R. D. 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

5.^a Los regímenes específicos o especiales, en virtud de los fines y actividades de las diferentes modalidades asociativas existentes, condicionan la adquisición de la personalidad, o su reconocimiento, al momento de la inscripción registral y, por tanto, al cumplimiento de determinados requisitos para poder acceder al Registro. Una de estas condiciones consiste en el cumplimiento de fines concretos, exigibles en función de la modalidad asociativa. Esta situación invade el marco de la legalidad cuando los requisitos de acceso son excepcionales, al erigirse en motivo de discriminación entre los grupos que acceden al R.G.A. y a otros Registros. Este planteamiento se da en entidades de tipo religioso: el acto de inscripción genera nuevos derechos porque se considera (T.C.) que la personalidad ya existía, por tanto, que la entidad ya era titular del derecho de asociación religiosa. Lo que facilita la inscripción es el ejercicio de este derecho, además de reconocer la capacidad de obrar de la entidad, y la «publicidad» frente a terceros, que es una garantía para éstos y para sus miembros.

6.^a La persona jurídica que se origina a raíz de la práctica del derecho fundamental de asociación es un medio instrumental al servicio de sus integrantes. A partir del ejercicio del derecho fundamental de asociación se generan otros derechos, si bien la persona jurídica es un instrumento que facilita el ejercicio de los derechos de los individuos que la integran, y que tiende a lograr los fines que éstos se han propuesto. El carácter instrumental de la entidad nos da una idea de la dimensión colectiva de estos derechos y de su alcance: a los colectivos en calidad de personas jurídicas les son de aplicación aquellos derechos cuyo reconocimiento les afecta de una forma directa y aquellos otros que se reconocen de forma general.

7.^a La limitación general del derecho de asociación, inspirado en principios de orden público e interés colectivo, consiste en considerar como ilegales a aquellas asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito (artículo 22.2.º C.E.). Además, hay una limitación constitucional o prohibición de las asociaciones,

contemplada en el apartado 5.º del artículo 22 C.E. El Ordenamiento constitucional tasa de forma puntual las restricciones del derecho de asociación y reduce a la mínima expresión cualquier intervención estatal en el libre desarrollo de su ejercicio. Sin embargo, esta intervención, aseguradora y garantista, permite un amplio margen de configuración positiva de este derecho en base al enunciado constitucional que le acoge, y a la interpretación sistemática del resto de las disposiciones constitucionales.

IV. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA Y CONCEPTO DE «PERSONA JURÍDICA»:

1. Consideraciones iniciales:

Dentro del contexto terminológico, la expresión «persona jurídica» adquiere también protagonismo: la asociación de varias personas para un fin determinado configura una entidad con la que aquélla se va a identificar. El referente en sí, es el instrumento, la organización o formación asociativa; sin embargo, el concepto va más allá. No es posible confundir el reconocimiento del derecho de asociación y la obtención de personalidad jurídica atribuida en el ejercicio de esa libertad, puesto que estamos ante categorías jurídicas distintas¹⁵⁵. Además, las personas jurídicas pueden llegar a ser titulares de derechos fundamentales y obligaciones. Esto supone una serie de consecuencias dentro del tráfico jurídico que afecta a los propios grupos (y a los terceros), en función de la especialidad de sus fines.

2. La configuración legal de las personas jurídicas:

El análisis de la trascendencia y la interpretación legal del concepto de «persona jurídica» se sitúa fundamentalmente, dentro de nuestro Ordenamiento jurídico, en dos contextos: el constitucional y el civil. En ellos se centra el presente estudio. La libertad de constituir una asociación lleva implícito su reconocimiento como persona jurídica. Estos términos (asociación y persona jurídica) tienen dentro de un esquema, un ámbito

¹⁵⁵ «El orden jurídico puede tanto admitir asociaciones sin personalidad jurídica, como reconocer ésta a realidades sociales distintas del fenómeno asociativo», vid. AGUIAR DE LUQUE, L., «Artículo 22. Derecho de Asociación», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a las Leyes...*, op. cit., p. 618; vid. CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 110.

de coincidencia casi absoluto¹⁵⁶. De acuerdo con el artículo 22.3.º C.E. ambos aspectos pueden ser disociados tanto «teórica» como «jurídicamente», puesto que el reconocimiento sólo declara una personalidad ya existente¹⁵⁷, y la Constitución parece estar pretendiendo la identificación de asociación con persona jurídica, al establecer como obligación la inscripción registral (que determina la personalidad)¹⁵⁸.

Esta delimitación, comprendida desde un punto de vista jurídico, vendría justificada por el propio reconocimiento constitucional del derecho de asociación frente a la simple mención de persona jurídica a la que, expresamente, atienden los artículos 162. 1.º b C.E. (legitimación para interponer recurso de amparo) y 27.6.º C.E. (libertad de creación de centros docentes). Sin embargo, si se parte del concepto de «persona jurídica» como sujeto instrumental al servicio de los individuos y sus derechos —en cuanto es un instrumento a través del cual los individuos alcanzan sus fines u objetivos—; englobaría de forma heterogénea un conjunto de conceptos que incluye «desde una sociedad de tipo mercantil hasta el propio Estado pasando por un partido político, la Iglesia católica, una Universidad o una Comunidad Autónoma»¹⁵⁹; parece pues necesario plantearse cuál es la diferencia entre ambos conceptos.

En este sentido cabe decir que, a pesar de no existir un pronunciamiento explícito sobre la cuestión, hay diversidad de conceptos a lo largo del texto constitucional para referirse a los llamados «grupos sociales», que el artículo 9.2.º reconoce como titulares de derechos fundamentales por extensión a los grupos, derivados de los individuos que se integran en ellos¹⁶⁰. Esta misma lógica es aplicable a los artículos 2 (derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones); 6 (libertad de creación de partidos políticos); 7 y 28.1.º (sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, y libertad sindical); 16.1.º (libertad ideológica, religiosa y de culto); 20.3.º (derecho de acceso a los medios de comunicación social); y, 22 (libertad de asociación).

¹⁵⁶ Vid. CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., p. 115.

¹⁵⁷ En este sentido, FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., p. 202.

¹⁵⁸ Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución española de 1978», en RAMÍREZ, M., (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1982, pp. 266 y ss.

¹⁵⁹ CRUZ VILLALÓN, P., «Dos cuestiones de titularidad de derechos. Los extranjeros y las personas jurídicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 35, mayo-agosto, 1992, p. 74.

¹⁶⁰ En contraposición con la Ley Fundamental alemana y su jurisprudencia, vid. valoraciones sobre ambos modelos, en PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., p. 432.

En mi opinión, la personalidad jurídica sería interpretada como un aspecto instrumental del derecho de asociación, de concreción legal necesaria. Constituye una vía jurídica que permite acceder a las asociaciones a un *status* legal concreto, y su reconocimiento declara una personalidad existente a la que poder atribuir derechos que puedan ejercitar en función de su naturaleza y de la especialidad de sus fines.

El Código Civil de 24 de julio de 1889 dedicaba el Capítulo II, del Libro I, concretamente su Título II «Del nacimiento y la extinción de la personalidad civil» a las personas jurídicas, afectando los artículos 35 a 39 a las asociaciones. Esta escasa regulación es completada con otras disposiciones. Entre ellas, el artículo 28 C.C. prevé que las asociaciones «reconocidas por la ley y domiciliadas en España, gozarán de la nacionalidad española, siempre que tengan el concepto de personas jurídicas, con arreglo a las disposiciones del presente Código» (párr. 1.º). Asimismo se prevé que «las asociaciones domiciliadas en el extranjero tendrán en España la consideración y los derechos que determinen los tratados o leyes especiales» [párr. 2.º].

Por otra parte, en su artículo 1669, el Código Civil deniega la personalidad jurídica, a todas aquellas sociedades cuyos pactos se mantengan secretos entre los socios.

Las normas implicadas en la regulación de las «personas jurídicas» pueden simplificarse de la forma que veremos a continuación:

El artículo 35 C.C. concibe las personas jurídicas de Derecho privado, por un lado, como asociaciones «de interés público reconocidas por la ley»; y, por otro, las asociaciones «de interés particular» (civiles, mercantiles o industriales) que se registrarán, conforme el artículo 36 establece, por las disposiciones relativas al contrato de sociedad¹⁶¹.

En el artículo 35 C.C. se reconoce que:

«Son personas jurídicas: 1.º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley [párr. 1.º]. Su personalidad empieza desde el

¹⁶¹ Vid. Artículos 1665 y ss. C.C. (sociedades civiles); artículos 116 a 238 C.co. (sociedades mercantiles); Sociedades de responsabilidad Limitada (S.R.L.), Ley 17 de julio de 1953; Sociedades Anónimas, Real D.-Leg. 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la L. S. A.

instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas [párr. 2.º]; 2.º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados».

Por su parte, el artículo 36 C.C. regula el régimen legal, estableciendo que:

«Las asociaciones a que se refiere el número 2.º del artículo anterior se registrarán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según la naturaleza de éste».

Surge así un nuevo sujeto de derecho con personalidad jurídica reconocida, o entidad con vida independiente, cierta permanencia e interés público «desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas» (artículo 35.2.º C.C.).

Las asociaciones de *interés público* persiguen fines colectivos que van más allá del interés particular de sus socios. Éstos no pueden cumplir, instrumentalmente gracias a ella, fines u objetivos individuales; porque los sujetos fundadores crean la Asociación con la perspectiva de satisfacer un fin colectivo. A pesar de ello, la asociación puede calificarse de interés particular como ocurriría en el supuesto de una asociación de comerciantes, un A.P.A. o una asociación de vecinos; o de interés público o general como una Organización No Gubernamental (O.N.G.) cuya finalidad esencial consiste en la integración de un grupo social concreto en la sociedad.

Estos colectivos sirven a un fin desinteresado, útil a todos y de interés social o general, pero no tienen que ver con las personas jurídicas de Derecho público (de naturaleza pública o semipública, o de configuración legal, incluidas dentro del marco de la organización del Estado), sino que se trata de personas jurídicas de Derecho privado; aunque puedan venir reguladas también por el Derecho público.

La falta de ánimo de lucro en las asociaciones tiene manifestaciones concretas, como es el hecho de que las aportaciones económicas que efectúan los socios al patrimonio social común, no les otorga derecho alguno como sucede en las Sociedades Mercantiles con las acciones o participaciones de los socios. Si la asociación se extingue,

el patrimonio, una vez deducidas las obligaciones y deudas, se aplicará al objetivo o fin para los que se constituyó la asociación u otros de naturaleza análoga.

Por otra parte, las asociaciones de *utilidad pública* son aquellas a las que la Administración, en virtud de sus fines y actividades, les concede unos beneficios (fiscales). Se trata de conseguir «más importantes beneficios económicos» en los que se concreta la acción de fomento administrativa, encaminada a estimular la actividad de los particulares que repercuta en el interés público.

El artículo 31.3.º de la L.O.D.A. prevé que las asociaciones que persigan objetivos de interés general podrán disfrutar, de ayudas y subvenciones en función de sus actividades asociativas, «en los términos y con el alcance que establezcan el Ministerio o los Ministros competentes». Algo que parece impensable en el caso de las confesiones religiosas, las actividades religiosas y los fines religiosos que «ni son de interés general, ni pueden, por tanto ser calificadas como de utilidad pública»¹⁶², pues contradice el principio de laicidad del Estado. Por lo que, «ni esas entidades en cuanto tales, ni sus actividades o los fines perseguidos por ellas, en cuanto religiosos pueden ser declaradas de utilidad pública»¹⁶³.

Sin embargo, no todas las asociaciones acceden a la declaración de «utilidad pública». Es necesario además, que se cumpla con los requisitos que establece el artículo 32 de la L.O.D.A., que no son los mismos que exige la Ley de Fundaciones 50/2002, de 26 de diciembre¹⁶⁴, para poder disfrutar del régimen fiscal. Pues la actividad de la entidad no debe estar «restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines» (artículo 32.b. L.O.D.A.). El artículo 32.b. de la L.O.D.A. establece que «a iniciativa de las correspondientes asociaciones, podrán ser declaradas de utilidad pública aquellas asociaciones en las que concurren los siguientes requisitos»:

«a). Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general, en los términos definidos por el artículo 31.3.º de esta Ley, y sean de carácter cívico, educativo,

¹⁶² LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 420.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ B.O.E. n.º 310, de 27 de diciembre.

científico, cultural, deportivo, sanitario, de promoción de los valores constitucionales, de promoción de los derechos humanos, de asistencia social, de cooperación para el desarrollo, de promoción de la mujer, de protección a la infancia, de fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, de defensa de los consumidores y usuarios, de promoción y atención a personas en riesgo de exclusión por razones física, sociales, económicas o culturales y cualesquiera otros de similar naturaleza».

La declaración de utilidad pública la realiza el Ministro que se determine reglamentariamente, conforme al Artículo 35.1.º de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (L.O.D.A.). Si bien se exige el informe favorable de las «Administraciones Públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la Asociación y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda»¹⁶⁵. Por primera vez, esta Ley contempla en sus artículos 31 a 36 la posibilidad de conceder la utilidad pública a asociaciones regidas por leyes especiales.

Sin realizar un análisis sobre la cuestión, sí que cabe precisar en relación con estos planteamientos que, en lo que a libertad de conciencia, en líneas generales, y particularmente a libertad religiosa respecta, la cooperación obligada por el artículo 9.2.º C.E. es el fundamento de las exenciones y desgravaciones aplicadas a las confesiones religiosas del artículo 16.3.º. El tratamiento fiscal favorable de las «fundaciones sin ánimo de lucro de interés general» y a las «asociaciones declaradas de utilidad pública» pretende favorecer la igualdad entre las distintas organizaciones; ya que, en definitiva, los poderes públicos deben de «cooperar con las organizaciones sociales que hacen posible esa participación y, al mismo tiempo, el ejercicio efectivo del derecho de libertad de conciencia»¹⁶⁶.

La laicidad como igualdad demanda que se aplique un tratamiento fiscal equiparable, a las «entidades no lucrativas religiosas de interés particular» y a las

¹⁶⁵ La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo (B.O.E. n.º 30, de 24 de diciembre), fija en el artículo 2. b. y f. su ámbito de aplicación. En él incluye a las «asociaciones declaradas de utilidad pública» y sus «federaciones y asociaciones». El artículo 3 contempla los requisitos que han de reunir estas entidades para el disfrute del régimen fiscal previsto por la Ley. [Este tema lo tocaremos más detenidamente en el capítulo III de este trabajo, con motivo del estudio de la configuración legal de las manifestaciones colectivas de la libertad de conciencia (configuración positiva de los grupos ideológicos y religiosos)].

¹⁶⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 547.

«entidades sin ánimo de lucro de interés general» que obedecen o pueden obedecer a otras ideologías o planteamientos filosóficos y que se rigen por el Derecho común. Para ello, un sector de la doctrina establece un estudio comparativo entre los regímenes que más y menos benefician a las confesiones religiosas. El régimen fiscal aplicable a los bienes, actividades y donaciones recibidas por las confesiones religiosas aborda, dentro de este contexto, tres frentes: las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación con el Estado; las confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación, inscritas en el R.E.R.; y las confesiones religiosas inscritas en el R.N.A.¹⁶⁷.

En este sentido cabe decir, aunque sólo sea brevemente, que:

1.º La exención de impuestos estatales *directos y de renta* como el Impuesto de sociedades (I.S.), que engloba el impuesto de sucesiones y donaciones, aplicable a las entidades sin ánimo de lucro de interés general, es parcial. Es decir, no afecta a todas las rentas sino sólo a las que cumplen con los requisitos que establece la L.I.S. («rentas exentas», según el artículo 6 L.M.¹⁶⁸; y «explotaciones económicas exentas», conforme al artículo 7 L.M.¹⁶⁹), que contempla dos tipos de entidades sin ánimo de lucro inscritas:

a). Aquellas que reúnen los requisitos del artículo 9.2.º L.I.S. y les son de aplicación las exenciones fiscales del título II de la L.M.

b). Aquellas que no reúnen los requisitos del 9.2.º L.I.S., por tanto, no les sea aplicable el régimen fiscal previsto en la L.M. de acuerdo con lo establecido en el 133.a L.I.S., y conforme al 134 L.I.S. se les aplique las exenciones a las rentas que reúnan las características que recoge este precepto. En este caso es posible establecer, con respecto

¹⁶⁷ *Ibidem*; A. TORRES GUTIÉRREZ considera, a la hora de realizar un análisis sobre el artículo 7 L.O.L.R. y la inexistencia en España de un régimen de Derecho común respecto de la aplicación del I.V.A. a las confesiones religiosas; que «el modelo adoptado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, se encuentra agotado, pues ha servido para consolidar una evidente discriminación a tres niveles, que de mayor a menor nivel de privilegio serían: la Iglesia Católica, las Confesiones que han suscrito los acuerdos de 1992, y el resto de Confesiones carentes de acuerdo con el Estado»; vid. en «El Artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa...», op. cit., p. 303.

¹⁶⁸ Son las rentas procedentes de ingresos, que están al margen de cualquier relación con explotaciones económicas no exentas, y que contribuyen a realizar los fines asociativos, como los «donativos y donaciones»; las «cuotas» de los asociados, colaboradores o benefactor; las «subvenciones»; y las procedentes del «patrimonio mobiliario o inmobiliario de la entidad, adquisiciones o transmisiones».

¹⁶⁹ Son «explotaciones económicas exentas» aquellas que prestan servicios de promoción y gestión de acción e inclusión social; las asociaciones de tipo asistencial, cultural, etc.; las organizadoras de eventos sociales (conferencias, exposiciones, etc.); y las entidades que auxilian a estas modalidades asociativas.

a determinado tipo de ingresos, el *gravamen del 25%* o exención parcial que la L.I.S. prevé¹⁷⁰.

2.º En cuanto a la exención de *impuestos indirectos* estatales, se establecen sobre las «Transmisiones Patrimoniales» (que comprende el impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas y el impuesto sobre operaciones societarias, pero la exención sólo se aplica sobre este último referido a las personas jurídicas), y los «Actos Jurídicos Documentados»; siempre que las asociaciones y las fundaciones tengan cargos gratuitos, rindan cuentas a la Administración y, además, las primeras hayan sido declaradas de «utilidad pública» con «fines de protección, asistencia o integración social» de colectivos vulnerables, según el artículo 45. I. A, de la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados¹⁷¹.

Las exenciones del «Impuesto de Valor añadido» o I.V.A. (real e indirecto), se refieren a las operaciones de entrega de bienes y servicios (objeto del impuesto) llevadas a cabo por empresas, y excluye al impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas realizadas por particulares¹⁷².

En el caso del I.V.A. *soportado*, las exenciones previstas se refieren a: 1.º Prestaciones de servicios de carácter asistencial social realizadas por entidades de Derecho público o privado con fines de carácter social (mayoritariamente, de asistencia a colectivos vulnerables), que el Estado no presta; 2.º Prestaciones de servicios complementarias realizadas directamente a sus miembros, por entidades legales sin

¹⁷⁰ Se trata de ingresos relacionados con el objeto social o finalidad específica de la asociación, ya constituyan este objeto, se obtengan o realicen en su cumplimiento, o se inviertan en el mismo. Y, proceden de actividades, de adquisiciones o transmisiones a título gratuito, y transmisiones onerosas de bienes afectos; que no alcanzan a «rendimientos de explotaciones económicas, ni a las rentas derivadas del patrimonio ni a las rentas obtenidas en transmisiones, distintas de las señaladas en él»; vid. en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 550.

¹⁷¹ Vid. R.D.L. 1/1993, de 24 de septiembre, que aprueba el Texto refundido de esta Ley; B.O.E. de 20 de octubre.

¹⁷² Con respecto a la no sujeción y a las exenciones de I.V.A., en concepto de las entregas de bienes inmuebles «destinados al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado o al ejercicio de la caridad»; cuyos adquirentes sean «la Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, las Órdenes y Congregaciones religiosas y los Institutos de vida consagrada, sus provincias y sus casas»; vid. TORRES GUTIÉRREZ, A., «El Artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa...», op. cit., pp. 321 y ss., a propósito del estudio del artículo IV del A.A.E., que en su apartado 2.º establece un tercero requisito: «que los documentos en que consten dichas operaciones se presenten en la dependencia competente de la Delegación o Administración de Hacienda en cuya circunscripción radique el domicilio fiscal de las Entidades, acompañando certificación del Obispado de la diócesis expresiva de la naturaleza de la Entidad adquirente y del destino de los bienes».

ánimo de lucro con fines políticos, sindicales, religiosos, patrióticos y cívicos, cuya única contraprestación son las cotizaciones fijadas estatutariamente; y 3.º Las entregas de bienes a organismos con actividades humanitarias, caritativas y educativas, que los exporten fuera del territorio previo reconocimiento del derecho a la exención¹⁷³.

Y por último, en el I.V.A. *repercutido*, las exenciones afectan a importaciones de bienes, realizadas por entidades públicas u organismos privados autorizados, con fines cívicos. Es requisito imprescindible que los bienes hayan sido adquiridos a título gratuito y que tengan fines benéficos¹⁷⁴.

Si regresamos al análisis de los preceptos del Código Civil, podemos ver que de acuerdo con el artículo 37, la capacidad civil de las asociaciones se regulará por sus Estatutos. Es la voluntad de los socios plasmada en los Estatutos de la entidad (quienes establecen las reglas o condiciones que estimen oportunas), la que modula su propia capacidad con tal que no sean contrarias a las leyes.

A pesar de que la inscripción no produce la adquisición de la personalidad jurídica de la asociación, esta es ineludible si los asociados quieren beneficiarse de la separación patrimonial. El artículo 1911 C. C. establece que «del cumplimiento de todas las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes, presentes y futuros». En los artículos 10 y 15 de la L.O.D.A. se recoge que una vez inscrita la asociación los asociados quedan exentos de la responsabilidad patrimonial personal y es la asociación la que responde con todos los bienes presentes y futuros (responsabilidad universal).

Por tanto, están obligados a la inscripción de la asociación los promotores, o de lo contrario responden universalmente con todos sus bienes, de todos los actos realizados por la asociación y, si fuese imputable a los promotores la no inscripción, se podrá instar una acción de resarcimiento por parte de los asociados.

Los artículos 10.3.º y 4 L.O.D.A. establecen que «[l]os promotores realizarán las actuaciones que sean precisas, a los efectos de la inscripción, respondiendo en caso

¹⁷³ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, op. cit., pp. 551-2; cit. artículos 20.8.º, 12.º, y 21.4.º, Ley 37/1992, de 28 de diciembre (B.O.E. de 29 de diciembre de 1992).

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 552.

contrario de las consecuencias de la falta de la misma». Sin perjuicio de la responsabilidad de la propia asociación, los promotores de las asociaciones no inscritas responden, personal y solidariamente, de las obligaciones contraídas con terceros. En tal caso, los asociados responden solidariamente por las obligaciones contraídas por cualquiera de ellos frente a terceros, siempre que hubieran manifestado actuar en nombre de la asociación.

El artículo 38 dispone que «las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución».

Los artículos 745 y 746 especifican su capacidad en materia de sucesión, estableciendo la primera disposición que «son incapaces de suceder: [...] 2.º Las asociaciones o corporaciones no permitidas por la ley», en consonancia con los artículos 22.2.º y 5.º de la Constitución, 515 y ss. del Código Penal y 2, 17 y 38 de la L.O.D.A.

El artículo 39 del Código Civil determina las causas de extinción de las asociaciones, igual que para el resto de las personas jurídicas: 1.º Por haber expirado el plazo de su funcionamiento legal; 2.º Por haber realizado el fin para el cual se constituyeron; y 3.º Por resultar imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían. Además se deriva a los bienes hacia la aplicación establecida por cada asociación en sus propios Estatutos.

Si nada se hubiera establecido previamente sobre el destino de los bienes, se aplicarán a la realización de fines análogos «en interés de la región, provincia o municipio que principalmente debieran recoger los beneficiarios de la institución extinguida». En este sentido, la ley remite a las leyes civiles (disposiciones en materia de propiedad colectiva) la sujeción de las asociaciones en cuanto a la adquisición, posesión y disposición de sus bienes, para el caso de disolución.

Y por último, otros preceptos que pueden resultar de interés para el derecho de asociación, van a ser, por una parte, el artículo 40 del Código Civil según el cual «para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles, el domicilio de las personas naturales es el lugar de su residencia habitual; y, en su caso, el que

determine la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículos 62 a 69). Por otra, el artículo 41 que entiende como domicilio de las personas jurídicas «el lugar en que se halle establecida su representación legal» o donde se ejerzan las principales actividades sociales, cuando ni la ley que las crea o reconoce ni los Estatutos fijasen aquél.

3. La configuración jurisprudencial de las personas jurídicas:

La jurisprudencia aportada por los Tribunales Supremo y Constitucional reconoce la titularidad de los derechos fundamentales, en base a su plena efectividad, no sólo de los individuos aisladamente considerados, sino también, a los grupos cuya finalidad es específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que constituyen la razón última del derecho fundamental. Una de las preocupaciones de la jurisprudencia consiste en delimitar la «naturaleza» de estas entidades, con el fin de aplicar la normativa vigente.

El Tribunal Supremo se pronuncia sobre este aspecto en su Sentencia de 10 de marzo de 1995, siguiendo el criterio empleado en una de sus resoluciones de 30 de diciembre de 1975, donde advierte que:

«[P]ara los ordenamientos legales, son aquellos entes colectivos a los que se les reconoce capacidad de derecho patrimonial para la consecución de un fin durable y permanente; y en armonía con esta orientación legislativa, nuestro Código Civil les reconoce una capacidad análoga a la de las personas individuales, como se deduce de la rúbrica del Título II, del Libro I, que enuncia con el epígrafe general «del nacimiento y la extinción de la personalidad civil» y concreta el artículo 38».

Esta capacidad se complementa necesariamente, mas no se reemplaza, con la actuación de las personas físicas que intervienen en su nombre: «la voluntad de esos órganos (refiriéndose a las personas físicas vinculadas a un cargo) vale como voluntad de las personas jurídicas por las cuales actúan». En otras palabras, la responsabilidad por sus actuaciones recae sobre la propia entidad, salvo que sean fruto de la extralimitación de sus propios actores.

Uno de los precedentes en esta materia es la Sentencia de 21 de marzo de 1946, en la que el Tribunal concreta que «quien actúa por una persona jurídica, puede hacerlo ya

en concepto de representante, [...] ya en concepto de órgano de manifestación de ésta». En este último caso, la voluntad del órgano es válida como voluntad de la persona jurídica, «tesis que, en nuestro Derecho, autorizan los términos en que está redactado el artículo 38 del Código Civil». Recordemos que el artículo 38 C.C. establecía que «las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución».

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo admite en sus resoluciones la personalidad jurídica y la capacidad de obrar plenas e independientes de las asociaciones, respecto de la de sus asociados.

El Tribunal Constitucional reconoce la «titularidad de los derechos fundamentales» que tienen las «personas jurídicas» de Derecho privado y Derecho público (en la medida en que protegen ámbitos de libertad o prestaciones que los poderes públicos han de otorgar o facilitar a los individuos¹⁷⁵); los «grupos sociales» en general; y aquellos que expresan derechos específicos: «partidos políticos, sindicatos y confesiones religiosas».

La jurisprudencia de este Tribunal asimila las influencias que recibe del contenido del artículo 19.3.º de la Ley Fundamental de Bonn (ante la ausencia en nuestra Constitución de un precepto similar)¹⁷⁶. Este precepto entiende que existen derechos no predicables de las personas jurídicas (igual que entiende nuestro Tribunal Constitucional, en Sentencia 137/1985); sin embargo, ello no obsta para que en nuestro sistema pueda afirmarse que «no hay distinción alguna en la titularidad de los derechos en el caso de las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas»¹⁷⁷.

Ahora bien, como advierte el Tribunal Constitucional «siempre que se trate, como es obvio, de derechos que por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas» (F. J. 1.º, en Sentencia 64/1988), tal y como se desprende de la doctrina

¹⁷⁵ Vid. Sentencias 64/1988 (F. J. 2.º y Voto particular); 19/1983 (F. J. 2.º); 4/1982 (F. Jcos. 3.º y 5.º); 67/1991 (vid., en B.J.C. n.º 120, p. 107).

¹⁷⁶ «No existe en la Constitución alemana por el contrario un precepto como el artículo 9-2 de la española, que amplía a los grupos en que se integra el individuo la libertad y la igualdad, valores raíz de los derechos fundamentales», PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., p. 432.

¹⁷⁷ ASÍS ROIG, R. de, «Sobre los límites de los derechos», op. cit., p. 117.

alemana. La distinción entre Ordenamientos radicaría en el diferente ámbito de protección del recurso de amparo de ambos¹⁷⁸.

Nuestro Ordenamiento protege en vía de amparo (artículo 53.2.º), las libertades y derechos del Título I de la Constitución, comprendidos en el artículo 14 y la *Sección primera* (artículos 15 a 29, incluido el derecho de objeción de conciencia del artículo 30), de su Capítulo segundo, relativo a los «Derechos y libertades» (artículo 162.1.º.b). Se excluyen otros derechos subjetivos, como por ejemplo, el derecho a la propiedad privada (artículo 33), el cual tiene especial importancia en la vida de las personas jurídicas¹⁷⁹.

El Tribunal Constitucional reconoce mediante su Sentencia 176/1995 la titularidad del «derecho al honor» a la persona jurídica y a los grupos sociales sin personalidad. Este derecho, junto «a la intimidad y la propia imagen» que el artículo 18.1.º de la Constitución garantiza, guarda una relación directa con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y formación de la conciencia, como fundamento último del derecho a la libertad de conciencia que tienen los grupos, en cuanto integrados por individuos titulares del mismo. En este sentido, la Sentencia 214/1991 declara que:

«[E]s posible apreciar lesión del citado derecho fundamental en aquellos supuestos en los que, aun tratándose de ataques referidos a un determinado colectivo de personas más o menos amplio, los mismos trascienden a sus miembros o componentes siempre y cuando éstos sean identificables como individuos, dentro de la colectividad» (F. J. 6.º).

Lo mismo ocurre, con otros derechos subjetivos que también son «*derechos individuales que pueden ser de grupos y de las colectividades*»¹⁸⁰, entre ellos, la «inviolabilidad del domicilio» (artículo 18.2.º), el «secreto de las comunicaciones» (artículo 18.3.º), la «libertad de residencia» (artículo 19), el «derecho de reunión» (artículo 21), el «derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales» (artículo 24.1.º), «libertad de enseñanza»; «derecho a la propiedad privada»; y, los que sean compatibles con su naturaleza y la especialidad de los fines del ente colectivo. Estos derechos se les

¹⁷⁸ CRUZ VILLALÓN, P., «Dos cuestiones de titularidad de derechos...», op. cit., p. 76.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ G. PECES-BARBA establece «categorías» que incluyen a los destinatarios de los derechos en base a la terminología empleada constitucionalmente; vid., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 429 y 430.

conoce expresamente a las personas jurídicas, por razón de su directa relación con la dignidad humana¹⁸¹.

El artículo 53.1.º C.E., también garantiza el «derecho a la tutela judicial efectiva» de los grupos, respecto de los derechos y libertades que el Capítulo segundo del Título primero contempla en su Sección segunda (artículos 31 a 38 C.E.). Esto supone la vinculación de los poderes públicos; la reserva de ley que ha de respetar el contenido esencial del derecho, en conexión con el artículo 86 C.E. que regula el Decreto-Ley; y, la posibilidad de ofrecer el recurso de inconstitucionalidad para tutelar los derechos y libertades (artículo 162.1.º.a).

La naturaleza jurídica no es la única razón que decide si una persona jurídica puede ser titular de determinados derechos fundamentales. La «especialidad de los fines del ente colectivo» (F. J. 1.º, Sentencia 64/1988) es otro de los motivos que permite a una entidad poder ejercer determinados derechos, en la medida en que no choquen con sus fines (Sentencia 141/1985).

Este es el caso de partidos políticos, sindicatos y confesiones como titulares de los derechos que ellos mismos expresan. Estos grupos pueden defender sus intereses legítimos en materia de participación en asuntos públicos, actividad sindical y libertad de conciencia religiosa. No ocurre lo mismo, sin embargo, en lo que pueda afectar a otros derechos individuales de sus miembros. La legitimidad para poder defender «excepcionalmente» los derechos e intereses de sus miembros, está en función de que se vulneren aquellas facetas respecto de las cuales la asociación es titular directo del derecho, y pueda sentirse lesionada.

La Sentencia 19/1983 (F. J. 2.º) establece que «la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales no puede ser resuelta con carácter general en relación a todos y cada uno de ellos. [...] existen derechos fundamentales cuya titularidad se reconoce expresamente a quienes no pueden calificarse como ciudadanos, [...]; hay otros derechos fundamentales que por su propio carácter no entran en aquellos de los que eventualmente pueden ser titulares las personas jurídicas, [...]; y, por último, en algún

¹⁸¹ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. I, Ed. Atomo, Madrid, 1988, p. 261.

supuesto, la Constitución utiliza expresiones cuyo alcance hay que determinar, como sucede en relación a la expresión «Todas las personas» que utiliza su artículo 24».

Sin embargo, cuando el artículo 24 se refiere a «todas las personas» se entiende que engloba a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso, y en este caso lo pueden ser tanto las personas físicas como las personas jurídicas.

El Tribunal Constitucional declara, refiriéndose a la «tutela efectiva de Jueces y Tribunales», que:

«basta leer los artículos 14 a 29 para deducir el sentido del artículo 53.2, que es el de afirmar que cualquier ciudadano puede recabar la tutela de tales libertades y derechos, es decir, que todos los ciudadanos son titulares de los mismos, pero sin que ello limite la posible titularidad por otras personas» (F. J. 2.º).

Para poder acceder es necesario que se trate de una tutela de los derechos e intereses legítimos, por parte de persona física o jurídica de Derecho privado como de Derecho público, con la única salvedad establecida por el Ordenamiento: el reconocimiento de su capacidad para ser parte en un proceso, ya que «los derechos fundamentales que la Constitución reconoce son genuinos derechos subjetivos y, por consiguiente, situaciones de poder, puestas por el Ordenamiento jurídico a disposición de los sujetos favorecidos para que éstos realicen libremente sus propios intereses»¹⁸².

Y en el caso del Estado como persona jurídica de Derecho público (que es el núcleo en torno al que versa la Sentencia 64/1988 del Tribunal Constitucional), se estaría hablando de «competencias», por ser el Estado un órgano administrativo, «irrenunciables y obligatorias»; y no de derechos subjetivos que es una situación de poder que permite tanto su ejercicio como la abstención de realizarlo, siendo el sujeto beneficiado libre de ejercitarlo¹⁸³. Sin embargo, «la plena efectividad» de estos derechos exige reconocer que su titularidad también le corresponde a los «grupos y

¹⁸² Vid. Voto Particular, formulado por los Magistrados L. Díez-Picazo y Ponce de León, A. Truyol Serra y M. Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer; en Sentencia 64/1988, de 12 de abril, del Tribunal Constitucional.

¹⁸³ Aunque «hay derechos subjetivos que obligan a su titular a adoptar ciertos comportamientos» (p. 667), vid., análisis de la Sentencia 64/1988, del Tribunal Constitucional, en LASAGABASTER, I., «Derechos fundamentales y personas jurídicas de Derecho público», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (dir.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al prof. García de Enterría, vol. col., Civitas, Madrid, 1991, p. 665 y ss.

organizaciones» en cuanto integrados por individuos (F. J. 1.º, en Sentencia 64/1988 del Tribunal Constitucional).

Esta posibilidad de hacer efectivos los derechos subjetivos es avalada por las disposiciones que regulan las condiciones básicas de este Tribunal. De forma complementaria, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.) establece en su artículo 41.2.º, qué personas están legitimadas para poder interponer el recurso de amparo, además de garantizar su protección.

El recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos, y dentro del concepto genérico de éstos pueden entenderse incluidos los individuos y las instituciones o grupos en los que se integran. De igual forma, el artículo 46.1.º a. L.O.T.C., determina que están legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional, las personas directamente afectadas.

En nuestro caso, la persona jurídica está legitimada en virtud de lo establecido en la propia Constitución, que en su artículo 162.1. b) atribuye esta posibilidad tanto a las personas físicas como jurídicas con un interés legítimo, como ya se ha dicho.

A propósito de este interés legítimo defendido por personas jurídicas de Derecho privado, la Sentencia 141/1985 establece en su F. J. 1.º, por un lado, que la entidad impugnante puede ser «titular directo» del derecho fundamental en cuestión, como persona jurídica, sin serlo en sustitución de sus miembros; y por otro lado, que la persona jurídica no es titular de cualquier derecho fundamental, ni está legitimada para defender indistintamente cualquier derecho fundamental de sus miembros, sino solamente aquéllos para cuya defensa la asociación ha sido constituida.

En este caso, el Tribunal parece no estar refiriéndose sólo a la persona jurídica o la persona jurídica de derecho privado, sino a un grupo concreto de derechos específicos, cuya funcionalidad debe limitarse a actuar en el ámbito de los derechos para el que ha sido creado¹⁸⁴. Contra cualquier resolución de los órganos judiciales, pueden interponer recurso de amparo Constitucional, quienes hayan sido parte en el proceso judicial

¹⁸⁴ Vid. LASAGABASTER, I., «Derechos fundamentales y personas jurídicas...», op. cit., p. 660.

correspondiente, según establece el artículo 46.1.b) —en conexión con el artículo 44— de la L.O.T.C.

4. La configuración doctrinal de las personas jurídicas:

4.1. Concepto:

El concepto de personalidad jurídica implica susceptibilidad para ser titular de derechos y obligaciones frente a terceros. Esta afirmación tiene por base todo un planteamiento teórico filosófico-jurídico fundamentador, que parte de entender que la persona jurídica es, como sujeto, centro de imputación de derechos y deberes; precisamente, por tratarse de una proyección de la personalidad de la persona física ya se le denomine a aquélla persona ficticia o moral, persona social o jurídica¹⁸⁵.

El concepto de persona social o jurídica adquiere relevancia entre los teóricos, durante el período codificador del siglo XIX, y también entre los liberales, quienes asisten al nacimiento de la *persona ficta o moral* para ventaja suya porque no precisa de medios rigurosos que controlen su existencia, y requiere únicamente autorización estatal e inscripción registral¹⁸⁶. Este ser ideal o imaginario está dotado de una conciencia o racionalidad colectiva, y manifiesta sus actos externos ajenos a los de los sujetos que lo integran, porque no se trata de decisiones individuales sino de la suma común de todas ellas representada, pero no por la entidad abstracta que conlleva la persona jurídica sino por un «órgano» del mismo¹⁸⁷. La búsqueda de un fin concreto no corresponde sólo a un individuo, sino al conjunto de intereses de todos ellos, que logra substantivarse como propio del ente e independiente, en beneficio del conjunto orgánico¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Vid., la disociación entre «seres personales» y «persona social», en GINER DE LOS RÍOS, F., *Teoría de la persona social*, imp. E. Rojas, Madrid, 1899, pp. 5 y ss. Y la distinción entre «persona social» y «persona jurídica», en SAVIGNY, F. C. von, *Sistema de Derecho Romano actual*, vol. I, vers. cast. de Mesía y Poley, Góngora, Madrid, 1879, pp. 59 y ss.

¹⁸⁶ Vid., LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas a través de los Registros. Estudio histórico-jurídico*, Universidad de Jaén, 2002, pp. 22-3, (vid. nota pie pág. n.º 9). Estos son conceptos que interesan a efectos de este estudio, de ahí su tratamiento; pues ha de tenerse en cuenta que la positivación del derecho de asociación (ideológica y religiosa) encuentra su base filosófica en unos valores, que a lo largo de la Historia se van a ir legalizando —como veremos en el capítulo correspondiente— conformando lo que actualmente entendemos por «asociación» y «persona jurídica».

¹⁸⁷ Vid. GINER DE LOS RÍOS, F., *Teoría de la persona social*, op. cit., pp. 19, 39, 40-3 y ss.; AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad jurídica...*, op. cit., pp. 15 y ss.

¹⁸⁸ GINER DE LOS RÍOS, F., *Teoría de la persona social*, op. cit., pp. 40-1.

Desde esta perspectiva, parece que nos encontramos ante entidades reales que encierran en sí mismas una realidad propia. No sólo se constituyen en instituciones jurídicas o instituciones del Derecho¹⁸⁹ sino que, además, son sujetos reales de Derecho con denominaciones distintas. Estas entidades son el resultado de la dimensión social del hombre y pueden identificarse con las expresiones de *personas morales, civiles o ficticias*, implicando ya una cierta concepción de la personalidad¹⁹⁰.

Esta riqueza terminológica es secundada por un contenido conceptual, que identifica el protagonismo terminológico de la expresión «persona jurídica» a que nos referimos con anterioridad. Sin embargo, el debate en torno a su polémico concepto es intenso a efectos de interpretar si en un sentido jurídico los grupos formados por individuos son personas porque el Ordenamiento jurídico les reconoce derechos subjetivos; o, sin embargo, se los reconoce porque considera que son la suma de esas personas.

En definitiva, la personalidad es un punto de partida tutelado por el Ordenamiento jurídico, que habilita o capacita para adquirir derechos, obligaciones y titularidades¹⁹¹; si bien, el ámbito jurídico exige ser persona jurídica para poder interpretar que se está legitimado en la actuación y en la titularidad de las relaciones jurídicas¹⁹². Ello conlleva la idea de un necesario «reconocimiento» de la personalidad por parte del Ordenamiento jurídico, que únicamente se oficializa mediante el acto de inscripción registral de las entidades¹⁹³.

¹⁸⁹ GINER DE LOS RÍOS, F., *Teoría de la persona social*, op. cit., p. 49.

¹⁹⁰ M. PLANIOL y J. RIPERT se refieren a la naturaleza de las *personas morales* (expresión francesa equivalente a *personas jurídicas*) diciendo que: «La personnalité morale est l'attribution de droits et d'obligations à des sujets autres que les êtres humains. Ces sujets de droit appelés *personnes morales, personnes civiles, personnes juridiques*, ou encore *personnes fictives*, dénomination qui implique déjà une certaine conception de la personnalité», vid. *Traité pratique de Droit Civil Français*, vol. I, París, 1925, pp. 69 y 70.

¹⁹¹ Recordemos lo que decían los artículos 35.1.º y 38 C.C sobre su «reconocimiento» y su «regulación», respectivamente. Vid., además, ALBALADEJO, M., *Derecho Civil*, Parte General, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1970, p. 149; CABANILLAS SÁNCHEZ, A., «De las personas naturales», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dirig. por M Albaladejo y S. Díaz Alabart, t. I, vol. 3 (artículos 17 a 41 C.C), EDERSA, 1993, vid., pp. 764 y ss.; ROCA TRÍAS, E., *Comentario del Código Civil*, I, Ministerio de Justicia, 1991, pp. 224-5.

¹⁹² Vid. LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil*, Parte General, vol. II, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 2 y 3; «La personalidad es una categoría jurídica a la que le es atribuible la titularidad de relaciones jurídicas», vid. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil*, op. cit., p. 275.

¹⁹³ A favor de su «reconocimiento» y de su no «atribución», vid. CABANILLAS SÁNCHEZ, A., «Artículo 29», en *Comentarios al Código Civil...*, op. cit., p. 764; CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, t. I, vol. II, 14.ª ed. revisada y puesta al día por De los Mozos, Madrid,

4.2. Las teorías de la personalidad jurídica:

4.2.1. Consideraciones iniciales:

La dificultad de comprender «cómo la personalidad jurídica puede tener otros sujetos»¹⁹⁴, explica el interés por encontrar un medio de hacer compatible el concepto de personalidad jurídica con la idea de derecho subjetivo, con su adquisición y su ejercicio¹⁹⁵. Frecuentemente, la elaboración de una teoría concreta sobre el concepto de persona jurídica tiene lugar únicamente para algún tipo específico de persona jurídica que interesa potenciar o reprimir, sin que en ningún momento la teoría elaborada tenga pretensiones de generalidad o de aplicación a otros grupos¹⁹⁶.

Este es el caso de las confesiones religiosas durante el siglo XIX, que ante las medidas de carácter restrictivo impuestas a estos colectivos por parte del Estado, que afectan a su patrimonio (desamortización) y a su existencia (supresiones), aceptan la práctica de convertirse en *personas ficticias*.

En un primer momento, las órdenes religiosas «aprovechando la ausencia de trabas por el Estado», que es quien autoriza esta personalidad, «aceptarán este método»; el cual acaban rechazando cuando se convierte en un efectivo mecanismo legal de control, a través de la inscripción registral, tratando «de recuperar sus antiguos privilegios»¹⁹⁷.

La idea de compatibilizar persona jurídica y derechos subjetivos se extiende a ámbitos de Derecho privado y de Derecho público, originando una ulterior extensa

1987, p. 117; ALONSO PÉREZ, M., «Reflexiones sobre el concepto y el valor de la persona en el Derecho Civil de España», *Anuario de Derecho Civil*, 1983, pp. 1123 y ss.

¹⁹⁴ PLANIOL, M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, op. cit., p. 70.

¹⁹⁵ Según afirma CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., p. 43, hay un móvil político-económico claro respecto de la *persona jurídica*, en el momento en que se elaboran estas teorías; Díez-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil I*, 5.^a ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 422, quienes se refieren a las diferentes construcciones teóricas en torno a la formulación (no unánime) del concepto de *derecho subjetivo*, en las que subyacen consideraciones ideológicas y políticas.

¹⁹⁶ Su objeto de estudio preferente lo constituyen una sola especie de persona jurídica: sociedades, fundaciones, pequeñas sociedades, sociedades de estructura rígida, o asociaciones abiertas; vid. CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, Civitas, Madrid, 1981, p. 266.

¹⁹⁷ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 22. Lo entrecorinado en esta frase, ha sido copiado textualmente de este autor; vid. CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica...*, op. cit., p. 43, quien atribuye este «defecto», a la vez que «reponsabilidad», a los juristas que llegan a formular y teorizar sobre la construcción moderna del concepto de *persona jurídica*,

literatura sobre el tema, entre la que se hallan dos obras de cabecera¹⁹⁸: *La theorie de la personnalité morale et son application au Droit française*¹⁹⁹, y *De la personnalité juridique, Histoire et théorie*²⁰⁰. En estas obras Michoud y Saleilles exponen sus teorías sobre la personalidad jurídica desde la óptica del «derecho subjetivo».

Por su parte, la doctrina española también contribuye a la elaboración de un concepto técnico de persona jurídica y a su interpretación, entendiendo igualmente como presupuesto imprescindible para su comprensión, el concepto y la estructura del derecho subjetivo²⁰¹.

A raíz de lo hasta aquí expuesto surge un planteamiento de base dentro del presente estudio, que consiste en responder a las cuestiones de qué es la «personalidad ficticia» (por contraposición a la llamada «personalidad real»), y cómo podemos compatibilizar la idea de «persona jurídica» y de «derecho subjetivo». La respuesta a estas cuestiones se polariza en torno a dos concepciones: 1.º La teoría de la personalidad ficción; y 2.º La teoría de la personalidad real.

De forma introductoria vamos a ver en qué consisten estas dos teorías, antes de ser analizadas a través de los criterios de los autores que las desarrollan, las cuales no dejan, por tanto, de reducirse sino a una discusión terminológica²⁰². Si bien, antes, cabe

entre ellos, fundamental aunque no exclusivamente, los pertenecientes a la *pandectística alemana* que elabora el concepto.

¹⁹⁸ Además, la clásica obra de FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., ofrece una amplia información sistematizada sobre las numerosas teorías y doctrinas elaboradas en torno a la «personalidad jurídica». El autor expone concretamente en el capítulo segundo de su trabajo, el «Concetto delle persone giuridiche», y la crítica a las teorías *della finzione, del patrimonio allo scopo, della persona collettiva reale, derivazioni della teoria realistica, individualistica, dell'organizzazione*; vid., cit. pp. 135 y ss. Por la extensión que puede suponer detenerse en los interesantes argumentos de este autor, respecto de las distintas teorías, en el contexto de un trabajo que no se centra en su obra, queda remitirse a la misma, y a ella me remito. Lo mismo ocurrirá con la obra de DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1921, pp. 179 y ss., respecto de las doctrinas *de la volonté, de l'intérêt, de la volonté et de l'intérêt combinés* que en torno al «derecho subjetivo» surgen.

¹⁹⁹ MICHOD, L., *La theorie de la personnalité morale (et son application au Droit française)*, obra en 2 vols., 2.ª ed. (rev. por) Trotabas, París, 1924.

²⁰⁰ SALEILLES, R., *De la personnalité juridique. Histoire et théorie*, Arthur Rousseau (ed.), París, 1910.

²⁰¹ Entre otros autores, CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., pp. 39 y ss.; CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., pp. 262 y ss. Cabe decir que, en mayor o menor medida, los autores que se pronuncian sobre el concepto de *personalidad jurídica* y sobre el concepto de *derecho subjetivo*, comienzan por involucrar en sus textos las diferentes posturas doctrinales extranjeras y a quienes las representan, ofreciendo un veredicto sobre las mismas; sobre las distintas formulaciones teóricas del concepto de *derecho subjetivo*, puede verse DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, op. cit., pp. 422 y ss.

²⁰² Vid., CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., pp. 262 y 264.

precisar una de las expresiones que van a ser utilizadas para referirnos a la personalidad jurídica: la personalidad moral. La personalidad jurídica, denominada así por la doctrina francesa, se refiere a la naturaleza de la personalidad de los grupos, y consiste en una atribución de derechos y obligaciones a unos sujetos que son diferentes de las personas físicas, en sentido jurídico.

En palabras de Planiol y Ripert, «se pueden descubrir cuatro concepciones principales del problema de la personalidad moral: las dos primeras ven en esta personalidad una ficción, que para unos es una ficción *abusiva* de la doctrina y para otros una ficción *útil* de la ley; las dos últimas ven en ella, en cambio, una realidad, que es realidad *técnica* para una teoría, y realidad *objetiva* para otra»²⁰³.

Estas doctrinas se aglutinan, dentro de nuestro estudio, en dos teorías: la «teoría de la personalidad ficción» y la «teoría de la personalidad real», cuyo contenido va a ser mostrado en esta introducción, a través del desglose de ambos tipos de personalidad.

1.º La «personalidad ficción»:

Desde este punto de vista, la persona jurídica es una ficción jurídica o un ser construido mediante concesión expresa del legislador, que es quien le atribuye derechos y le otorga capacidad. Por tanto, se trata de una cuestión de capacidad jurídica extendida artificialmente a seres ficticios o personas que no existen más que para fines jurídicos, de tal forma que puede aparecer al lado del hombre como sujeto de las relaciones jurídicas. Estaríamos hablando de una «ficción útil» de la ley, en el sentido que Planiol y Ripert plantean.

En los seguidores de esta tendencia vamos a observar la idea general de imposibilidad de crear una ficción legal, porque se parte de creer que el hombre es el único ser dotado de voluntad y, por tanto, el único sujeto de derechos. De este modo, los autores que se acercan a este tema van a plantear que lo que se hace es crear un «ser imaginario» que asume la «titularidad de los derechos», que se derivan de la existencia de un patrimonio, como sujeto distinto de los beneficiarios reales del mismo.

²⁰³ Vid. PLANIOL M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français I*, op. cit., pp. 71.

Estaríamos tratando el concepto de «ficción abusiva» que hace de la persona ficticia la propia doctrina.

2.º La «personalidad real»:

La persona jurídica es objeto real porque se entiende que, aparte de la «persona física», existen otros sujetos de Derecho. En el caso de la persona jurídica constituye una realidad lógica y a veces necesaria²⁰⁴. Este sujeto pertenece tanto a la esfera de lo público como a la esfera de lo privado²⁰⁵, es un sujeto innegable ubicado en la realidad jurídica que contribuye a crear, además, nuevas realidades jurídicas²⁰⁶. Es lo que, a la vez, podemos atribuir como «realidad técnica».

Antes de detenernos en estas dos teorías, cabe precisar que éstas construyen el concepto de persona jurídica a partir de otro concepto jurídico con gran vertiente filosófica: el concepto de derecho subjetivo, que es predicable del hombre y reconocido al mismo dentro de la esfera jurídica de la personalidad. Sin embargo, este planteamiento, aplicado a las nuevas formas personales colectivas o formas personificadas²⁰⁷, suscita un diálogo entre el contenido de aquéllas teorías y el Derecho, que aquí va a ser tratado a grandes rasgos y, únicamente, en la medida en que sirve para informar el concepto de personalidad jurídica. La interacción entre aquéllas teorías y el Derecho provoca que el tema se eleve a una cuestión de Derecho público general, que se sirve de sus disposiciones normativas para regular los intereses que hay en juego²⁰⁸.

4.2.2. La teoría de la personalidad ficción:

Un sector de la doctrina foránea opina que la teoría de la ficción no es una teoría de Derecho privado sino una teoría de Derecho público, disimulada bajo conceptos de

²⁰⁴ Vid. PLANIOL M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, op. cit., p. 74.

²⁰⁵ FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., p. 177.

²⁰⁶ SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., p. 189.

²⁰⁷ F. CAPILLA RONCERO emplea la expresión de «cualidad atribuida» en base a su otorgamiento por parte del Estado; vid. en, *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., pp. 42 y 111.

²⁰⁸ PLANIOL, M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français I*, op. cit., p. 70. Dentro de la doctrina española, M.ª C. BARRANCO AVILÉS, refiriéndose al estatuto subjetivo de los derechos fundamentales, realiza una aproximación a las teorías del interés y de la voluntad, dentro de su obra *La Teoría Jurídica de los derechos fundamentales*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 261 y ss.

Derecho privado²⁰⁹, al no poder el Estado autoconcederse la personalidad jurídica²¹⁰ para ser titular de derechos. Y que la *persona ficticia* frente a la colectividad organizada que la realidad revela como persona real, absorbe a la propia persona real²¹¹; o dicho de otra manera, que la persona ficticia o entidad abstracta asimila todos los derechos atribuibles a la persona real. Savigny es el principal precursor de la teoría de la personalidad ficción, dentro de la cual desarrolla tres categorías de persona: 1.^a *Persona como sujeto de derecho*, para referirse a los individuos; 2.^a *Personas sociales* como verdaderos seres naturales dotados de conciencia (p. ej. Nación); y, 3.^a *Personas jurídicas* o seres ficticios creaciones del Derecho y para el Derecho²¹².

Este autor defiende la personalidad jurídica como una ficción, optando por el término de persona jurídica, porque ésta tiene únicamente una finalidad jurídica²¹³; para de este modo, poder relacionarse con la persona física como sujeto de obligaciones y derechos, dentro del tráfico jurídico. Los continuadores de esta idea, consideran que no se puede crear una ficción legal cuando se sabe que el hombre es el único ser dotado de voluntad y, por tanto, el único sujeto de derechos²¹⁴. De esta forma, lo que se hace es crear un ser imaginario que pueda asumir la titularidad de los derechos que se derivan de la existencia de un patrimonio, o de un sujeto distinto de sus beneficiarios reales.

Planiol y Ripert lo denominan, como hemos visto ya, «ficción útil» de la ley. Sin embargo, a su juicio, este planteamiento adolece de un doble defecto: 1.º Se funda sobre un postulado que no ha sido demostrado, que consiste en partir *a priori* de la base de que los únicos verdaderos sujetos de Derecho son las personas físicas; y 2.º No es muy liberal plantear que la ley es la que permite que un ser colectivo puede poseer un patrimonio²¹⁵.

La *voluntad* a que se refiere la doctrina es parte integrante del concepto de derecho subjetivo, y éste consiste en una «potestad de querer» mediante la cual el sujeto de derecho es un ente capaz de tener voluntad (pensando en la persona física). Por tanto, a

²⁰⁹ SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., pp. 365 y ss.

²¹⁰ AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad jurídica...*, op. cit., p. 36.

²¹¹ Vid. SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., pp. 365 y ss.

²¹² SAVIGNY, F. C. von, *Sistema de Derecho Romano actual*, pp. 59 y ss.

²¹³ En este mismo sentido, SALEILLES, R., *De la personnalité juridique...*, op. cit., p. 310.

²¹⁴ Vid. PAEZ, J. L., *El derecho de las asociaciones*, op. cit., pp. 114-8.

²¹⁵ Vid. PLANIOL M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, op. cit., p. 73.

partir de la dificultad que conlleva comprender que la personalidad jurídica pueda ser predicable de otros sujetos, y que además éstos puedan gozar de derechos subjetivos, se deducen algunos enunciados respecto de la teoría de la ficción:

1.º Puesto que el sujeto de derecho es el ente que tiene capacidad volitiva, la persona jurídica es ficticia; por tanto, atribuir derechos a una «persona ficticia» supone no atribuirlos a ningún sujeto real. Ferrara, por ejemplo, entiende la voluntad como «un fenómeno humano que no puede referirse a un ente colectivo invisible»²¹⁶.

2.º Es imposible realizar atribución alguna respecto del Derecho público, puesto que la expresión «persona moral» queda reservada para su aplicación al Derecho privado, porque es el Estado el que reconoce la personalidad y no puede autoconcedérsela (la idea de Savigny calificando al Estado de persona moral necesario, resulta inaplicable al ser arriesgado para una teoría)²¹⁷.

3.º Aunque en la base de esta teoría se encuentra la idea de que el Estado es el único que puede conferir la personalidad jurídica, su deber consiste exclusivamente en dar a los hechos, una justa interpretación jurídica. Esto surge a raíz de entender que no es el Estado quien crea la persona moral, sino que son ellas las que se manifiestan históricamente²¹⁸.

4.º No pueden escindirse los elementos que componen la persona moral, esto es: el sujeto plural y los sujetos físicos. Estos últimos, como componentes de ese plural, no pueden ser considerados como «terceros».

A estas objeciones se le opone que, respecto a la adquisición y ejercicio de los derechos subjetivos, ciertos derechos conferidos a las agrupaciones con personalidad no pertenecen a los miembros del grupo sino que pertenecen al grupo mismo. Esto lleva a Planiol y Ripert a observar, bajo la expresión de *ficción abusiva* de la doctrina y poniendo por ejemplos la «propiedad colectiva» y la «propiedad de afectación», que el problema de la ficción reside en traer hasta el momento actual la persistente idea de la

²¹⁶ FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., p. 211; en el mismo sentido, MICHOU, L., *La théorie de la personnalité morale*, op. cit., p. 419.

²¹⁷ AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad jurídica...*, op. cit., p. 36.

²¹⁸ Vid. SAVIGNY, F. C. von, *Sistema de Derecho Romano actual*, op. cit., pp. 59 y ss.

propiedad colectiva anexa a la propiedad individual. Por otro lado, a partir de la idea de que las personas físicas no tienen por qué ser titulares de los derechos y obligaciones, ambos autores se refieren a lo descrito como «artificio léxico», contraponiendo la negación de identificar en el colectivo un sujeto de derecho al hecho de que no ocurra lo mismo cuando nos centramos en el patrimonio²¹⁹.

Las anteriores cuatro objeciones apuntadas, llevan a Michoud a pensar que, si se entiende la personalidad jurídica como ficticia, los derechos carecen de un sujeto al que atribuirlos, es decir, de un legítimo titular²²⁰. Por tanto, se considera necesaria la aprobación estatal de las personas jurídicas, excluyendo del concepto las figuras que no se correspondan con las corporaciones y las fundaciones²²¹.

De este modo, podemos concluir diciendo que la persona jurídica consiste en una «unidad fingida o abstracta» (ser ficticio con capacidad artificial)²²² y no en sus miembros, a quienes no se les atribuyen los créditos y deudas que sí conciernen a la entidad. La mayoría es la que llega a expresar la voluntad de la persona jurídica, pero ni ésta ni la unanimidad de sus miembros²²³ desbancan el interés de la corporación, cuya subsistencia no depende de su valoración²²⁴.

4.2.3. La teoría de la personalidad real:

La manifestación práctica de la teoría de la personalidad real supone, concretamente en Alemania, la liberación de los municipios y de las asociaciones

²¹⁹ Vid., PLANIOL M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, op. cit., pp. 71-4; sobre este tema vid., los mismos autores, en *Derecho Civil*, trad. de L. Pereznieta Castro, Colección Clásicos del Derecho, México, 1996, pp. 555-564, donde se equipara la «personalidad ficticia» a un determinado tipo de propiedad: «propiedad colectiva», op. cit., p. 556.

²²⁰ MICHOU, L., *La theorie de la personnalité morale...*, op. cit., p. 18.

²²¹ SAVIGNY, F. C. von, *Sistema de Derecho Romano actual*, op. cit., vid. vol. II. Esta construcción jurídica se enlaza con la concepción absolutista de la democracia (Rousseau), explotada prontamente por los soberanos para fortalecer el poder del Estado a costa de las entidades intermedias. Puede verse esta reflexión en CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., pp. 262-3.

²²² Los partidarios de considerar la personalidad como una «entelequia jurídica», entre ellos, Ferrara (*Teoria delle persone giuridiche*), Michoud (*La theorie de la personnalité morale*), Jellinek (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*) y Kelsen (*Reine Rechtslehre*), en sus respectivas obras; consideran que aquella sólo tiene una realidad jurídica, se trata pues de una «creación jurídica».

²²³ Vid. FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., p. 211; Rousseau había reconocido, sin embargo, la voluntad de cada asociación respecto de la de sus miembros, vid. ROUSSEAU, J.-J., *El Contrato Social. Principios del Derecho Político*, Barcelona, Hereds. de Roca, 1836, op. cit., p. 37; vid. también, MICHOU, L., *La theorie de la personnalité morale*, op. cit., p. 419.

²²⁴ CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., p. 172.

intermedias con el oportuno reconocimiento de una personalidad originaria que asegura su autonomía e independencia frente al Estado. Se trata de la idea de persona jurídica como «realidad supraindividual», que tiene como máximo exponente a Gierke. Desde esta perspectiva, la *voluntad común* se identifica con el alma de la persona jurídica, mientras que el cuerpo se corresponde con el propio *organismo asociativo*²²⁵.

La persona jurídica es un objeto real que constituye una realidad lógica, y un sujeto de Derecho necesario tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. Este sujeto pertenece tanto a la esfera de lo público como a la esfera de lo privado²²⁶, es un sujeto innegable ubicado en la realidad jurídica que contribuye a crear, además, nuevas realidades jurídicas²²⁷.

Ya adelantamos cómo Planiol y Ripert realizan un tratamiento desde la perspectiva de dos realidades: una técnica y otra objetiva. Pues bien, la primera de ellas es traducción de fenómenos jurídicos indiscutibles. La segunda, contraviene los principios de la anterior perspectiva y considera el derecho como un poder reconocido en la voluntad, para la protección de un interés en beneficio de los individuos²²⁸. Este segundo razonamiento va a ser calificado de inútil e inexacto por la doctrina, en razón de varias causas:

1.º Si se entiende que las personas morales pueden ser personas en un sentido jurídico, es decir, sujetos de derechos y obligaciones, derechos colectivos o poderes organizados para la protección de esos intereses que son comunes a todos los miembros del colectivo.

2.º La noción de personalidad jurídica no supone necesariamente una voluntad distinta²²⁹, significa que el poder reconocido corresponde a la colectividad misma, resultando inútil y superfluo construir un individuo distinto de esta colectividad a quien

²²⁵ Vid. CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., pp. 262-3;

²²⁶ Como realidad lógica y a veces necesaria, vid. PLANIOL M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, op. cit., p. 74; que pertenece a la esfera de lo público y de lo privado, FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., p. 177.

²²⁷ SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., p. 189.

²²⁸ SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., pp. 188 y ss.

²²⁹ PLANIOL M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, op. cit., p. 74-6; vid. también, *Tratado práctico de Derecho Civil*, op. cit., p. 65-7. «Hay unidad de voluntad y unidad de conciencia», dirá R. SALEILLES en *De la personnalité juridique*, op. cit., p. 189.

atribuirle esos derechos colectivos o poderes organizados. La colectividad es ya una realidad, una institución jurídica que ha nacido espontáneamente, sin necesidad de reconocimiento por parte del Estado²³⁰.

El ejemplo que Saleilles adopta en relación con la existencia de las asociaciones, bien puede valer como el catálogo de elementos en los que se apoya la teoría de la realidad para describir su clasificación. Son elementos fundamentales: 1.º El grupo organizado; 2.º La conciencia colectiva; y 3.º La voluntad colectiva²³¹.

El primer componente se identifica con aquél «organismo asociativo» al que se refiriera la doctrina alemana; el segundo viene a reafirmar la «realidad supraindividual constituida por la voluntad común»; y, el tercer elemento es la propia «voluntad común materializada en acción colectiva».

La asociación está compuesta por individualidades distintas, que producen acciones combinadas independientes, y cada voluntad está llamada a realizar la unidad y la identidad comunes. Su existencia y actividad se revelan al exterior como la proyección de una acción colectiva, emergiendo como una realidad nueva jurídica y material. Esta realidad es creada para tener derechos y ejercerlos, y es impulsada hacia este fin por la misma voluntad que dirige su actividad. La unidad de grupo consiste, por tanto, en una unidad de voluntad y de conciencia colectivas que confiere al ser unificado realidad y no ficción. Representa una colectividad organizada como «persona real», frente a, como ya hemos visto, la «ficción» absorbente de la propia persona y sus derechos²³².

Como derivaciones de la «teoría de la personalidad real» Ferrara formula dos teorías más: 1.ª La «teoría de la persona real ideal» (*Teoria della persone reale ideale*) niega que la persona jurídica tenga voluntad de acción, haciéndose indispensable el mecanismo de la representación. Es una concesión y no una ficción que la persona jurídica carezca de una entidad corpórea y al mismo tiempo sea real. Ésta difiere de la

²³⁰ Vid. AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad jurídica...*, op. cit., p. 42; SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., p. 188.

²³¹ «Prenez un organisme matériel, industriel par exemple, une grande usine [...]. Une association se compose, sans doute, [...]». Saleilles defiende la teoría de la realidad con conceptos equiparables a un organismo material, industrial: una «usina», vid., *De la personnalité juridique*, op. cit., pp. 188 y ss.

²³² Vid. SALEILLES, R., *De la personnalité juridique*, op. cit., pp. 365 y ss.

ficción, que piensa en un hecho que es diferente de la realidad de la cosa; y 2.^a La «teoría del derecho subjetivo» (*Teoria del diritto soggettivo*), que difiriendo de la anterior, tiene por piedra angular el problema del derecho subjetivo. El derecho subjetivo que tiene como sujeto a la propia persona jurídica.

Dentro del marco de esta última concepción y, concretamente, en el caso de las asociaciones, Michoud sostiene que debe existir un interés propio del grupo y no una simple suma de intereses individuales²³³, sino una síntesis de derechos e intereses. Este interés debe ser entendido como *interés* común de los miembros agrupados, que es protegido por medio del *poder* reconocido a una voluntad de representarlo y defenderlo. La antítesis que pudiera producirse dentro de este contexto, sólo podría ser explicada en términos de satisfacción e intereses particulares egoístas, que en nada tienen que ver con los intereses que mueven a la comunidad. Este fenómeno, predicable de la persona moral, se refiere a las asociaciones sin personalidad y también a las personificadas²³⁴.

Ferrara opone a esta tesis que «no es verdad la idea de que el derecho subjetivo sea un interés protegido, sino que es un poder dado para la satisfacción de un interés. La verdadera esencia del derecho subjetivo está en una fuerza jurídica y en la protección de un interés. [...]»²³⁵. Se trata del derecho subjetivo o medio que tiene el Orden jurídico para la satisfacción del interés humano, fundamento de protección jurídica.

4.3. Las teorías del derecho subjetivo:

Las teorías que surgen sobre la personalidad jurídica, bajo la óptica del análisis del concepto de «derecho subjetivo», se plantean la necesidad de concretar si las personas jurídicas poseen los mismos derechos que las personas físicas y cuál es su amplitud.

4.3.1. Consideraciones iniciales:

El interés, la voluntad, y el poder jurídico, son conceptos que contribuyen a la polémica que surge en torno al concepto de «derecho subjetivo».

²³³ MICHOU, L., *La théorie de la personnalité morale*, op. cit., p. 115.

²³⁴ Vid. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., pp. 245 y ss.

²³⁵ Vid., FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., pp. 241-2.

Se parte de la idea iusprivatista de entender que el derecho subjetivo tiene por titular un sujeto en cuyo *interés* este derecho le es reconocido²³⁶. Por tanto, el «interés» es un elemento esencial del derecho subjetivo a proteger, pero para que éste pueda ser ejercitado necesita de la «voluntad», pues es un componente igualmente esencial del derecho subjetivo, teniendo en cuenta que la defensa de aquel interés es representado como el «poder» que se reconoce a una voluntad.

Por lo que, la voluntad necesita del interés para tener su propio contenido²³⁷, ya que, a la vez, el sujeto de derecho tiene *necesidad* de verlo satisfecho.

La polémica, tal y como decía al comienzo, se polariza en torno a las diferentes variantes de la «teoría de la voluntad» y de la «teoría del interés». Se trata de corrientes que tradicionalmente han contribuido con sus argumentos respecto a lo controvertido del concepto de derecho subjetivo, y que aquí podemos describir de la siguiente manera: 1.º La teoría de la voluntad entiende los derechos como un refuerzo de la *autonomía de la voluntad*; y 2.º La teoría del interés los interpreta como *ventajas*.

A partir de estas teorías surgen las llamadas «teorías combinadas», que tienen por pretensión la síntesis de voluntad e interés²³⁸. Estas teorías interpretan el concepto de derecho subjetivo como un *poder jurídico* otorgado por el Orden jurídico a los individuos, constituyendo un medio para la satisfacción de los intereses humanos en base a su finalidad. Jellinek los interpreta como «poder de la voluntad humana dirigido a un bien o interés, reconocido y protegido por el orden jurídico»²³⁹.

4.3.2. La doctrina española:

Los autores españoles con la pretensión de contribuir a la elaboración técnica de un concepto de persona jurídica y a su interpretación, también han tenido oportunidad de

²³⁶ Desde el Derecho Público Subjetivo, el «derecho público subjetivo» se emplea como término en las teorías que analizan «las relaciones entre el ciudadano y el Estado, en el marco del Derecho Público», vid. ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento jurídico y derechos*, op. cit., p. 56.

²³⁷ Vid., AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad...*, op. cit., p. 9.

²³⁸ Vid., también J. DABIN y el análisis de estas teorías, en *El derecho subjetivo*, trad. por F. J. Osset, Revistas de Derecho Privado, Madrid, 1955, p. 70.

²³⁹ JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, op. cit., p. 44.

pronunciarse sobre las teorías de la ficción y la realidad, entendiéndolo como presupuesto imprescindible para su comprensión, el concepto y la estructura del derecho subjetivo²⁴⁰. Las ideas sobre las que se construye este último concepto residen en: la voluntad, el interés, la necesidad y el poder; y, son dos teorías principalmente, las que polarizan el estudio de estos términos: la teoría de la voluntad y la teoría del interés²⁴¹.

Dentro de la doctrina española, Hierro y Laporta defienden expresamente la teoría del *interés* con los siguientes matices. El primer autor sostiene que el concepto de derecho subjetivo desarrollado «con lujo de detalles» por el pensamiento jurídico contemporáneo, supone un obstáculo teórico a la hora de formular una teoría nueva de los derechos. Al mismo tiempo, que no es el instrumento adecuado para fundamentar filosóficamente, y para desarrollar otros derechos humanos distintos de aquellos que la técnica jurídica del liberalismo económico fundamenta²⁴². Hierro, incorpora el elemento *voluntarista* a su concepción de los derechos. Laporta habla, sin embargo, al definir los derechos, de «posición, situación, aspecto, estado de cosas,...», como razones fuertes «para articular una protección normativa» a favor de su titular, «a través de la imposición de poderes e inmunidades, la puesta a disposición de técnicas reclamatorias,...»²⁴³.

Pero como esgrime Barranco Avilés «la polémica entre la teoría de la voluntad y la del interés pierde sentido desde el momento en que hacen referencia a elementos distintos de los derechos como son la posición y el fundamento»²⁴⁴.

Los autores españoles partidarios de cada una de estas teorías adoptan un modelo extranjero con el fin de dirimir sobre si el elemento determinante del derecho subjetivo es la voluntad o el interés protegido. La tesis intermedia es similar a la propuesta por

²⁴⁰ Vid., sobre la «personalidad jurídica», como se viene diciendo, CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., pp. 39 y ss.; CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., pp. 262 y ss.; Díez-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, op. cit., pp. 422 y ss.; BARRANCO AVILÉS, M.^a C., *La Teoría Jurídica de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 280, y, principalmente, pp. 261-333, entre otros autores.

²⁴¹ Entre los autores españoles que defienden la teoría del interés, vid. HIERRO, L., «¿Derechos humanos o necesidades humanas? Problemas de un concepto», *Sistema*, n.º 46, 1982, pp. 45-61, vid. p.57; LAPORTA, F., «Sobre el concepto de derechos humanos», *Doxa*, n.º 4, 1987, pp. 23-46, vid. p. 29; vid., la opción por un criterio integrador, en RODRÍGUEZ-TOUBES, J., *La razón de los derechos*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 39 y ss.

²⁴² HIERRO, L., «¿Derechos humanos o necesidades humanas?...», op. cit., p. 46.

²⁴³ El entrecomillado del párrafo es del autor, vid. LAPORTA, F., «Sobre el concepto...», op. cit., p. 29.

²⁴⁴ BARRANCO AVILÉS, M.^a C., *La Teoría Jurídica de los derechos fundamentales*, op. cit., pp. 280-1.

Jellinek, y de ella podemos considerar como representante principal, en punto a la reflexión que realiza sobre el derecho subjetivo general, a Dabin. Según esta posición doctrinal, el derecho subjetivo consistiría en una prerrogativa que el Derecho concede y garantiza a su titular, valiéndose de sus propios medios para que pueda disponer de él, bien porque le pertenece como dueño, bien porque le es debido²⁴⁵.

Se llegan, por tanto, a posiciones intermedias, como también un conato de ello lo representa Hierro (interés con tintes voluntaristas). Y, asimismo, cabe decir de autores como Rodríguez-Toubes, quien opta por un enfoque integrador también con sus propios matices. De este modo, manifiesta el autor su postura diciendo que «un sujeto tiene un derecho a x cuando tiene interés en x o en la libertad respecto a x, y hay razones para sostener que otra u otras personas están sujetas a un deber de satisfacer ese interés y que el cumplimiento de dicho deber es exigible»²⁴⁶.

Pero lo que a nosotros nos interesa de este tema es el concepto de derecho subjetivo puesto a disposición de las personas jurídicas. Puesto que, si el Ordenamiento jurídico tiene por meta contribuir a la satisfacción de los intereses humanos y uno de los medios para realizar tal protección es a través del derecho subjetivo²⁴⁷, cabe plantearse qué ocurre con los intereses de las personas jurídicas integradas por individuos. Esta reflexión obtiene respuestas, pero son diferentes en función de que éstas se den desde la perspectiva de la voluntad colectiva o desde la óptica de la seguridad jurídica²⁴⁸ (como componentes del derecho subjetivo); y fundamentalmente, desde la posición de otros

²⁴⁵ Vid. BARRANCO AVILÉS, M.^a C., *La Teoría Jurídica de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 280; G. JELLINEK lo interpreta como un «poder de la voluntad humana dirigido a un bien o interés reconocido y protegido por el orden jurídico», vid. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, op. cit., p. 44; En J. DABIN, cobra expresión la idea del carácter particular del derecho subjetivo «el derecho se da en primer lugar en interés del titular», vid. en *El derecho subjetivo*, op. cit., p. 273.

²⁴⁶ RODRÍGUEZ-TOUBES, J., *La razón de los derechos*, op. cit., pp. 39 y ss.

²⁴⁷ «Volontà e scopo non sono dei fenomeni estranci e fra loro opposti, ma lo scopo non è che una manifestazione di quel processo psichico che noi chiamiamo volontà»; vid. FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., pp. 234 y ss.; en la línea de una concepción mixta (conciliadora o intermedia), combina *voluntad e interés*; del mismo modo que lo harán Jellinek, Saleilles y Michoud.

²⁴⁸ Estas teorías encuentran su formulación clásica, dentro de la doctrina extranjera, en Windscheid y Jhering; vid. WINDSCHEID, B., *Tratado de Derecho Civil Alemán (Derecho de Pandectas)*, t. I, vol. I, trad. de F. Hinestrosa, de la 8.^a ed. de tit. original *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Literarische Anstalt, Rütten & Loening, Frankfurt a. m., 1900 (con anotaciones comparativas sobre el Derecho Civil Alemán de Theodor Kipp, Univ. Externado de Colombia, Bogotá, 1976, vid. pp. 133 y ss.); JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, 2.^a ed. castellana, traducc. dir. por E. Príncipe y Satorres, edit. Losada, Buenos Aires, 1946, pp. 173 y ss. [la parte referida a Windscheid, en esta obra, pp. 217 y ss., es traducción dir. de la 8.^a ed. alemana de 1900, por J. Marshall Silva y Otto Erich Langfelder (excluidas las notas que el Dr. Kipp publica en la 8.^a ed.).]

teóricos quienes formulan su doctrina en un contexto de arraigada cultura sobre la personalidad jurídica, y los derechos y deberes de los colectivos.

4.3.3. Otras teorías:

Windscheid, como precursor de la teoría de la voluntad, asegura que el derecho es «un poder de voluntad o un señorío de voluntad otorgado por el Ordenamiento jurídico»²⁴⁹. Ello significa que «la voluntad imperante en el derecho subjetivo, es solamente la voluntad del Ordenamiento jurídico, no la voluntad del titular»²⁵⁰. Este Ordenamiento es partidario de conferir la capacidad para que las personas jurídicas puedan ser sujetos de derechos y deberes²⁵¹. Esto sucede, tal y como ocurre con las personas naturales, aunque el tratamiento no sea igual en todos sus aspectos, debido a la distinta naturaleza de ambas.

El Código Civil Alemán (B.G.B.), de talante progresista, contempla las «asociaciones» y les atribuye como personas jurídicas, capacidad para el ejercicio de los derechos sin otro límite que el que deriva de su propia naturaleza (por ejemplo, los derechos de familia son reservados a la naturaleza de la persona natural o física). Se añade, además, que las personas jurídicas actúan por medio de su representante (artículos 2, 26, 31, 86, 99), a quien en ocasiones se le llama también órgano (artículo 32).

El contenido de sus disposiciones incide incluso en la asunción de sus posibles obligaciones, cuando se la hace responsable expresamente [en la formulación teórica de las asociaciones (artículo 31)] de los daños que la directiva, un miembro de ésta o cualquier otro representante regular suyo, pudieran causar mediante una actuación concreta, dentro de las funciones que le han sido encomendadas²⁵².

²⁴⁹ WINDSCHEID, B., *Tratado de Derecho Civil Alemán*, op. cit., p.135.

²⁵⁰ Vid., Prólogo, en JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, op. cit., p. 11. B. WINDSCHEID explica en su, *Tratado de Derecho Civil Alemán*, op. cit., que en el Código Civil Alemán (BGB), «no se encuentra ninguna solución al debate sobre el concepto del derecho subjetivo. La expresión «derecho» y las correspondientes: facultado, beneficiario, las emplea el BGB, indistintamente», p. 141.

²⁵¹ Vid. FAGELLA, G., *Il riconoscimento delle corporazioni e delle fondazioni*, (cont. disp. 3.^a, IV, p. 17; fine disp. 4.^a, p. 33), en C. LONGO, *Rivista del Diritto Civile*, 1913, pp. 422-3; COVIELLO, N., *Manuale di Diritto Civile Italiano*, vol. I, Parte Generale; 3.^a ed., Milán, 1924, pp. 194-5.

²⁵² Vid. WINDSCHEID, B., *Tratado de Derecho Civil Alemán*, op. cit., p. 243 y ss., se trata de *preceptos de carácter dispositivo*. Las asociaciones de personas son personas jurídicas en cuanto ellas quieren serlo, «corresponde apenas a una imagen que fluye de la vida como la imagen de la personalidad de los

Jhering basa su definición en el *interés* o el *beneficio* que reporta el derecho a su titular. Este autor pone de manifiesto que «los derechos no existen de ningún modo para realizar la idea de la voluntad jurídica abstracta; sirven, por el contrario, para garantizar los intereses de la vida, ayudar a sus necesidades y realizar sus fines»²⁵³.

Estos derechos se entienden como la «expresión de un interés reconocido por el legislador que merece y reclama su protección»²⁵⁴. Se trata de intereses jurídicamente protegidos, situación que se traduce en entender el Derecho como la seguridad jurídica del goce²⁵⁵, al mismo tiempo que esos derechos justifican las normas que los protegen²⁵⁶. Este elemento formal o exterior del derecho es el que lleva a Jhering a negar que la persona jurídica pueda ser detentadora de derechos. Jhering justifica, además, que como tal es incapaz de gozar, por no tener ni interés ni fines²⁵⁷.

Jellinek, opta por una vía intermedia, haciendo coincidir voluntad humana e interés reconocido y protegido, para expresar que la capacidad jurídica de las personas jurídicas encuentra su límite en la naturaleza de las cosas y en la fijación explícita del legislador, así como sólo fundamentos legales pueden privar su ámbito de actuación libre²⁵⁸. Sin embargo, desde esta visión la idea de derechos fundamentales atribuibles a la persona jurídica tiene límites supeditados al reconocimiento del carácter derivado de estos derechos, respecto de los sujetos primarios o individuos. De hecho, el artículo 19.III de la Ley Fundamental de Bonn cuando habla de naturaleza o contenido (*Ihr wesen nach*), se está refiriendo a los derechos y no a las personas jurídicas, condicionando la posible titularidad por parte de éstas a la naturaleza de aquéllos²⁵⁹:

«Los derechos fundamentales se extienden a las personas jurídicas nacionales, en la medida en que, con arreglo a su respectiva naturaleza, aquéllos les sean aplicables».

hombres», vid., p. 258. El artículo 21 del BGB reconoce la *personalidad de las asociaciones sin fines económicos* mediante su inscripción en el registro de asociaciones del juzgado competente.

²⁵³ JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, op. cit., p. 180.

²⁵⁴ JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, op. cit., p. 183.

²⁵⁵ JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, op. cit., p. 189.

²⁵⁶ Vid., como exponente actual de esta línea, MACCORMICK, N., «Rights in Legislation» en P. M. S. Hacker/J. Raz (eds.), *Law, Morality, and Society. Essays in Honour of H. L. A. HART*, Oxford 1977, pp. 189 y ss.

²⁵⁷ JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, op. cit., p. 192.

²⁵⁸ JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, op. cit., pp. 257 y 258.

²⁵⁹ LASAGABASTER, I., «Derechos fundamentales y personas jurídicas...», op. cit., pp. 659-60.

4.3.4. La persona jurídica como titular de derechos y obligaciones:

El siguiente paso consiste en determinar si la persona jurídica tiene obligaciones o deberes. Esta es una cuestión que sigue siendo respondida desde las concepciones de la personalidad en relación con el derecho subjetivo²⁶⁰, pero también desde la postura de autores que con otros planteamientos dan una respuesta crítica a estas teorías. Éste es el claro ejemplo de los principios aportados por Kelsen y Duguit, desde una posición positivista. Sus formulaciones contribuyen a las teorías que niegan la dualidad derecho subjetivo-derecho objetivo, a partir de la idea de que todo es Derecho objetivo y no hay voluntad que posea una cualidad especial para imponerse a los demás²⁶¹.

Desde esta perspectiva, tanto el «derecho subjetivo» como el «deber jurídico» son normas relacionadas con un individuo, que es designado por la propia norma. La norma jurídica es la que otorga un poder jurídico específico, es la que faculta a determinado individuo y, a la vez, tipifica conductas de las que se derivan determinadas consecuencias. Por esta razón, Kelsen establece (respecto de las obligaciones de la persona jurídica), que «sólo puede considerarse a un individuo capaz de obligarse, si es capaz de delinquir»²⁶². Para ello parte de la idea de que el «orden jurídico estatuye una obligación con respecto de determinada conducta, cuando la conducta contraria, que es comportamiento de un individuo humano, es convertida en condición de una sanción»²⁶³.

Este individuo humano imputable es, en el caso de las personas colectivas, un «órgano jurídico» determinado estatutariamente, y la sanción ha de dirigirse, por tanto, contra él mismo u otro individuo²⁶⁴; cuando no contra la propia asociación o comunidad, en cuanto aquél está cumpliendo una conducta atribuible a la comunidad.

²⁶⁰ «Al diritto soggettivo corrisponde il *dovere giuridico*, anzi l'uno non è che un derivato dell' altro. E come il diritto soggettivo implica una podestà ideale giuridica, così il dovere importa uno stato di soggezione alla norma», FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, op. cit., p. 349; vid. HART, H. L. A., «Legal Rights», *Essays on Bentham. Studies in Jurisprudence and Political Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1982, pp. 183 y ss., para quien el derecho es correlato de obligaciones, en un estricto sentido técnico.

²⁶¹ DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1921, pp. 179 y ss.; KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, 11.ª ed., (trad. esp. de R. J. Vernengo), Edit. Porrúa, México, 2000, pp. 135-6 y 184-200; del mismo autor, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. esp. de E. García Maynez, Univ. Nacional Autónoma de México, México, 1969, pp. 87 y ss.

²⁶² KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, op. cit., p. 189.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ Vid. KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, op. cit., pp. 162-5, 189.

Este punto de vista revela que tanto la persona individual como la colectiva consisten en un conjunto de normas, siendo los hombres los únicos titulares de derechos y obligaciones, como únicos sujetos de relaciones jurídicas, y la persona jurídica un conjunto de normas jurídicas que constituyen una cierta unidad; que, por motivos prácticos o de conveniencia técnica, la Ciencia jurídica personifica. Esta personificación permite que le sea imputable a la asociación la actuación de determinadas personas físicas o individuos, desde dos puntos de vista:

1.º Desde la óptica de la *representación* por parte del individuo autorizado para esa conducta, por el orden normativo constitutivo de la comunidad (Estatutos), si en su calidad de órgano social (y no de individuo) incumple la obligación.

2.º Desde la perspectiva de la *atribución* de la obligación a la sociedad. Es decir, que tanto la ejecución forzosa sobre el patrimonio como la sanción aplicable no recaen sobre el órgano, sino sobre la propia asociación.

Evidentemente, esta cuestión puede trasladarse a otras perspectivas de análisis. Desde el punto de vista de los actos antijurídicos realizados por los colectivos, así como su imputación a las personas jurídicas, se suscitan dos situaciones en conflicto: por un lado, la existencia de normas que parecen establecer derechos, deberes y sanciones para sujetos que no son personas físicas; y, por otro, la reticente actitud de los juristas en admitir que les sean aplicables²⁶⁵. Este punto de vista concibe que «las voliciones y el consentimiento de la gente debe tomarse seriamente en cuenta en el diseño de las instituciones y en las medidas, actos y actitudes que se adoptan frente a ellos»²⁶⁶.

Las objeciones surgen contra el determinismo normativo ya que las normas no toman en consideración la voluntad de estos sujetos. Además, se advierte que no es factible pretender reemplazar la referencia a «la persona colectiva por la de un grupo de individuos, una realidad supraindividual o un ser ficticio», como hacen las teorías

²⁶⁵ NINO, C. S., *Introducción al análisis del derecho*, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994, pp. 224-35; J. DABIN explica que «el reconocimiento de las asociaciones como sujetos de derecho con el nombre de personas morales (o jurídicas o civiles) no oculta ni ficción del legislador [...], ni un procedimiento de jurista que tienda a simplificar, más o menos artificialmente, una situación compleja en la que se entrecruzan lo uno y lo múltiple»; vid., este autor, en *El derecho subjetivo*, op. cit., pp. 185-6.

²⁶⁶ NINO, C. S., *Introducción al análisis del derecho*, op. cit., pp. 285-6; vid., de este mismo autor, *El constructivismo ético*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 11 y ss.

tradicionales sobre la personalidad jurídica, tal y como hemos visto. Ante esta situación, se plantea la necesidad de proporcionar un conjunto de enunciados «que describan tanto la conducta de ciertos individuos como la existencia de determinadas normas jurídicas»²⁶⁷.

Por otra parte, propuestas como las de Kelsen, parecen estar aceptando el mismo presupuesto erróneo de las teorías que critica²⁶⁸, es decir, la expresión *persona jurídica*.

Las objeciones sobre los argumentos de Kelsen se resumen en tres puntos: 1.º No es predicable de un *conjunto de normas jurídicas*, la realización de conductas; 2.º Resultan poco razonables las normas que se refieren a la sociedad si se ha identificado previamente, a las personas jurídicas con sistemas normativos; y 3.º No le son atribuibles derechos y deberes; sin embargo, cabe decir que son los hombres que participan de esas normas el objeto de este predicamento²⁶⁹. Sin embargo, también ha de considerarse que no todo son objeciones a las teorías que niegan la personalidad, puesto que según éstas, como se ha expuesto con Kelsen, sólo los individuos pueden cometer delitos porque sólo a ellos les son aplicables las penas. Por tanto, aunque aparentemente las sufra la sociedad, recaen sobre individuos concretos²⁷⁰.

Recordemos que conforme a la teoría de la ficción, la persona colectiva carecía de capacidad volitiva, por tanto no existía posibilidad de que pudiera imputársele la comisión de un acto antijurídico. Para sus partidarios, su voluntad es, como ella, una ficción o creación jurídica artificial y su intencionalidad, atribuida, se dirige hacia fines lícitos.

Las teorías de la personalidad real entendían que la entidad puede ser sujeto activo de delito, puesto que está dotada de voluntad real independiente de la de sus miembros; y es sujeto imputable de sanción (multa, inhabilitación para ejercer cierto tipo de actividades y disolución) por sus propios actos, en base a la técnica de personificación²⁷¹.

²⁶⁷ NINO, C. S., *Introducción al análisis del derecho...*, op. cit., p. 235.

²⁶⁸ NINO, C. S., *Introducción al análisis del derecho...*, op. cit., p. 231.

²⁶⁹ NINO, C. S., *Introducción al análisis del derecho...*, op. cit., pp. 230-1.

²⁷⁰ El acto antijurídico ha de estar previsto; vid. KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, op. cit., p. 192.

²⁷¹ NINO, C. S., *Introducción al análisis del Derecho*, op. cit., p. 234.

5. Recapitulación:

1.^a Desde un punto de vista terminológico, la expresión persona jurídica adquiere tanto protagonismo como el término asociación. La asociación de varias personas para un fin determinado configura una entidad abstracta con la que aquélla se identifica. La persona jurídica se presenta como el referente conceptual de este tipo de colectivo. Y esto es así a raíz de aceptar como posible significación del término asociación, la «persona jurídica formada por los asociados». Sin embargo el concepto va más allá, pues no es posible confundir el reconocimiento del derecho de asociación y la obtención de personalidad jurídica atribuida en el ejercicio de esa libertad, porque estamos ante categorías jurídicas distintas. Las personas jurídicas pueden llegar a ser titulares de derechos fundamentales y obligaciones, y esto supone una serie de consecuencias dentro del tráfico jurídico que afecta a los propios grupos (y a los terceros), en función de la especialidad de sus fines.

2.^a Desde un punto de vista legal, la personalidad jurídica es interpretada como un aspecto instrumental del derecho de asociación, de concreción legal necesaria. Constituye una vía jurídica que permite acceder a las asociaciones a un *status* legal concreto. Su reconocimiento declara una personalidad existente a la que poder atribuir derechos que puedan ejercitar en función de su naturaleza y de la especialidad de los fines de la entidad, y este aspecto viene regulado por la legislación civil.

3.^a Si se parte del concepto de persona jurídica como sujeto instrumental al servicio de los individuos y sus derechos, en cuanto es un instrumento a través del cual los individuos alcanzan sus fines u objetivos, estaremos ante la dimensión colectiva de los derechos individuales. Aunque la inscripción de la entidad resulte a los solos efectos de publicidad (artículo 22.3.º C.E.), el pleno ejercicio del derecho de asociación pasa necesariamente por la inscripción registral para constatar la existencia de la asociación, y garantizar futuras acciones frente a terceros.

4.^a La Constitución de 1978 legitima la existencia de la persona jurídica, y en virtud de lo establecido en el artículo 162.1.ºb la erige en sujeto del derecho a interponer recurso de amparo cuando invoque un interés legítimo. El Tribunal Supremo delimita en sus resoluciones la «naturaleza jurídica» de las personas jurídicas con el fin de poder

aplicarles la normativa vigente. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a falta de un precepto como el artículo 19.3.º de la Ley Fundamental de Bonn (salvedad distinta la constituye el artículo 9.2.º C.E. y su ampliación de derechos a los grupos) que entiende que existen derechos no predicables de las personas jurídicas, afirma, no obstante, la igualdad en la «titularidad de los derechos» en el caso de las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas. Además, el Tribunal Constitucional se pronuncia positivamente respecto de los «derechos individuales» que pueden ser de los grupos y colectivos (S.T.C. 214/1991) de forma secundaria o derivada, puesto que representan una titularidad derivada de los sujetos primarios, que son las personas individuales; y reconoce en la especialidad de los fines del ente colectivo otro de los motivos que permite a una entidad poder ejercer determinados derechos, siempre que no choquen con sus fines (S.T.C. 141/1985).

5.^a Las cuestiones sobre la especial y distintiva naturaleza, y respecto de las características que confieren a la persona jurídica estas connotaciones, y su reconocimiento en la práctica; tienden a ser resueltas a través de distintas teorías que, en el caso de la teoría de la ficción y la teoría de la realidad no dejan de reducirse sino a una discusión terminológica. El análisis de la personalidad jurídica, a través de estas teorías, nos lleva a la conclusión de que el concepto de personalidad jurídica implica susceptibilidad para ser titular de derechos y obligaciones frente a terceros.

V. LA DIVERSIDAD TERMINOLÓGICA Y CONCEPTUAL DE LOS GRUPOS RELIGIOSOS:

1. Introducción:

El fenómeno colectivo de la libertad de conciencia presenta una importante variedad terminológica y conceptual a la hora de denominar a sus propios sujetos. La importancia de realizar una aclaración previa reside, como veremos a la hora de analizar la configuración positiva de estos colectivos, en saber a qué tipo de entidades nos estamos refiriendo cuando aplicamos un determinado régimen asociativo. Aspectos determinativos como la «personalidad» y los «fines» de estos grupos, condicionan el acceso a su legalización y las consecuencias que de ella se derivan; por tanto, no va a

ser lo mismo identificarlos de una u otra manera. Nosotros nos centraremos fundamentalmente en las «confesiones religiosas» ¿entidades religiosas o asociaciones?

2. Concepto:

Antes de realizar cualquier delimitación terminológica es preciso clarificar y acotar lo que entendemos por «confesión religiosa», diciendo que las confesiones religiosas son, conforme al artículo 16.3.º C.E., «asociaciones de relevancia constitucional» que mantienen un régimen jurídico propio y diferenciado que, sin embargo, no sustituye los requisitos y garantías previstas para el derecho fundamental de asociación (artículo 22 C.E.)²⁷². La aplicación de un derecho especial o la existencia de un estatuto jurídico civil de las confesiones religiosas tendría razón de ser, exclusivamente, en la medida en que dicha regulación especial fuera necesaria para que pueda ser plenamente ejercitado el derecho colectivo de libertad religiosa²⁷³. Sin embargo, tal y como vamos a ver, el conjunto de los requisitos legales y la interpretación judicial respecto de la inscripción registral de estas entidades, deja al margen cualquier elaboración o interpretación doctrinal del concepto «confesión religiosa», configurando su verdadero concepto²⁷⁴.

3. La conformación terminológica de los grupos religiosos:

3.1. Consideraciones iniciales:

Las cuestiones terminológicas y conceptuales, principalmente las referidas a grupos muy concretos como son las «confesiones religiosas», pueden ser interpretadas desde una perspectiva legal y doctrinal, y, además, analizadas desde el punto de vista del control administrativo y del control jurisdiccional.

En cuanto a estas dos últimas formas de análisis (control administrativo y control jurisdiccional), cabe decir que pueden plantearse como fuentes imprescindibles, dentro de este contexto, por las aportaciones interpretativas a partir de sus resoluciones, tal y

²⁷² Vid. POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o libertades públicas?*, op. cit., pp. 197 y ss.

²⁷³ Vid. en este sentido, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 229.

²⁷⁴ Vid. en este sentido, MOTILLA DE LA CALLE, A., «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 8 y 9, 1989-90, p. 9.

como ya se ha adelantado. No podemos olvidar que al hablar de la configuración terminológica de estos grupos nos encontramos, precisamente en el orden administrativo y en el judicial, con la problemática interpretativa de los denominados «conceptos jurídicos indeterminados», como es el caso, hablando de los colectivos religiosos, de los términos «religioso», y «confesión», así como de la expresión «notorio arraigo», entre otros.

Por otra parte, cabe adelantar que si en el plano de la configuración legal de estos grupos o colectivos (y en un sector de la doctrina) la tendencia generalizada consiste en denominarlos «entidades religiosas», también se hace referencia a ellos, de forma genérica, con el término asociación (D.T.2.^a L.O.L.R.), aparte de que puedan existir asociaciones específicas creadas por las propias confesiones (artículo 6.2.^o). Decantarnos por uno (entidades religiosas) u otro (asociaciones religiosas) término sólo es una cuestión de nomenclatura. Es evidente que las asociaciones son, como hemos podido ver independientemente de que la asociación tenga o no tenga personalidad jurídica²⁷⁵, entidades, pero en nuestro caso lo que prevalece en el empleo del término asociación es la connotación jurídica del concepto «asociación» y no sólo el referente terminológico.

3.2. La configuración constitucional de los grupos religiosos:

El punto de partida lo concreta el artículo 16.1.^o C.E. cuando atribuye la titularidad del derecho de libertad de conciencia (libertad ideológica, religiosa y de culto) a las «comunidades», especificando posteriormente la expresión «confesiones religiosas» (artículo 16.3.^o C.E.). A partir de aquí cabe plantearse qué se entiende por confesión religiosa y, por tanto, a qué comunidades está englobando o se está refiriendo ese apartado 3.^o del precepto constitucional.

La primera respuesta a este planteamiento es de orden legal, y dentro de este ámbito cabe decir que la normativa actual no delimita la noción de determinados colectivos religiosos, y tampoco uniforma criterios sobre el uso indiscriminado de los términos que se refieren a esta realidad plural. La expresión que más se acerca a estos grupos, dentro

²⁷⁵ Vid., dentro de este trabajo, la «delimitación terminológica y el concepto de «persona jurídica». La persona jurídica como «entidad» o sujeto abstracto de derechos y deberes.

de un contexto normativo, es la de entidades religiosas en previsión de su existencia y reconocimiento estatal. Los acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, tampoco definen lo que se entiende por «asociación religiosa».

Nuestro Ordenamiento obvia el concepto legal de «confesión». Delimita, sin embargo, el de «partido político» y establece, además, cuál es la finalidad de las «asociaciones políticas»²⁷⁶. En el primero de los casos (confesión), el no pronunciamiento sobre cuestiones terminológicas y conceptuales, incide a la hora de cuestionarse si estamos ante «asociaciones religiosas» sometidas a la legislación común o puede aplicárseles un régimen especial.

a) La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (L.O.L.R.), sin establecer una definición sobre ellas, sí se refiere a las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas». Así lo hace en los siguientes preceptos:

1.º El artículo 2.2.º L.O.L.R. se refiere al derecho que tienen las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos», y «a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

2.º El artículo 5.1.º L.O.L.R. contempla que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia».

3.º El artículo 6.1.º L.O.L.R. reconoce a las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas», «plena autonomía», además de la capacidad para poder «establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal». Del mismo modo que «en dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguardia de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin

²⁷⁶ Artículo 6, de la Constitución; y E.M., de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación»

También establece en su párrafo 2.º que 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».

4.º En el artículo 7.1.º L.O.L.R. el Estado se obliga «teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española» a establecer «Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España».

El apartado 2.º de este artículo extiende a las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

5.º Y finalmente, el artículo 8 L.O.L.R. prevé la creación de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa «compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades Religiosas o Federaciones de las mismas».

b) La L.O.L.R. cita en algunos momentos a las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas como *Entidades religiosas*. De este modo el artículo 5.3.º L.O.L.R. habla de la «cancelación de los asientos relativos a una determinada entidad religiosa», y la D.T.1.ª de la misma Ley dispone que «[e]l Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley». Esta expresión se hace extensiva a sus «Federaciones» (artículos 5.1.º y 8) y a sus «Asociaciones, Fundaciones e Instituciones» (artículo 6.2.º).

c) La L.O.L.R. también emplea el término de «Asociaciones religiosas» en su D.T.2.ª para referirse a ellas «al solicitar su reconocimiento legal», a efectos de la

regularización de su situación patrimonial y la justificación de su dominio, «hasta obtener la inscripción de los títulos en el Registro de la Propiedad, con exención de toda clase de impuestos, tasas y arbitrios que pudieran gravar la transmisión, los documentos o las actaciones que con tal motivo se originen».

La nomenclatura utilizada por esta Ley amplía la forma inicial de referirse a los grupos que ejercitan la libertad religiosa, y que en la Constitución (artículo 16.1.º y 3.º) se mencionan como «comunidades», «Iglesia» y «confesiones». Sin embargo, no define qué se entiende por estos conceptos, a efectos legales, precisándose únicamente lo que se entiende por entidad no religiosa en el artículo 3.2.º L.O.L.R.:

«[Las] Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos».

De este modo, el término confesión se presenta dentro del ámbito legal; principalmente, en el contexto constitucional, como un término genérico que engloba una gran diversidad de estructuras organizativas. Sólo va a ser reconocido como concepto jurídico, en la medida en que el grupo religioso como sujeto colectivo de la libertad religiosa, cumpla con los requisitos que el Ordenamiento ha previsto. El Derecho positivo delimita un concepto jurídico de confesión, haciendo especial hincapié en criterios jurídicos de permanencia y organización (estructura y funcionamiento internos)²⁷⁷. Su identificación tiene lugar a través de la inscripción registral, con dos efectos jurídicos: la adquisición de la personalidad y la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación con el Estado. En cierto modo se trata de un concepto no definido o indeterminado, creado por el propio Estado.

El término «comunidades» (sumado al concepto «religiosas») se está refiriendo a aquellas manifestaciones colectivas estables u ocasionales²⁷⁸ que en el marco de las

²⁷⁷ Vid., distinción de tres tipos de colectivos religiosos que, a grandes rasgos se identifican con los tres grupos referidos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, en función de su estructura orgánica y funcionamiento (monocráticos, colegiales y democráticos), en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 289; vid., un tercer factor añadido a los de «organización estable» y «permanencia», en LÓPEZ ALARCÓN, M., «Dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Ius Canonicum*, vol. XX, n.º 40, 1980, pp. 46 y ss.

²⁷⁸ Vid. AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, pp. 189-90.

confesiones ejercitan el derecho de libertad religiosa. Esto no excluye la posibilidad de que se refiera a grupos de carácter no religioso²⁷⁹. El término «iglesia» se está refiriendo, en el texto constitucional, a una sola Iglesia: la Católica.

Otra norma aplicable a estos colectivos, es la encargada de regular la organización y el funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas. El Real Decreto 142/1981, de 9 de enero²⁸⁰, no sólo amplía el número de denominaciones, sino también el ámbito de sujetos inscribibles. A pesar de que en la mayoría de sus disposiciones adopta la expresión de «Entidades religiosas», así reconocidas por el Ordenamiento, en el artículo 2 incluye además de las Iglesias, Confesiones, Comunidades Religiosas y Federaciones; las «Órdenes, Congregaciones e Institutos religiosos», y las «entidades asociativas» constituidas por aquéllas, para la realización de sus fines.

Nuestro Ordenamiento jurídico, tampoco ofrece una definición de lo que se entiende por entidad religiosa y se remite a excluir de su ámbito de aplicación, a los colectivos que la L.O.L.R. dirige hacia la normativa común: «Asociaciones, fundaciones e instituciones» del artículo 6.2.º, colectivos que la doctrina entiende como «entidades religiosas menores», creadas por las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas o «entidades religiosas mayores».

3.3. La configuración Administrativa. El control administrativo:

Desde la perspectiva del control administrativo, las confesiones religiosas son conceptuadas a partir de una serie de elementos exigibles por la propia Administración, a efectos acreditativos (en ningún caso exigidos por Ley²⁸¹). Estos requisitos son solicitados principalmente en el acceso al Registro de Entidades Religiosas y se concretan en «el *credo o depósito doctrinal*, el *culto*, un mínimo *grupo* de miembros (al menos tres para constituir la asociación), y una mínima *organización* para la consecución de los fines propios de la asociación»²⁸². Esta es la conclusión a la que llega Llamazares Fernández, tras interpretar la exclusión de colectivos prevista en el

²⁷⁹ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 290-1 y 293.

²⁸⁰ B.O.E. n.º 27, de 31 de enero.

²⁸¹ SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Madrid, 2000, p. 98.

²⁸² Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...*, (2.ª ed.), op. cit., p. 289.

artículo 3.2.º y el contenido de los artículos 2, 5.2.º y 6.1.º, en relación con el artículo 3.1.º de la L.O.L.R.; y, la doctrina de la Dirección General de Asuntos Religiosos, confirmada de forma parcial por la Audiencia Nacional (que se verá en la perspectiva judicial).

La delimitación negativa del ámbito de protección del artículo 3.2.º se funda en la necesidad de diferenciar los grupos que expresan la libertad religiosa, respecto de aquellos otros que se constituyen en aras de esta libertad sin mostrar unos fines religiosos. La resultante es la indefinición de lo «religioso», por exclusión de lo «no religioso». Por su parte, la contribución que realiza la doctrina de la Dirección General de Asuntos Religiosos (D.G.A.R.) a través de sus Resoluciones, aporta tres elementos:

1.º La *doctrina* es según las Resoluciones de la D.G.A.R., de 29 de enero de 1987 y 29 de enero de 1988, «un conjunto de dogmas a los que los miembros de la comunidad se adhieren libre y voluntariamente, sobre la base de un acto de fe».

2.º El *culto* es identificado como «elemento esencial» y «diferenciador» de toda entidad religiosa por las Resoluciones de la D.G.A.R., de 29 de julio de 1987 y 29 de enero de 1988, «en cuanto cauce de comunicación con el ser trascendente». En la última Resolución se exigen tres requisitos imprescindibles para este fin: «la existencia de ministros de culto que realicen las funciones cultuales», y «un lugar de culto propio» que, además, permanezca «abierto al público»²⁸³.

3.º En cuanto a los *finés religiosos*, como elementos ineludibles en la noción de lo religioso²⁸⁴, la D.G.A.R. ha aplicado dos conceptos respecto de lo que ha venido entendiendo por religioso:

El primer concepto *estricto o fuerte*, sólo comprende las concepciones religiosas de carácter bíblico (judías, cristianas e islámicas); que basan sus creencias en un Dios trascendente con el que hay posibilidad de tener una comunicación bidireccional —vía

²⁸³ Vid. Otras Resoluciones de la D.G.A.R., en este mismo sentido, en SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal...*, op. cit., p. 98.

²⁸⁴ Resolución de la D.G.A.R., de 22 de diciembre de 1992, vid. (LLAMAZARES CALZADILLA, M.ª C., «Naturaleza religiosa y fines religiosos») epígr, incluido, en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (1.ª ed.), op. cit., pp. 414 y 419.

revelación y vía culto—. En ellas, media la adhesión a un dogma o conjunto de doctrinas del que se derivan normas de conducta, todo ello compartido con otros adeptos por medio de ritos. Mientras, el segundo concepto *amplio o débil*, integra además las religiones de carácter oriental (hinduismo y budismo) que basan sus creencias en la existencia de una Divinidad, trascendente o inmanente que no tiene por qué ser personal. Los creyentes se comunican con esta divinidad a través de ritos individuales y colectivos²⁸⁵.

La D.G.A.R. exige para que proceda o pueda tener lugar la inscripción registral en el Registro de Entidades Religiosas (R.E.R.), que la entidad sea auténticamente una Confesión y no sólo una simple manifestación religiosa; y, ya se trate de Iglesia, Confesión o Comunidad, que tenga una «organización unitaria, jerárquica, sinodal, democrática o mixta»²⁸⁶.

La importancia del *número de fieles* (o mínimo grupo de miembros) reside en el «mínimo arraigo» exigible a la entidad, para que el R.E.R. le otorgue «la personalidad correspondiente» y las consecuencias jurídicas que derivan de su inscripción. Las Resoluciones de la D.G.A.R. se pronuncian en la misma línea, entendiendo que la inscripción atribuye personalidad jurídica civil al grupo religioso «en cuanto entidad de tal carácter». Aquí es donde radica la distinción entre «lo que es una iniciativa religiosa» y «lo que es una Iglesia o Confesión»²⁸⁷.

3.4. La configuración jurisdiccional. El control judicial:

La noción de confesión sigue siendo un «concepto jurídico indeterminado» en la Jurisprudencia que aportan nuestros Tribunales, del mismo modo que el elemento que innovan para fundamentar sus resoluciones: «pertenecientes a la religión» (Sentencia de la Audiencia Nacional, de 30 de septiembre de 1993)²⁸⁸, que exige la determinación del «concepto de lo religioso» (F. J. 3.º, en Sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional).

²⁸⁵ Vid., LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «L.O.L.R.: Las contradicciones del Sistema», en *Laicidad y libertades*, op. cit., p. 32.

²⁸⁶ Resoluciones, de 16 de noviembre de 1992 y 28 de enero de 1993; vid. (M.ª C. LLAMAZARES CALZADILLA) en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la Libertad...*, op. cit., p. 420.

²⁸⁷ Vid. Resolución de 25 de mayo, de 1995; entre otras, en SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal...*, op. cit., p. 98.

²⁸⁸ Vid. Sentencia de 14 de julio de 1996 del Tribunal Supremo (Sala Contencioso-administrativa).

La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (A.N.), Tribunal competente en primera instancia, conoce los casos de denegación de inscripción en el R.E.R. de las entidades religiosas, una vez agotada la vía administrativa. En sus resoluciones coincide en exigir la naturaleza religiosa de las entidades y el cumplimiento de los requisitos obligados por parte de la Administración.

Además, el Tribunal acoge la definición del concepto de lo religioso ofrecida por la Real Academia Española de la Lengua, como una nueva exigencia que las entidades deben cumplir. Los elementos que lo integran son: 1.º Un conjunto orgánico de dogmas o creencias acerca de la divinidad; 2.º Un conjunto de normas morales (derivadas del dogma) que rigen la conducta de los fieles y la comunidad; y 3.º Un culto específico y manifiesto (característico de cada confesión) como vehículo de participación trascendental.

A la hora de valorar los elementos constitutivos de lo religioso y delimitar entre grupos religiosos y no religiosos, nuestro Tribunal Constitucional toma en consideración la interpretación del artículo 18.1.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia».

Este precepto es plasmado en el Comentario General de 20 de julio de 1993 por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y protege «las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia», además de defender la interpretación de los términos «creencia» o «religión», en un sentido amplio. La aplicación del artículo 18.1.º «no se limita a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales»²⁸⁹.

²⁸⁹ F. J. 4.º, en Sentencia 46/2001. El Comité manifiesta su inquietud ante la posible discriminación entre religiones o convicciones, por su novedad o minoridad, y el predominio de una comunidad religiosa; vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p.291; Asimismo, artículo 9 Convenio Europeo de Derechos Humanos; y, artículo 11 Tratado de Amsterdam, «La Unión Europea respeta igualmente el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales».

Para concluir, cabe precisar dos de los ejemplos que nuestra jurisprudencia asume, en vía jurisdiccional, de los conceptos estricto y amplio de lo religioso, que sirvieron de fundamento a las resoluciones de la D.G.A.R.:

1.º El concepto estricto o fuerte que, como hemos visto, sólo admite la creencia en un Dios trascendente con el que hay posibilidad de tener una comunicación bidireccional, vía revelación y vía culto, mediante la adhesión a un dogma o a un conjunto de doctrinas del que se derivan normas de conducta, todo ello compartido con otros adeptos por medio de ritos²⁹⁰; ha servido de fundamento para denegar mediante resolución la inscripción registral de la Iglesia de la Cienciología (Resolución de 22 de abril de 1985. Cdos. 3.º y 4.º).

Posteriormente, el Tribunal Supremo asume el criterio estricto, de forma parcial, en la Sentencia de 25 de junio de 1990, en cuyo F. J. 2.º incluye como elemento necesario de la religión «creer en la trascendencia».

2.º El concepto amplio o débil, que acepta las confesiones religiosas que basan sus creencias en la existencia de una divinidad, trascendente o immanente que no tiene por qué ser personal, con el que los creyentes se comunican a través de ritos individuales y colectivos²⁹¹, fundamenta la resolución denegatoria de la inscripción de la Iglesia de la Unificación (Resolución de 12 de abril de 1983. Cdo. 2.º/Resolución de 22 de diciembre de 1992. Cdo. 2.º). El criterio amplio es asumido por la Audiencia Nacional en la Sentencia de 30 de septiembre de 1993, en cuyo F. J. 7.º admite también la «inmanencia».

3.5. La configuración doctrinal de los grupos religiosos:

3.5.1. Consideraciones iniciales:

Desde un punto de vista doctrinal, el término que escogen algunos autores para referirse a los grupos que manifiestan la libertad de conciencia en su vertiente religiosa,

²⁹⁰ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «L.O.L.R.: Las contradicciones del Sistema», en *Laicidad y Libertades*, op. cit., p. 32.

²⁹¹ *Ibidem*.

es el de «entidades religiosas», porque comprende la diversidad de entes que surgen con motivo del ejercicio de esta libertad²⁹².

Este criterio se valora de forma distinta por este sector doctrinal y por los estudiosos del derecho de asociación, que encuentran en el «factor religioso» un punto de inflexión entre ambos criterios. Por tanto, en esta parte del trabajo identificaremos las distintas posiciones doctrinales existentes, buscando el criterio que más se aproxime a lo que hemos considerado concepto de confesión religiosa.

El análisis de este epígrafe se escinde en dos tipos de criterios: 1.º El criterio que aportan las posiciones doctrinales que identifican las «confesiones religiosas» como objeto del Derecho Eclesiástico; y 2.º Las posturas que defienden el derecho de asociación y se refieren a los grupos sociales, fundamentalmente «ideológicos» y «religiosos», como contenidos constitucionales regulados por el Derecho de asociación.

3.5.2. Las confesiones religiosas:

En lo referente al objeto específico del Derecho Eclesiástico del Estado, «las creencias individuales religiosas y no religiosas reciben un tratamiento análogo en el Derecho español»²⁹³. Martínez-Torrón manifiesta que «no hay inconveniente en admitir que se describa como objeto del Derecho Eclesiástico» la «ordenación de aquellas relaciones humanas tipificadas por la presencia del elemento religioso», entendiendo por tal «la incidencia de conductas derivadas de creencias religiosas, o bien de convicciones no religiosas que posean una entidad axiológica equiparable», y que, además, comprende «un doble aspecto: la regulación de la libertad religiosa y la regulación de la posición jurídica de los grupos y confesiones religiosas»²⁹⁴.

Aunque, un sector doctrinal mayoritario opina que el derecho de libertad religiosa protege exclusivamente a las posiciones fideístas. De tal forma que el ateísmo y el

²⁹² Vid., en este sentido, SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico...*, op. cit.; SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal...*, op. cit., p. 93.

²⁹³ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos nuevos planteamientos en el Derecho Eclesiástico del Estado*, Comares, Granada, 1999, pp. 144-5.

²⁹⁴ Vid. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «El objeto de estudio del Derecho Eclesiástico», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XI, 1995, pp. 241, 244-6.

agnosticismo son creencias que estarían protegidas, únicamente, dentro del contexto de la libertad ideológica²⁹⁵. Además de esto, se da la circunstancia de que los colectivos religiosos y los colectivos ideológicos no religiosos no reciben un tratamiento análogo en el Derecho español²⁹⁶.

En lo que respecta a los grupos y confesiones religiosas, y su relación con el Derecho Eclesiástico, cabe precisar que dentro de la doctrina, Cubillas Recio nos ofrece tres grupos de autores:

1.º El primer sector estaría integrado por aquellos autores que entienden que el objetivo del Derecho Eclesiástico del Estado lo constituye *la regulación estatal de la libertad individual e, independientemente, la de las confesiones religiosas*. A juicio de Lombardía no puede reconducirse al Derecho Eclesiástico la totalidad de la disciplina dedicada al tema de la posición jurídica de las confesiones religiosas en el Ordenamiento estatal.

La libertad religiosa —dirá este autor— «tiene una evidente dimensión comunitaria que reclama la libertad de las confesiones religiosas; pero tiene también una dimensión individual —la libertad personal del individuo para adoptar posiciones ante el tema religioso—, que el Ordenamiento debe tutelar»²⁹⁷.

2.º El segundo sector doctrinal considera que el objeto del Derecho Eclesiástico del Estado son *las normas estatales sobre las confesiones y derivada o secundariamente la libertad religiosa individual*. Por ejemplo, González del Valle opina que el objeto del Derecho Eclesiástico lo constituye «la actitud del poder político frente a las organizaciones religiosas, y las manifestaciones individuales de la religiosidad»²⁹⁸.

El autor habla de «fenómeno religioso organizado». El Derecho Eclesiástico del Estado es, ante todo, el derecho de las confesiones religiosas, en base al artículo 16 que

²⁹⁵ Vid. PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», op. cit., p. 305.

²⁹⁶ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Religión, Derecho y Sociedad...*, op. cit., pp. 144-5.

²⁹⁷ LOMBARDÍA, P., «El Derecho Eclesiástico del Estado», en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Pamplona, 1983, p. 31.

²⁹⁸ GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico español*, Universidad Complutense, Madrid, 1991, pp. 70-4.

«da pie —obligado— para estudiar desde esta perspectiva las confesiones religiosas»²⁹⁹, igual que lo es la «actitud del Estado respecto de las confesiones religiosas»³⁰⁰.

3.º En lo que a confesiones religiosas se refiere, un último sector representado por Llamazares Fernández se decanta por la idea de que «la regla general, en un Ordenamiento laico, es su sometimiento al Derecho común regulador del derecho de libertad de conciencia, ejercido individual y colectivamente, aplicable a todos los grupos articulados en torno a una cosmovisión (sistema de ideas y creencias). Tanto si son religiosos como si no, para ellas la aplicación de un Derecho especial tiene carácter excepcional»³⁰¹.

El Derecho estatal debe determinar qué características distinguen, sin diferenciar ni discriminar, estas entidades como especiales «salvo en el caso de las confesiones religiosas ya que ello implicaría una intervención del Estado en sus asuntos internos (religiosos)»; y, como sabemos, la injerencia estatal supone —como dice Llamazares Fernández— la «merma de su autonomía, y la posible violación de la libertad religiosa o, desde luego, de la laicidad»³⁰².

3.5.3. El Derecho de asociación:

El presente epígrafe se estructura sobre la base de las aportaciones que realizan los distintos autores. Aunque en el mismo también hablan eclesiasticistas, se realiza al margen del anterior epígrafe porque en esta ocasión se trata de apreciar la relación de las confesiones religiosas y los grupos ideológicos con el Derecho de asociación, y la viabilidad o no, de aplicar un determinado régimen a estos grupos en base a cuestiones como la trascendencia del fenómeno religioso o la especificidad de los entes:

1.º El derecho de asociación con fines ideológicos o religiosos, es decir, las convicciones comunes y solidariamente compartidas a que se refiere Llamazares

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico español*, 4.ª ed., Universidad de Oviedo, 1997, pp. 71-2.

³⁰¹ Vid. *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit. p. 288.

³⁰² *Ibidem*.

Fernández, son —como también afirma este autor— «contenido esencial del derecho de libertad ideológica y religiosa»³⁰³.

Tanto los partidos políticos como las confesiones religiosas, ambos de régimen especial, tienen como base de su existencia y de su actuación un «sistema, global o no, de ideas y creencias, con independencia de cuál sea la relación entre unas y otras en cada caso»³⁰⁴. Este aspecto es el que nos permite no excluir la posibilidad de hacer un tratamiento conjunto de ambos fenómenos colectivos. Si tenemos en cuenta la triple función que a los partidos políticos les asigna la Constitución, «no debe extrañar que se sometan a una legislación especial con evidentes diferencias respecto al régimen general de asociaciones»³⁰⁵.

2.º Desde la perspectiva del estudio del «Derecho de asociación» se suscitan algunas dudas respecto del concepto «asociación religiosa», en lo que afecta al propio fenómeno religioso. El concepto de asociación religiosa comprende «cuantas agrupaciones humanas persiguen colectivamente fines exclusivamente religiosos»³⁰⁶. Sin embargo, López-Nieto interpreta que aquel fenómeno considerado como «apto para dar origen a una asociación», es una «realidad social que va más allá de los límites del asociacionismo»³⁰⁷. Se trata más de una manifestación de los grupos, que de una agrupación de intereses (que es fundamento de las asociaciones).

Aunque, desde algunas posiciones es acogida una «noción social» de confesión religiosa, que parte de los presupuestos que aporta la propia práctica. Esta perspectiva contribuye a delimitar lo que se comprende por confesión y por otro tipo de grupos sociales. Aquélla es interpretada como una configuración de la conciencia colectiva³⁰⁸ o ciudadana, integrada por un número de fieles y la organización interna del grupo; que tiene por substrato la opinión pública social de que la colectividad puede calificarse como religiosa³⁰⁹. Ello no obsta para poder considerar los fines, medios y la estructura

³⁰³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 33.

³⁰⁴ Tal y como vemos en, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 288.

³⁰⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 291-2.

³⁰⁶ LÓPEZ-NIETO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, p. 353.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Vid. JÉMOLO, A. C., *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, (2.ª ed.), Milano, 1957, p. 80.

³⁰⁹ BARILLARO, D., *Considerazioni per eliminare sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1968, pp. 119-122.

organizativa que cada grupo religioso tiene, como elementos constitutivos del núcleo esencial del derecho de asociación, como derecho protegido. Elementos que son ajenos al interés y la actuación directa del Estado.

3.º Otros autores, como Motilla de la Calle centran la noción de confesión religiosa en el reconocimiento de la «especificidad» del factor religioso en su dimensión colectiva; «que pone de relieve el deseo de fidelidad de la Constitución al dato social de las creencias religiosas y evitar así las tendencias uniformistas —en las que subyacen indudables deseos jurisdiccionales— propias de la Constitución de la II República y la Ley de Libertad Religiosa de 1967, al calificar a los grupos religiosos como asociaciones y subsumirlos en su régimen»; estableciendo «singularidades patentes» respecto de los demás grupos que la Constitución alude³¹⁰.

A esa naturaleza específica que conforma la singular asociación, continúa diciendo Motilla de la Calle, la Constitución le otorga una cierta función pública, éste es el caso de los partidos y sindicatos, o determina una relación especial con los poderes del Estado en función de la trascendencia de los fines que desarrollan estos grupos. La tipicidad de la entidad, unido a la teleología de la norma que justifica la regulación específica, constituye los dos extremos alrededor de los cuales ha de modularse el régimen jurídico propio, sin perjuicio, del núcleo o contenido esencial del derecho de asociación del artículo 22 C.E., puesto que no dejan de ser auténticos y efectivos entes asociativos³¹¹.

4.º Desde otra óptica, se interpreta el concepto de confesión religiosa como comunidad permanente de personas ligadas por un acto de fe común, dotada de una *organización propia y normas* escritas para la consecución de los fines religiosos. Esta comunidad se presenta como una unidad frente al Ordenamiento del Estado, que está, además, dotada de los elementos propios de los Ordenamientos jurídicos³¹². El carácter

³¹⁰ MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones Religiosas en el Derecho Español*, Bosch, Barcelona, 1985, pp. 274-5.

³¹¹ Vid. MOTILLA DE LA CALLE, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 80; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 204.

³¹² Vid. PRIETO PRIETO, A., «La personalidad jurídica de la Iglesia», en VV. AA. *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, Trabajos de la XVI Semana Española de Derecho Canónico, Salamanca, 1979; ECHEVERRÍA, L. de, «La nueva Constitución ante el hecho religioso», en *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, op. cit.; en este mismo sentido, puede verse el trabajo de GARRIDO

institucional es lo que diferencia, para sus seguidores, los conceptos de «confesión» y «asociación religiosa»; precisamente, en base a la existencia de una organización y un sistema normativo escrito, que son elementos constitutivos, a la vez, de un verdadero Ordenamiento jurídico.

En contra de esta idea, posiciones como la de Peces-Barba defienden que la condición estatal del Derecho «*supone el monopolio de la capacidad creadora* y, en todo caso, el monopolio de delegar competencias creadoras y de recibir normas creadas por otros grupos sociales». Por lo tanto, «ningún grupo social tiene capacidad originaria propia para crear normas jurídicas. *Sólo la tiene el Estado*». Ello significa la garantía de la democracia y libertad tanto para la Iglesia como para el resto de las confesiones religiosas³¹³

5.º Otra interpretación es la de Ibán, quien considera que el derecho de libertad religiosa es esencialmente individual, aunque admita (bajo el talante de «pretendidamente progresista») su titularidad colectiva. El autor entiende que los individuos son la raíz de todo el derecho, y el grupo social religioso es elemento de la libertad religiosa³¹⁴ —manifestación de esta libertad, tal y como nos recuerda Gutiérrez del Moral³¹⁵—.

Para Ibán, la asociación no es un elemento constitutivo de lo que él denomina como «hecho religioso», puesto que puede darse actividad religiosa sin necesidad de esta forma o, limitarse simplemente a una vivencia individual como defiende también Bueno Salinas³¹⁶. Luego se trata de un contenido específico del derecho de libertad religiosa³¹⁷. El primer autor es partidario de la remisión a los artículos 20, 21 y 22 C.E., como

FALLA, F., «La situación de la Iglesia en España como institución y su correlativo reflejo en el Derecho Constitucional español», en *Revista de Administración Pública*, n.º 84, septiembre-octubre, 1977.

³¹³ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Reflexiones sobre Poder y Derecho», en *Diario de Navarra*, de 21 de diciembre de 1977, p. 16, cit. tomada de MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones...*, op. cit., p. 37.

³¹⁴ IBÁN, I., «La libertad religiosa como derecho fundamental», *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 3, 1985, p. 167.

³¹⁵ GUTIÉRREZ DEL MORAL, M.ª J., «La asociación: Una manifestación de la libertad religiosa», en MARTÍNEZ-TORRÓN, J., (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia...*, op. cit., pp. 525 y ss.

³¹⁶ BUENO SALINAS, S., «El ámbito de amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985, p. 339.

³¹⁷ DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, R., «El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. X, 1994, p. 141.

preceptos aplicables al caso concreto de las agrupaciones de tipo ideológico y religioso, que no tienen cabida en la Ley Orgánica de Libertad religiosa, o en otras leyes especiales³¹⁸.

6.º Domínguez Bartolomé aporta que la libertad religiosa tiene dos dimensiones: la primera o *individual* se correspondería con el acto de fe respecto del cual el Ordenamiento no puede pronunciarse en un acto de regulación; la segunda o *colectiva* conlleva un conjunto de actuaciones religiosas sobre ese acto que invitan a una actuación jurídica, no respecto del contenido religioso en sí, sino respecto de la tangibilidad que reporta para el Derecho una vez superada la esfera individual³¹⁹.

Esta situación tiene como consecuencias inmediatas, por una parte, que «sólo tiene relevancia práctica el culto en los supuestos en que la religiosidad esté amparada por un grupo religioso —confesión o grupo atípico—, ya que los derechos del individuo sólo son ejercitables si existe una religiosidad como sistema». Para ello, se mantiene que «los derechos del grupo religioso que surgen de la libertad de cultos son primarios y originales, en tanto que los del individuo son secundarios y consecuenciales»³²⁰. Por otra parte, la autora argumenta que, el culto (ritos, prácticas y ceremonias sagradas) facilita el carácter comunitario del fenómeno religioso aunque, a su vez, aquél perviva también debido al efecto conservativo que le imprime el carácter comunitario³²¹.

7.º Por último, existe otra forma posible de entender el concepto de confesión religiosa que, a la vez, intenta evitar la discriminación jurídica con el resto de agrupaciones que tengan que ver con lo religioso, por diferencias estructurales sociológicas e históricas³²². Se trata de «equiparar» confesión y cualquier comunidad de sujetos que se identifique con las mismas creencias religiosas y las ponga en práctica.

³¹⁸ IBÁN, I. C., «Grupos confesionales atípicos en el Derecho Eclesiástico español vigente», en vol. col. *Estudios de Derecho canónico y Derecho Eclesiástico en Homenaje al prof. Maldonado*, Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 295.

³¹⁹ Vid. VILADRICH-FERRER, P. J., «Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Público*, n.º 90, (1983), pp. 81-5.

³²⁰ Los grupos representan y actúan intereses colectivos, que pueden conllevar mejoras, o no, de carácter individuales; vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., SUÁREZ PERTIERRA, G., «El fenómeno religioso en la Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho-Universidad Complutense de Madrid*, n.º 61, 1980, p. 25.

³²¹ Vid. DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, R., «El grupo religioso:...», op. cit., p. 135.

³²² RAVÁ, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collectivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, 1959, pp. 84 y ss.

4. Recapitulación:

1.^a El concepto de entidades religiosas no es definido por nuestro Ordenamiento jurídico, que se limita a excluir de su ámbito de aplicación a los colectivos que la L.O.L.R. dirige hacia la normativa común: las «Asociaciones, Fundaciones e instituciones» del artículo 6.2.º L.O.L.R., colectivos que la doctrina entiende como «entidades religiosas menores», creadas por las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas o «entidades religiosas mayores». Asimismo, el término *confesión* se presenta como un término genérico que engloba una gran diversidad de estructuras organizativas. Sólo va a ser reconocido como concepto jurídico, en la medida en que el grupo religioso como sujeto colectivo de la libertad religiosa, cumpla con los requisitos que el Ordenamiento ha previsto.

2.^a Las confesiones religiosas son, conforme al artículo 16.3.º C.E., «asociaciones de relevancia constitucional» que mantienen un régimen jurídico propio y diferenciado que, sin embargo, no sustituye los requisitos y garantías previstas en el artículo 22 C.E. para el derecho fundamental de asociación. La aplicación de un derecho especial, o la existencia de un estatuto jurídico civil de las confesiones religiosas, sólo se entiende en la medida en que dicha regulación especial es necesaria para que pueda ser plenamente ejercitado el derecho colectivo de libertad religiosa.

3.^a Desde una perspectiva jurisdiccional, el Tribunal Constitucional toma en consideración la interpretación del artículo 18.1.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual no se limita a las religiones y prácticas tradicionales de lo religioso, sino que interpretado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Comentario General de 20 de julio de 1993), protege un concepto amplio de los términos creencia o religión; incluyendo como tales «las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia».

4.^a La delimitación negativa del ámbito de protección del artículo 3.2.º L.O.L.R. que trae por consecuencia la indefinición de «lo religioso», se funda en la necesidad de diferenciar los grupos que expresan la libertad religiosa, respecto de aquellos otros que se constituyen en aras de esta libertad sin mostrar unos fines religiosos. La aportación que realiza la Dirección General de Asuntos Religiosos, desde un «punto de vista

administrativo», acota el concepto de confesión religiosa en función de que la entidad siga una doctrina, se dedique a tareas de culto y persiga unos fines religiosos. La importancia del número de fieles (o mínimo grupo de miembros) radica en el mínimo arraigo exigible a la entidad, para que el R.E.R. pueda otorgarle la personalidad jurídica y reconocerle los efectos jurídicos derivados de su inscripción.

5.^a El derecho de asociación es, desde la posición doctrinal asumida en este trabajo, «contenido esencial del derecho de libertad ideológica y religiosa». Los partidos políticos y las confesiones religiosas, ambos de régimen especial, tienen como fundamento de su existencia y de su actuación un sistema, global o no, de ideas y creencias. No obstante su especialidad, desde la óptica del Derecho de asociación, estos grupos son reconducibles al derecho de asociación general reconocido por el artículo 22 C.E., y, por tanto, valorados en función de sus fines asociativos. Desde esta perspectiva, la asociación religiosa comprende cuantas agrupaciones humanas persiguen colectivamente fines exclusivamente religiosos, al margen de que, puntualmente, la excepción pueda confirmar la regla de la especialidad.

6.^a El fenómeno religioso no puede ser analizado como una realidad social que va más allá de los límites del asociacionismo, puesto que cualquier agrupación religiosa, entre ellas, las confesiones religiosas, es interpretada como una configuración de la conciencia colectiva; que, además, ya desde un punto de vista jurídico, contiene presupuestos materiales o elementos constitutivos del derecho de asociación (fines, medios, organización), y que, además, cuenta con el substrato sociológico que acepta su organización, sus medios y sus fines como religiosos.

VI. APORTACIONES DEL ANÁLISIS TERMINOLÓGICO Y CONCEPTUAL:

El objeto de este epígrafe consiste en mostrar un balance final de lo que ha supuesto hasta el momento un tratamiento conjunto, desde el punto de vista terminológico y conceptual, de los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación. La resultante obtenida de este análisis es el concepto de lo que entendemos por «grupos religiosos», y, esencialmente, por «confesiones religiosas». Además, se muestra una

adhesión favorable a la aplicación del Derecho general de asociaciones para todos los grupos que, integrados por sujetos titulares del derecho de libertad de conciencia y del derecho de asociación, deciden manifestar o expresar unas creencias, convicciones, ideas u opiniones, religiosas o ideológicas, de forma colectiva.

La variedad terminológica utilizada para denominar a los «grupos religiosos» ha supuesto hasta hoy dificultades añadidas, tales como: 1.º La *imprecisión o indeterminación legal* de los rasgos que los identifican como sujetos colectivos de la libertad religiosa; y 2.º En disonancia con un trato igualitario de los grupos que manifiestan la libertad de conciencia, se ha llegado a una *jerarquización práctica* de los colectivos, si no de forma expresa sí, al menos, de manera tácita *desde un punto de vista jurídico*.

La «indeterminación de conceptos jurídicos» relacionados con los derechos de libertad de conciencia y asociación (por ejemplo, el tema de los «fines») deriva en la exigencia administrativa de requisitos excepcionales que originan desigualdad en el trato de acceso al Registro y «reconocimiento» de los grupos religiosos e ideológicos (artículo 14 C.E.). Ello vulnera, por tanto, el «ejercicio del derecho de libertad de conciencia» (artículo 16.1.º) y también de su contenido: el «derecho de asociación» con fines religiosos e ideológicos, cuando realmente habría que pensar que este último derecho tiene por contenido esencial el derecho a la inscripción registral como forma de publicar oficialmente la existencia de las asociaciones (artículo 22.3.º C.E.), y que se trata de un derecho también extensible a los grupos ideológicos y religiosos.

Además, la jerarquización práctica de los colectivos se concreta en la existencia de una pluralidad que no está sometida a un «criterio jurídico uniforme» que valide su reconocimiento y su regulación. A falta de esta unidad de criterio tenemos que, desde el punto de vista de las creencias y convicciones, el mapa de la diferencia lo configuran: 1.º La Iglesia católica y sus Asociaciones; 2.º Las demás confesiones religiosas y sus Asociaciones; 3.º El resto de los grupos religiosos e ideológicos.

Por otra parte, en función del concepto que se ha dado en este primer capítulo, las «confesiones religiosas» son, conforme al artículo 16.3.º C.E., «asociaciones de relevancia constitucional» que mantienen un régimen jurídico propio y diferenciado

que, sin embargo, no sustituye los requisitos y el régimen de garantías que se han previsto para el caso del derecho fundamental a la libertad de asociación (artículo 22 C.E.); sino que más bien se ven complementado por él. Además, ofrecen un dogma de fe con pretensión de universalidad, que cuenta con un número de adeptos suficiente como para poder compartir, y participar de su vivencia, en torno a esos fundamentos. Siguiendo la idea de Llamazares Fernández, la aplicación de un derecho especial o la existencia de un estatuto jurídico civil de las confesiones religiosas sólo tendría razón de ser en la medida en que dicha regulación especial fuera necesaria para que pudiera ser plenamente ejercitado el derecho colectivo de libertad religiosa.

El concepto de «confesión religiosa» que se ha dado no es aleatorio ni está fijado estrictamente en una tendencia concreta, es el resultado de la conjugación de tres conceptos: la libertad de conciencia, el derecho de asociación, y la persona jurídica.

1.º La libertad de conciencia es, a la vez que una dimensión individual del sujeto, una dimensión colectiva o interacción del individuo titular de este derecho con otros individuos que comparten las mismas creencias y convicciones, y que deciden hacer lo mismo con la vivencia de éstas, de una forma solidaria. Se trata, por tanto, de un derecho fundamental de la persona y de los grupos en la medida en que están integrados por sujetos titulares del «derecho fundamental de libertad religiosa» o de la «libertad ideológica». Ambas, dimensiones de la libertad de conciencia que es libertad jurídica tal y como predice el artículo 1.1.º C.E., y que además impide cualquier injerencia estatal o procedente de terceros.

2.º El derecho de asociación lleva aparejado la facultad de que sus titulares puedan reunirse con otros sujetos titulares de este derecho de una forma «permanente y estable» creando dentro del marco de la Constitución y las leyes que lo desarrollan y respetan su contenido esencial (artículo 53.1.º C.E.), entidades que se van a caracterizar por tener un fin determinado y una estructura organizativa más o menos compleja. Esta estructura originada a partir del pacto entre socios que conforma el concepto de asociación, o lo que es igual, la entidad en sí, goza de derechos derivados en la medida en que está integrada por individuos titulares del derecho de asociación y de otros derechos fundamentales, como ocurría con el derecho de libertad de conciencia en su

manifestación colectiva. Por esta razón se hace necesario el estudio de un tercer elemento: el concepto de «persona jurídica».

3.º No es posible confundir el «reconocimiento del derecho de asociación» y la «obtención de la personalidad jurídica» atribuida en el ejercicio de esa libertad, puesto que estamos ante categorías jurídicas distintas. La personalidad jurídica es un punto de partida tutelado por el Ordenamiento jurídico, o criterio que habilita o capacita para adquirir derechos, obligaciones y titularidades, que conecta necesariamente con la intención de los grupos tanto ideológicos como religiosos, de estar legitimados en la actuación y en la titularidad de las relaciones jurídicas. Ello deriva en el consiguiente equívoco de llegar a equiparar el artículo 22.3.º C.E. a un efecto constitutivo, o en el error de exigir a las asociaciones religiosas e ideológicas la obligatoria inscripción en un Registro determinado, con el fin de obtener un *status* legal concreto.

El reconocimiento de la personalidad jurídica declara una personalidad existente a la que poder atribuir derechos que puedan ejercitarse en función de su naturaleza y de la especialidad de los fines de la entidad (este aspecto viene regulado por la legislación civil). Por ello, es deseable que en aras de poder facilitar plenamente el ejercicio de los derechos de libertad de conciencia (artículo 16.1.º C.E.) y asociación (artículo 22 C.E.), en consonancia con el principio de igualdad que el artículo 14 C.E. reconoce, los grupos puedan acceder a este reconocimiento en igualdad de condiciones, tanto desde el ámbito del derecho de libertad de conciencia como desde el ejercicio del derecho de asociación.

CAPÍTULO II

LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ASOCIACIÓN EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL DE LOS SIGLOS XIX Y XX (1812-1978)

I. INTRODUCCIÓN:

Este segundo capítulo analiza el origen y la evolución de los derechos de libertad de conciencia y asociación dentro del marco de las Constituciones españolas de los siglos XIX y XX, promulgadas entre 1812 y 1978. La conexión entre ambos derechos coincide con un proceso que interviene legislativa y jurisprudencialmente la situación de los grupos de ideología política y religiosa, durante estas fechas. Este proceso se concreta dentro de un marco histórico-constitucional dividido en varios períodos, delimitados en función de dos coordenadas: el reconocimiento y la omisión que realizan los diferentes regímenes políticos de estos colectivos, en sus particulares sistemas de derechos.

El examen de la normativa vigente en cada período constitucional transmite una visión de la progresión de los grupos ideológicos y religiosos, teniendo en cuenta aspectos muy concretos de su regulación: los sistemas de autorización, reconocimiento y protección de las asociaciones; el régimen jurídico general o especial que les es aplicable; y los límites de su ejercicio, en función de la ilicitud de sus fines y medios empleados, o su prohibición.

Del mismo modo, el análisis de estos tres aspectos nos sirve para definir la ideología de los distintos regímenes políticos que ha habido en nuestro país a lo largo del período acotado, ya que puede afirmarse que existe una relación directa entre

sistema político y la forma en que éste regula los derechos de libertad de conciencia y asociación. Pues, la ideología de cada régimen político se acompaña de sus propias instituciones y de su forma de tratamiento³²³.

En este sentido, cabe anticipar que el asociacionismo ideológico y religioso está marcado por una importante intervención administrativa más o menos permisiva, dependiendo de su inclusión en modelos de Estado fundamentados en planteamientos ideológicos conservadores, liberales, democráticos o sociales, es decir, en sistemas o regímenes de carácter preventivo o represivo; que, en función de su ideología, hacen posible un tratamiento general o especial de los grupos que manifiestan la libertad de conciencia ideológica y religiosa.

Este dato también contribuye a descubrir que cada modelo de Estado constitucional constituye un paradigma de relación Estado-Iglesia católica y Estado-Confesiones religiosas y que, además, siempre que dicho modelo es confesional, la Iglesia católica es sujeto de una regulación privilegiada, mientras que las demás confesiones religiosas son reguladas por el Derecho común.

En lo que respecta al ámbito y desarrollo del derecho de asociación en España, éste tiende a ser delimitado a partir de su reconocimiento constitucional en la segunda mitad del siglo XIX³²⁴; sin embargo, cabe constatar que con la formulación de la Constitución de 1812, y con la normativa reguladora de los derechos políticos de asociación y reunión que acompaña su vigencia, ya se sientan las primeras bases de la interrelación libertad de conciencia/derecho de asociación de los dos últimos siglos³²⁵. Nuestro régimen político constitucional fluctúa marcadamente entre absolutismo y constitucionalismo, originándose otras variables o «alternativas pendulares» que, dentro

³²³ «Las instituciones –decía-, señor, de cualquier Estado deben ser análogas al carácter y naturaleza de su gobierno. Unas son las que convienen a la monarquía; otras, las que se adaptan a la democracia, etc...»; vid. IBORRA LIMORTE, J. A., *El origen del derecho de asociación política en España*, Edics. Cosmos, Valencia, 1974, p. 23.

³²⁴ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit.; VELLOSO JIMÉNEZ, M.^a L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)», *Revista de derecho Público*, n.º 88-89, 1982; LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas a través de los Registros*, op. cit.

³²⁵ En este mismo sentido, ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, Ediciones Universidad de Navarra, S.A. (EUNSA), Pamplona, 1981; CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea. Un estudio jurídico-administrativo (1767-1965)*, Taurus, Madrid, 1973.

del constitucionalismo, se identifican con la sucesión de etapas progresistas y moderadas, prevaleciendo la orientación que más se decanta por soluciones avanzadas³²⁶.

Este trazado marca la evolución de los derechos de libertad de conciencia y asociación, de tal forma que los dos períodos que «reflejan la dialecticidad pendular entre confesionalidad doctrinal excluyente y laicidad, pasando por la confesionalidad histórico-sociológica; entre intolerancia y libertad religiosa pasando por la mera tolerancia»³²⁷ a que se refiere D. Llamazares, se caracterizan por la promulgación de Constituciones decimonónicas que *en un primer momento* o período (1812-1875) dentro de un contexto «de contradicción radical» (1812-1834) entre partidarios del constitucionalismo y del Antiguo Régimen³²⁸ y «de aceptación del constitucionalismo» (1834-1875); garantizan la confesionalidad excluyente y la intolerancia religiosa (Constitución de 1812 y Concordato de 1851) y omiten el reconocimiento del derecho de asociación, aparte de intervenir administrativamente los grupos ya existentes. El único asociacionismo religioso que prolifera es el referido a la Iglesia católica, que obtiene un trato jurídico de favor frente al tratamiento diferenciado del resto de las confesiones religiosas.

Dentro de este mismo primer momento (1812-1875), también la laicidad, el reconocimiento de la libertad religiosa y la instauración de un régimen jurídico general para todas las asociaciones son aspectos que convergen en la Constitución de 1869. Se trata de un acontecimiento álgido para el liberalismo democrático y la afirmación de los derechos fundamentales, que el Proyecto de Constitución de 1873 es incapaz de consolidar porque no llega a ser ni discutido, ni promulgado.

La tónica moderada y de gran trasiego político que marca la promulgación de la Constitución de 1876 trata, dentro de los márgenes de un *segundo momento* o período, de sintetizar confesionalidad y libertad de conciencia o de tolerancia³²⁹. El derecho de asociación, a la vez que reconocido, sufre un importante retroceso en su consolidación.

³²⁶ GMELIN, *Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte des 19 ten. Jahrhunderts*, Stuttgart, 1905.

³²⁷ Vid., este autor, en *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 129.

³²⁸ Vid. PÉREZ PRENDES, J. M., *Curso de Historia del Derecho español*, Facultad de Derecho UCM, Madrid, 1989, p. 956 [cit. tomada de LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *ibidem*].

³²⁹ *Ibidem*.

Y, finalmente, ampliando el trazado constitucional marcado, pero ya en el siglo XX, la Constitución de 1931 y las Leyes Fundamentales del franquismo se revelan como expresiones extremas de sistemas que, en el caso de la Segunda República, de carácter laicista e igualitario, se traduce en permisión e intervención administrativa en materia asociativa; y en fuertes restricciones para el caso de las confesiones religiosas. La Iglesia católica es el objetivo principal de la Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas, de 2 de junio de 1933. En el caso de la dictadura franquista, se declara la confesionalidad del Estado y se somete el derecho de asociación a medidas de carácter preventivo, cautelar e interventivo, a través de la Ley de Asociaciones, de 24 de diciembre de 1964.

En cada epígrafe de este capítulo me propongo identificar, los respectivos modelos de Estado constitucional en los que ubicamos los derechos de libertad de conciencia y asociación. De este modo, también podemos deducir si estamos ante una España católica confesionalmente excluyente, o meramente sociológica y, por tanto, tolerante con el resto de las confesiones religiosas. Esta aproximación se realizará a partir del estudio de la normativa favorable o restrictiva a ambos derechos, libertad de conciencia y asociación, promulgada en cada período.

La propuesta de un análisis que vincule a estos dos derechos se realiza desde el marco de tres modelos ideológicos distintos: el modelo liberal (1812-1868)³³⁰; el modelo democrático (desde 1869); y el modelo social (a partir de 1931), cuyas aportaciones tendrán su correspondiente reflejo dentro de la descripción del marco histórico-constitucional que acompaña a cada período que reconoce o limita los derechos de libertad de conciencia y asociación.

Estos modelos contribuyen a lo largo del siglo XIX y del primer tercio del siglo XX, por una parte, a la formación del concepto de los derechos fundamentales³³¹ y, por otra parte, a la aportación de estos derechos, con sus propios matices ideológicos. En el caso de los derechos de libertad de conciencia y asociación, como derechos de no

³³⁰ Sólo se mencionan las fechas incluidas dentro del marco constitucional acotado en este trabajo. Sin embargo hay que tener en cuenta que el día 8 de julio de 1808 se promulga el Estatuto de Bayona o primer instrumento constitucional que pretende hacer frente al derrumbamiento del Antiguo Régimen.

³³¹ Vid., esta perspectiva, en PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de Derechos Fundamentales*, op. cit., pp. 59 y ss.

interferencia y de participación, respectivamente. Por consiguiente, sin perder de vista el enfoque ideológico general apuntado, este estudio pretende aportar a la conclusión de cada epígrafe examinado una idea clara sobre: 1.º El modelo de Estado constitucional que, en España, comprende cada uno de los períodos analizados; 2.º Las relaciones Estado-Iglesia Católica y Estado-Confesiones religiosas que se dan dentro de cada modelo; 3.º La relación directa del modelo de Estado y el reconocimiento del derecho de asociación; y 4.º Las repercusiones que esta relación tiene sobre la vinculación de los derechos de asociación y libertad de conciencia, concretada en la aplicación de un régimen de Derecho general o de Derecho especial a los grupos ideológicos y religiosos.

Pero antes, sin entrar en valoraciones particulares sobre cada modelo de Estado, sí es necesario aproximarse, aunque sólo sea de forma general, a los rasgos más significativos de cada una de las aportaciones doctrinales que inciden en ambos derechos. Así, cabe decir que:

La aportación *liberal* delimita el contenido de los derechos, e institucionaliza jurídicamente el Estado instaurando el Estado liberal de Derecho³³². Su formulación está en relación directa con los intereses de determinados grupos³³³ que defienden «una no interferencia en la libre autonomía de la voluntad individual»³³⁴. El liberalismo, movimiento en apogeo desde mediados del siglo XIX, sostiene su base ideológica sobre la garantía de la división de poderes del Estado constitucional; la participación política ciudadana a través del sufragio de representantes parlamentarios con potestad legislativa y de control de la acción del gobierno; y la libertad económica³³⁵. Además, confía en el

³³² El Estado liberal, «a pesar de todas las insuficiencias del liberalismo, [...] cumple sobradamente el mínimo de condiciones válidas para situar en él —como sistema contrapuesto al absolutismo— el punto de arranque del concepto de Estado de Derecho»; vid., conforme a la configuración de E. DÍAZ, en *Estado de Derecho y sociedad democrática*, op. cit., p. 33.

³³³ Con las salvedades de Cataluña y el País Vasco, en España esta burguesía se identifica, principalmente, con las llamadas «clases medias»; pues no se da, como en la totalidad de Europa, una revolución burguesa propiamente dicha, ni se reconoce a la clase burguesa como consecuencia de la revolución industrial.

³³⁴ «Son los derechos individuales y civiles, libertad de pensamiento, de conciencia, y de expresión, son las garantías procesales como protección de la libertad individual frente a la inseguridad del Derecho penal y procesal de la monarquía absoluta, y es el derecho de propiedad, como expresión de los intereses económicos de la burguesía». A este núcleo se une la genérica afirmación de que «todo poder es inherente al pueblo», «que todo gobierno de derecho surgido del pueblo, está fundado solamente en el pacto, e instituido únicamente para el bien de todos...» o que «el origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación»; vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 61-2.

³³⁵ El liberalismo, ideología de la burguesía, está basado en la doctrina del contrato social y del derecho natural que propugna la Ilustración y se afirma con la Revolución francesa; vid. ROUSSEAU, J.-J., *El Contrato Social* («Principios del Derecho Político»), Barcelona, Hereds. de Roca, 1836; LOCKE, J.,

progreso de la razón para realizar su ideal de libertad, mediante la libertad individual amparada por los derechos fundamentales de conciencia, pensamiento e imprenta y la igualdad jurídica. Sin embargo, no garantiza la realización y protección de los derechos y libertades fundamentales de todos los hombres, anteponiendo la protección de la libertad y la seguridad jurídica, a la defensa de la igualdad y la propiedad de todos³³⁶.

La aportación *democrática* insiste, diferenciándose de la anterior, en la igualdad, la soberanía popular, y el derecho de la mayoría; instituyendo, junto a los principios de sufragio universal y de justicia distributiva en el reparto de la propiedad, la eliminación de las diferencias de clase, y la democratización de la enseñanza que evita cualquier control ideológico o doctrinal estatal o eclesial³³⁷.

Esta contribución es «punto de encuentro del liberalismo y del socialismo»³³⁸ donde los *liberales democráticos* integran el movimiento obrero como fenómeno positivo, y los *socialistas democráticos* se sirven del Estado de Derecho, el sistema parlamentario representativo y los derechos fundamentales, «de origen histórico burgués»³³⁹, para cumplir sus objetivos³⁴⁰. Así, convergen los derechos liberales y los derechos socialistas, que integran la libertad de participar en el modelo estatal regulador y el ejercicio de libre actuación. Estos caracteres son propios de los derechos como no interferencia del modelo liberal, y la libertad de crear las condiciones necesarias para que el ámbito de beneficio sea general, que es distintivo de los derechos prestación del modelo socialista, creando las condiciones reales y efectivas suficientes para el disfrute de la libertad igualitaria³⁴¹. El fundamento y la organización de la participación ciudadana en la formación de la voluntad estatal se ejercen a través de sus principales vehículos de expresión: el derecho de asociación, el derecho de participación política y

Ensayo sobre el gobierno civil, trad. al cast. de A. Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1955; MONTESQUIEU, C. L. de S., *El espíritu de las Leyes*, Tecnos, trad., M. Blázquez y P. de Vega, Madrid, 1985.

³³⁶ Vid. DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, op. cit., p. 39.

³³⁷ «La revolución de 1868, [...], supuso un decidido paso adelante tanto para la libertad de conciencia en la escuela como para la libertad de enseñanza, en su doble aspecto de libertad de creación de centros y de libertad de cátedra, al servicio de la educación, logrando la máxima realización legislativa del modelo educativo progresista»; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, 2.^a ed., op. cit., p. 62.

³³⁸ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de Derechos Fundamentales*, op. cit., p. 164.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ «[...] puede hacerse más auténtico el proceso de democratización —y más auténtico el socialismo— si se logra ir hacia la institucionalización en un verdadero Estado de Derecho»; DÍAZ, E., *Estado de Derecho...*, op. cit., p. 20.

³⁴¹ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 164 y 202-3.

el derecho de sufragio. Su democratización material y garantía jurídico-formal justifica, por otra parte, «el paso del sistema neocapitalista del Estado social de Derecho al sistema flexiblemente socialista del Estado democrático de Derecho»³⁴².

Superado el modelo ideológico de Estado liberal, la aportación *socialista* consigna valores distintos al liberalismo y al capitalismo, defendiendo la abolición de la propiedad privada y las diferencias de clase. La clase trabajadora es protagonista del problema social y del origen del movimiento obrero, que tiende a unirse en la lucha por el poder político y económico, creando sindicatos y constituyendo partidos políticos obreros autónomos. Estas asociaciones asumen de manera progresiva la representación de los intereses de los individuos, y a finales del siglo XIX son reconocibles como representantes legítimos de los trabajadores.

II. CONFESIONALIDAD DOCTRINAL ESTATAL E INTOLERANCIA RELIGIOSA. INTERVENCIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN:

1. Marco histórico-constitucional:

Los derechos de libertad de conciencia y asociación ideológica y religiosa son limitados en su ejercicio durante la primera etapa constitucional española del siglo XIX (1812-1868). El reconocimiento de la libertad de conciencia se reduce a los sujetos particulares en detrimento de su práctica colectiva, ante el temor de que este fenómeno pueda enmascarar otros fines, intereses, o significar la intrusión en materias que afectan al poder temporal. Por esta razón, el Estado decide el *status* jurídico civil de los grupos durante este período preeminentemente *liberal*, acompañado de Constituciones de corte progresista, moderado y conservador, en el que la igualdad natural propugnada en materia de derechos, no se corresponde con la realidad de su ejercicio.

La existencia de un modelo de relaciones Estado-Iglesia basado en razones de utilidad³⁴³, bajo la nota característica de «confesionalidad» que caracteriza esta etapa,

³⁴² DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, op. cit., p. 39.

³⁴³ El instrumento concordatario (Concordato de 1851) no deja de ser, como veremos, una herramienta a través de la cual cada una de las partes utiliza a la otra en provecho propio; vid., esta idea, en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 127, 138-9; en CASTRO JOVER, A., «Secularización y asociacionismo religioso en la primera mitad del siglo XIX», en

coincide con la supresión y la reforma de determinadas asociaciones religiosas. Las asociaciones dejan de existir o son reducidas, bajo el poder decisor del Estado. Este es el caso de algunas comunidades de religiosos que se ven afectadas por la reforma del clero regular mediante su supresión, reforma o la aplicación de sus bienes al crédito público (desamortización), que el Decreto de 1 de octubre de 1820 prevé³⁴⁴. Asimismo ocurre con el Real Decreto de 8 de marzo de 1836 (modificado por la Ley de 29 de julio de 1837, de reforma de regulares)³⁴⁵.

Estos métodos estatales de control, centrados en la existencia de las órdenes religiosas y sus bienes, se irán dirigiendo hacia el rasgo jurídico primario de estas entidades: su personalidad legal. A partir de este dato «el Estado podrá decidir qué órdenes religiosas y en qué número podrán instalarse en España, y acabar sometiénolas al derecho común»³⁴⁶.

El Estado también controla la presencia y actividad de los grupos políticos, tolerando sus actuaciones colectivas pero no legalizándolos como formaciones políticas. Las asociaciones políticas y las sociedades patrióticas son prohibidas por la Ley de 21 de octubre de 1820, y las primeras asociaciones obreras restringidas (Real Orden de 9 de diciembre de 1841)³⁴⁷. Del mismo modo, en pleno Bienio Progresista (1854-1856), las asociaciones políticas permanentes y las reuniones electorales son percibidas como un factor de quiebra para todo el sistema, por el hecho de atribuirse parte de la soberanía popular y erigirse en mediadores o poderes fácticos dentro del Estado³⁴⁸.

Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001, pp. 418-9, respecto del modelo de relaciones Iglesia-Estado confesional «de utilidad», para ubicar la reforma de regulares. Asimismo, por razones de «utilidad social», el Estado controla qué asociaciones religiosas deben y no deben existir.

³⁴⁴ «Se suprimen todos los monasterios de las órdenes monacales y los conventos y colegios de las cuatro órdenes militares, de San Juan de Jerusalén, y hospitalarios de San Juan de Dios y de Betlemitas, y todos los demás de hospitalarios de cualquier clase (artículo 1)»; vid. CASTRO JOVER, A., «Secularización y asociacionismo religioso en la primera mitad del siglo XIX», op. cit., pp. 400-7.

³⁴⁵ «Se declara la supresión de todos los monasterios, conventos, colegios, Congregaciones y demás casas de comunidad o de Instituto religioso de varones, incluidas las de Clérigos regulares y las cuatro órdenes militares y San Juan de Jerusalén, existentes en la península, islas adyacentes y posesiones de España en África (artículo 1)». Con la Ley de 29 de julio de 1837 «dejan de existir como comunidades religiosas, para ser considerados como establecimientos civiles que se regirán por reglamentos de régimen interior dictados por el Gobierno»; vid. *Ibidem*, pp. 411 y 414.

³⁴⁶ Vid. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 22.

³⁴⁷ Vid. ALARCÓN CARACUEL, M. R., *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975.

³⁴⁸ Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 95; TIRAPU, D., «Síntesis histórica de las relaciones entre el orden religioso y el temporal II», en VV. AA. (D. García Hervás, coor.), *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, 1997, p. 41; REVUELTA

2. La Constitución de 1812:

La Nación española, representada por las Cortes, se da a sí misma sin el concurso de ningún otro poder, el texto constitucional de 1812. Así se desprende del propio Preámbulo de la Constitución de 1812, de corte liberal, donde se declara textualmente que: «Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española [...], decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado»³⁴⁹. De origen popular, la Constitución de 1812, que alude en su encabezamiento al monarca, pretendía «engranar el pueblo con la realeza, para que la soberanía combinada imprimiese un movimiento sin caprichos ni sorpresas»³⁵⁰.

El texto fundamental que recurre a instituciones y doctrinas tradicionales, y a fórmulas y principios de la Revolución francesa o del pensamiento que la precedió, supone una alternativa política (continuismo del Antiguo Régimen y régimen constitucional); social (tradicción y un nuevo concepto individualista e igualitario); e ideológica (vinculación a una tradición soterrada y principios revolucionarios), que descansa, esencialmente, sobre seis principios básicos: 1.º La soberanía nacional; 2.º La división de poderes; 3.º La representación nacional en Cortes; 4.º El principio de igualdad; 5.º El principio de libertad; y 6.º El principio de confesionalidad y unidad religiosa³⁵¹.

En lo que respecta al último de estos principios, cabe decir que estamos ante un modelo estatal confesional que favorece mediante sus leyes a la Iglesia católica y, por tanto, aplica un régimen diferenciado para las confesiones religiosas. Los preceptos de la Constitución consagran la religión católica como «principio rector de la regulación del factor religioso»³⁵², mientras que la intolerancia religiosa preside la vida de los ciudadanos. De este modo, se produce una declaración manifiesta de «confesionalidad

GONZÁLEZ, M., «La Iglesia española ante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)», en GARCÍA-VILLOSLADA, R., (dir.) *Historia de la Iglesia en España, V: La Iglesia en la España contemporánea (1808-1975)*, vol. col., Madrid, 1979, p. 74; CÁRCEL ORTÍ, V., «El liberalismo en el poder (1833-1868)», en *ibidem*, pp. 135-45.

³⁴⁹ Vid., texto constitucional, en TIERNO GALVÁN, E., *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, 1984, p. 27.

³⁵⁰ FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas...*, op. cit., p. 77.

³⁵¹ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas...*, op. cit., pp. 40, 71 y 80.

³⁵² SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 166.

doctrinal, dogmática y excluyente»³⁵³, que protege a unas determinadas creencias identificadas como dogma de fe indiscutible por el Estado, en detrimento del ejercicio público y privado de otras posibles existentes. El artículo 12 de la propia Constitución declara que: «La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra»³⁵⁴.

Desde la perspectiva del derecho de asociación puede advertirse que, en el momento de ser promulgada la Constitución de 1812, no ha sido reconocido todavía en España este derecho, y que el articulado del texto constitucional también lo excluye tal y como ocurre con otros derechos individuales. La norma asume una posición antisociativa influenciada por los principios individualistas e igualitarios que inspiran la Revolución francesa³⁵⁵; aunque sí se otorga un especial protagonismo a las Órdenes y Congregaciones religiosas de la Iglesia católica que el Estado confesional contribuye a mantener frente al anticlericalismo (como respuesta social) que caracteriza este período, y que además supone «un claro avance por parte del Estado y un retroceso de la iniciativa eclesial, en aspectos político-jurídicos»³⁵⁶.

La libertad de expresión en materia religiosa está sometida a la censura previa, pero de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Libertad de Imprenta de 1810, el cual atribuye a los Ordinarios eclesiásticos (obispos diocesanos) la preservación de la fe en detrimento de la que había sido hasta entonces función del Tribunal de la Inquisición³⁵⁷. El artículo 371 de la Constitución reconoce, de forma separada, la libertad de pensamiento, imprenta y publicación de las ideas políticas; y, a pesar de la dificultad de su aplicación, «sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación».

Los propios preceptos constitucionales reflejan la contradicción existente entre el espíritu de los derechos garantizados y el sistema que los acoge y trata. Éste los

³⁵³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 131.

³⁵⁴ Vid., texto constitucional, en TIERNO GALVÁN, E., *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, op. cit., p. 28.

³⁵⁵ Vid. VELLOSO JIMÉNEZ, M.ª L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., p. 596; ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 20.

³⁵⁶ TIRAPU, D., «Síntesis histórica de las relaciones...», op. cit., p. 41.

³⁵⁷ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 130.

convierte en objetivos de censura eclesiástica y del Tribunal de la Inquisición, hasta su abolición mediante decreto en 1813³⁵⁸.

Pues bien, cabe decir que la Constitución de 1812, efectiva a intervalos, deja su impronta respecto del reconocimiento de estos derechos; pero la normativa vigente hasta la promulgación de la siguiente Constitución, originada en medio de estrictos intermedios, revela el alcance de la lucha política en torno al tema de las asociaciones, proclives a ser castigadas en función de su tendencia de principios o ideología.

Las medidas restrictivas propuestas al Congreso el 2 de mayo de 1823 en materia de asociaciones y reuniones son un ejemplo claro de ello, cuando prohíben: «toda reunión de cofradía o hermandad no eclesiástica, castigándose la infracción de la disposición con la extinción de la corporación y multas en dinero para sus individuos»³⁵⁹. A pesar de las restricciones, se reconoce la necesidad de estos colectivos para la discusión libre de los temas ideológicos y políticos. Ello se pone de manifiesto a través del análisis de su normativa reguladora, vinculado a las siguientes etapas:

1.^a En un primer momento, la normativa vigente hasta 1812 se remite a la contenida en la Novísima Recopilación de las Leyes de España promulgada en 1805, que en su Libro XII («De los delitos y sus penas») da idea del carácter ilícito de estas manifestaciones. La Recopilación muestra el lado más negativo del derecho de asociación, haciendo alusión en sus disposiciones, por un lado, a «ayuntamientos, bandos y ligas; cofradías y otras parcialidades»; y, por otro, a «tumultos, asonadas y conmociones populares»³⁶⁰.

Esta legislación vuelve a retomarse con el retorno de Fernando VII en 1814, tras un breve paréntesis constitucional.

En esta primera etapa, de experiencia liberal y reacción absolutista (1814-1820) se dictan varias Circulares con el fin de salvaguardar la soberanía del Rey y evitar

³⁵⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.^a ed.), op. cit., p. 133; SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias*,, op. cit., pp. 165-6.

³⁵⁹ Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 55.

³⁶⁰ Vid. MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Códigos Antiguos de España*, t. I, Madrid, 1885, leyes 1.^a tít. XII lib. XII; y, 8.^a tít. XII lib. XII.

«sediciones, partidos o alborotos o de distraer a cualesquiera personas, o parte del pueblo», así como cualquier actividad política organizada³⁶¹.

La extinción de la fracción liberal de la vida política en España, que se produce a su regreso, influye directamente sobre la falta de vida asociativa (ateneos, academias, liceos, cafés, etc.), produciendo un desasosiego nacional generalizado. El Monarca pretende paliar esta situación, años más tarde, por medio de la sanción del Proyecto de Decreto del Congreso sobre reuniones patrióticas, el 27 de noviembre de 1822.

2.^a En una segunda etapa pueden destacarse las normas que consolidan la base asociativa de los colectivos relacionados con nuestros derechos. Se trata de los Decretos de octubre de 1820 y noviembre de 1822, sobre sociedades patrióticas, y el Código Penal de junio de 1822. Todas ellas coinciden en el llamado Trienio Constitucional o liberal (1820-1823), período en el que proliferan los «clubs políticos» liberales y absolutistas. Las sociedades masónicas despliegan su actividad y las «sociedades patrióticas», que poseen un carácter institucional como órganos de propaganda liberal, insisten en hacerse presentes en las sesiones del Congreso³⁶².

El Decreto de Sociedades Patrióticas de 15 de octubre de 1820 proscribía de forma restrictiva en su artículo 1 las «asociaciones políticas». Se refiere a ellas como «reunión de individuos», sin diferencia precisa, respecto de la libertad de reunión:

«No siendo necesario para el ejercicio de la libertad hablar de asuntos públicos, las reuniones de individuos constituidos y reglamentados por ellos mismos, bajo los nombres de sociedades, confederaciones, juntas patrióticas o cualquier otro sin

³⁶¹ Vid. MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Códigos Antiguos de España*, op. cit.; vid. *Colección de Reales Cédulas del Archivo Histórico Nacional (1802-1871)*, II, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1977; la *Real Orden de 6 de septiembre de 1814* manifiesta la formación de Comisiones militares con el fin de juzgar a aquellas personas que hablen en cualquier lugar de asuntos relacionados con la «soberanía del Rey» o sean capaces de originar sediciones, partidos o alborotos, o animar a otras personas, o parte de un pueblo; Madrid, Imp. Real, 1814, n.º 2255, *Cons. Lib. 1505, n.º 65 bis.*; Real Provisión que prescribe cumplir la *Real Cédula de 3 de agosto de 1814, n.º 2237, Cons. Lib. 1505, n.º 46*; vid. *Colección de las Reales Cédulas, Decretos y Órdenes de su Magestad el Sr. Don Fernando VII*, Madrid (1814-1824), I-X; t. II, pp. 86-8.

³⁶² El Congreso comienza a dedicarles «una insospechada importancia», vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 28 y 36. En contraposición, vid. respecto del fenómeno religioso, *Decreto de 1 de octubre de 1820*, de las Cortes, por el que se suprimen todos los monasterios de las órdenes monacales, canónigos, regulares, conventos de órdenes militares, de S. Juan de Jerusalén, etc. (R. D. de 25 de octubre), *Colección de Reales Cédulas...*, n.º 3136.

autoridad, cesarán desde luego con arreglo a las leyes que prohíben estas corporaciones». (Artículo 1.º).

El artículo 2 establece una forma de control preventivo por parte de la autoridad, consistente en el conocimiento previo y las correspondientes medidas represivas:

«Los individuos que en adelante quieran reunirse periódicamente en algún sitio público para discutir asuntos políticos [...] podrán hacerlo previo conocimiento de la autoridad superior local [...]». (Artículo 2.º).

El artículo 3 constata ambas manifestaciones, aportando su diferencia al prohibir a los participantes de cualquier reunión eventual constituirse en corporación permanente. Se trata de evitar que, bajo esta última expresión, pueda llegar a vincularse con otras posibles asociaciones políticas estables y adquirir peligrosidad frente al orden público:

«Los individuos así reunidos no podrán jamás considerarse corporación ni representar como tal, ni tomar la voz del pueblo, ni tener correspondencia con otras reuniones de igual clase». (Artículo 3.º)³⁶³.

Sin embargo, a pesar de mostrar esta diferencia de trato entre reunión de individuos y asociación se le sigue aplicando, a la práctica de las reuniones y su funcionamiento, un sistema preventivo de autorización gubernativa que no reconoce legalmente, por el momento, las reuniones políticas «en lugares cerrados o públicos»³⁶⁴.

El Proyecto de Reglamento de 10 de marzo de 1821 —no sancionado— incide, sin derogar el anterior Decreto, en la necesidad de limitar las reuniones patrióticas convocadas por estas asociaciones políticas.

Este Proyecto perfecciona los mecanismos para poder reunirse o poner en conocimiento de la autoridad sus sesiones, y el proceso de adopción del uso de la palabra durante el transcurso de éstas. Es decir, restringe su ámbito de celebración. De

³⁶³ Vid. *Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años 1820 y 1821*, Madrid, 1821, t. VI, p. 229.

³⁶⁴ El Código Penal de 1822 se hace eco del Decreto de 1820. Establece que la autoridad superior local conoce previamente; adopta las medidas represivas, en su caso; y suspende las reuniones; reconociendo, al mismo tiempo: «[I]a libertad que tienen todos los españoles para reunirse periódicamente en cualquier sitio público a fin de discutir asuntos políticos y cooperar a la mutua ilustración»; Artículo 324, en *Códigos Penales Españoles (1822-1944). Recopilación y concordancias*, Akal, Madrid, 1988, p. 79.

este modo, la reunión de individuos no es considerada como sociedad, prohibiéndose el desarrollo de esta última³⁶⁵.

El Código Penal de 8 de junio de 1822 materializa el recelo por cualquier manifestación asociativa, incluso por aquellas sociedades que pudieran establecerse o autorizarse por las leyes, estableciendo limitaciones a la libertad de asociación. Sus preceptos condenan a la «disolución» de estas entidades y a las penas de multa y arresto, a aquellos que amparándose en el culto religioso formaran «hermandades, cofradías u otras corporaciones semejantes sin conocimiento y licencia del Gobierno»³⁶⁶.

De igual forma ocurre con otras «corporaciones, juntas o asociaciones» no establecidas o autorizadas por las leyes, contribuyendo a la afirmación de la ilicitud de prácticamente cualquier forma de asociación política y religiosa. Aparte de las corporaciones, juntas o asociaciones que las leyes establecen o autorizan, «los individuos que sin licencia del Gobierno formaren alguna junta o sociedad en clase de corporación, y como tal corporación representaren a las autoridades establecidas o tuvieren correspondencia con otras juntas o sociedades de igual clase, o ejercieren algún acto público cualquiera, serán [...] obligados a disolverse inmediatamente»³⁶⁷.

La pena inicial de multa y arresto se ve aumentada por la de prisión de tres meses a un año «si como tal corporación tomaren para algún acto la voz del pueblo o se arrogasen alguna autoridad pública, cualquiera que sea». Se prohíbe igualmente su federación «para oponerse a alguna disposición del Gobierno o las autoridades, o para impedir, suspender, embarazar o entorpecer la ejecución de alguna ley, reglamento, acto de justicia o servicio legítimo, o para cualquier otro objeto contrario a las leyes»³⁶⁸.

El Decreto de 27 de noviembre de 1822, sobre reuniones patrióticas propone un nuevo estatuto legal favorable y más abierto, que facilite la activa actuación de estas asociaciones políticas, reglamentando las reuniones periódicas que el Decreto de

³⁶⁵ Vid. *Decreto de las Cortes de 17 de abril de 1821* que aprueba ley sobre las causas que se formen por conspiración o maquinaciones directas contra la observancia de la Constitución, contra la Seguridad del Estado, o contra la persona del Rey; *Colección de Reales Cédulas...*, n.º 3194.

³⁶⁶ Vid. Artículo 316, en *Códigos Penales Españoles...*, op. cit., p. 77.

³⁶⁷ Vid. Artículo 317, en *Códigos Penales Españoles...*, op. cit., pp. 77-8.

³⁶⁸ Vid. *Ibidem*. Artículo 318.

octubre de 1820 había prohibido³⁶⁹. Esta novedad conlleva la posibilidad de crear de hecho «sociedades patrióticas permanentes con carácter de corporaciones» con un reglamento y organización que les sean propios, impidiendo las medidas de suspensión permanentes llevadas a cabo hasta el momento. La Administración concedora de estas particularidades se inhibe de aprobar el reglamento, relegando su función a la mera observación del mismo.

3.^a Las asociaciones sufren medidas restrictivas durante la tercera etapa normativa, que coincide con la Década Ominosa (1823-1833). En 1823 se aprueban dos Decretos, uno el 1.º de julio con el fin de suspender indefinidamente el decreto de noviembre de 1822, sobre sociedades patrióticas y recordar la vigencia del artículo 320 del Código Penal, en materia de sociedades ilícitas; y, otro el 1.º de octubre, que prescribe la nulidad de cualquier norma anterior a este nuevo período, incluido el Código Penal, a pesar de sus restricciones en materia asociativa.

La política de Fernando VII se centra en la proscripción de las asociaciones secretas, prohibiendo también la existencia de partidos y otras parcialidades en la vida política. Estos criterios fundamentan nuevas disposiciones como el Proyecto de Código Penal de 1830, que considera en su artículo 104 la acción de asociarse como delito, estableciendo el castigo «con pena de muerte en sus autores que la promueven o dirigen y con la deportación de cuatro años en los cómplices»³⁷⁰.

El Reglamento de Policía, de 8 de enero de 1824 dispone en su artículo 14. 13.^a) como «atribuciones que la Policía ejercerá en unión de otras autoridades», la de «perseguir las asociaciones secretas, ora sean comuneros, etc., ora se reúnan para cualquier otro objeto sobre cuyo carácter reprobado infunda sospecha la clandestinidad de las juntas»³⁷¹.

La Real Orden de 9 de octubre de 1824 condena a masones, comuneros y otros sectarios, en calidad de enemigos del sistema³⁷², junto al primer Real Decreto de 4 de

³⁶⁹ Vid. IBORRA LIMORTE, J. A., *El origen del derecho de asociación política...*, op. cit., p. 19.

³⁷⁰ Vid. Comentarios a los Proyectos de Código Penal de 1830 y 1831, en ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 61-7.

³⁷¹ *Colección de Reales Cédulas...*, op. cit., (inserto en el n.º 6811), n.º 3824.

³⁷² *Colección de Reales Cédulas...*, n.º 4806.

septiembre de 1825, que pena como «delito de lesa majestad» la formación de sociedades secretas³⁷³.

Sin embargo, el Proyecto de Código Criminal de 1831 de Sáinz de Andino insta un sistema preventivo, proscribiendo las sociedades secretas. Para ello, se parte de la posible existencia de asociaciones lícitas que pueden solicitar su reconocimiento, entre ellas los grupos políticos (artículo 365), quedando su nacimiento, por tanto, sujeto a autorización y permiso gubernamental expreso, una vez admitidos sus estatutos y ordenanzas.

4.^a En pleno período de Regencias (1833-1843), el *Estatuto Real* (1834-1836)³⁷⁴ se erige en la expresión constitucional de un programa moderado, que contempla el reconocimiento de derechos sociales protegidos legalmente³⁷⁵. Sin embargo, nada se dice sobre las libertades públicas, cuya declaración se convierte en la aspiración de los liberales más exaltados, que reclaman su defensa y garantía. Entre ellas la libertad de imprenta en calidad de órgano de opinión pública y medio de prevención de errores y corrección de aciertos³⁷⁶.

La situación de los colectivos es compleja en esta etapa. Su existencia no es valorada de una forma positiva, teniendo en cuenta los acontecimientos que se suceden. Por una parte, a raíz de la ola anticlerical de asalto a los conventos en julio de 1834³⁷⁷, que desemboca en medidas de carácter represivo, los derechos de asociación, reunión o cualquier otro medio colectivo de manifestar o expresar las ideas y convicciones, no se ven favorecidos.

Las restricciones más representativas del momento, en materia de asociacionismo religioso, se ponen de manifiesto con: 1.º La política desamortizadora (1835-1837), de Toreno, mediante la cual se suprimen los monasterios y conventos que no tienen al menos doce religiosos profesos (excepto las escuelas pías y colegios misioneros en

³⁷³ *Colección de Reales Cédulas...*, n.º 4054.

³⁷⁴ Vid. *Real Decreto de 10 de abril de 1834* de aprobación del Estatuto para la convocación de las Cortes Generales del Reino, Aranjuez, Imp. Real, 1834, n.º 4516, en *Colección de Reales Cédulas...*, op. cit.

³⁷⁵ *Gaceta de Madrid*, de 16 de abril de 1834.

³⁷⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 134.

³⁷⁷ Tienen lugar nuevas supresiones con el Gabinete de Toreno (julio de 1835), Mendizábal (marzo de 1836) y Calatrava (julio de 1837); CÁRCEL ORTÍ, V., «El liberalismo...», op. cit., pp 135, 139, 144-5.

Asia), y la supresión llevada a cabo por Mendizábal (y continuada por Calatrava hasta 1837) de monasterios de órdenes monacales, con traslado de sus miembros a las subsistentes, y la limitación del número de conventos; y 2.º La promulgación del Real Decreto de 1836 (Ley de Reforma de regulares de 29 de julio de 1837), que afecta a Órdenes, Congregaciones, Institutos religiosos y Comunidades religiosas, y suprime todos los monasterios, conventos, colegios, Congregaciones y demás casas de comunidad o de Instituto religioso de varones, incluidas las de Clérigos regulares³⁷⁸.

Esta reforma de regulares está comprendida en el período 1833-1843 y es realizada a propuesta de la Regencia y no de las Cortes (artículos 31-2 Estatuto Real). Tal reforma se acomete sobre la base de una Comisión mixta, o Junta eclesiástica dependiente de la Corona, compuesta de eclesiásticos del clero secular y regular, y tiene por función el examen del estado actual del territorio nacional, formal y material, respecto de temas relacionados con el culto y sus ministros; aparte de ser competente para elevar posibles peticiones a la santa Sede³⁷⁹.

Por otra parte, el despertar del asociacionismo obrero está en el origen del cierre de cualquier sociedad política existente y la prohibición de apertura de cualquier otra nueva³⁸⁰.

El sufragio directo desencadena que, en materia de lucha política, los partidos puedan organizarse sobre la base de los comités electorales y en torno a un programa públicamente conocido. A partir de aquí, como consecuencia natural del ejercicio de la soberanía nacional, los partidos políticos —ámbito de ejercicio de los derechos de asociación y reunión— vivirán al margen de la Constitución y la Ley, que no los consagra. El Proyecto de Código Penal de 1834 (artículos 165-167) declara como

³⁷⁸ Vid. CASTRO JOVER, A., «Secularización y asociacionismo religioso...», op. cit., p. 400-7.

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 408.

³⁸⁰ Son datos significativos a efectos de este análisis, que las Cortes de Cádiz habían proclamado el 8 de junio de 1813 la libertad de industria (suspendida durante el reinado de Fernando VII), poniendo fin a la vida de los gremios. En Cataluña se crean las «sociedades económicas», de carácter patronal y en 1939 se concede la libertad de asociación obrera. A partir de 1854 se produce un auge de las protestas obreras dentro de la industria textil, que dará lugar a la confederación de asociaciones obreras barcelonesas, desembocando en la huelga general de 1855; vid. KINDER, H., HILGEMANN, W., *De la Revolución Francesa a nuestros días*, Istmo, Madrid, 1986, p. 89; Cataluña junto con el País Vasco son dos regiones de pronta industrialización en España (conforme manifiesta SOLÉ TURA, J., *Catalanismo y Revolución burguesa*, Edicusa, Madrid, 1970; cit., tomada de FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas...*, op. cit., p. 35).

insurgentes cualquier reunión realizada sin la «autoridad competente» o clandestina, así como las agrupaciones políticas o de actividad no conocida, que actúen en detrimento del Gobierno o del Orden público³⁸¹.

El Gobierno de Garelli condena los cuerpos intermedios que coartan la libertad del hombre, y mantiene una política contraria al derecho de asociación. El primer Decreto sobre asociaciones políticas dictado por la Regencia de M.^a Cristina, el 26 de abril de 1834 se opone a las sociedades secretas, por entender que propician la desorganización valiéndose de un «tenebroso sistema de filiaciones, reuniones y correspondencia».

Las disposiciones de esta norma conllevan medidas de carácter penal para aquellos que «continuasen perteneciendo a sociedades secretas, asistiesen a sus juntas, contribuyesen con fondos o ayudasen por otros medios a su sostenimiento o propagación»³⁸². Entre ellos, los que perteneciesen o auxiliasen en calidad de jefes de las sociedades o presidentes; miembros de las sociedades; dueños o inquilinos de los edificios facilitados a las sociedades; y, los reincidentes en cualquiera de estos actos.

Podemos recapitular sobre la libertad de conciencia y el derecho de asociación, diciendo que la Constitución de 1812 no reconoce la libertad de expresión de las ideas religiosas, pero concede protagonismo a las Órdenes y Congregaciones religiosas dentro de un marco estatal de «confesionalidad doctrinal, dogmática y excluyente».

Esto quiere decir, que este modelo constitucional favorece durante su vigencia la existencia de grupos religiosos pertenecientes a la Iglesia católica asegurando, dentro de un modelo de Estado confesional, su hegemonía en lo que respecta a asociacionismo religioso. Estamos pues, ante un régimen jurídico confesional diferenciado.

Esta situación hace pensar en una protección regalista que, por otra parte, no deja inalterables los privilegios eclesiásticos, puesto que sobre la base de una religión tradicional, los liberales innovadores consiguen implantar la prevalencia del Estado sobre la Iglesia.

³⁸¹ Vid. Comentarios a este Proyecto de Código Penal, en ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 71-5.

³⁸² Vid. *Ibidem*, p. 71.

La norma constitucional sí que admite la libertad de expresión de las ideas políticas, y, sin embargo, no tiene en consideración a las asociaciones de carácter político, que son proclives a ser castigadas por su ideología. El reconocimiento del derecho de asociación en cuanto manifestación de la libertad de conciencia es, bajo los auspicios de esta Constitución, primero omitido y después, ante la necesidad social de estos colectivos para la discusión libre de los temas ideológicos y políticos, restringido.

En un primer momento la Administración impide la actividad de cualquier agrupación mostrando el lado más negativo del derecho de asociación, para comenzar a ejercer posteriormente un control preventivo sobre las asociaciones políticas y religiosas, que consiste en el conocimiento previo y las correspondientes medidas represivas, en su caso, restrictivas del ámbito de celebración de estos colectivos. En esta misma línea, de previa autorización gubernamental obligada y represión de las actitudes contrarias por parte de las asociaciones, se pronuncia el Código Penal de 1822.

El pequeño resquicio abierto por el Decreto de 27 de noviembre de 1822 que favorece la activa actuación de las asociaciones políticas, se ve nuevamente cerrado por las medidas taxativas que acompañan a la Década Ominosa (1823-1833), durante la cual la acción de asociarse para fines políticos puede llegar a ser considerada como un delito, según establece el Código Penal de 1830.

3. La Constitución de 1837:

El artículo 11 de la Constitución de 18 de junio de 1837³⁸³ proclama que:

«La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles».

Este precepto pone de manifiesto, por una parte, que con el mantenimiento del culto y el clero de la Iglesia católica, el Estado español resarce económicamente a ésta por los perjuicios derivados de la aplicación de políticas liberales³⁸⁴; y, por otra, que además reconoce la «confesionalidad sociológica» de la nación.

³⁸³ *Gaceta de Madrid, de 20 de junio de 1837.*

³⁸⁴ Tal y como se ha visto, recordemos que entre septiembre de 1835 y mayo de 1836, el Ministerio de Mendizábal suprime las comunidades religiosas y procede a desamortizar a la Iglesia. La desamortización

Los preceptos de la Constitución de 1837 son, dentro del primer título, la enumeración de una serie de derechos constitucionales con contenido práctico, frente a las abstracciones de los preceptos de 1812, de tal modo que, además, ponen de manifiesto las consecuencias jurídicas de la libertad de imprenta (artículo 2); el derecho de petición (artículo 3); la igualdad ante la ley (artículos 4-6); la seguridad jurídica (artículos 7 y 8), la seguridad procesal y penal (artículo 9); y la propiedad privada (artículo 10).

El contenido constitucional soslaya, además, la confesionalidad formal del Estado que declarara el artículo 12 de la Constitución de 1812, suprimiendo así la prohibición del ejercicio de cualquier otra religión. De este modo, se abren las puertas al pluralismo religioso caracterizado por la libertad y la tolerancia religiosas que, a pesar de no decirse explícitamente, la Iglesia acoge mal.

A pesar de lo dicho, la Constitución de 1837 no se refiere al derecho de libertad de conciencia (ni ideológica, ni religiosa)³⁸⁵, y tampoco consagra el derecho de asociación como vehículo de su expresión colectiva.

El preámbulo de esta Constitución delimita que «cuantos elementos [...] pueden constituir una nación libre y regida por un Gobierno representativo, todo cree la Comisión que se encuentra en los breves artículos del Título I». De este modo, poco

es llevada a cabo por la ley de 29 de agosto de 1837, que declara de propiedad nacional los bienes raíces, rentas, derechos y acciones de las comunidades e institutos de religiosos y religiosas. La continuidad de esta política estará garantizada con Calatrava hasta agosto de 1837; Por otra parte, la obligación de mantener el culto y a los ministros de la Iglesia católica enmascara una fórmula de confesionalidad de larga pervivencia: el sometimiento económico de ésta y el intento de su conversión en Iglesia nacional, independiente de Roma, vid. SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias...*, op. cit., p. 167. En 1841 se alcanza un punto crítico en la relación Iglesia-Estado. La invasión de las competencias Vaticanas por las leyes liberales en materia eclesiástica provoca la reacción de la Santa Sede, y la contra-reacción del Gobierno español ante las protestas del papa Gregorio XVI (*Afflictas in Hispania res*), respecto de los decretos de la Regencia sobre temas eclesiásticos y la colaboración por parte de miembros del clero; que no dudan en conspirar contra la misma Iglesia, desdeñando su orden y oficio. La actitud de la Santa Sede origina que sea *potencia temporalmente enemiga de la Nación española*, además de proponerse la abolición de la jurisdicción eclesiástica y la ruptura con Roma, en un intento de crear una Iglesia española autónoma. Estas propuestas se materializan en Proyectos que, presentados a las Cortes por el Ministro de Gracia y Justicia, no ven la luz debido a la caída de los progresistas y la entrada de los moderados, que pacifican las relaciones y negocian con Roma, hasta la firma del Concordato de 1851; vid., en *ibidem*, pp. 172-3.

³⁸⁵ En lo que respecta al derecho que tienen todos los españoles a «imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes» cabe mencionar su desarrollo por el Real Decreto de 10 de abril de 1844 (*Gaceta de Madrid, de 11 de abril de 1844*); tras haber sido objeto de restricciones mediante el Decreto de 4 de enero de 1834 (vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 134-5).

puede hablarse de la posibilidad de regulación del ejercicio colectivo de la libertad de conciencia (tanto de los grupos con una ideología política como de aquellos que tienen creencias religiosas).

El intento por restablecer el Decreto de noviembre de 1822 sobre reuniones o sociedades patrióticas no llega a prosperar (rechazada por las Cortes Constituyentes en 1837). Persiste la idea de que «los cuerpos o asociaciones, ya sean científicas, literarias o de beneficencia, no tienen más vida que la que les da la ley que las instituyó en beneficio de la sociedad». Del mismo modo que «están sujetas a represión y castigo cuando ensanchan o traspasan el círculo que les trazó, porque entonces la alteran y perjudican»³⁸⁶.

El contenido de la Ley de 29 de julio de 1837 afecta a las comunidades religiosas, que dejan de existir como tales (supresión) para convertirse en establecimientos civiles que se rigen por reglamentos de régimen interior dictados por el Gobierno.

En este mismo sentido, cabe considerar la Real Orden de 14 de febrero de 1841 que impone el cierre de cualquier sociedad o tertulia patriótica establecida, prohibiendo la fundación de cualquier otra nueva, ante el manifiesto conocimiento por parte de la Regencia de la existencia de sociedades patrióticas en las que se debaten asuntos políticos públicamente³⁸⁷.

Para concluir, cabe decir que si en algo se distancia esta Constitución respecto de la de 1812 es por carecer de un contenido integrado únicamente por principios programáticos. Por el contrario, el texto constitucional lo constituyen preceptos prácticos desde el punto de vista de su contenido jurídico positivo. Asimismo, frente al modelo confesional doctrinal excluyente que la Constitución de 1812 había propuesto, la opción por una «confesionalidad sociológica» abre un espacio para la libertad religiosa y conduce hacia la tolerancia, aunque no haya una declaración expresa en torno a la posibilidad de que los creyentes no católicos ejerzan el culto. Por otro lado,

³⁸⁶ Vid. Comentarios al Proyecto de Ley sobre el derecho de petición, de 7 de junio de 1838, en ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 79-81.

³⁸⁷ *Colección de Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho*, Madrid (1835-1846), 19-35, t. 27.

también existe en esta norma una falta de consideración manifiesta en lo tocante al derecho de asociación, cuya referencia es omitida y su ejercicio, fundamentalmente llevado a cabo por los grupos ideológicos políticos, se reduce a ser regulado por normas de carácter restrictivo. Algo que se da, igualmente, en los colectivos religiosos.

4. La Constitución de 1845:

La promulgación de la Constitución de 1845 recuerda la unión entre Iglesia y Estado que la Constitución de 1812 consagra. A la vez, formula entre sus principios, el principio de confesionalidad del Estado. Esta confesionalidad tiene un carácter «no excluyente», que difiere de la confesionalidad sociológica que contemplaba el artículo 11 de la Constitución de 1837 («que profesan los españoles»), acercándose más a una forma de confesionalidad «doctrinal».

Concretamente, el artículo 11 declara que «[l]a religión de la nación española es la católica, apostólica y romana»³⁸⁸. Y, aunque este precepto no prohíbe el ejercicio de cualquier otra religión, como si lo hiciera la Constitución de 1812 en su artículo 12 («[...] y prohíbe el ejercicio de cualquier otra»); el Concordato que posteriormente va a ser promulgado en 1851, sí dejará constancia de la unidad religiosa, recordándonos el precedente del 12 («La Religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica [...] »), tal y como veremos.

El derecho de asociación es omitido constitucionalmente, lo mismo que otros derechos individuales como la libertad de reunión y expresión, que sufren restricciones importantes. En el Título I («De los Españoles»), sólo se garantizan «la libertad de imprenta, el derecho de petición, la igualdad ante la ley, la igualdad ante los empleos y cargas públicas, las garantías de la seguridad personal y de la propia morada, las garantías del debido proceso y el derecho de propiedad» (artículos 1 a 10)³⁸⁹.

³⁸⁸ Promulgada el 23 de mayo, es publicada en la *Gaceta de Madrid, de 25 de mayo*; vid., además sobre los tipos de confesionalidad, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 137.

³⁸⁹ Se mantiene en vigor el Decreto de 10 de abril de 1844, sobre el derecho a imprimir y publicar las ideas. De carácter regresivo, concede al Gobierno «la facultad discrecional de limitar el ejercicio de la libre expresión [...] y [...], por lo que respecta a las obras o escritos sobre dogmas de la religión católica, restablece la censura previa, que de nuevo queda en manos de la Iglesia a la que, una vez más, el Estado presta su aparato coercitivo»; vid. LLAMAZARES CALZADILLA, M.ª C., «Secularización y libertad de expresión en España», en *Estado y Religión*, op. cit., p. 370.

Una Real Orden de 4 de septiembre de 1847 va a establecer criterios restrictivos respecto de los derechos individuales, advirtiendo que la prensa periódica y el derecho de petición son suficientes medios de expresión ciudadanos. Esta norma, pensando en los partidos interesados en conductas revolucionarias y dirigido fundamentalmente a los jefes políticos, entiende que las manifestaciones colectivas y bulliciosas de otra especie conducen «a trastornar el sosiego de los pacíficos pueblos» y que, si bien pueden comenzar de una forma natural o espontánea, derivan en «deplorables escenas»³⁹⁰.

La Real Orden avala el Proyecto de Ley de 17 de noviembre de 1847, de Orden público, que califica como sedicioso a todo grupo que pueda alterarlo, instando a su disolución pacífica o por la fuerza. Sin embargo, no se puede olvidar que estamos en un período en el que existen «partidos legales» que, a pesar de no estar consagrados formalmente, son aceptados por el propio sistema. Este proyecto de ley obstaculiza pero también contribuye a su existencia, autorizándolos en períodos electorales, a la vez que se ayuda a consolidar los mecanismos electorales de los distintos grupos parlamentarios.

Las asociaciones políticas y las reuniones poseen un carácter transitorio, conforme a la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de mayo de 1848 que, reproduciendo el texto de la ya citada de 14 de febrero de 1841, advierte a los Jefes Políticos sobre la fundación de sociedades de esta naturaleza en el futuro. El nuevo Código Penal de 1 de julio de 1848 otorga un carácter orgánico a esta Real Orden de 1848 y a la anterior de 1847, aplicando un sistema preventivo que estigmatiza mediante la pena de «inhabilitación perpetua absoluta» a determinados sectores de la vida política futura; concretamente, a masones y carbonarios³⁹¹.

El artículo 202 de este Código Penal cataloga como «asociaciones ilícitas» las «sociedades secretas». Las define como «aquéllas cuyos individuos se imponen con juramento o sin él, la obligación de ocultar a la autoridad pública el objeto de sus reuniones o su organización interior y las que en la correspondencia con sus individuos o con otras asociaciones se valen de cifras, jeroglíficos u otros signos misteriosos»³⁹². El artículo 205 del mismo Código establece una *limitación* en la composición de las

³⁹⁰ Colección legislativa de España (continuación de la colección de Decretos), Imprenta Nacional, Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid (1847-1878), 36-121, (2.º Semestre de 1847), 42, p. 77.

³⁹¹ ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 88.

³⁹² Vid. Artículo 204, sobre las penas previstas, en *Códigos Penales Españoles...*, op. cit., p. 247.

entidades, concretamente, al número de miembros. Describe como «ilícitas» aquellas que, constituidas por «más de veinte personas», «se reúnan diariamente o en días señalados para tratar de asuntos religiosos, literarios, o de cualquier otra clase, siempre que no se hayan formado con el consentimiento de la autoridad pública, o se faltare a las condiciones que ésta les hubiere fijado».

Podemos decir, a modo de conclusión, que la norma constitucional no se pronuncia respecto de la libertad religiosa y la tolerancia a otras confesiones religiosas, aunque tampoco prohíbe el ejercicio de cualquier otra religión asumiendo, a la vez, las obligaciones adquiridas por parte del Estado respecto del mantenimiento del culto y el clero de la Iglesia católica; dentro de la idea de continuidad que tiene el Estado en su relación con la Iglesia, aspecto ya valorado a propósito de la Constitución de 1837.

La vigencia de la Constitución de 1845 mantiene una confesionalidad estatal de carácter «no excluyente y doctrinario», que difiere de la exclusión confesional que aporta la Constitución de 1812, en la misma línea que el Concordato de 1851 que posteriormente la hará renacer en términos de unidad religiosa; y del componente sociológico con el que contribuye la Constitución de 1837.

El modelo de 1845 favorece un «sistema preventivo de control» sobre la composición de las entidades religiosas e ideológicas, además de limitar su composición y declarar su ilicitud debido a la falta de consentimiento administrativo, o al incumplimiento de alguna condición legalmente prevista.

5. El Concordato de 1851:

Podríamos decir que el Concordato de 1851 presenta una sistemática interactiva con los distintos regímenes que, en España, van a gobernar durante su aprobación; o, dicho de otra forma, que, dentro del ámbito de las relaciones Estado-Iglesia, la vigencia o ausencia del Concordato preside cada modelo estatal de relaciones con la Iglesia, influyendo sobre los sistemas de diferente manera, en nuestro caso, en lo que a libertad de conciencia (ideológica y religiosa) y derecho de asociación respecta. El Concordato de 1851, firmado entre Isabel II y Pío IX, asegura a la Iglesia el apoyo del Estado en el

orden jurídico, en base a la «confesionalidad doctrinal y excluyente» que establece en su artículo 1.º:

«La religión católica, apostólica, romana, que con exclusión de cualquier otro culto continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar, según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados cánones»³⁹³.

Este precepto nos da idea del mayor o menor grado de compatibilidad que va a guardar el Concordato de 1851 con los diferentes modelos de Estado constitucional con los que llega a coincidir durante su existencia. Dada la posibilidad de avenencia o desacuerdo que puede llegar a darse con las distintas Constituciones, por parte del Concordato, comenzamos centrándonos en su nivel de incidencia sobre las mismas:

1.º A raíz de la aprobación del Concordato de 1851, la confesionalidad doctrinal no excluyente que admite una tolerancia implícita (artículo 11) en la formulación ofrecida por la Constitución de 1845³⁹⁴, es interpretada conforme al artículo 1.º del citado Concordato, que declara la confesionalidad doctrinal excluyente de cualquier culto³⁹⁵.

Los proyectos de reforma parciales del articulado de la Constitución de 1845 suponen: por un lado, el primer Proyecto de Constitución de 1852 (conservador), la constitucionalización del contenido del Concordato de 1851 basado en el principio de bilateralidad Estado-Iglesia, y en la confesionalidad doctrinal excluyente³⁹⁶. Por otro, el segundo Proyecto de 1856 (liberal y progresista) buscará su derogación.

2.º Las disposiciones de la Constitución de 1869 contradicen los preceptos del Concordato, reconociendo la libertad de cultos y rompiendo con la hegemonía de la Iglesia católica en el campo de la enseñanza y su monopolio en materia de educación. La legislación ordinaria reconoce el matrimonio civil, con carácter obligatorio, y la

³⁹³ Vid. TIERNO GALVÁN, E., *Leyes Políticas Españolas Fundamentales...*, op. cit., pp. 485-496.

³⁹⁴ Esta primera etapa «confesional doctrinal no excluyente» coincide, hasta la firma del Concordato de 1851, con la Década moderada (1843-54); concretamente, con la presidencia del gabinete dictatorial de Narváez y el regreso de la Regenta M.^a Cristina (mayoría de edad de Isabel II) tras su exilio, a propósito del gobierno del progresista Espartero de quien rechaza la idea de una corregencia impuesta.

³⁹⁵ La segunda etapa de confesionalidad reconocida por la Constitución de 1845, y que coincide con el Concordato de 1851, sólo se ve suspendida por el Bienio progresista (1854-56) y no se restablece hasta 1856, ya en pleno segundo período moderado (1856-68) con el ministerio O'Donnell.

³⁹⁶ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 138.

libertad de enseñanza y de cátedra. Sin embargo, ello no obsta para que se mantenga la confesionalidad católica del Estado español y el apoyo al culto y clero.

3.º En el período restaurador de la monarquía borbónica, se produce una ruptura con la legislación precedente y un mayor entendimiento en las relaciones Iglesia-Estado. Se trata de un momento de retroceso dentro del campo de la libertad religiosa, en el que no se permiten, conforme al artículo 11 de la Constitución de 1876, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado³⁹⁷.

El período restaurador constituye un momento especialmente representativo para el Derecho de asociación, que somete a la legislación común a las asociaciones religiosas, incluidas las católicas, con excepción de las autorizadas por el Concordato de 1851, sometidas a un Derecho especial.

4.º Durante la segunda República «El Estado español no tiene religión oficial», conforme establece el artículo 3 de la Constitución de 1931³⁹⁸. La separación Iglesia-Estado es un hecho, del mismo modo que lo es el reconocimiento de la libertad religiosa, respaldado por la consagración constitucional de tres principios: la igualdad religiosa (artículo 25), el pluralismo religioso (artículo 27), y la inmunidad religiosa (artículo 27, párrafo 4.º).

Los errores del sistema, sin embargo, se manifiestan en la aplicación del derecho de libertad religiosa respecto de las confesiones religiosas sobre aspectos tales como: 1.º La restricción del derecho de libertad de cultos y la exigencia de autorización gubernativa para cualquiera de sus manifestaciones externas; 2.º La disolución de órdenes religiosas (Compañía de Jesús); y 3.º La prohibición de ayudas y subvenciones públicas que las mantengan, favorezcan y auxilien económicamente.

La práctica de estos aspectos no erige al Estado en adversario del fenómeno religioso, sin embargo sí que llega a conformar una actitud beligerante frente a la Iglesia católica, que interpreta su aplicación como un atentado a la propia libertad religiosa,

³⁹⁷ *Gaceta de Madrid, de 2 de julio de 1876.*

³⁹⁸ *Gaceta de Madrid, de 9 de diciembre de 1931 (Número extraordinario).*

porque lesiona sus derechos, coarta su libertad de acción y la de sus ministros. Asimismo, el régimen somete a las confesiones religiosas al Derecho común y al control del poder civil del Estado que es tachado de discrecional³⁹⁹. La Constitución considera todas las confesiones religiosas como Asociaciones sometidas a una ley especial (artículo 26). Las restricciones que afectan a su regulación (financiación, disolución y extinción, inscripción, etc.), son contempladas en la Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas, de 2 de junio de 1933, como tendrá ocasión de verse detenidamente.

La incidencia de la política legislativa republicana supone un punto de inflexión en las relaciones Estado-Iglesia, ya deterioradas, que no tienen nada que ver con las diferencias dadas entre ambos poderes en períodos históricos anteriores y que incurren más en «el ámbito disciplinar» que sobre «la aceptación y sumisión al credo católico»⁴⁰⁰.

Volviendo al Concordato de 1851, y respecto del apoyo estatal a la Iglesia católica en el terreno económico, a partir de la interpretación de su artículo 1.º, el Estado se pronuncia sobre la *dotación estatal de culto y clero* en sus artículos 31 a 34. El carácter regalista del Concordato invita a que la Corona intervenga en la provisión de oficios eclesiásticos «en subrogación de los cincuenta y dos beneficios expresados en el Concordato de 1753», conforme al artículo 18. Estos apoyos tendrán importantes consecuencias jurídicas, como veremos a continuación⁴⁰¹.

El contenido de las disposiciones del Concordato, a pesar del rigor del artículo 1.º, predispone, un período pacífico entre el poder temporal y el poder religioso. Esta situación se aprecia a través de la normativa promulgada en este sentido y de los logros conseguidos por ambas partes:

La mayor parte de las asociaciones concordadas alcanzan una antigüedad respetable y habían sido regidas por las leyes 6.ª tít. II lib. I y 12.ª tít. XII lib. XII de la Novísima

³⁹⁹ Vid. CUENCA TORIBIO, J. M., *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea*, 2.ª ed., Madrid, 1989.

⁴⁰⁰ SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias...*, op. cit., p. 175.

⁴⁰¹ Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, 2.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 58.p. 253.

Recopilación. A partir de este momento se originan nuevas normas que establecen la necesaria conformidad con las disposiciones canónicas y civiles que rigen sobre la materia.

Este es el caso de la Real Orden de 14 de diciembre de 1851. Con este fin, los obispos diocesanos tienen la obligación de no prestar su autorización a Comunidades religiosas, hasta que no exhiban sus fundadores el ejemplar de sus estatutos con la nota de presentación e inscripción en el Gobierno civil de la provincia respectiva. Y, en este mismo sentido, la Real Orden de 17 de abril de 1854 previene que no se consienta ni tolere que en las iglesias se establezca ni funcione Cofradía, Asociación o Congregación piadosa alguna, cuyos estatutos no hubieran sido previamente aprobados por S. M. y obtenido la Real cédula correspondiente.

Además, la Real Orden de 23 de noviembre de 1854 previene a los Gobernadores civiles, para que se cumplan las diligencias realizadas por el Ministerio de Gracia y Justicia. Éstas consisten en reclamar «estados circunstanciados» de todas las Congregaciones piadosas y prohibir sus actos en las iglesias, a todas aquellas que no estuvieran legalmente establecidas; exigiendo inmediata responsabilidad, en caso contrario, a los propios «curas párrocos»⁴⁰².

Por otra parte, cabe precisar algunos de los logros conseguidos por parte de la Santa Sede y también del Estado Español.

En lo que respecta a la Iglesia, se trata del reconocimiento del derecho de propiedad y adquisición de bienes; la reversión de los bienes eclesiásticos desamortizados no enajenados; la fijación de la partida presupuestaria de dotación de culto y clero; el reconocimiento del Concordato como ley del Reino y la revocación de toda ley que se oponga al mismo; el control y ortodoxia de la educación; la concreción de las órdenes de religiosos y religiosas que pueden establecerse en España. Por su parte, el Estado consigue la sanación de los bienes eclesiásticos desamortizados y, por tanto, el mantenimiento de su venta.

⁴⁰² Vid. LÓPEZ, A., (Ed.), *Asociaciones Religiosas: Derecho de Asociación; Comunidades, Institutos y Cofradías; Asociaciones concordadas y no concordadas. Tributación industrial*, Anotada y concordada por E. Mhartin y Guix, A. López (Ed.), Librería Española, Barcelona, 1902, pp. 29 y 38.

La predisposición pacífica inicial del Concordato, y la remisión de la legislación eclesiástica al desarrollo de sus preceptos, se ven transformadas posteriormente debido a la obligada interpretación de disposiciones tan ambiguas como los artículos 29 y 30 del Concordato, que constituyen una fuente constante de conflictos y tensiones.

A este respecto cabe decir que el artículo 29 autoriza en España exclusivamente tres congregaciones religiosas: las de «San Vicente de Paúl» y «San Felipe Neri» y una tercera, de entre «las aprobadas por la Santa Sede», que queda por decidir. Por lo pronto, conforme a los términos ambiguos que plantea el artículo 29, tiene lugar la «admisión tácita de las órdenes regulares, lo que aliviaba la carga que las tareas asistenciales y docentes significaban para el Estado».

Ello no obsta para que más adelante se produzcan otras interpretaciones que conforman el objeto de la polémica suscitada, hasta 1913. Estas interpretaciones son, por un lado, las de la Iglesia católica (o en sentido amplio) que defiende una tercera orden distinta por cada diócesis, y por otro, la de los liberales (o en sentido restrictivo) que piensan que debe haber una tercera orden para todo el país y las demás deben someterse al Derecho común⁴⁰³. Además de estos motivos, cabe advertir que en este momento se está fraguando lo que a comienzos de los años sesenta detona como la conclusión del proceso desamortizador de los bienes de la Iglesia. Me refiero al reconocimiento del pluralismo religioso y al apoyo de los progresistas a la creación del reino de Italia, que repercutirá en la política relativa a la Iglesia católica.

Los dos documentos expedidos como réplica al liberalismo por parte de la Santa Sede, las Encíclicas *Quanta cura* y *Syllabus*, no son bien acogidos ni por progresistas ni por moderados. G. Peces-Barba explica que los «errores modernos» son considerados de forma global en la Encíclica *Quanta cura*, mientras la Encíclica *Syllabus* formula los que afectan al liberalismo moderno (Caps. 4.º, 5.º 6.º y 10.º), «entre los cuales se encuentran la defensa de la libertad de cultos, el rechazo del monopolio de la Iglesia Católica, y la defensa de la libertad de opinión y pensamiento»⁴⁰⁴. El *Syllabus* «es una negación frontal del movimiento de emancipación liberal basado en la razón».

⁴⁰³ Vid. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 21; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 139.

⁴⁰⁴ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, op. cit., p. 81; G. Peces-Barba explica que «[e]l carácter antimoderno del pensamiento oficial de la Iglesia se

Rovira Beloso cita esta Encíclica de 1864, puntualizando que:

«[L]a respuesta católica a la filosofía moderna no es ya la “crítica desde dentro”, sino el retorno al método y a los principios de la Escolástica (*Syll.* n. 13). La luz de la conciencia —que, en definitiva, es un aspecto de la luz de la razón— no aparece como el juez competente para decidir con libertad qué religión debe ser abrazada por el hombre moderno (*Syll.* n. 15). La Iglesia se yergue ante el mundo dotada de un poder ético y decisorio que la configura como una sociedad perfecta, la cual —en el terreno temporal— está dotada, al menos, de potestad indirecta (*Syll.* nn. 19-24)»⁴⁰⁵.

El rechazo hacia ambos documentos, opuestos a cualquier teoría social o institución no tradicional (sindicalismo, liberalismo, democracia), contribuye a perfilar el ideario de los inspiradores de la Revolución de 1868. Quienes, una vez conseguido el poder, traducen su contenido doctrinal a restricciones como son: la derogación del fuero eclesiástico, la supresión de las comunidades religiosas creadas mediante Decreto de 29 de julio de 1837 y la supresión de ayudas estatales a los seminarios, además de la expulsión de los jesuitas.

6. Los Proyectos Constitucionales de 1852 y 1856:

Estos dos proyectos de Constitución son tan antagónicos como imperfectos, pues reflejan el «enfrentamiento entre pensamiento secular y tradición, tolerancia e intolerancia, ultraconsejadurismo y progresismo, así como las cotas en las que se mueven los múltiples y efímeros gobiernos de los últimos doce años del reinado de Isabel II»⁴⁰⁶. Así las cosas, ambos interpretan de forma distinta el compromiso de confesionalidad del Concordato de 1851.

Los Proyectos de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo, de 2 de diciembre de 1852, volverán a poner de manifiesto que «la Religión de la Nación española es exclusivamente la Católica, Apostólica, Romana» (artículo 1, Título I). También que

desprende de la insistencia en el error frente a la verdad que supone el pensamiento de la ilustración, el racionalismo y el individualismo», vid., op. cit., p. 80.

⁴⁰⁵ ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», en FLORISTÁN SAMANES, C., TAMAYO-ACOSTA, J. -J., *El Vaticano II, veinte años después*, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1985, p. 19.

⁴⁰⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 139-40.

«las relaciones entre la Iglesia y el Estado se fijarán por la Corona y el Sumo Pontífice en virtud de Concordatos que tendrán carácter y fuerza de Ley» (artículo 2, Título I)⁴⁰⁷.

El Proyecto de Constitución de 1852 pretende revisar y reformar la Constitución de 1845, presenta un talante conservador y no incluye mención alguna sobre el derecho de asociación. Este proyecto es la traslación fehaciente o constitucional del Concordato de 1851, basado en el principio de bilateralidad Estado-Iglesia, que se traduce en una situación privilegiada para la Iglesia y cuyo substrato lo componen: la confesionalidad doctrinal excluyente, la remisión formal al Derecho canónico en materia de determinación del *status* jurídico-civil de la Iglesia y de capacidad de obrar de las entidades eclesíásticas en el ámbito civil, conforme al artículo 43 del propio Concordato⁴⁰⁸.

El trasiego de un proyecto constitucional a otro viene acompañado de otras normas en materia de asociacionismo ideológico político.

La Circular de 17 de enero de 1853, dirigida a los Gobernadores, por parte del Ministro de la Gobernación, establece medidas prohibitivas en consonancia con el artículo 211 del Código Penal; respecto de las asociaciones de carácter permanente o temporal, compuestas por más de veinte personas, que tienen por objeto tratar materias políticas (diariamente o en días señalados, sin previo aviso y expreso permiso de la autoridad)⁴⁰⁹.

El Decreto de 29 de agosto de 1854 matiza la distinción entre asociaciones o reuniones electorales y el resto de asociaciones o reuniones políticas en base a la transitoriedad de las primeras, y al carácter permanente de las segundas. Estas últimas asociaciones pueden suponer una amenaza para el Poder, debido a que en los últimos

⁴⁰⁷ Se aprueban los adjuntos proyectos de ley sobre Constitución, organización del Senado, elecciones de diputados a Cortes, régimen de los Cuerpos Colegisladores, relaciones entre los dos Cuerpos Colegisladores, seguridad de las personas, seguridad de la propiedad, orden público y Grandezas y Títulos del Reino. Los cuales publicará el Gobierno como leyes del Estado. [Presentados por Bravo Murillo (Presidente del Consejo de Ministros), a las Cortes, el 1 de diciembre de 1852]. Vid. *Gaceta de Madrid, de 3 de diciembre de 1852 (Suplemento)*.

⁴⁰⁸ «Todo lo demás perteneciente a personas o cosas eclesíásticas, sobre lo que no se provee en los artículos anteriores, será dirigido y administrado según la disciplina de la Iglesia canónicamente vigente»; Artículo 43, en *Leyes Políticas Españolas...*, op. cit., p. 495.

⁴⁰⁹ Vid. Artículo 1, en *Colección legislativa de España*, (1er. Semestre 1853), 58, op. cit., pp. 58-9.

años del reinado de Isabel II (1856-1868) estos grupos tienen una vida propia al no estar regularizados por el Derecho positivo. Se trata de grandes colectivos que no constituyen una personalidad jurídica⁴¹⁰.

En 1856 se presenta un segundo Proyecto de Constitución de talante liberal y progresista que no llega a promulgarse, cuya formulación pretende la derogación del Concordato de 1851 favoreciendo la «confesionalidad sociológica», en consonancia con el título I de la Constitución de 1837. El proyecto constitucional continúa omitiendo el reconocimiento del derecho de asociación, al mismo tiempo que la normativa vigente persiste en prohibir expresamente las asociaciones de índole política.

Aunque ni un proyecto constitucional ni otro prosperan, algunos autores como Sánchez Agesta justifican la trascendencia de este segundo proyecto de reforma parcial del articulado de la Constitución de 1845. Esta Constitución o «nonata» de 1856 es fruto de un período revolucionario que traza las líneas del movimiento que se reproduce, de forma más plena, en 1868⁴¹¹. Su aprobación supone una forma de resarcimiento por parte del sector progresista, con predominio en las Cortes constituyentes que la aprueban, frente al texto moderado de la Constitución de 1845⁴¹².

Lo más significativo de la Constitución de 1856 es la declaración implícita de dos principios. El artículo 14 refleja la «cuestión religiosa»⁴¹³. En su primer párrafo constata la confesionalidad sociológica, como ya lo hiciera la Constitución de 1837 en su artículo 11. Se presume el reconocimiento del principio de tolerancia, ante la posibilidad de practicar cualquier otro culto, si bien el límite se establece en la posibilidad de su manifestación externa que queda prohibida.

Por otra parte, las creencias religiosas que sean contrarias a la religión no pueden ser manifestadas mediante actos públicos (artículo 14.2.º)⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Vid. en *Colección legislativa de España*, (2.º Semestre 1854), 62, op. cit., pp. 363-4.

⁴¹¹ Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., p. 260.

⁴¹² *Gaceta de Madrid*, de 16 de septiembre de 1856.

⁴¹³ Vid. TIRAPU, D., «Síntesis histórica de las relaciones...», op. cit., p. 41.

⁴¹⁴ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., pp. 250-1. Se trata del hecho de contrariar a la religión católica, sociológicamente arraigada; vid. TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, 8.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 82; SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., 269.

En el segundo párrafo, el precepto reconoce la libertad de conciencia que, si bien dentro de este contexto histórico carece de consecuencias jurídicas y prácticas⁴¹⁵, supone un paso más en la consagración del derecho que tiene todo hombre a tener sus propias convicciones religiosas. Ningún español o extranjero puede ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas. La conciencia se sitúa en un plano individual que, como viene traduciéndose hasta el momento, se encuentra con la paradoja del reconocimiento de la libertad religiosa, por un lado, y de la prohibición de su manifestación colectiva o asociativa, por otro.

La Real Orden de 24 de junio de 1857, primer documento oficial sobre reuniones y asociaciones de este período, no favorece a estos derechos. El Proyecto de Ley de 1866, de Asociaciones públicas, califica al derecho de asociación de «tan natural en el hombre que en todos los tiempos lo ha ejercitado para disminuir su debilidad propia»⁴¹⁶. Las disposiciones de este proyecto amplían las normas penales del Código Penal de 1848. El Proyecto de 1866 interpreta como ilícita toda asociación que tenga por objeto:

1.º «Propagar directa o indirectamente doctrinas contrarias a la religión católica, la familia, la propiedad o la Constitución del Estado».

2.º «Cometer los delitos de lesa majestad, rebelión o sedición, según se definen en los capítulos 1.º y 2.º del Título III del libro 2.º del Código Penal».

3.º «Cometer cualquier otro delito comprendido en el mismo Código».

4.º «Toda asociación de más de veinte personas que, sin autorización previa del Gobernador de la Provincia se reúna para tratar de asuntos religiosos, literarios o, de cualquier otra clase, aunque se divida en secciones de menos de veinte individuos y aunque no se reúna todos los días ni en días señalados».

5.º «Toda asociación que deba considerarse como parte o dependencia de otra ya autorizada, si en la autorización no se comprende expresamente la facultad de establecerla».

⁴¹⁵ TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., p. 82.

⁴¹⁶ ALARCÓN CARACUEL, M. R., *El derecho de asociación obrera en España...*, op. cit., p. 337.

6.º «Toda asociación que habiendo sido autorizada para un objeto, se ocupase de otro diferente».

El Proyecto de 1866 establece para la constitución de las asociaciones un sistema preventivo: debe solicitarse autorización por escrito al Gobernador de la provincia respectiva, expresando el objeto de la asociación y la presentación de los estatutos. El Gobernador podrá establecer en su concesión, condiciones a los socios y podrá revocarla si lo estimase oportuno. Contra la resolución revocatoria cabe recurso ante el Gobierno.

Este proyecto también regula el funcionamiento de las entidades con carácter preventivo: 1.º Prohibiendo de forma absoluta que las asociaciones establecidas en una o más poblaciones con denominación u objeto común no autorizadas previamente, mantengan correspondencia entre sí, por escrito, por medio de comisionados o agentes, bajo pena de disolución y 2.º Obligando a llevar un registro de socios y, especialmente, de aquellos que ejerciesen cargos directivos en la asociación; que está permanentemente a disposición de las autoridades⁴¹⁷. Sin embargo, se considera lícita cualquier reunión o asociación formada durante el período de elecciones⁴¹⁸.

7. Recapitulación:

1.ª El modelo liberal de Estado o sistema político-jurídico fundamentado en un planteamiento ideológico liberal, coincide durante el período comprendido entre 1812 y 1868 con un modelo confesional de Estado, desde el punto de vista de las creencias y convicciones religiosas, y, por tanto, de la relación Estado-Iglesia y Estado-Confesiones religiosas, que atraviesa distintas fases de confesionalidad: doctrinal, dogmática y excluyente (Constitución de 1812); doctrinal sociológica (Constitución de 1837); y doctrinal no excluyente (Constitución de 1845).

2.ª El balance del primer período de experiencia constitucional en España es negativo en lo que a derechos de libertad de conciencia y de asociación se refiere. Por una parte, los efectos de una confesionalidad estatal prolongada oscilan flexiblemente a

⁴¹⁷ Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 118-20.

⁴¹⁸ Vid. Artículo 198, Código Penal de 1848, en *Códigos Penales Españoles...*, op. cit.

lo largo de sus etapas, resultando adversos a un reconocimiento del pluralismo religioso. Y por otra parte, sólo tiene cabida la libertad de conciencia individual, algo que sumado a la omisión doctrinal y legislativa que se hace del derecho de asociación, se traduce en la generalizada marginalidad que sufren las asociaciones ideológicas de índole política y religiosa, a excepción de las pertenecientes a la Iglesia católica; bajo la decisión del Estado, que es quien decide su *status* jurídico civil.

3.^a En un primer momento, nos situamos ante un modelo estatal confesional que favorece mediante sus leyes a la Iglesia católica y, por tanto, aplica un régimen diferenciado para las confesiones religiosas. La «confesionalidad doctrinal, dogmática y excluyente» del Estado sólo reconoce el respeto y el derecho al culto de una religión oficial: la religión católica (Constitución de 1812). En un segundo momento, la confesionalidad estatal se hace compatible «sociológicamente» con la tolerancia a otros cultos, aunque no por ello se logre una efectividad jurídica o social, debido al reducido número de adeptos existentes a otras confesiones religiosas (Constitución de 1837). En un tercer momento, la confesionalidad del Estado de carácter «doctrinal» y «no excluyente» no se pronuncia expresamente sobre el reconocimiento o la prohibición del ejercicio de otros cultos (Constitución de 1845). Y por último, el Concordato de 1851 supone un nuevo receso en el reconocimiento de la libertad religiosa, manifestando una «confesionalidad doctrinal excluyente» que viene acompañada de criterios restrictivos para los colectivos religiosos, en anuencia con el poder temporal.

4.^a Los proyectos constitucionales nonatos de 1852 y 1856 se decantan por alguno de los extremos de confesionalidad del Estado que caracterizan el período. Ambos adoptan como referencia el Concordato de 1851, el primer proyecto de 1852 para sacralizar su contenido y continuar con el tipo de «confesionalidad doctrinal excluyente» que propugna, y el segundo proyecto de 1856 para derogarlo y regresar a una confesionalidad sociológica.

5.^a La libertad de conciencia queda relegada al plano de lo individual, en detrimento de un posible reconocimiento de su ejercicio colectivo. Así ocurre con la libertad de expresión, en cuanto manifestación de la libertad de conciencia, que en un primer momento sólo se reconoce para las ideas políticas permaneciendo ajena al ámbito de los colectivos, aunque éstos encuentren a lo largo del período formas de ejercitarla. La

libertad de imprenta es un órgano de la opinión pública, un elemento fundamental en manos de la Nación compuesta por individuos y también por colectivos. Una herramienta en manos de los foros de discusión, que conforman verdaderos centros de opinión pública, proclives a ser clausurados debido a las ideas, en ocasiones subversivas en función del régimen político dominante, que se emiten a partir de sus reuniones públicas o privadas.

6.^a En lo que respecta al derecho de asociación, existe identidad en todas las etapas constitucionales en cuanto a su reconocimiento. El período comprendido entre 1812 y 1868 se caracteriza por la larga ausencia de esta declaración, acompañada de «medidas de control preventivas» muy restrictivas, y principalmente aplicadas a las asociaciones de índole política y religiosa. El Estado confesional consigue mantener el monopolio asociativo de la Iglesia católica, llevando a cabo esta política. El Código Penal de 1822 limita el ejercicio de aquéllas (asociaciones) y las condena a su disolución, si su constitución no ha sido autorizada oficialmente y, a veces, aún estando permitida. Si bien ya existen los primeros partidos políticos en la etapa de Regencias (1833-1843) éstos viven al margen de la legalidad, y sólo son autorizados en períodos electorales durante la Década Moderada (1845-1854).

El estado de las asociaciones no mejora después de estas fechas, ni siquiera con el primer documento oficial de este período sobre reuniones y asociaciones, que es desfavorable a ambos derechos. Y el Proyecto de Ley de 1866, sobre asociaciones públicas, contribuye al control preventivo de las asociaciones ampliando las normas del Código Penal de 1848, que cataloga las asociaciones consideradas como ilícitas.

II. LAICISMO Y LIBERTAD DE CULTOS. POSITIVACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN:

1. Marco histórico-constitucional:

El Sexenio Revolucionario (1868-1874), de marcado signo liberal y anticlerical, pone fin a la etapa monárquico-constitucional y se encarga de abrir un nuevo paréntesis *democrático-constitucional* en la Historia del siglo XIX, afirmando derechos individuales como la libertad de conciencia y el derecho de asociación. Si bien, los

excesos que se derivan de su ejercicio encuentran límites en «las sucesivas Circulares del Gobierno provisional, la aplicación de la Ley de Orden público de 1821, el nuevo Código Penal de 1870, la nueva Ley de Orden público del mismo año y las medidas tomadas contra la Internacional»⁴¹⁹.

Aún así, durante este período, el reconocimiento e inclusión en las Constituciones de los derechos políticos de asociación y reunión favorecen la politización de las condiciones de los trabajadores y su agrupación en organizaciones políticas de clase⁴²⁰. Los partidos políticos aprovechan esta situación como soporte jurídico mas no se apoyan en ella⁴²¹, ya que estos grupos mantienen su funcionamiento y actividad organizada en décadas anteriores, y siguen siendo considerados como realidades conocidas al margen de la Constitución y las leyes ordinarias. De tal modo que no se sitúan dentro del marco regulador y continúan siendo «una realidad electoral-parlamentaria ajena al reconocimiento, reglamentación o proscripción formal en los textos»⁴²².

Por otra parte, cabe precisar que estamos ante una generación que sufre la posición reaccionaria de la Iglesia católica (Pío IX) porque da un paso hacia mayores cotas de democracia y libertad, contempladas de esta forma en la Constitución de 1869 (soberanía nacional representada por las Cortes⁴²³; sufragio universal masculino⁴²⁴; y reconocimiento de un catálogo más amplio de derechos con garantías jurisdiccionales, entre ellos, la libertad de conciencia ideológica y de pensamiento, junto con la libertad de expresión y las libertades de enseñanza y de asociación y reunión⁴²⁵). El modelo de Estado deja de ser confesional (doctrinal y sociológico), tal y como lo pone de

⁴¹⁹ ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 132.

⁴²⁰ Vid. entre otros autores, ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 133 y ss.; SOLÉ TURA, J., AJA, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, 15.ª ed., Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI edits., Madrid, 1990, p. 58; vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 290; vid. TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pp. 83-101.

⁴²¹ Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., «El origen de los partidos políticos en la España del siglo XIX», en VV. AA. *Historia social de España. S. XIX*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1972, pp. 181-2.

⁴²² ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 132-3.

⁴²³ Vid. Título II, artículos 32 («La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes») y 34 («La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes»).

⁴²⁴ Vid. D. de 9 de noviembre de 1868, y artículo 16 Constitución 1869 («Ningún español que se halle en pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales y concejales»).

⁴²⁵ Vid. Título I (artículos 1-31).

manifiesto la Constitución de 1869, que regula la libertad religiosa en el artículo 21. Este precepto, aunque garantiza la libertad religiosa y de cultos, no impide el hecho de que se supriman entidades religiosas y se adopten medidas de persecución religiosa.

Ante el resurgir de la «cuestión religiosa» que había ocupado un puesto destacado durante los primeros años del Sexenio Revolucionario, marcadamente anticlericales, la Constitución de 1869 se centra en los grupos de índole religiosa. Sin embargo, el ataque regular a estos grupos vigoriza una actitud reaccionaria por parte de la Iglesia católica⁴²⁶, a la vez que motiva la división de la sociedad española integrada en la convivencia nacional gracias al factor religioso. Pues, pese a que el problema religioso tiene dentro de este contexto múltiples dimensiones, lo realmente novedoso y grave de esta revolución es —a juicio de algunos autores— «el intento formulado como propósito expreso de un partido de separar España de la fe católica a la que considera causa de la decadencia española»⁴²⁷.

Lo que en un primer momento se plantea como la discusión de un «hecho histórico», termina siendo un problema de principios del que participan dos cosmovisiones o concepciones del mundo enfrentadas e incompatibles⁴²⁸: la teología y la fe, por un lado; la filosofía y la razón, por otro⁴²⁹.

Este dilema que, como asegura Sánchez Agesta, atiende a la simple tesis racionalista de la contradicción entre la razón y la fe, entre la ciencia y la religión, influye en algunas manifestaciones de base del Gobierno provisional que

⁴²⁶ Vid. ARTOLA GALLEGU, M., *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, pp. 87-96; REVUELTA GONZÁLEZ, M., «La Iglesia española ante la crisis...», op. cit., pp. 52 y 74; CÁRCEL ORTÍ, V., «El liberalismo...», op. cit., pp. 135 y ss.; LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 25; CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 144-5; 224.

⁴²⁷ En la misma línea argumentativa que la aportada por L. SÁNCHEZ AGESTA en *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., p. 293, vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 286, «[e]l enfrentamiento entre racionalistas y católicos adquirirá virulencia y apasionamiento en los debates constituyentes, cuando Pi y Margall, partiendo de una concepción de la libertad con un contenido absoluto, ilegislable e ilimitable, como una libertad para la verdad y el error, proclame tal libertad como incompatible con toda confesión dogmática, con la respuesta inmediata del sacerdote Vicente Manterola, que, apoyándose en el *Syllabus*, denunciará esa incompatibilidad», vid., este mismo autor, en op. cit., p. 285.

⁴²⁸ Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pp. 294-6.

⁴²⁹ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 287. En medio de esta polémica y en contra de la política de Roma y su Concilio Vaticano I (1869), emerge el movimiento de los intelectuales krausistas (con Sanz del Río, Fernando de Castro, Azcárate y Giner como principales precursores en España), vid. este mismo autor, op. cit., 285.

posteriormente se traducen en medidas concretas de política religiosa. Este es el caso de la Circular de 19 de octubre de 1868, que el Gobierno provisional dirige a los diplomáticos españoles en el extranjero, planteando la cuestión religiosa y expresando que «el nombre de la religión ha venido, de algún tiempo a esta parte, constantemente unido, en extraño y poco digno maridaje, a los actos más depresivos y arbitrarios»⁴³⁰.

El Sexenio Revolucionario fija su atención y operatividad en la reivindicación que la Iglesia católica realiza centrandó su objetivo en los derechos de libertad religiosa y asociación. El Gobierno provisional, presionado por las coacciones de las Juntas revolucionarias que dominan la situación política hasta su supresión el 20 de octubre de 1868, deroga el Decreto de 25 de junio de 1868 o autorización que permite a las comunidades religiosas poseer y adquirir bienes. El Gobierno provisional suprime la Compañía de Jesús mediante Decreto de 10 de octubre, y extingue mediante los Decretos de 12, 18 y 19 de octubre los monasterios, conventos, colegios, congregaciones, casas de religiosos, etc., fundados a partir de la Ley de 29 de julio de 1837⁴³¹. De este modo, desaparece el componente religioso tanto de la enseñanza como de la educación.

Los colectivos de este período histórico-constitucional viven una situación compleja, considerando la imposibilidad que tienen determinados ciudadanos, de poder asociarse bajo una regla con fines religiosos e ideológicos. Esta contrariedad se manifiesta directamente en el caso de grupos como las asociaciones religiosas y la organización obrera de la Internacional. El artículo 4 del Decreto de 20 de noviembre de 1868 considera que éstos «tienden por su naturaleza a erigirse no tanto en asociaciones como en poderes, más bien en peligrosos rivales del Estado que en pacíficos y benéficos representantes de un gran fin social».

Los colectivos políticos y religiosos, con el fin de poder actuar en el futuro reflejando sus propios intereses de grupo, se alían en un frente común en demanda de la libertad de asociación y la libertad religiosa que son, paradójicamente, dos de los derechos defendidos desde el principio por la propia Revolución.

⁴³⁰ *Ibidem*.

⁴³¹ Vid. en *Gaceta de Madrid*, de 11, 13, 19 y 20 de octubre de 1868, respectivamente. Vid. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 24; vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 286.

Castells manifiesta que lo que sirve de denominador común a partidos de izquierdas y a la derecha carlista para aliarse circunstancialmente, supone, a la vez, un punto de inflexión entre ellos. De esta forma la diferencia entre ambas tendencias estriba en que «si bien los primeros reconocían el derecho a la existencia legal de las asociaciones religiosas, las deseaban sujetas a la ley común, exentas, por tanto, de cualquier clase de privilegios. Por el contrario, los carlistas consideraban tal sometimiento como un ataque directo a la Iglesia católica, [...]»⁴³².

Éste va a ser el principal motivo de que la protesta conjunta de ambos colectivos no llegue a prosperar, aunque en el caso de las órdenes religiosas se intentará, de forma cercenada y coincidiendo con la abdicación de Amadeo I y la proclamación de la República, someterlas al régimen común de asociaciones⁴³³.

2. El Decreto de 20 de noviembre de 1868:

El Decreto de 20 de noviembre de 1868, dictado por el Gobierno Provisional de la Revolución con Mateo Sagasta al frente del Ministerio de la Gobernación, lo conforman un conjunto de proclamas no escritas que se erigen en dogmas fundamentales reconocidos por la revolución española⁴³⁴. Estos discursos se suceden desde el 29 de septiembre de 1868 y se refieren a los «derechos de los ciudadanos» en general, y a las «libertades individuales», la «libertad de asociación», y «las libertades de reunión y asociación».

El Decreto de 1868 sanciona el «libre derecho de asociación» anticipando el posterior reconocimiento y regulación de su ejercicio para cualquier fin; y sin otro límite que el respeto a los demás derechos, conforme al artículo 17 de la Constitución de 1869⁴³⁵. El Preámbulo de este Decreto califica el derecho de asociación como complemento necesario del derecho de reunión, como «una viva creencia de nuestra generación, una de las necesidades más profundas de nuestro país y una de las

⁴³² CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., p. 235.

⁴³³ Vid. CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 238-241.

⁴³⁴ El liberalismo radical cree en la autocorrección natural de la libertad (el liberalismo doctrinario, sin embargo, cree en la interactividad armónica de los individuos en el marco de un Estado ordenado); SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pp. 290-1.

⁴³⁵ Decreto 20 de noviembre sancionando el derecho de asociación, publicado en *Gaceta de Madrid*, de 21 de noviembre de 1868; vid. *Colección legislativa de España*, 100, II, op. cit., pp. 712-5.

reclamaciones más claras, justas y enérgicas, de nuestra gloriosa revolución». A la vez, este preliminar invita a la participación activa de la sociedad en materias propias del Estado y la Iglesia, tales como la enseñanza y la beneficencia, siempre que el objeto o fin de la asociación, no contravenga «las reglas fundamentales e inviolables de la sociedad civil».

El artículo 7 del Decreto deroga cualquier disposición normativa que contrarie sus preceptos —fundamentalmente los artículos 211 y 212 del Código Penal de 1848⁴³⁶—, sin embargo las *precauciones legales mínimas* adoptadas por el nuevo Gobierno, pese a su amplio criterio liberal, consisten en conocer los fines y los estatutos de la asociación; así como en evitar intromisiones ilícitas de poderes ajenos a los del gobierno nacional⁴³⁷.

Esta exigencia viene garantizada a través de Circulares como la Orden de 3 de diciembre de 1868, dirigida a los Gobernadores, encarga el deber de vigilar el respeto y también de corregir lo abusivo en materia de ejercicio de derechos de asociación y reunión pacíficas, además del respeto debido a la libre emisión de las ideas⁴³⁸. Y la Orden de 25 de septiembre de 1869 que establece qué considera ilegal y punible el Gobierno en materia de asociaciones y reuniones⁴³⁹.

Una vez derogado el sistema preventivo, el artículo 2 del Decreto de 1868 constituye un nuevo hito al establecer la necesidad de *poner en conocimiento* de la autoridad local el objeto y contenido de los estatutos, en el momento de fundarse una asociación. Se trata de un mero trámite administrativo, puesto que la Administración carece de la facultad interventiva en aspectos que afectan al ejercicio del derecho de asociación. De este modo, la Administración puede conocer las asociaciones que se establecen y sus fines prescindiendo de la figura del registro, y además difiere la competencia de su control a los Tribunales.

⁴³⁶ Vid. *Códigos Penales Españoles (1822-1944)*..., op. cit., p. 248.

⁴³⁷ VELLOSO JIMÉNEZ, M.^a L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., pp. 593 y ss., cit., p. 607.

⁴³⁸ Publicada en *Gaceta de Madrid, de 4 de diciembre de 1868*; vid. *Colección legislativa de España*, 100, II, op. cit., pp. 857-8; vid. además, anterior *Circular, de 29 de noviembre de 1868*, encargando a los Gobernadores que se abstengan de intervenir en reuniones pacíficas, publicada el 1 de diciembre de 1868, vid. en *Colección legislativa de España*, 100, II, op. cit., pp. 834-7.

⁴³⁹ Vid. *Gaceta de Madrid, de 26 de septiembre de 1869*.

3. La Constitución de 1869:

La Constitución de 1869 es promulgada mediante Ley de 5 de junio de 1869⁴⁴⁰. La principal preocupación de los constituyentes había consistido en garantizar los derechos individuales. Es la primera Constitución que impone un régimen de libertades públicas de carácter efectivo, lo que tendrá su reflejo en las Constituciones españolas posteriores.

El derecho de libertad religiosa es reconocido de forma general para todos los ciudadanos, españoles y extranjeros, en su artículo 21. Este precepto, considerado como «derecho natural», por su ubicación dentro del Título I de la Norma Fundamental, contempla el respeto por la fe mayoritaria en España (Iglesia católica), transigiendo el ejercicio público o privado de cualquier otro culto «sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y el Derecho».

El artículo 21 es un precepto emblemático cuyo texto recoge las influencias de los artículos 11 de la Constitución de 1837 y 14 de la Constitución «nonata» de 1856. Sin embargo, su primer párrafo se distingue de éstos, por la supresión de la expresión: «la religión católica que profesan los españoles». Ello refleja la decadencia del concepto confesionalidad (tanto doctrinal como sociológica), al desaparecer por voluntad expresa de los constituyentes⁴⁴¹. El dogma y la moral católicos han dejado de ser un límite tanto para la libertad religiosa, como para otras libertades (información y enseñanza)⁴⁴², mas la religión se convertirá, fundamentalmente, en motivo de discordia civil y de división⁴⁴³.

Los planteamientos trascendentales de este precepto habían sido una cuestión de debate en las discusiones parlamentarias previas, que asisten, por un lado, al enfrentamiento ideológico entre dos posturas ideológicas y, por otro, al origen de una

⁴⁴⁰ *Gaceta de Madrid, de 7 de junio de 1869.*

⁴⁴¹ Los tradicionalistas, el clero y la Unión liberal, defienden por razones histórico-sociológicas y doctrinales la confesionalidad. Los republicanos esgrimen la separación Iglesia-Estado. Una postura intermedia, compuesta por progresistas y demócratas, terea en el conflicto formulando su apoyo a la idea de escisión entre los dos poderes a largo plazo, pero sin cortar las relaciones con Roma en previsión de su necesario apoyo para respaldar al nuevo Rey (Amadeo I). Una fórmula de carácter transaccional que pasa por el acuerdo entre ambas partes. Vid., LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.^a ed.), op. cit., p. 143.

⁴⁴² LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.^a ed.), op. cit., p. 145.

⁴⁴³ Vid. TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., p. 93.

posición dialéctica intermedia de carácter pactista y transaccional que emerge entre la defensa de la confesionalidad (doctrinal y sociológica)⁴⁴⁴ y la idea de separación Iglesia-Estado.

La idea de separar lo político de lo religioso nace como una posibilidad sugerida por progresistas y demócratas, que reivindica la pretérita separación entre Iglesia y Estado debido, por un lado, a las circunstancias socio-políticas del momento, que exigen el apoyo del poder religioso al nuevo Rey de España (Amadeo I). Además, por otro lado, se tiene en cuenta que, a pesar de la derogación de hecho del artículo 1.º del Concordato de 1851 que establecía la exclusividad de la religión católica, apostólica, romana, respecto de cualquier otro culto, subsisten otros compromisos adquiridos con la Iglesia: el mantenimiento de culto y clero adquiere sentido de indemnización por las desamortizaciones, desde la perspectiva de las posiciones más conservadoras, y de prestación, impuesto religioso, y derecho adquirido por parte de posturas intermedias⁴⁴⁵.

La Constitución de 1869 representa el primer reconocimiento positivo del derecho de asociación sin la menor restricción o regulación preventiva o represiva de su ejercicio, «para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública». El derecho de asociación es garantizado junto a los derechos de expresión y reunión, entendiéndose el artículo 17 de esta Constitución que ningún español puede ser privado «del derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante» y «del derecho de reunirse pacíficamente».

La política asociativa religiosa es compleja en un momento histórico en el que comienzan a formarse comunidades protestantes y, como ya veíamos al comenzar el período, se presentan obstáculos tanto políticos, como jurídicos, a la formación de otros grupos. De hecho, en el propio caso de la Iglesia católica, mientras que la constitución como asociaciones de los grupos de laicos católicos no se encuentra con ningún problema, las congregaciones religiosas de esta Iglesia sí los tendrán, fundamentalmente en base al componente anticlerical apuntado que caracteriza esta etapa histórica⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Posición representada por el clero, los tradicionalistas y la Unión Liberal.

⁴⁴⁵ Vid., dentro de la discusión parlamentaria, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, 2.ª ed., op. cit. p. 144.

⁴⁴⁶ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 26.

El número de las órdenes religiosas había crecido, por ejemplo, en los días previos a la revolución. Por una Real Orden de 19 de septiembre de 1867, resulta indiscutible que, mediante el Concordato de 1851 con la Santa Sede, publicado como ley del Estado y, por tanto, en base a las buenas relaciones existentes de ésta con la monarquía isabelina en su última etapa (1856-1868), se derogan leyes como la ley de 27 de julio de 1837 que había suprimido:

«[E]n la Península, islas adyacentes y posesiones de África todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas religiosas de ambos sexos, a excepción de los conventos de misioneros de Asia existentes en Valladolid, Ocaña y Monteagudo; algunas casas de escolapios, varios conventos de hospitalarios y de monjas de la caridad de San Vicente de Paúl»⁴⁴⁷.

Posteriormente, sin embargo, se procedería bajo la lógica del Gobierno provisional a la supresión de comunidades religiosas, tal y como adelantábamos, marcadamente anticlerical.

Por otra parte, la libertad de expresión aparece tipificada por primera vez, de forma expresa, como manifestación de la libertad de pensamiento. Se la reconoce en toda su extensión ya sea de forma verbal o por escrito, mediante imprenta o utilizando otro procedimiento, y sin ser acotado su campo de ideas (políticas, religiosas, etc.). El artículo 22 garantiza que «no podrá establecerse la censura», y tampoco cabe la adopción de medidas preventivas⁴⁴⁸.

Las asociaciones son de carácter voluntario y quedan sometidas a la ley común, sin otro requisito que el de poner *en conocimiento de la autoridad local* el objeto y los reglamentos o acuerdos por los que hayan de regirse, conforme al artículo 2 de la Constitución. Sin embargo, el artículo 19 de la misma constituye un *límite impuesto al ejercicio* del derecho de asociación. El Código Penal de 1870 simplifica las figuras de los delitos asociativos, remitiéndose al tipo de asociaciones que la Constitución de 1869 reconoce como «ilícitas», es decir, las que delincan o provean a sus integrantes de

⁴⁴⁷ Vid. LÓPEZ, A., *Asociaciones Religiosas...*, op. cit., pp. 24 y ss.; CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 144-5 y 224.

⁴⁴⁸ Vid. LLAMAZARES CALZADILLA, M.^a C., «Secularización y libertad de expresión en España», en *Estado y Religión*, op. cit., pp. 370-1.

medios para hacerlo, las que tengan por objeto comprometer la seguridad del Estado o sus medios la comprometan igualmente.

Los Tribunales de Justicia ordinarios van a ser los únicos órganos facultados para entrar a conocer los ilícitos que comprometan la seguridad del Estado o contraríen la moral pública⁴⁴⁹, con arreglo al Derecho común conforme establece el artículo 23 de la Constitución; así como los órganos competentes para suspender «temporal» y «legalmente» las asociaciones, cuando lo exijan la seguridad del Estado en «circunstancias extraordinarias», según el artículo 31 de la Constitución.

Bajo el amparo de la Constitución de 1869, las asociaciones no tienen el deber de informar o notificar sobre los detalles de su ejercicio a la Administración, y ésta no puede dirigirse arbitrariamente contra ellas, siguiendo el criterio que impone su artículo 22. Sólo aquellas asociaciones destinadas a recaudar fondos con destino a fines de carácter asistencial, benéfico u otros análogos, deben publicar el estado de su gestión anual, conforme al artículo 6 del Decreto de noviembre de 1868.

La ya citada Orden de 25 de septiembre de 1869 es promulgada con el fin de restringir la práctica de la libertad de asociación. Esta norma complementaria de los preceptos constitucionales expuestos, establece un sistema de control de legalidad para estas entidades, ampliando las causas de su suspensión⁴⁵⁰.

Las autoridades del ámbito local son, por primera vez, las competentes para observar la disciplina de las asociaciones, las cuales están obligadas a poner en su conocimiento, mediante notificación, el objeto social de la entidad así como sus estatutos. Esta formalidad aclara el requisito administrativo que el Decreto de 20 de noviembre exigía⁴⁵¹. Además, incluye la posibilidad de que la Administración pueda

⁴⁴⁹ «A toda asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione podrá imponérseles la pena de disolución. La autoridad gubernativa podrá suspender la asociación que delinca, sometiendo incontinenti a los reos al juez competente. Toda asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley». Artículo 19. Constitución de 1869; El ejercicio público o privado de «cualquier otro culto» tiene por límite «las reglas universales de la moral y del Derecho». Artículo 21. Constitución de 1869.

⁴⁵⁰ *Gaceta de Madrid de 26 de septiembre de 1869*. Se trata de una realidad impuesta, ante la idea de ilegislabilidad de la libertad, que perseguían los legisladores decimonónicos; vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pp. 290-1.

⁴⁵¹ Vid. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 31.

suspender las sesiones de las asociaciones, mientras no se proceda a aquella notificación⁴⁵².

Recapitulando, en lo que a nuestros dos derechos afecta (libertad de conciencia y asociación) podemos dar por concluido este período de aportación democrática con la promulgación de la Constitución de 1869 (ante el intento fallido, como veremos, del Proyecto de 1873).

Este período había comenzado con un ambiente cargado de malestar por parte de los colectivos de trabajadores y religiosos, que inmersos en plena corriente secularizadora del siglo XIX, ven agudizada su situación desfavorable con la política de la Revolución de 1868 de marcado signo anticlerical, y la actitud de un nuevo Gobierno provisional comprometido con ella.

En medio de este clima, la idea de preterir la separación entre la Iglesia y el Estado es la postura que más beneficia las circunstancias socio-políticas del momento, además de tener en cuenta que, a pesar de la derogación de hecho del artículo 1.º del Concordato de 1851, de carácter doctrinal y excluyente respecto de cualquier otro culto, subsisten otros compromisos adquiridos con la Iglesia: el mantenimiento de culto y clero. La postura de la Iglesia católica, ante la desaparición del componente religioso de la enseñanza y la educación, y la de otros colectivos (de trabajadores) que no ven reconocidos sus intereses de grupo, va a consistir en la suma de fuerzas para reivindicar, fundamentalmente, la libertad religiosa y el derecho de asociación.

Esta complejidad se va resolviendo mediante el refrendo, como derecho, de la libertad religiosa (artículo 21) junto al reconocimiento del derecho de asociación (artículo 17), en la Constitución de 1869. Esto conlleva la posibilidad civil de asociarse para fines religiosos, y como hemos visto, de imponer precauciones legales mínimas que regulen su ejercicio: poner en conocimiento de la Administración los fines y estatutos de la asociación, y evitar las intromisiones de poderes ajenos al Gobierno Nacional.

⁴⁵² La *Real Orden de 14 de junio de 1871* va a incidir sobre esta misma idea; vid., además, *Decreto de 1 de noviembre de 1868* sancionando el derecho de reunión pacífica para objetos no reprobados por las leyes, publicado en *Gaceta de Madrid, de 2 de noviembre de 1868*; vid. *Colección legislativa de España*, 100, II, op. cit., pp. 542-4, y 106, I.

4. El Proyecto Constitucional de 1873:

Tras el breve reinado de Amadeo de Saboya se declara la Primera República el 11 de febrero de 1873⁴⁵³. Se trata de un período que arranca de una gran confusión política, económica y social; y nace de la conjunción de republicanos y monárquicos *demócratas*, sin violencia alguna, como último recurso a la monarquía. Su comprometida indefinición consiste en dejar a las futuras Cortes Constituyentes la organización del Gobierno, así votado por la propia Asamblea. Hasta el 25 de abril, la política republicana se centra en la lucha por el poder entre radicales y federales; y el 17 de julio de 1873 se presenta ante las Cortes un Proyecto de Constitución Federal⁴⁵⁴.

Este Proyecto se apoya en fundamentos similares a los de la Constitución de 1869, sin embargo, no prosperará por falta de elementos moderados (que sí habían tomado partido en las Cortes anteriores). El Título Preliminar consagra entre los derechos que considera naturales o inherentes al hombre, la libertad de pensamiento y de conciencia (artículo 2), y el derecho de asociación y de reunión pacíficas (artículo 4).

El proyecto realiza aportaciones, en lo que respecta al derecho de asociación. El artículo 25 del proyecto innova significativamente respecto de la anterior Constitución, sobre la que basa sus principios en lo que se refiere a regulación asociativa y a la radical privación de notificación (no contemplada en la anterior Constitución) por parte de las asociaciones, y la arbitrariedad interventiva de la Administración. El precepto establece que, ante la licitud de las obligaciones que han asumido los asociados y la oficialidad de los estatutos de la asociación, «nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas».

En lo referente a la libertad de conciencia, el proyecto constitucional refleja el claro predominio de separación entre la Iglesia y el Estado que tiene lugar a lo largo del período. Al mismo tiempo que tiene lugar la discusión del texto constitucional, se presenta a las Cortes un Proyecto de Ley de separación Iglesia-Estado, de 1 de agosto de 1873. Esta Ley propugna: la independencia de la Iglesia católica; el ejercicio libre de

⁴⁵³ *Colección Legislativa de España*, (1er. Semestre de 1873), 110, op. cit., p. 480.

⁴⁵⁴ Vid. en *Leyes Políticas Españolas...*, op. cit., pp. 124 y ss.

culto (se reconocen los derechos de asociación, manifestación y enseñanza); la adquisición y posesión bienes; la renuncia del Estado a algunos privilegios pero no a las resultas del espolio anterior a 1851, ni al patronato laical; el respeto estatal a las pensiones de religiosas; el respeto a los contratos económicos, ya concertados, sobre construcción y reparación de edificios destinados al culto; el reconocimiento de estos bienes a la Iglesia (excepto los monumentos histórico-artísticos); la legislación adicional sobre financiación pública, directa o indirecta, de los cultos⁴⁵⁵.

En su artículo 34, el Proyecto de Constitución de 1873 declara el libre ejercicio de todos los cultos en España, sin que quepa posibilidad alguna de apoyo económico, directo o indirecto, a cualquier género de culto. Este articulado pone de manifiesto que las declaraciones dogmáticas son, en este caso, más claras y decisivas.

El fin de la República supone el fin del derecho de asociación, y también la persecución de algunas asociaciones políticas y religiosas que no se doblegan ante la nueva situación y el nuevo período, que concluye con la Constitución de 1876.

5. Recapitulación:

1.^a El Sexenio Revolucionario abre un paréntesis democrático proponiendo un techo elevado de garantías constitucionales para el catálogo de derechos que la Constitución de 1869 reconoce, entre ellos, la libertad de conciencia y el derecho de asociación. Esta Constitución demoliberal, acaba con el concepto negativo de asociación —fraguado por un modelo anterior de Estado liberal, individualista, e interventivo, que ejerce un control preventivo sobre las asociaciones religiosas y políticas— y constitucionaliza por primera vez el derecho de asociación, estableciendo la prohibición de controlar a través del registro la personalidad legal de cualquier asociación.

La voluntad de constituir cualquier colectivo de este tipo es libre, sin otro requisito que el de la notificación a la autoridad local de sus fines y reglamentos. Cualquier exceso asociativo es controlado y limitado por los Tribunales ordinarios que,

⁴⁵⁵ Vid., este proyecto, en RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., «El intento de plasmación de un Estado laico en el Sexenio Liberal (1868-1874)», en *Estado y Religión*, op. cit., p. 440; FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas...*, op. cit., p. 347.

apoyándose en las sucesivas Circulares del Gobierno provisional, la aplicación de la Ley de Orden público de 1821, el nuevo Código Penal de 1870, la nueva Ley de Orden público del mismo año y valorando las medidas adoptadas contra la Internacional; son los órganos competentes para la suspensión temporal y legal de las entidades, así como para aplicar otras medidas, en el caso de darse circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

2.^a La libertad religiosa y de cultos predispone para la manifestación colectiva de la libertad de conciencia, del mismo modo que lo hace para encontrarse con la posición reaccionaria de la Iglesia católica (Pío IX). El trasfondo de esta mayor tolerancia con las manifestaciones de la libertad de conciencia reside en el paso hacia mayores cotas de democracia y libertad que decide dar el nuevo modelo de Estado constitucional, así reflejadas en la Constitución de 1869, y que implican la derogación de artículo 1.º del Concordato de 1851, a pesar de que continúan subsistentes otros compromisos adquiridos con la Iglesia (mantenimiento de culto y clero). La confesionalidad doctrinal y excluyente de cualquier otro culto es suprimida por la voluntad de los constituyentes, y la libertad de expresión es reconocida en toda su extensión abarcando las ideas políticas y religiosas. Sin embargo, la garantía que representa el artículo 21 de esta Constitución para el derecho de libertad religiosa y de culto, no impide el hecho de que se supriman entidades religiosas y se adopten medidas de persecución religiosa.

3.^a Podemos concluir con la idea de que la armonización del reconocimiento de los derechos de asociación y libertad religiosa, sin más límites que la protección del «orden público», resulta factible para que las confesiones religiosas puedan constituirse como asociaciones, sin otras limitaciones que las que vienen establecidas en el artículo 19 de la Constitución. Con unas garantías tan excepcionales, las establecidas por la Constitución de 1869, las asociaciones estarían reguladas por el Derecho común en todos sus aspectos gozando de autonomía a la hora de ordenar y gestionar su vida interna y poderse manifestar en su vida exterior, aunque estas manifestaciones no queden exentas de la sujeción a una estrecha vigilancia.

Pues, si bien, mientras que en unos casos la formación (comunidades protestantes) y constitución como asociaciones de algunos grupos (de laicos católicos) no encuentran obstáculos; las causas incluso de la disolución de otros colectivos, como las

congregaciones religiosas de la Iglesia católica, no estarían en función de unos medios asociativos delictivos o un objeto que comprometa la seguridad del Estado (artículo 19), sino que el impedimento residiría, fundamentalmente, en el elemento anticlerical que aporta el nuevo modelo de Estado. El Gobierno provisional instaurado tras la Revolución del 68 decide, en base a su ideario revolucionario, y pese a las buenas relaciones que la aprobación del Concordato de 1851 había propiciado con la monarquía isabelina en su última etapa, entorpecer el proceso de esta relación Estado-Iglesia.

III. RECONOCIMIENTO Y RETROCESO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ASOCIACIÓN:

1. Marco histórico-constitucional:

Después de la experiencia republicana, la Restauración (1874-1923) supone el retorno a un *constitucionalismo doctrinario* característico y continuo del liberalismo español durante el siglo XIX. Tras la anarquía y el cansancio que experimenta la sociedad española, se pretende la estabilidad que una Monarquía como la de la Restauración, sólo puede llegar a aportar como estructura política moderada instituida por el liberalismo de este siglo. Dentro de un período en el que imperan dos fuerzas, militares y políticos, unánimes en su objetivo y divergentes en cuanto a las formas de mantener sus intereses, pues mientras que los primeros optan por la vía del pronunciamiento, los segundos lo hacen por la vía constitucional (el principal artífice de este último planteamiento es Cánovas del Castillo); el resultado final es el pronunciamiento militar de Martínez Campos. La Monarquía que pretende instaurarse en la persona de Alfonso de Borbón (Alfonso XII) será de carácter «constitucional», «hereditaria y representativa»⁴⁵⁶.

El período descrito va acompañado de la promulgación de la Constitución de 1876 que aunque recoge —siquiera formalmente— la Declaración de Derechos de 1869; más que de declaración de derechos, habría que hablar de las diferentes fases en la aplicación de éstos. Estas etapas, expuestas en el epígrafe de la Constitución de 1876»,

⁴⁵⁶ El «Manifiesto de Sandhurst», redactado por Cánovas del Castillo y firmado por el Rey, define el tipo de Monarquía que se intenta restaurar. En este documento se observa ya, su impronta «flexible». Vid.

se van sucediendo en paralelo a la realidad política del modelo de Estado existente, y al margen de lo establecido constitucionalmente⁴⁵⁷.

La Constitución de 1876 es de larga vigencia, y para poder comprender mejor los fundamentos de las normas que van a desarrollar sus preceptos conviene detenerse en una visión, quizá un poco más pormenorizada (que con respecto al resto de las constituciones aquí tratadas), de los aspectos histórico-políticos que la acompañan durante su existencia.

El contenido de la Constitución de 1876 permanece en vigor a lo largo de tres regímenes políticos distintos, que le van a aportar sus concepciones: 1.º La Monarquía de Alfonso XII hasta 1885 marca su acentuado «carácter doctrinario» impulsado por Cánovas y sus postulados (el sufragio censitario, la limitación de los derechos y de los mismos partidos legales); 2.º La Regencia de M.^a Cristina hasta 1902 muestra una «interpretación liberal de sus preceptos y de sus principios», formulados por los constituyentes de 1869 (el sufragio universal, el establecimiento del Jurado, un amplio reconocimiento y la regulación de los derechos y las libertades); y, a la vez, 3.º El período señalado por la crisis de la Restauración, desde 1898 hasta 1923, da muestras de la inestabilidad y descomposición total del sistema⁴⁵⁸.

La Constitución de 1876 es interrumpida únicamente por la Dictadura de Primo de Rivera en 1923⁴⁵⁹. La característica principal de esta dictadura es su pretensión de convertirse en un régimen estable con fundamentos constitucionales propios, que no llegan a identificarse con el fascismo italiano o con la dictadura nacionalsocialista (por eso es tildada de dictadura blanda o despotismo templado); pero, que como modelo fascista de Estado, supone una ruptura con el Estado liberal en defensa de un *Estado*

TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., p. 111; FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p.364.

⁴⁵⁷ SANCHEZ FERRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, op. cit., pp. 129 y ss.

⁴⁵⁸ Vid., factores desencadenantes de la crisis de la Restauración, en FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 411, 414-8.

⁴⁵⁹ «La monarquía es incapaz de aceptar una evolución democrática, los partidos del sistema no pueden o no quieren introducir reformas, pero el puro continuismo resulta cada vez más difícil. Por eso el ejército será la salvación de la monarquía tras la huelga general de 1917, y Primo de Rivera enterrará el sistema político para prolongar la vida de la Corona unos años más», vid., SOLÉ TURA, J., *Constituciones y períodos constituyentes de España...*, op. cit., p. 79; FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas*, op. cit., p. 46; ROCES, W., LEGAZ, L., *Derecho político general y constitucional*, Barcelona, edit. Labor, 1934, cit., pp. 49 y 50, que sugieren la fecha del Real Decreto de 16 de mayo de 1926 como la fecha de cumplimiento del tránsito a una dictadura «soberana».

totalitario. La posterior vuelta a la legalidad constitucional de 1876 es breve en el tiempo, y el intento de renovación constitucional de 1929 no tiene éxito y fracasa con el fin de la Dictadura⁴⁶⁰. El fin de ésta empujará la caída de la Monarquía. La Constitución de 1876 mantiene formalmente la declaración de derechos que la Constitución de 1869 formula, aceptando sus principios fundamentales (la libertad de cultos, la libertad de imprenta y el sufragio universal). Su aplicación atraviesa por distintas fases que se van desarrollando o transformando conforme a la realidad política, al margen de lo establecido en los preceptos constitucionales.

El texto constitucional es un texto *abierto* sobre el que pueden verse distintas interpretaciones, permitiendo la realización de políticas diferentes; además de ser un texto *flexible* para sufrir cualquier reforma constitucional, «ya que puede ser modificado mediante el mero acuerdo de las Cortes con el Rey, por medio del procedimiento ordinario fijado para la elaboración o reforma de cualquier otra norma legislativa»⁴⁶¹.

Estos aspectos junto a su *concisión* (90 artículos), la «sistemática» de sus preceptos y la gran capacidad de adaptación de su ambivalente texto a las distintas situaciones histórico-políticas que configuran esta etapa, consolidan la permanencia y estabilidad de su contenido, a la vez que favorecen el desarrollo legislativo de los derechos y libertades que consagra.

Estas circunstancias van a darse a partir de la promulgación de leyes importantes para su ejercicio, como son la Ley sobre el derecho de reunión, de 15 de junio de 1880;

⁴⁶⁰ Una parte de la normativa promulgada durante esta etapa la constituyen: los *Reales Decretos*, de 18 de septiembre de 1923, dictado en materia de delitos contra la seguridad y la unidad nacional, que afecta a las asociaciones políticas (regionalistas y separatistas); de 7 de noviembre de 1923 (Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos), dirigido específicamente a la provincia de Madrid; la *Real Orden* de 4 de julio de 1927, que exige la aprobación previa del Ministro para la constitución de cualquier asociación; los *Reales Decreto-Ley*, de 26 de noviembre de 1926, que consolida una trayectoria marcadamente antiliberal respecto de las asociaciones futuras sometidas a las ocasionales normas del Gobierno; de 8 de septiembre de 1927, que sólo tiene en cuenta las normas referidas a medidas de seguridad que afectan a corporaciones y asociaciones (artículos 90-3 y 126-8 Proyecto C.P. 1929); de 3 de febrero de 1929, que mantiene el criterio interventivo gubernamental en la legislación; el *Real Decreto Circular*, de 8 de febrero de 1929, que tipifica como delitos punibles «augurar males al país» y establece un Registro especial «de personas propicias a la difamación, el alboroto político y a la desmoralización del ánimo público»; y, la *Real Orden Circular* de 8 de febrero de 1929. El proyecto constitucional de 1929 es restrictivo respecto del derecho de asociación y los partidos políticos, e introduce el reconocimiento del derecho de sindicación, con entidad jurídica diferenciada del derecho de asociación; en, MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, op. cit.

⁴⁶¹ FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., pp. 379-80.

la Ley de Asociaciones, de 30 de junio de 1887, y la Ley del Sufragio Universal, de 26 de junio de 1890⁴⁶².

2. La Constitución de 1876:

La Constitución de 1876, intento de síntesis entre las Constituciones de 1845 y 1869, restaura la confesionalidad católica del Estado: «la religión católica, apostólica, romana es la del Estado», que es interpretada por unos como doctrinal y por otros como sociológica⁴⁶³ (artículo 11.1.º), y reconoce el derecho «de asociarse para los fines de la vida humana» (artículo 13).

Antes de centrarnos en estos dos preceptos cabe detenerse en las etapas, ya anunciadas, en relación con los derechos de libertad de conciencia religiosa y asociación, comenzando por situarse en dos fases de esta etapa restauradora para poder revisar la normativa vigente aplicable a sus titulares⁴⁶⁴: la primera se corresponde con el momento anterior a la promulgación de la Constitución de 1876; la segunda coincide con la vigencia de esta Constitución:

1.ª La fase previa a la promulgación del texto constitucional de 1876 es calificada por los historiadores como la «dictadura de Cánovas» (1875)⁴⁶⁵, escindible en dos períodos, en pocos meses, contribuye a fraguar un conjunto de principios que ayudan a construir el entramado político de esta etapa restauradora. Estos principios son: 1.º El «pragmatismo político» o la buena política medida en función de sus resultados; 2.º El «principio transaccional» o la fórmula común para poder llegar a un acuerdo; 3.º La

⁴⁶² Esta legislación «en la primera etapa canovista será sustancialmente restrictiva, en tanto que, más adelante durante el gobierno de los liberales de Sagasta, se desarrollaría una legislación que, [...] vendrá a instalarse en el surco abierto por los legisladores del Sexenio»; vid., *ibidem*, p. 385.

⁴⁶³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, 2.ª edic., op. cit., p. 147.

⁴⁶⁴ Ha de advertirse que existen otras formas de delimitar etapas distintas en el período que coincide, preferentemente, con la trayectoria y el papel que desempeña Cánovas del Castillo en la Restauración monárquica. Sin embargo, nuestra delimitación no atiende tanto a antecedentes histórico-políticos como a referencias histórico-jurídicas, aunque sí intenta situar éstas en aquel contexto; vid. ANDRÉS-GALLEGO, J., «La Restauración», en VV.AA. *Historia General de España y América*, t. XVI-2, Edics. Rialp, Madrid, 1981, pp. 280 y ss.

⁴⁶⁵ En el mes de diciembre de 1874 se constituye un Ministerio-Regencia encargado de gobernar el Reino de España, que está presidido por la figura de Cánovas, hasta que don Alfonso de Borbón llegue a Madrid. Cánovas había adquirido plenos poderes y representación, sin salvedad alguna, para representar al futuro Rey, mediante el otorgamiento de doña Isabel II (quien abdica en su hijo). Una vez finalizada esta tarea, Cánovas se encomienda a la realización de hacer posible la Restauración, eliminando cualquier oposición al nuevo sistema; y, también, se encarga de hacer posible su política conciliadora.

«constitución interna» o soberanía política; y 4.º El «turno ordenado de partidos en el poder» o sistema bipartidista⁴⁶⁶.

a). El «período constituyente» de la Restauración coincide, en su primera etapa, con un manifiesto retroceso en el campo de las libertades. Esta situación se debe a la restricción en el manejo de asuntos públicos, que refleja las orientaciones seguidas por políticos anteriores al cambio de régimen.

En lo que respecta al derecho de asociación cabe precisar que, en este momento, no puede hablarse propiamente del ejercicio del derecho de asociación, sino de su permisión o autorización o de la constitución de ciertas asociaciones⁴⁶⁷. Esta fase de retroceso en la regulación de este derecho viene marcada por Decretos tan restrictivos como el Decreto de 8 de enero de 1874 y la Orden de 7 de febrero de 1875.

El Decreto de 8 de enero de 1874 es promulgado en una España que sigue formalmente configurada como una República. Sus preceptos instauran, en el Gobierno provisional de Serrano, un régimen de excepción para las asociaciones. El artículo 1 de este Decreto restaura el orden conservador y actúa en dos frentes. Por un lado, disuelve desde su publicación toda reunión y sociedad política en la que pueda conspirarse verbalmente o por escrito, «contra la seguridad pública, los altos y sagrados intereses de la Patria, la integridad del territorio español y el poder constituido». Por otro lado, evita la formación futura de aquellas sociedades proscritas disueltas que puedan atentar contra la propiedad, la familia y las demás bases sociales⁴⁶⁸. La causa de este decreto y su consecuencia inmediata había sido la disolución de la I.ª Internacional⁴⁶⁹.

El derecho de asociación es suspendido, y un buen número de asociaciones es perseguido a lo largo del período. Especialmente aquellas que, por unos u otros

⁴⁶⁶ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., pp. 365-9.

⁴⁶⁷ VELLOSO, M.ª L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., p. 613.

⁴⁶⁸ Vid. en *Colección Legislativa de España*, (1er. Semestre de 1874), 112, I.

⁴⁶⁹ El *Proyecto de Ley presentado al Congreso de los Diputados, el 26 de abril de 1877*, y reproducido en Sesión de 12 de abril de 1878, está pensado para regular la situación de las asociaciones internacionales, caso de la I.ª Internacional. Reproduce la Ley francesa de 14 de mayo de 1872, contra los atentadores del orden social, exponiendo en su artículo 1.º, que toda asociación internacional que tenga por objeto atentar contra el trabajo, el derecho de propiedad, la familia o la religión, contraviene la paz pública.; vid. en, VELLOSO, M.ª L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., p. 619.

motivos, pueden llegar a ser cuestionadas dentro de la nueva situación política⁴⁷⁰ (tras el pronunciamiento de Martínez Campos). Esta actitud perdura hasta la promulgación de la Constitución de 1876. Una de las manifestaciones normativas de este menoscabo es la citada Orden de 7 de febrero de 1875 dirigida a los Gobernadores provinciales que, a pesar de su extremada rigidez, no se identifica con la indeclinable adhesión por parte del monarca a los principios liberales. Son respetadas las asociaciones de carácter científico y literario como es el caso del Ateneo Madrileño.

La Regla 4.^a de esta Orden dispone la prohibición temporal de las «asociaciones que tengan un objeto político», «la continuación de las existentes» y «la constitución de otras nuevas», aunque se enmarquen dentro de otras acepciones diferentes. La restricción incluye la suspensión de cualquier asociación, que con fines benéficos, científicos, literarios o de ocio, pueda tener un carácter político encubierto y sea por ello objeto de sospecha para la autoridad, basando este criterio en «noticias fundadas de que su verdadero carácter es el de círculos políticos», según reconoce su Regla 5.^a. En estos casos es el ministro de la Gobernación el encargado de suspender la entidad. Y en la Regla 7.^a se responsabiliza a los gestores o Juntas directivas de las asociaciones, de los delitos cometidos por estas entidades⁴⁷¹.

El derecho de libertad de conciencia también sufre restricciones. Un Real Decreto de la Gobernación limita en enero de 1875, en algunos aspectos relacionados con el sistema monárquico constitucional, la *libertad de expresión*. En materia religiosa, la política desempeña un papel mediático o transaccional notorio, extremando precauciones para evitar la intolerancia. Este es el caso de la derogación de la Ley del matrimonio civil de 1870, la autorización al creyente no católico a realizarlo y la obligación de la inscripción del matrimonio canónico en el registro civil.

Por otra parte, la controvertida cuestión universitaria encuentra como detonante la negación de la *libertad de pensamiento* en áreas distintas al periodismo y los partidos políticos. En materia de enseñanza, el Ministro de Fomento impone por Decreto de 26 de febrero de 1875, la adecuación de aquélla al dogma católico y al sistema monárquico.

⁴⁷⁰ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 28.

⁴⁷¹ Vid. *Ley de 2 de enero de 1877*; MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, 3.^a ed., 1877-1935, Madrid, 1877, t. I, pp. 718 y ss.

Esta actitud produce la manifiesta reacción por parte de un grupo de profesores universitarios de pensamiento liberal y humanista —movidos por la filosofía Krausista⁴⁷²— que proponen, como contrapartida a las medidas concretadas por el Ministro Orovio, opuestas a la libertad de cátedra, la creación de una Universidad libre⁴⁷³.

b). Un segundo período dentro de esta primera fase preliminar a la promulgación de la Constitución de 1876 lo protagoniza el «Consejo de Ministros», que intenta instituir el nuevo sistema político originado con la restauración del monarca. Este régimen pretende llegar a un equilibrio entre la libertad y el orden. Es, por tanto, el momento de una Constitución moderada y flexible que sea capaz de reflejar la impronta conciliadora que caracteriza el pensamiento y la política canovista. Sin embargo, existen reticencias a que la libertad y el orden aparezcan legislados juntos y, por ello, el texto constitucional se muestra ambivalente en su pretensión «pactista y transaccional»⁴⁷⁴.

A la hora de configurar los derechos y libertades individuales, la Constitución de 1876 mantiene, por un lado, los logros reflejados en la Constitución de 1869; y por otro, remite frecuentemente al legislador, en ausencia de un precepto que consagre un *numerus apertus* de derechos, como sí ocurre en la Constitución de 1869:

«La enumeración de los derechos consignados en este título no implica la prohibición de cualquier otro no consignado expresamente» (Artículo 29).

El texto definitivo de la Constitución de 1876, en defecto de esta posibilidad, remite a otras normas.

⁴⁷² Figuras conocidas de la política española y del Derecho inciden en la búsqueda de un sistema social más ético y justo, encontrando aplicación durante la segunda mitad del siglo XIX a las ideas *Krausistas* que Sanz del Río importa a España; vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., pp. 126 y ss., autora que recoge algunas de las ponencias de aquéllos políticos y juristas, respecto del derecho de asociación. La Constitución de 1876 refrenda esta iniciativa al reconocer que «[c]ada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación, con arreglo a las leyes. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud. Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos»; Artículo 12, en *Leyes Políticas Españolas...*, op. cit., p. 137.

⁴⁷³ En 1876 nace la Institución Libre de Enseñanza, a la cabeza F. Giner de los Ríos, entre otros Figuerola como primer Rector de esta Institución, Salmerón, Moret, Montero Ríos, Azcárate, R. M.^a Labra, J. Pelayo Cuesta; M. Pedregal y Cañedo, y J. Uña; vid. ANDRÉS-GALLEGO, J., «La Restauración», op. cit., pp. 280-8; vid. también, FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones...*, op. cit., p. 371.

Este hecho refleja, por un lado, el espíritu transaccional constitucional del que ya hemos hablado:

«Las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles en el respeto recíproco de los derechos que este título le reconoce, sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni de los atributos esenciales del Poder público» (Artículo 14).

Por otro lado, también ha de tenerse en cuenta que el establecimiento del turno de dos partidos en el poder, con fundamentos ideológicos y doctrinales distintos (Partido Liberal Conservador/Partido Liberal Constitucional), conlleva tener que dar interpretaciones diferentes del contenido de este artículo. Además de poder variar la forma de regular los derechos individuales⁴⁷⁵, que en la alternancia entre partidos, se reduce a tener que hacerlo en un breve espacio de tiempo.

Las dos libertades más discutidas de este período restaurador son, como ya se adelantó, la libertad religiosa y la libertad de enseñanza. Ambas libertades interactúan frente al Estado, que se decanta por una libertad de enseñanza en favor de los establecimientos religiosos tradicionalmente dedicados a ella. Aún así, el tratamiento de la «cuestión religiosa» resulta ser, sin embargo, el más polémico. Cánovas no va a hacer un seguimiento oficial de los trabajos preparatorios de la Comisión que redacta el texto constitucional; sin embargo, sí deja su impronta política y constitucional integradora buscando una fórmula intermedia que concilie dos extremos: el de los partidarios de la unidad católica a ultranza; y el de los que optan por una absoluta libertad de cultos.

La idea del constituyente consiste en tolerar el ejercicio de cualquier culto que no contraríe la moral cristiana y se inhíba de cualquier manifestación o solemnidad pública. El «dictamen» de 3 de abril de 1876 emitido por la «Comisión del Congreso» en torno al futuro texto constitucional, plantea la controversia suscitada en torno al artículo 11, referido a la cuestión religiosa. Después de una amplia discusión, que requiere de doce sesiones, se llega a un consenso político y el precepto es aprobado por el Congreso y el Senado⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional comparado*, op. cit., p. 472.

⁴⁷⁵ No debe olvidarse que el liberalismo radical concibe los derechos individuales como derechos naturales, de carácter absoluto y, por tanto, ilegíslables; vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pp. 290-1.

⁴⁷⁶ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., pp. 377-8.

Para finalizar cabe decir que, con carácter previo a la Constitución de 1876, el Real Decreto de 18 de mayo de 1875 autoriza el planteamiento y la discusión de las cuestiones constitucionales, manteniendo en vigor las disposiciones vigentes que en materia de ejercicio del derecho de asociación no fueran contrarias a sus preceptos. Se habla ya de «partidos legales» autorizados para poder celebrar reuniones públicas. Este decreto contribuye, junto a la Ley de Reuniones públicas de 15 de junio de 1880, y los proyectos de ley fallidos, al reconocimiento efectivo del derecho de asociación, como primer paso hacia la nueva ley general de Asociaciones de la Restauración⁴⁷⁷.

2.^a La segunda fase de esta etapa restauradora, en materia de libertad de conciencia y derecho de asociación, se identifica con un periodo que refleja el comienzo de la aplicación progresista del texto constitucional de 1876 (promulgado el 30 de junio de 1876). Tiene lugar en los primeros años de la década de los ochenta y se identifica con las administraciones liberales a las que el turno político entre conservadores y progresistas de la Restauración va cediendo paso, dentro de un sistema electoral de carácter caciquil⁴⁷⁸.

La restauración de la Monarquía había repercutido en el hecho de que se hubiera restablecido un sistema confesional afín al Concordato de 1851. Esta confesionalidad católica es interpretada por unos como doctrinal y por otros como sociológica⁴⁷⁹. La Constitución de 1876 declara el Estado confesional en su artículo 11:

«La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la del Estado [...]» (párrafo 1.º).

La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Iglesia católica, y a no permitir más ceremonias públicas que las de la religión del Estado. Sin embargo, se tolera cualquier opinión religiosa y el ejercicio de otras creencias no contrapuestas a la moral cristiana. La libertad de culto es restringida, por tanto, al ámbito privado. El precepto formula la distinción entre libertad de conciencia:

«Nadie será molestado en territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto a la moral cristiana» (párrafo 2.º).

⁴⁷⁷ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 268.,

⁴⁷⁸ Vid. ESTEBAN, J. de, *Las Constituciones de España*, 2.^a ed., Taurus, Madrid, 1988, pp. 33-4.

⁴⁷⁹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.^a ed.), op. cit., p. 147.

Y, libertad de cultos:

«No se permitirá, sin embargo, otras ceremonias públicas que las de la religión del Estado» (párrafo 3.º).

La Real Orden de 23 de octubre de 1876, de evidente carácter restrictivo respecto de la libertad de culto, es la encargada de dictar las reglas que han de acatar los gobernadores para la interpretación y aplicación del artículo constitucional sobre tolerancia religiosa. El reconocimiento de la tolerancia es un planteamiento acorde con la garantía de los «derechos de pensamiento y expresión, reunión y asociación», en el artículo 13 de la Constitución de 1876. Sin embargo, los derechos de reunión y asociación son expuestos a fuertes restricciones que, como ya hemos examinado, vienen de la mano de la Orden de 7 de febrero de 1875 convertida en Ley de 2 de enero de 1877.

Esta norma prohibía, al margen de su posible fin o medios, el hecho de constituir asociaciones de índole política, «planteamiento que —al menos para períodos normales⁴⁸⁰— el país parecía haber superado» desde el Proyecto de Código Penal de 1830.

La Constitución de 1876 llega a normalizar la situación de las asociaciones religiosas, que son reguladas por ley ordinaria. La idea consiste en someter a estas entidades a la nueva Ley de Asociaciones de 1887, incluso las católicas, a excepción de las autorizadas en España por el Concordato de 1851, reguladas por Ley especial. Sin embargo, el poder de la Iglesia es tan extraordinario y su influencia social es tal, que el poder civil se ve condicionado por aquélla. Este intento de normalización se ve roto por el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901 y, en los Proyectos de Ley de Asociaciones de 1906 y 1911.

Recapitulando, podemos decir que en una primera etapa «hasta la promulgación de la Constitución de 1876», la libertad de conciencia y el derecho de asociación sufren un significativo retroceso, marcados por las restricciones de la libertad religiosa y la libertad de enseñanza. Las normas dictadas durante una primera fase (Dictadura

⁴⁸⁰ ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 200.

canovista) persiguen, prohíben temporalmente y suspenden las asociaciones, las cuales sólo se permiten o autorizan, o no, en función de sus fines fundamentalmente religiosos y políticos. En una segunda fase (Consejo de Ministros) se pretenden equilibrar libertad y orden, pensando ya en una Constitución pactista y transaccional. La Constitución de 1876 refleja los logros de la Constitución de 1869 y consagra un *numerus apertus* de derechos que permite su desarrollo legal. La idea del constituyente consiste en tolerar el ejercicio de cualquier culto que no contraríe la moral cristiana y se manifieste en privado. Y además ya se habla de partidos legales, autorizados para poder celebrar reuniones públicas.

La segunda etapa restauradora, refleja el comienzo de la «aplicación progresista del texto constitucional». La Constitución de 1876 declara el Estado confesional en su artículo 11. La libertad de culto es tolerada, pero también restringida en su manifestación. El reconocimiento de la tolerancia está en consonancia con la garantía de los «derechos de pensamiento y expresión, reunión y asociación», que contempla el artículo 13. Sin embargo, los derechos de reunión y asociación vuelven a exponerse a las serias restricciones que preveía la Orden de 1975, convertida ahora en Ley de 1877, que restringía la constitución de asociaciones de índole política.

3. Los Proyectos de Ley de 1881 y 1883:

Los partidos políticos son mencionados por primera vez en nuestra legislación, dentro del marco de fundamentación positiva del derecho de asociación. Este derecho es calificado en el Preámbulo del proyecto de 1881 como «uno de los elementos de progreso y mejora social que más vigorosamente influyen en la vida del Estado, y que facilita la acción de los poderes, contribuyendo [...] a la organización y desenvolvimiento de los partidos políticos y al fomento de los intereses nacionales en todas sus esferas»⁴⁸¹.

El proyecto de Ley no prospera, frenado por los diversos inconvenientes que encuentran en su camino los partidos políticos que se turnan en el poder. A raíz del

⁴⁸¹ Vid. *Real Decreto, de 17 de noviembre de 1881*, autorizando al Ministro de Gobernación para que presente a las Cortes el Proyecto de Ley de Asociaciones; en *Colección Legislativa de España*, Imprenta Nacional, Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid (1881), (2.º Semestre de 1881), 127, p. 318.

Decreto de 1875, las asociaciones obreras de índole revolucionaria se convierten irremediabilmente en clandestinas, atrincherándose en sus posturas y radicizándolas hasta el extremo.

Otro de los inconvenientes es la dificultad que tienen los diputados para llegar a conciliar sus diferentes puntos de vista respecto a este tema, ante un proyecto que regula ampliamente el derecho de asociación instaurando tácitamente un *sistema represivo*, y eludiendo un catálogo de asociaciones ilícitas y de causas de suspensión y disolución.

Respecto al «criterio de control Administrativo» sobre las asociaciones, hay que recordar tres cosas sobre este proyecto de Ley:

1.º Si de los documentos recibidos por la autoridad competente (con ocho días de antelación) —al objeto de poder formalizar la asociación su «constitución» o «modificación»—, se desprende que ésta puede incurrir en alguno de los supuestos que el artículo 198 del Código Penal de 1870 prevé constitutivos de ilicitud (es decir, atentar contra la «moral pública», en función del objeto de la asociación o por sus circunstancias, y «cometer alguno de los delitos tipificados en este Código Penal»); aquella autoridad ha de poner en conocimiento del Tribunal competente los documentos. Pero de ninguna manera puede evitar que la asociación se constituya, hasta que sea declarada su ilicitud mediante providencia o sentencia (artículos 2 y 3).

2.º Cabe decir que los únicos criterios de ilicitud son los establecidos en el Código Penal. Por lo tanto, es contrario a la moral pública todo lo calificado como falta o delito por esta norma.

3.º Se advierte que la única suspensión que puede decretar la autoridad gubernativa se refiere a las sesiones públicas de las asociaciones, cuando los asociados contravinieran las disposiciones de esta ley o del Código Penal. En lo que respecta a la disolución de las asociaciones, los Tribunales son los únicos competentes para poder decretarla, pero sólo en el caso de que se incurra en la ilicitud que el Código Penal contempla⁴⁸².

⁴⁸² Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 211-3.

En estos términos, el proyecto de ley de 1881 intenta impedir la aplicación de un sistema preventivo sobre el control administrativo de las asociaciones.

La proposición de Ley presentada al Congreso de Diputados el 15 de julio de 1883 es de espíritu liberal, recoge los hitos de la regulación septembrina y presenta mayor amplitud que el primer proyecto de Ley de 26 de abril de 1877, sobre asociaciones, dirigido a regular la situación de las asociaciones internacionales del tipo de la I.^a Internacional y particularmente a ésta⁴⁸³. Además, presenta un contenido contrario al Proyecto de 1877. Esta propuesta de Ley de 1883 prescinde de disposiciones de carácter preventivo, estableciendo en su artículo 19 que «no se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades, disposición alguna preventiva que se refiera a los derechos garantizados por la presente ley».

Sus disposiciones garantizan la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, además de regular el derecho de reunión en su artículo 9⁴⁸⁴ y de asociación para cualquiera de los fines de la vida humana, fundamentalmente en sus artículos 6, 7, 8, 10 y 11, además del ejercicio de todo culto.

El artículo 6 de la proposición insiste en el deber de poner en conocimiento de la autoridad gubernamental los reglamentos, estatutos o acuerdos por los que vaya a regirse la asociación, introduciendo un plazo de ocho días por lo menos, antes de ser constituida. Pasado este plazo, y ante el silencio administrativo, la asociación puede constituirse pero asumiendo su responsabilidad los posibles culpables de la ilicitud si los tribunales la declarasen, y manteniéndose constituida la asociación hasta recaer sentencia ejecutoria (artículos 7 y 8).

El artículo 10 de la proposición exige, que la asociación tenga por representante a persona residente en territorio español, y excluye de sus disposiciones a las sociedades

⁴⁸³ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 38. Este proyecto contiene una exposición de motivos que refleja el breve recorrido de la Primera Internacional, mencionando la suspensión de dicha sección en España, a raíz de las Cortes de 1871 y de los sucesos de la Comuna parisién exponiendo las consecuencias de este suceso sobre la clase obrera. El proyecto que consta de siete artículos, reproduce realmente la ley francesa contra los atentadores del orden social de 14 de mayo de 1872; vid. Proyecto de ley presentado al Congreso de Diputados el 26 de abril de 1877 (y reproducido en la sesión de 12 de abril de 1877), en VELLOSO JIMÉNEZ, M.^a L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., p. 619.

⁴⁸⁴ Las reuniones públicas de los asociados se rigen por la Ley de reuniones de 1880.

de crédito mercantiles e industriales, derivando su regulación a las leyes especiales (artículo 11)⁴⁸⁵.

Hasta el momento, al ejercicio del derecho de asociación no pueden oponérsele más limitaciones que las que establece el Código Penal «cuyos preceptos, además de garantizar la práctica del citado derecho, defienden suficientemente las prerrogativas del Estado y los atributos del poder público»⁴⁸⁶. Por ello, asimilado su límite, se continúa propugnando su respeto y la necesaria constitución de las asociaciones.

En 1886 y 1887 se presentan nuevas propuestas normativas que difieren del decreto de 1881, estableciendo un *sistema preventivo* frente al carácter represivo de éste. Se caracterizan porque: 1.º La entidad no puede constituirse hasta pasados veinte días desde la notificación realizada a los Tribunales, sobre su posible ilicitud; 2.º La autoridad administrativa puede suspender a las asociaciones por hechos delictivos o ilícitos; 3.º El Proyecto de 1881, respecto de la exclusiva competencia de los Tribunales, continúa imponiendo su criterio en materia de disolución por motivos de ilícito penal; y 4.º Se elimina la prohibición de las asociaciones extranjeras⁴⁸⁷.

El Proyecto liberal del Gobierno Sagasta, regulador del ejercicio del derecho de asociación, es modificado por la Comisión que elabora el Dictamen de 24 de febrero de 1887, que va a ser sometido a discusión parlamentaria, en lo que afecta a aspectos de este derecho como son: la constitución y el registro de las asociaciones; el funcionamiento de las entidades; la suspensión por vía gubernativa y judicial; y la disolución.

Podemos concluir añadiendo, que hasta el momento se confirma la principal y única figura o técnica utilizada a efectos de constatar la constitución de las asociaciones, es decir, aquella que consiste en poner en «conocimiento de la autoridad pertinente» los extremos que la ley exige. Sin embargo, es a partir de ahora, con la promulgación de la nueva ley de 1887, cuando el «registro» aparece como una figura jurídica capital en

⁴⁸⁵ Vid. Comentarios a este Proyecto de 1883, en VELLOSO JIMÉNEZ, M.^a L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., pp. 619 y ss.

⁴⁸⁶ Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 215.

⁴⁸⁷ Vid., descripción de estos Proyectos, en ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 211-7.

materia de asociaciones⁴⁸⁸. La autoridad llevará un registro propio para el control de las asociaciones, pudiendo exigirles el conocimiento de sus registros internos en materia de socios, responsables y contabilidad.

Este esquema afecta igualmente a las órdenes y congregaciones religiosas, que recurren al artículo 13 de la Constitución de 1876, a efectos de que se les reconozca el derecho de asociación. Ello se da, como hemos visto, en el contexto de un modelo de Estado confesional que tiene nuevamente por religión oficial la Católica, y que además consagra la tolerancia religiosa aceptando la libertad de cultos, lejos ya de una confesionalidad tradicional y excluyente propia y característica de la monarquía borbónica anterior a la Restauración. En este ámbito, estas órdenes y congregaciones religiosas ya no van a ser suprimidas por la Administración, como medida de control, sino que se acogen al sistema de autorización gubernativa o a la inscripción registral, típicos de la práctica administrativa común respecto de las asociaciones⁴⁸⁹.

El sistema de autorizaciones permite que se restablezcan en España la mayoría de las órdenes reconocidas por la Santa Sede, tal y como veremos, a propósito del análisis de la Ley de Asociaciones de 1887.

4. La Ley de Asociaciones de 1887:

La Ley de 1887, sobre asociaciones, es promulgada como régimen general o común a toda asociación para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo, o a cualquier otra de fin distinto que no tenga por objeto el lucro o la ganancia⁴⁹⁰. El Reglamento de esta Ley se promulga posteriormente, en 1923, y su vigencia se mantiene hasta 1931. Los preceptos de la Ley de 1887 desarrollan el artículo 13 de la Constitución de 1876, que reconoce el derecho de asociación de todo español «para los fines de la vida humana». La Ley de 1887 va a regular a lo largo de sus diecinueve artículos aspectos del derecho de asociación y de la vida asociativa, tales

⁴⁸⁸ La Ley general de Asociaciones de 1887 hace casi *automática* la inscripción en el Registro, vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 172; vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 299; vid. VELLOSO, M.^a L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., p. 622.

⁴⁸⁹ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 28.

⁴⁹⁰ *Gaceta de Madrid, de 12 de julio de 1887*; vid. Artículo 13 Constitución de 1876.

como la constitución y registro de las entidades; los fines y límites (suspensión y disolución); y, su funcionamiento (régimen interno, disciplina y reuniones).

El *sistema de constitución* establecido es el de «preaviso a la autoridad». Con ocho días de antelación a la constitución de una asociación o de su modificación, los socios-fundadores deben presentar al Gobernador de la Provincia los estatutos o reglamentos por los que se regirá la entidad, precisando su objeto y funcionamiento interno⁴⁹¹. Algunas posibilidades de la Ley, pueden describirse de la siguiente forma:

1.º La asociación puede constituirse si, después de haber aportado la documentación requerida a la autoridad competente, no le es devuelta en ocho días por falta de algún requisito legal.

2.º Si la asociación no cumple con las formalidades exigidas y ha sido constituida, el Gobernador puede impedir su funcionamiento y poner sus antecedentes a disposición del Juzgado correspondiente, al margen de lo previsto en el Código Penal.

3.º Si además de la lectura de los documentos se desprendieran indicios de ilicitud penal, el Gobernador remitirá informe al Juzgado competente, pudiendo la asociación constituirse o continuar con su actividad a menos que en el plazo de 20 días desde la suspensión gubernativa, ésta fuera confirmada por la autoridad judicial.

La ley fija los trámites obligatorios que permiten constituir una asociación formal, a través de la presentación de sus estatutos al gobernador civil de la localidad en el que tendrá su domicilio social. Sin embargo, es a partir de la inscripción de los datos de estas entidades que constan en un Registro especial de asociaciones, en cada Gobierno de provincia, cuando las asociaciones tienen existencia legal:

«En cada Gobierno se llevará un registro especial, en el cual se tomará razón de las asociaciones que tengan domicilio ó establecimiento en su territorio á medida que se

⁴⁹¹ Vid. Artículo 4; deben presentar dos ejemplares firmados de los estatutos, reglamentos, contratos o acuerdos por los que se regirá la entidad, constando: denominación original (en la provincia) y objeto, domicilio, forma de administración y gobierno, recursos y destino de los fondos sociales en caso de disolución. Uno de los ejemplares, firmado por el gobernador con sello del Gobierno de la provincia y fecha de recepción, le es devuelto a los interesados; después, la entidad ha de inscribirse en el Registro.

presenten las actas de constitución. Se consideran parte integrante del registro todos los documentos cuya presentación exige esta ley» (Artículo 7).

De esta manera, por un lado, la asociación es válida, el nacimiento del derecho de asociación no queda subordinado al momento de la inscripción registral. Y por otro, *su existencia legal* sí queda condicionada al hecho de su *registro*, así como que determinados efectos se produzcan sólo si la asociación está inscrita. Esta existencia legal viene acreditada por medio de certificados expedidos con relación al registro, según confirma el artículo 8, certificaciones que los presidentes o representantes de la asociación pueden exigir:

«La existencia legal de las asociaciones se acreditará con certificados expedidos con relación al registro, los cuales no podrán negarse á los directores, presidentes ó representantes de la asociación» (párr. 1.º. Artículo 8).

Los certificados los expide el Secretario del Gobierno civil con el visto bueno del Gobernador, con relación al asiento practicado en Registros y de la presentación del acta de constitución, previa instancia⁴⁹².

Aunque la notificación de la *constitución* y su *registro* resulta de obligatorio cumplimiento, aspiren las asociaciones o no, a gozar de personalidad jurídica, existe un supuesto de excepción registral en el que la asociación puede realizar sus *actividades de forma válida y con el debido reconocimiento legal sin previo registro*.

En el caso de que se deniegue la admisión de los documentos a trámite registral por la Administración, los interesados pueden levantar acta notarial de la negativa, que surte efectos desde la presentación y admisión de aquéllos. Ésta no deja de ser una garantía que evita la posible punición de aquella entidad, cuando por motivos extrajurídicos no haya obtenido la conformidad administrativa:

«En el caso de denegarse la admisión de los documentos á registro, los interesados podrán levantar acta notarial de la negativa, con inserción de los documentos, la cual acta surtirá los efectos de la presentación y admisión de los mismos» (párr. 6.º. Artículo 4).

⁴⁹² Vid. LÓPEZ, A., *Asociaciones Religiosas...*, op. cit., p. 12.

Transcurrido el plazo de ocho días, la asociación puede constituirse y desenvolverse normalmente conforme a sus propios estatutos, según establece el artículo 5 de esta Ley de 1887. Esta excepción transcurre en el tiempo que media entre el levantamiento del acta notarial y el momento en el que el gobernador civil de la localidad, a quien se presentaron los documentos firmados, considera (durante esos ocho días) que la asociación no reúne todos los requisitos exigidos en el artículo 4. En este caso, el gobernador indicará los errores y los devolverá en el plazo de ocho días, sin que pueda constituirse la asociación mientras no se subsanen⁴⁹³.

La importancia de los *fines asociativos* de las entidades aquí tratada reside en el hecho de su especialidad. Se admite la inscripción de las asociaciones, constituidas conforme a los requisitos que esta Ley establece (artículos 4 a 6), en un registro especial (artículo 7). Los registros especiales y su diversidad van haciendo acto de presencia a lo largo de la vigencia de la Ley de Asociaciones, imponiendo sus propios criterios de acceso. Estos registros se fundamentan en el obligatorio cumplimiento de una serie de requisitos específicos.

La Ley contempla una variedad de fines, estableciendo la singularidad que define a estas entidades, de la que deriva en algunos casos su especialidad. En el supuesto de las asociaciones religiosas implica tener que realizar algunos ajustes; por ejemplo, las *Congregaciones religiosas* no autorizadas por los artículos 29 y 30 del Concordato, están sujetas a la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, debiendo ser registradas en el Gobierno civil, conforme al artículo 7. Para dejar constancia de los colectivos a los que se están refiriendo estos preceptos, exponemos que el artículo 29 del Concordato de 1851 establece que:

«A fin de que en toda la península haya el número suficiente de ministros y operarios evangélicos de quienes puedan valerse los prelados para hacer misiones en los pueblos de su diócesis, auxiliar a los párrocos, asistir a los enfermos, y para obras de caridad y utilidad pública, el Gobierno de su Magestad, que se propone mejorar oportunamente los colegios de misiones para Ultramar, tomará, desde luego, las disposiciones convenientes para que se establezcan donde sea necesario, oyendo previamente, a los prelados diocesanos, casas y congregaciones religiosas de San

⁴⁹³ Vid. análisis de la Ley de 1887, en LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, op. cit., pp. 59-62; también, en OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 41.

Vicente de Paúl, San Felipe Neri y otra Orden de las aprobadas por la Santa Sede, las cuales servirán al propio tiempo de lugares de retiro para los eclesiásticos, para hacer ejercicios espirituales y para otros usos piadosos».

Y, el artículo 30 se pronuncia de la siguiente forma:

«Para que haya también casas religiosas de mujeres en las cuales puedan seguir su vocación las que sean llamadas a la vida contemplativa y a la activa de la asistencia de los enfermos, enseñanza de niñas y otras obras y ocupaciones tan piadosas como útiles a los pueblos, se conservará el Instituto de las Hijas de la Caridad, bajo la dirección de los clérigos de San Vicente de Paúl, procurando el Gobierno su fomento. [...] las casas de religiosas que a la vida contemplativa reúnen la educación y enseñanza de las niñas u otras obras de caridad. [...] los prelados, [...] propondrán las casas de religiosas en que convenga la admisión y profesión de novicias y los ejercicios de enseñanza o de caridad [...]».

La Ley de Asociaciones establece dos tipos de *límites* al ejercicio del derecho de asociación, que habilitan al Gobernador para poder impedir que la entidad funcione y celebren reuniones sus asociados, «poniendo los hechos en conocimiento del Juzgado de Instrucción correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su acuerdo» (artículo 3). Por una parte, no cumplir con los requisitos legales o formalidades de constitución que establece el artículo 4. Por otra, no prevenir de sus reuniones, en el sentido que la Ley vigente de 1880 establece.

La Ley garantiza, como principio general, la formación de todo tipo de asociaciones con el límite de su licitud penal, conforme a lo dispuesto en el Código Penal vigente de 1870 en la primera parte de su artículo 3. Sin embargo, y aquí surge contrariedad nuevamente, este Código considera ilícitas las asociaciones que por sus fines o circunstancias: 1.º Contradigan la moral pública⁴⁹⁴, y; 2.º Aquellas que tengan por objeto la comisión de una conducta tipificada como delito (artículo 198).

La *suspensión de sesiones y reuniones* es llevada a cabo por la autoridad gubernativa —que podrá personarse en el domicilio social en cualquier momento—,

⁴⁹⁴ El significado de «moral pública» en el terreno legal es interpretado, jurisprudencialmente, como «conformidad de las acciones del hombre con las leyes naturales y positivas. La moral pública es referente a las acciones que salen de la esfera privada y trascienden o afectan a los intereses generales de

cuando se cometa o se acuerde cometer en el contexto de reunión o sesión celebrada por la asociación, alguno de los actos tipificados como delito, desde el punto de vista penal. El gobernador provincial puede acordar fundadamente la *suspensión de las funciones de la asociación*, cuando de los acuerdos o de los actos de sus miembros se derivan indicios suficientes de ilicitud o de comisión de delitos. El conocimiento de los hechos y los responsables es puesto a disposición judicial en las veinticuatro horas siguientes. Sin embargo, queda sin efecto el acuerdo gubernativo si en veinte días la autoridad judicial no confirma nada (artículo 12 L. A.).

La *disolución* va a ser decretada únicamente por la autoridad judicial con arreglo a la ley. La sentencia dictada se encarga de declarar: 1.º La ilicitud de una asociación, conforme a lo previsto en la Ley penal; y 2.º La naturaleza delictual de los actos cometidos por los socios, en función de los medios proporcionados por la propia entidad.

De esta última situación se deriva la necesaria observación de la naturaleza y circunstancias del delito, la concurrencia de los medios empleados y la intervención de la asociación en el empleo de esos medios y en la ejecución de los hechos. Una vez recaída *sentencia firme de disolución*, no cabe constituir asociación con igual denominación que la ya disuelta.

Las sentencias o providencias que resuelven y acuerdan la disolución o la *suspensión de las funciones asociativas o su ineficacia* son trasladables en tres días, de la autoridad judicial al gobernador provincial (artículos 15 a 17 L. A.).

El marcado carácter preventivo del sistema que rige el derecho de asociación se pone de manifiesto fundamentalmente a través de la intervención administrativa en el *orden interno* de las asociaciones, a través de requisitos como:

1.º El obligado conocimiento del gobernador de la provincia de un registro de nombres y domicilios de asociados, con expresión de su posible cargo administrativo, ejecutivo o representativo dentro de la organización (nombramientos que han de constar

la sociedad», vid., Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero y 8 de octubre de 1884; vid., además *Códigos Penales Españoles (1822-1944)*..., op. cit., p. 554-5.

por escrito en los cinco días siguientes al día en que se elijan), que la asociación ha de facilitar y la autoridad podrá requerir.

2.º La presentación de un balance anual en el registro provincial. Los ingresos y los gastos han de figurar en uno o varios libros de contabilidad, con expresión de su procedencia e inversión, y bajo la responsabilidad de los cargos administrativos o representativos de la entidad.

3.º De tratarse de entidades benéficas o que destinan fondos al auxilio de sus propios asociados, u otras de similar fin, la contabilidad se llevará a cabo cada seis meses y se pondrá en conocimiento de los socios. Tras su formalización, ha de remitirse al gobierno provincial un ejemplar del libro que la justifica⁴⁹⁵, en el plazo de cinco días.

La transgresión de este cumplimiento implica una multa de cincuenta a ciento cincuenta pesetas, según establece el artículo 10 L. A., que conforma el *régimen disciplinario* de las asociaciones e impone el gobernador de la provincia a cada asociado que ejerza cargo de gobierno, con posibilidad de responsabilidad civil o criminal si fuese pertinente.

Las *reuniones asociativas* se acogen a lo establecido por la Ley de Reuniones Públicas de 15 de junio de 1880 que, en consonancia con el artículo 14 de la Constitución, establece las condiciones en que ha de ejercitarse por los españoles el derecho de reunión. Conforme al artículo 9 L. A. de 1887, se trata de reuniones generales que celebran o promueven las asociaciones, cuando puedan verificarse fuera del local de la asociación o en otros días distintos que los designados en los estatutos o acuerdos comunicados a la autoridad; o vengan referidos respecto de asuntos extraños a los fines de aquélla; o se permita la asistencia a personas que no pertenezcan a la misma.

⁴⁹⁵ En el caso de la sociedad benéfica de tipo Fundación (vid. Sentencia de 25 de enero de 1897), comprendida en el artículo 8 de la *Instrucción de 27 de abril de 1875*, no existe obligación de rendir cuentas de forma regular y periódica, en aquellos casos en los que el fundador ha relevado a sus patronos o administradores de la presentación de aquéllas; pero sí, la obligación de justificar el cumplimiento de los cargos de la fundación, siempre que sean requeridos por la Autoridad competente. No hay, por tanto, obligación de hacer presupuestos ni rendir cuentas al Gobierno (vid. Artículo 22, *Ley de 26 de marzo de 1900*), ni de decirle cuáles son los bienes que posee (que ha de permanecer al margen del funcionamiento interno de la entidad y del uso de éstos).

La Ley de Reuniones públicas, de 22 de junio de 1864, entiende como *reunión pública*, en su artículo 2, aquella que conste de más de veinte personas y haya de celebrarse en edificio donde no tengan su domicilio habitual los que la convoquen. No están sujetas a esta Ley: las procesiones del culto católico; las reuniones del mismo culto y las de los demás cultos tolerados que tengan lugar en cementerios o templos; y las que verifiquen las asociaciones autorizadas con arreglo a sus propios estatutos aprobados por la Autoridad. Ésta también podrá disolver cualquier otra reunión política o religiosa, mediando dos avisos previos por parte de aquélla, si de ella puede derivarse perturbación para el orden público (artículo 5). El Gobierno puede prohibirlas discrecionalmente «cuando no inspiren seguridad por sus tendencias o por las circunstancias en que el país se encuentre al ser convocadas»⁴⁹⁶.

La defensa del *Orden Público* es garantizada por la autoridad, que tiene la obligación de dar cuenta de esas medidas, con celeridad, al Gobierno. La formalidad es escrita, está firmada (en papel del sello 11.º) según su artículo 1, cuando la reunión haya de ser pública (con expresión del objeto, lugar, día y hora, y ha de ponerse en conocimiento del gobernador civil en la provincia y de la autoridad local en el resto de poblaciones. Esto último ha de hacerse aún en el caso en que el evento llegara a cambiarse por otro, veinticuatro horas antes de su celebración o sesión respectiva. Sin embargo, existe verdadera imposibilidad de exigir las responsabilidades que establece el artículo 190 del Código Penal de 1870 a una asociación no constituida, aún cuando se hubieran entregado sus estatutos o reglamentos en el Gobierno de la provincia⁴⁹⁷.

Las líneas generales de la Ley de Asociaciones de 1887 (L.A.) pueden ser sintetizadas en los siguiente puntos: 1.º Régimen general de carácter preventivo; 2.º Constitución de la asociación mediante preaviso a la autoridad; 3.º Inscripción registral obligatoria a efectos de existencia legal; 4.º Régimen de excepción al sistema obligatorio de constitución y registro en caso de denegación de la inscripción (artículo 4 L.A.); 5.º Limitación penal al ejercicio del derecho de asociación en los casos de incumplimiento de los requisitos legales, y no prevención de las reuniones; 6.º Competencia Administrativa en materia de suspensión de las sesiones y reuniones asociativas, previa confirmación judicial en caso de suspensión de funciones

⁴⁹⁶ Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 111.

⁴⁹⁷ Vid. LÓPEZ, A., *Asociaciones Religiosas: Derecho de Asociación...*, op. cit., p. 39.

asociativas; y 7.º Competencia judicial en materia de disolución por ilicitud de la asociación, o naturaleza delictual de sus actos.

No podemos concluir este epígrafe sin apuntar, a efectos de poder extendernos más sobre este tema en el que pasará a exponerse a continuación, que en los «fines asociativos» radica el hecho de la especialidad; y de ahí que se entienda que es el registro con criterios de acceso propios y específicos, la figura a través de la cual estas entidades obtienen la correspondiente personalidad jurídica.

Las congregaciones no autorizadas por el Concordato de 1851 (artículos 29 y 30) se someten a las formalidades y requisitos del Derecho común, y al registro general de asociaciones. Y las comunidades protestantes y asociaciones de laicos católicos son las que recurren al artículo 13 de la Constitución de 1876 para que les sea reconocido el derecho de asociación; precepto que es desarrollado por la Ley de 1887. Estos colectivos se someten a la Ley, inscribiéndose en el registro de los gobiernos provinciales para adquirir la correspondiente personalidad jurídica. En este sentido cabe decir que el derecho de asociarse que la Constitución de 1869 reconocía en su artículo 17 no llevaba implícito el control estatal, en base a la naturaleza del propio derecho y porque no se establecía como un mecanismo jurídico en este momento histórico⁴⁹⁸.

Asimismo, en la Restauración, las órdenes religiosas no se someten al régimen común, para evitar una posible influencia estatal sobre temas que sólo afectan al ámbito religioso. Sin embargo, sin quedar incluidas en el ámbito de la Ley de 1887, sí se les reconoce el derecho de asociación sin ser asociaciones civiles a todos los efectos, llegándose a constituir en base al Concordato de 1851 y a los fines asociativos del artículo 13 de la Constitución de 1876.

5. La situación legal de los grupos ideológicos y religiosos entre 1887-1923:

El hecho de incluir aquí un epígrafe centrado en la situación legal general, que llega a darse en torno a los derechos de libertad de conciencia y asociación; no es otro, que el de reflejar que las nuevas preocupaciones que motiva el derecho de asociación con el

⁴⁹⁸ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación...*, op. cit., p. 300.

cambio de siglo se ven manifestadas, principalmente, en el derecho de asociación política y religiosa. Se trata de un período de trasiego legal, en lo que respecta a la exposición de este derecho dentro de nuestro estudio, que no resulta fácil obviar si pretendemos una secuencia normativa de la interrelación de los derechos de libertad de conciencia y asociación, y su análisis.

Por ello, cabe exponer que «la persecución religiosa en Francia motivó una emigración masiva del clero francés y una orden de 19 de septiembre de 1901 exige que todas las asociaciones religiosas y políticas se sujeten a la ley. Con posterioridad, el 4 de septiembre de 1910, la llamada *ley del candado* prohíbe o limita la autorización de crear nuevas órdenes religiosas, especialmente aquellas en que dos tercios de los miembros sean extranjeros; la ley llegó finalmente al compromiso de limitarla a una vigencia de dos años»⁴⁹⁹.

La Constitución de 1876 y la Ley de Asociaciones de 1887 habían contribuido de manera específica a delimitar la normativa por la que van a regularse asociaciones de carácter político y religioso, conformando lo que serán sus regímenes. El régimen jurídico de las asociaciones es contemplado desde dos perspectivas: una *común* y otra *especial*. Este es el motivo de que nos detengamos para realizar un examen más pormenorizado de este fenómeno.

La creación de un estatuto específico para las asociaciones con la nueva Ley de 1887, supone la uniformidad de las condiciones asociativas que pasan a ser reguladas por vía legal. Ello no elide el hecho de que existan otras leyes que regulan determinadas asociaciones por razón de sus fines que, con carácter específico, constituyen un Derecho especial que es suplido, en su defecto, por el Derecho general o común.

Las asociaciones de laicos católicos con fines religiosos y las comunidades protestantes —tal y como se nos anticipó en el epígrafe anterior, a la hora de precisar el alcance de la Ley de 1887— se acogen a la Ley de Asociaciones con la finalidad de poder inscribirse en el registro de los gobiernos provinciales y, de este modo, ser reconocidas legalmente, conforme a los artículos 7 y 8 L. A; pero el concepto de

⁴⁹⁹ vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución...*, op. cit., p. 172; vid., además, VELLOSO, M.^a L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación...», op. cit., pp. 630-8.

«asociación católica» está excluyendo, en base a la interpretación que se hace durante este período histórico del Concordato de 1851, a las órdenes y congregaciones religiosas.

El motivo de tal exclusión es, concretamente, que las entidades hayan sido autorizadas por este Concordato⁵⁰⁰. El resto de las asociaciones católicas, «los Círculos católicos para jóvenes u obreros, las sociedades particulares para el sostenimiento de escuelas católicas, los patronatos o asilos de carácter benéfico o religioso, fundados por particulares o sociedades seculares, y muchas de las Congregaciones piadosas en tanto que la autoridad eclesiástica no las hubiere reglamentado y erigido canónicamente»⁵⁰¹, se hallan sometidas a las formalidades y requisitos de la Ley de Asociaciones⁵⁰².

Desde 1877 las órdenes religiosas se rigen por otro mecanismo de reconocimiento legal, y hasta 1901 así seguirá siendo, a pesar de que de una forma puntual puedan someterse temporalmente a la Ley general de Asociaciones hasta que, como ya se ha advertido, son resueltos los trámites de la erección o aprobación canónica⁵⁰³. Este procedimiento de reconocimiento es el de las *autorizaciones gubernamentales*, que López-Sidro expone como práctica administrativa habitual y sencilla desde el comienzo de la Restauración⁵⁰⁴, permitiendo hasta principios del siglo XX, la instalación o restablecimiento de todas las órdenes religiosas que la Santa Sede reconoce.

La solicitud de autorización de las congregaciones y órdenes religiosas debe incluir los informes favorables del Obispo y del Gobernador de la Provincia, encargado éste último de observar si en el orden externo de la entidad peticionaria hay indicios de oposición al Ordenamiento jurídico, y de valorar el informe que garantiza la moralidad del orden interno de la entidad religiosa. Los dos informes favorables son requisitos

⁵⁰⁰ Vid. Repertorio alfabético de anotaciones y concordancias, en LÓPEZ, A., *Asociaciones Religiosas...*, op. cit., pp. 24 y ss.; vid. algunas precisiones sobre *Asociaciones concordadas*, como organismos religiosos comprendidos en el Concordato (Abadías; Colegiatas; Cabildos eclesiásticos; Congregaciones; Órdenes militares; Parroquias; Seminarios; Sínodos provinciales y Tribunal de la Nunciatura); pueden verse en op. cit., pp. 24, 28-33, 38-9.

⁵⁰¹ BUITRAGO Y HERNÁNDEZ, J., *Las órdenes religiosas y los religiosos. Estudio jurídico sobre su existencia legal y capacidad civil en España*, Adolfo R. de Castroviejo, Madrid, 1901, p. 179.

⁵⁰² *Ibidem*.

⁵⁰³ Este es el caso de los Terciarios Capuchinos y San Pedro Ad Víncula de Gracia, que en espera de la erección o aprobación canónica, viven como «asociaciones de católicos»; vid. BUITRAGO Y HERNÁNDEZ, J., *Las órdenes religiosas y los religiosos...*, op. cit. p. 183.

⁵⁰⁴ Vid. *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., pp. 33, 37 y 41.

ineludibles para la autorización de la entidad religiosa. Los expedientes de estas órdenes religiosas se ubican en el Archivo del Ministerio de Gracia y Justicia⁵⁰⁵.

Puesto que estas autorizaciones van a llevar a los Institutos religiosos a dirigirse al Ministerio de Gracia y Justicia, las órdenes religiosas que los artículos 29 y 30 del Concordato de 1851 contemplan, también solicitan a este Ministerio su condición como tales entidades y el reconocimiento de su existencia legal, sin previa autorización. Sin embargo, ya en el siglo XX, recordemos que la Ley de Asociaciones de 1887 pretende someter bajo su régimen, a lo largo de su vigencia, a las asociaciones para fines religiosos.

Estas entidades deben ser registradas en el Gobierno civil conforme al artículo 7 L. A., esto incluye a las Congregaciones religiosas no autorizadas por los artículos 29 y 30 del Concordato de 1851. Se exceptúan, por tanto, las pertenecientes a la Iglesia católica (artículo 2.1.º L. A.), que el Concordato autoriza en España y conforma como entes especiales, así como los institutos o corporaciones que se rijan por leyes especiales.

De este modo, el artículo 2.1.º L. A. precisa que «las demás asociaciones religiosas se regirán por esta ley aunque debiendo acomodarse en sus actos, las no católicas, a los límites señalados por el artículo 11 de la Constitución del Estado». Estos límites se refieren al «respeto debido a la moral cristiana» (artículo 11, párrafo 2.º) y a la prohibición de celebrar «otras ceremonias» o «manifestaciones públicas» distintas a las de la «Religión del Estado» (artículo 11, párrafo 3.º) o Confesión católica (a la que el Estado mantiene su culto y sus ministros).

Conviene detenerse en algunos aspectos del derecho de asociación antes de pasar a desarrollar la normativa específicamente pensada y promulgada para el caso de las asociaciones religiosas y políticas. Esta conveniencia se basa en la relevancia que tienen algunos preceptos de la Ley de Asociaciones a la hora de ser aplicados. Este es el caso del carácter imperativo del artículo 4.º L. A.

En materia de inscripción registral, ya hemos adelantado al explicar la Ley de 1887, que «se consideran parte integrante del registro todos los documentos cuya presentación

⁵⁰⁵ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 34.

exige esta ley» (artículo 7), esto incluye al «acta de constitución» y a los «estatutos» (reglamentos, contratos o acuerdos por los que se registrará la asociación). Las asociaciones que desean inscribirse han de cumplir previamente con los requisitos exigidos en el artículo 4.1.º, que consisten en expresar con claridad en los estatutos: 1.º La denominación de la asociación; 2.º El objeto que persigue; 3.º El domicilio; 4.º La forma de administración o gobierno; 5.º Los recursos económicos presentes o los previstos para atender sus gastos; y 6.º La aplicación que hubiera de darse al patrimonio social, en caso de disolución.

La Ley de Asociaciones de 1887 se limita a expresar el hecho de que la existencia legal de las asociaciones se vincule al registro o inscripción registral. En ningún momento se hace depender el nacimiento del derecho de asociación de su inscripción en el Registro. Por lo tanto, si la entidad decide no acceder a su inscripción, lo único que verá pospuesta será la «eficacia de alguno de los derechos» conexos al ejercicio del derecho de asociación. El Registro se encarga de declarar únicamente que la asociación existe, puesto que esta entidad ha sido constituida con carácter previo al acto de su inscripción registral.

La Administración interviene en el proceso de inscripción registral con tres finalidades que consisten en: 1.º Examinar, a modo de verificación estrictamente formal, si los estatutos cumplen los requisitos del artículo 4.6.º L. A., lo contrario implica la devolución de los mismos a la entidad; 2.º Calificar, una vez admitidos los documentos, su contenido y posibilitar que se subsane cualquier error inadvertido, en el plazo de ocho días (artículo 6.1.º L. A.); y 3.º Calificar sobre la licitud de los fines de la asociación (artículo 6.2.º L. A.).

Lo que está previsto en esta ley es de obligado cumplimiento por parte de las asociaciones que ya existen y ello incluye tener que aportar al Registro, además del acta de constitución y los estatutos, los siguientes documentos: 1.º Dos ejemplares de los acuerdos adoptados que reflejen modificación en los estatutos (artículo 4.3.º L. A.); 2.º Las incidencias de cambio de domicilio de la asociación (artículo 4.5.º L. A.); y 3.º el balance general de cuentas anual (artículo 10.3.º L. A.) o semestral en asociaciones con fines benéficos, de instrucción, etc. (artículo 11).

Es preciso recordar que el Gobierno civil de cada provincia, en la que se decida constituir una sucursal de la asociación, es la instancia competente para conocer de todos los aspectos que se han ido exponiendo (artículo 4.2.º L. A.).

El proceso de regularización de las asociaciones religiosas va a verse quebrado por el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901⁵⁰⁶. Uno de sus primeros objetivos consiste en evitar el movimiento de religiosos procedentes de Francia y Portugal; el segundo, consiste en someter a las órdenes religiosas a la Ley común sobre asociaciones⁵⁰⁷. Este Real Decreto otorga a las asociaciones —principalmente para fines religiosos y políticos, que no hayan cumplido con las formalidades necesarias que la Ley de 1887 establece en sus artículos 4, 9, 10 y 11—, un plazo de seis meses para que puedan formalizar su situación conforme a lo dispuesto en los artículos 1 (fines asociativos) y 2 (ámbito de aplicación). Estas disposiciones se formulan para los partidos políticos y las asociaciones religiosas que, desde un punto de vista administrativo, se consideran como asociaciones sometidas plenamente a esta Ley.

Recordemos a qué se refiere cada precepto, no cumplido por estas entidades, de la Ley de Asociaciones de 1887:

1.º El artículo 4 recoge las formalidades y requisitos de constitución y puesta en conocimiento del Gobernador de la provincia de la existencia de la entidad.

2.º El artículo 9 formula el deber de dar a conocer al Gobernador y a las autoridades locales sobre la celebración de sesiones o reuniones generales.

3.º El artículo 10 plantea varias exigencias relacionadas con la obligación de que las asociaciones lleven un registro de asociados (y si ejercen cargo de administración, gobierno o representación); uno o varios libros de contabilidad de ingresos y gastos (su procedencia e inversión); y un balance general anual de cuentas.

4.º El artículo 11 prevé la formalización semestral de cuentas de los ingresos y de los gastos, en el caso de las «asociaciones que recauden o distribuyan fondos con

⁵⁰⁶ *Gaceta de Madrid, de 20 de septiembre de 1901.*

⁵⁰⁷ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 47.

destino al socorro o auxilio de los asociados, o a fines de beneficencia, instrucción u otros análogos».

La Exposición de Motivos (E.M.) del Real Decreto de 1901 pone de manifiesto que la Ley de Asociaciones exige a las entidades religiosas y políticas su inscripción en el registro de asociaciones del Gobierno de la provincia donde estuvieran radicadas, a efectos de poder ser fiscalizadas.

La remisión, concretamente al precepto 3.º de la Ley, en materia de inscripción y de sanciones, es clara. Se exigen los mismos requisitos a las asociaciones de nueva creación y se impide la permisividad, por parte de las autoridades competentes, del funcionamiento de asociaciones no inscritas (artículo 2 del Real Decreto). Sin embargo, las órdenes religiosas no van a querer cumplir el requisito de la inscripción en los registros de los gobiernos provinciales y el objetivo de la norma, sin eficacia práctica, fracasa.

El formulismo político, el control de los entes y la mera publicidad son las notas de este registro, que carece de efectos constitutivos a tenor de la exposición que López-Sidro⁵⁰⁸ realiza sobre el tema.

Las jerarquías eclesiásticas pretenden formalizar la excepción que contempla el Real Decreto de 1901 al resto de órdenes religiosas, pero la Real Orden de 9 de abril de 1902⁵⁰⁹ establece un trato diferente en función de las distintas agrupaciones: 1.º Asociaciones y congregaciones laicas fundadas o establecidas con carácter religioso, que no hubiesen cumplido los requisitos de la ley de asociaciones; 2.º Asociaciones y congregaciones religiosas de carácter regular o monástico, fundadas o establecidas, que hayan obtenido previa autorización por el Gobierno para su constitución o establecimiento; y 3.º Asociaciones o congregaciones religiosas de carácter regular o monástico fundadas o establecidas, sin previa autorización del Gobierno⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

⁵⁰⁹ El Ministro de la Gobernación declara, que las órdenes religiosas no tienen lugar en la Ley de Asociaciones vigentes por ser parte de la Iglesia, y que este punto no puede tocarse sin concordarlo con la Santa Sede, viniéndolo así a confirmar el Gobierno con la publicación de la Real Orden citada; *Diario de Sesiones del Congreso, de 11 de abril de 1902*; vid. LÓPEZ, A., *Asociaciones Religiosas...*, op. cit., p. 35.

⁵¹⁰ Dictada para cumplimiento del R.D. 19 septiembre 1901; *Gaceta de Madrid, de 10 de abril de 1902*.

A las asociaciones y congregaciones *laicas fundadas sin los requisitos de la Ley de Asociaciones de 1887*, se les exige sujeción a la ley de asociaciones sin dilación de ningún género; comenzando por inscribirse en el registro especial a que se refiere el artículo 7 L. A. En caso contrario, tienen aplicación las disposiciones coercitivas que esta ley establece, puesto que las citadas entidades carecerían de existencia legal.

Respecto de las asociaciones y congregaciones *religiosas regulares autorizadas*, éstas han de exhibir el documento original por el que se concede la autorización de su fundación, procediendo a inscribirlo con carácter provisional en el libro a que se refiere el artículo 2 L. A.

Por último, las asociaciones y congregaciones *religiosas regulares no autorizadas* han de suscribirse en el ya citado registro especial, que prescribe el artículo 7 L. A., exhibiendo su aprobación canónica por parte de la autoridad eclesiástica; y un listado que refleje su personal componente con expresión del cargo, autoridad o administración que ejercitan y sí han recibido las órdenes sagradas.

La Constitución de 1876 mantiene la continuidad formal entre la monarquía de Alfonso XIII y la Restauración, dentro del ámbito discontinuo del entramado político, las circunstancias sociales y el ambiente ideológico que componen este momento⁵¹¹; cuando se aprueba un Convenio entre el Papa Pío X y Alfonso XIII, el 19 de junio de 1904⁵¹², respecto de la situación jurídica de las órdenes religiosas en una España confesional que no excluye el ejercicio de otros cultos «salvo el respeto debido a la moral cristiana» (artículo 11 Constitución de 1876). Y que, además, mantiene el culto de la Iglesia católica. De este modo queda dibujado el modelo de Estado y las relaciones Estado-Iglesia, en este momento histórico.

Este acuerdo pretende dar estabilidad legal a las órdenes religiosas «optando por autorizarlas todas con un mínimo control administrativo, y acabando con las

⁵¹¹ Entre estos factores destacan las características de esta monarquía teñidas por el deseo del Gobierno de una mayor independencia y autonomía, y por la conciencia de la jefatura suprema del ejército; el desarrollo de dos procesos paralelos en el marco de los partidos políticos: por un lado, la descomposición del sistema canovista (o monarquía parlamentaria. Constitución 1876) y, por otro lado, la configuración política definitiva de las nuevas fuerzas sociales del país (crisis de los partidos políticos liberal y conservador, y del bipartidismo frente al nuevo pluripartidismo o las nuevas generaciones de políticos).

⁵¹² *Gaceta de Madrid, de 23 de junio de 1904.*

complicadas distinciones entre órdenes concordadas, autorizadas y meramente toleradas»⁵¹³. En su artículo 8 se equiparan órdenes y congregaciones religiosas con asociaciones para fines religiosos (cuyos individuos estén vinculados profesionalmente para estos fines, haciendo vida comunitaria), definiendo de forma negativa las asociaciones con fines religiosos y siendo éstas sometidas al Derecho común de asociaciones. Este Convenio acaba constituyendo la antesala de un futuro registro de asociaciones de carácter especial, frustrado nuevamente con los proyectos de 1911 (de Canalejas), sobre asociaciones. Porque hasta la Segunda República, va a seguir siendo la provisional Real Orden de 9 de abril de 1902, es decir, la inscripción en el registro de los gobiernos civiles de las autorizaciones dadas a las órdenes religiosas, la normativa que rija en materia de asociacionismo religioso en nuestro país.

El convenio de 1904 entre la Santa Sede y el Estado español va a ser un pacto frustrado al carecer del apoyo suficiente por parte del Congreso, coincidiendo con el fracaso de la política del conservador Maura.

El Proyecto liberal, de 28 de marzo de 1906 se inspira en la Ley de 1887 y pretende regular las asociaciones en términos generales, siguiendo el ejemplo de leyes como la francesa de 1 de julio de 1901, a partir de nuestra legislación sobre la materia y poniendo sus disposiciones a merced de estas entidades⁵¹⁴.

Las asociaciones religiosas son el elemento impulsor de este proyecto, que quedan justificadas en su Preámbulo en lo que respecta a las «reglas que el Gobierno cree de absoluta necesidad en defensa de los supremos intereses del Estado». Para ello se utilizan razonamientos de índole histórica que concluyen con una cita de Cánovas, ratificando esta justificación: «cuestión de regalía y cuestión de soberanía son inseparables». Las disposiciones adicionales y transitorias establecen el principio de respeto para las dos órdenes autorizadas por el Concordato de 1851⁵¹⁵, y para una tercera en el caso de llegar a un acuerdo con el Vaticano. Las demás no se consideran

⁵¹³ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades...*, op. cit., p. 53.

⁵¹⁴ El preámbulo del Proyecto cita las legislaciones de Alemania, Inglaterra, Francia, Bélgica, Estados Unidos, Italia y Suiza, que «sin exceptuar una sola, regulan y condicionan el derecho de asociación», vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 258; CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 302 y ss.

⁵¹⁵ Recordemos que el artículo 29 del Concordato autorizaba en España el establecimiento de las Congregaciones de San Vicente de Paúl y de San Felipe Neri.

objeto de privilegio o de excepción en el Derecho español, sino que —tal y como se ha advertido— son autorizadas por el Estado y sometidas a su normativa general.

El hecho de que el eje de este proyecto gravite en torno a las entidades religiosas provoca, según aporta Sánchez Rojas, una polarización extrema de las opiniones incluso dentro del propio Partido liberal, que corta el avance de los debates parlamentarios para su aprobación. Aunque, también se recogen algunas opiniones interesantes sobre el alcance del proyecto, sobre el ejercicio del derecho político de asociación⁵¹⁶.

En el artículo 1 del proyecto se define el concepto de asociación, identificando como sus componentes la pluralidad de personas que integran esta entidad, y las notas de permanencia, actividad y finalidad no lucrativa. En el artículo 2 se formula un catálogo de asociaciones ilícitas en función de su objeto, finalidad y medios empleados; coincidiendo con los supuestos establecidos en el Código Penal de 1870 («asociaciones contrarias a la moral pública» y «asociaciones que tengan por objeto la comisión de delitos»), pero ampliando a aquellas que «contraríen las leyes», «las buenas costumbres», y «tengan por fin atacar la integridad del territorio nacional».

El proyecto incide además en tres criterios distintos en función del presupuesto y patrimonio de la entidad y su carácter religioso o laico, para poder constituir una asociación. Estos aspectos sientan las premisas que establecen una discriminación de las asociaciones, precisamente en función de su presupuesto, su patrimonio y sus fines, que el proyecto constata como fines no lucrativos⁵¹⁷, favoreciendo el establecimiento de regímenes específicos.

Las muchas peculiaridades de la estructura, y sobre todo de los fines diversos que pueden revestir las asociaciones, llevan a la pretensión del legislador a establecer regímenes específicos distintos desglosados del régimen general de asociaciones⁵¹⁸.

⁵¹⁶ ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., p. 263.

⁵¹⁷ Siguen vigentes los requisitos de la Ley de 1887 para las asociaciones cuya dotación económica no exceda de cierta cantidad (ninguna asociación puede poseer más bienes que los indispensables para el cumplimiento de sus fines), en caso contrario, se necesita la aprobación del Gobierno que fija el máximo de recursos. La denuncia del incumplimiento de esta Ley puede proceder de cualquier autoridad o de un ciudadano, si bien la autoridad competente puede actuar de oficio. Por otra parte, las asociaciones de carácter religioso, exceptuando las dos señaladas por el Concordato, han de ser autorizadas mediante ley; vid. CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 302 y ss.

⁵¹⁸ VELLOSO, M.^a L., «Los orígenes constitucionales...», op. cit., pp. 621 y 626.

Las asociaciones tienen capacidad civil independiente de la de sus asociados (comparecer en juicio, adquirir, poseer y administrar bienes) conforme al artículo 4, que, también diferencia las entidades que han de limitar su capacidad civil a bienes y recursos procedentes de las cuotas de sus socios, del local social e inmuebles adscritos al cumplimiento de un fin estatutario; de aquellas otras entidades cuya personalidad jurídica es extensible a más bienes y recursos de los expresados.

La constitución del primer tipo de asociaciones, esto es, aquellas que tienen delimitada la capacidad a sus propios bienes y recursos, estaría sujeta a las normas generales que la Ley de 1887 establece en sus artículos 3 y 6. La diferencia entre ambas normas reside en el procedimiento de constitución, puesto que transcurrido el plazo de ocho días desde la presentación de los estatutos, si no existe pronunciamiento al respecto por parte de la autoridad, la asociación puede constituirse notificándolo (a menos que, por su naturaleza, requiera autorización por Ley o Real Decreto).

En cuanto a la segunda modalidad de asociaciones, de mayor capacidad civil, cabe decir que éstas han de solicitar la aprobación de su constitución al Gobierno, que es quien fija el máximo de bienes y recursos que puede tener la entidad. El artículo 14 prohíbe poseer más inmuebles que los necesarios destinados al fin fijado estatutariamente. De contravenirse esta disposición, los gobernadores civiles están facultados para instruir expediente de oficio o a instancia de parte.

Dentro de este marco, se establece un Registro de Asociaciones de caracteres similares a lo establecido en la ley de 1887.

En lo que respecta a personalidad jurídica, se mantiene la idea de que las personas jurídicas son creaciones del Estado que él mismo reconoce y, a la vez, garantiza⁵¹⁹; además de reconocer el derecho del ciudadano a separarse de la asociación, no concediendo protección jurídica sobre cualquiera de los derechos renunciados.

El proyecto de 1906 había reunido como caracteres más relevantes, desde el punto de vista de las asociaciones de carácter político, la facultad del Gobierno para decretar

⁵¹⁹ Vid. discusiones sobre este aspecto del derecho de asociación, en *Diario de Sesiones del Congreso*, de 10 de noviembre y 10 de diciembre de 1906.

la suspensión de las asociaciones «cualquiera que haya sido la forma de su constitución, por acuerdo del Consejo de Ministros», por causas de orden público o de seguridad del Estado; y la disolución, por parte de los Tribunales de justicia (artículo 9).

La excepción tiene lugar con respecto a las asociaciones religiosas «compuestas en todo o en parte por extranjeros o aquellas que, aún cuando fuesen nacionales, estuvieran dirigidas por extranjeros o cuya dirección suprema residiera fuera del Reino» (artículo 22). Así, quedan sometidas a la autoridad del Gobierno, que puede suspender o disolver, previo informe del Consejo del Estado, y mediante el acuerdo del Consejo de Ministros.

Las Reales Órdenes de 30 de mayo y 10 de junio de 1910, así como la polémica «Ley del Candado» de 27 de diciembre de 1910⁵²⁰ son normas dictadas en el Gobierno de Canalejas. El espíritu de estas normas reside en crear un estatuto jurídico concluyente respecto de las asociaciones religiosas —aspiración que no se llega a cumplir—. El proyecto de la última Ley prohíbe la residencia en el país de nuevas órdenes religiosas por espacio de dos años, sin autorización del Ministerio de Gracia y Justicia.

El Proyecto de Ley de Asociaciones, de 8 de mayo de 1911, impulsado por Canalejas, tiene como objetivo el desarrollo de los artículos 13 y 14 de la Constitución de 1876. Se centra en una variedad de asociaciones, entre ellas, las asociaciones religiosas —de cuya polémica es fiel reflejo—; las asociaciones de funcionarios; las asociaciones para la defensa de intereses económicos profesionales; y las asociaciones políticas. Este proyecto pretende ser el más liberal de los proyectos de ley de asociaciones, conduciendo a asociaciones laicas y religiosas hacia la regulación por un Derecho común. Con esta finalidad, el proyecto rechaza cualquier privilegio así como cualquier medida de persecución o proscripción. Ello se traduce en varios aspectos que son: 1.º La ausencia del reconocimiento jurídico de la capacidad de obligar que tienen los votos religiosos; 2.º La sumisión a cualquier norma establecida en territorio nacional (impuestos, tasas abonables por mantenimiento de comercio o industria); 3.º Las dependencias de la asociación y, aquellas que estén dedicadas a la enseñanza, exteriores al ámbito de la clausura; y 4.º La sujeción a la ley de todas las entidades, con excepción de las concordadas (ya aludidas).

⁵²⁰ *Gaceta de Madrid de 31 de mayo, 11 de junio y 28 de diciembre de 1910, respectivamente.*

El proyecto modifica la definición del derecho de asociación, propuesta por el Proyecto de 1906, comprendiendo también su aspecto político. En su contenido se amplía el catálogo de asociaciones ilícitas contempladas en el Código Penal de 1870, la Ley de 1887 y el Proyecto de 1906; y, en continuidad con la Ley de 1887, se mantienen en vigor las normas que propician las facultades atribuidas a la autoridad gubernativa en materia de suspensión (es decir, en lo que respecta a sesiones o reuniones ilícitas o con pretensión de serlo, funciones asociativas delictivas y asociaciones ilícitas del artículo 17).

El juez mantiene como facultad la posibilidad de suspender las asociaciones, desde el momento en que se halla dictado auto de procesamiento por el delito que causa tal suspensión. Así como la exclusividad de la competencia judicial en materia de disolución, para dictar resoluciones que consideran ilícita una asociación (es decir, en el caso de que estas sentencias se emitan en referencia a delitos cometidos en cumplimiento de los acuerdos asociativos; y dictadas contra los asociados por delitos cometidos por los medios proporcionados por la propia asociación). La excepción radica en el caso de disolución de asociaciones extranjeras.

Por otra parte, el «orden público» es junto a la moral y las leyes un nuevo criterio de ilicitud; del mismo modo que lo son el incumplimiento de los preceptos de este proyecto y la persecución o realización pública o clandestina de un «fin contrario a sus estatutos o no determinado taxativamente en ellos» (artículo 17).

Recapitulando, podemos decir que entre 1887 y 1923 se origina una extensa producción normativa que no llega a ver la luz de su promulgación. Si tenemos que realizar una valoración de estas normas, ésta debe hacerse en términos de pretensiones y aportaciones puesto que, en suma, es lo que los grupos religiosos y políticos logran con ellas. Partimos de un sistema inicial de «autorizaciones gubernamentales» como práctica administrativa habitual y sencilla desde el comienzo de la Restauración hasta principios del siglo XX, para concluir con el Proyecto de Ley de Asociaciones de 1911, que conduce a las asociaciones laicas y religiosas hacia su regulación por el Derecho común. Sin el resultado pretendido por las Reales Órdenes de 30 de mayo y 10 de junio de 1910, así como la polémica «Ley del Candado» de 27 de diciembre de 1910, de crear un estatuto jurídico concluyente respecto de las asociaciones religiosas.

En un primer momento, la fundación o restitución de todas las órdenes religiosas que la Santa Sede reconoce, requiere previos informes favorables del Obispo y del Gobernador de la Provincia que reconocen su aptitud para poder incorporarse al Ordenamiento jurídico. Sin embargo, en el siglo XX, se mantiene la pretensión de someter al régimen de la Ley de 1887 a las *asociaciones para fines religiosos*, que deben ser registradas en el Gobierno civil conforme al artículo 7 L.A. excepto las pertenecientes a la Iglesia católica (artículo 2.1.º L.A.), que el Concordato autoriza en España y conforma como entes especiales, así como los institutos o corporaciones que se rijan por leyes especiales.

El proceso de normalización de las asociaciones religiosas se ve roto con el Real Decreto de 1901, y los Proyectos de Ley de Asociaciones de 1906 y 1911. La primera norma otorga un plazo para que las asociaciones formalicen su situación. Los partidos políticos y las asociaciones religiosas se consideran, desde un punto de vista administrativo, como asociaciones sometidas plenamente a la Ley de 1887, y el Real Decreto les exige su inscripción, a efectos de poder fiscalizarlas. Pero las órdenes religiosas no cumplen con el requisito de la inscripción y la norma fracasa.

La Real Orden de 9 de abril de 1902 aporta el establecimiento de un trato diferente para cada tipo de agrupación religiosa exigiéndoles diferentes grados de sujeción legal. A las asociaciones y congregaciones laicas fundadas sin los requisitos de la Ley de 1887, les obliga a someterse a la ley de asociaciones, y a su inscripción en el registro, para existir legalmente. Las asociaciones y congregaciones religiosas regulares autorizadas, han de exhibir el documento original por el que se concede la autorización de su fundación, inscribiéndolo provisionalmente. Y por último, las asociaciones y congregaciones religiosas regulares no autorizadas han de suscribirse en el registro previsto por el artículo 7 L.A., exhibiendo su aprobación canónica por parte de la autoridad eclesiástica, y un listado que refleje su personal integrante.

El Proyecto liberal de 1906 aporta un «concepto de asociación» e identifica sus componentes: la pluralidad de personas que la integran, y las notas de permanencia, actividad y finalidad no lucrativa. Estas notas comportan una diferencia con lo anteriormente formulado en esta materia. Además, el proyecto liberal sigue el precedente del Proyecto de Ley de 1866 que ya formulaba un catálogo de asociaciones

ilícitas, desde su corte preventivo, ampliando el establecido en el C.P. de 1848. En este caso, el proyecto formula un catálogo de asociaciones ilícitas en función de su objeto, finalidad y medios empleados que coincide con los supuestos previstos por el Código Penal de 1870. El mismo sienta las premisas para establecer una discriminación entre asociaciones, en función de su presupuesto, su patrimonio y sus fines no lucrativos, atendiendo a los criterios de presupuesto, patrimonio y carácter religioso o laico.

Lo novedoso de este proyecto también reside en el reconocimiento que hace de la capacidad civil de las asociaciones independiente de la de sus asociados, manteniendo, asimismo, que el Estado crea, reconoce y garantiza las personas jurídicas. Así como la libertad del ciudadano a separarse de la asociación, no concediéndole protección jurídica sobre los derechos renunciados.

6. El Real Decreto de 10 de marzo de 1923:

Los dos Proyectos frustrados de 1906 y 1911 no logran resolver las cuestiones planteadas en torno a las asociaciones religiosas y las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica, tampoco las que afectan a las de la clase trabajadora, y aquellos proyectos, ni siquiera arrojan luz sobre las discusiones referentes a la división entre partidos legales e ilegales.

El Real Decreto de 10 de marzo de 1923 nace precisamente para afrontar estas vertientes del derecho de asociación, de singular relevancia, debido a la influencia social del derecho, a lo largo de las etapas hasta aquí examinadas. Los planteamientos problemáticos que se suscitan en torno al asociacionismo son de máximo interés para el Estado; sin embargo, hasta el momento, estas discusiones sólo se afrontan a través de comunicaciones ocasionales remitidas a las correspondientes autoridades, sin eficacia alguna. El Real Decreto de 10 de marzo de 1923 se manifiesta firme a la hora de entender lo que ocurre cuando una asociación deja de existir legalmente o deja de ser reconocida oficialmente⁵²¹.

⁵²¹ Vid., comentarios a la *circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, de 6 de agosto de 1920 y el telegrama circular de 24 de marzo de 1923*; en primer lugar, sobre el funcionamiento de «ciertas asociaciones» disueltas, en relación con el artículo 201 del Código Penal y la ilegalidad de su existencia, contra la que cabe formulación de la pertinente «querrela ante el juez de Instrucción competente»; y, sin embargo, en segundo lugar, lo impertinente que resulta tener que aplicar el conocido rigor de un Decreto

El hecho de detenerse en el examen de este Real Decreto no reside tanto en lo que pueda afectar, más o de forma distinta, a los colectivos religiosos con respecto a las demás asociaciones; como sí en la conveniencia de reflejar todo aquello que sigue aportando el Derecho de asociación como normativa aplicable —así se ha podido ver hasta ahora—, a algunos grupos religiosos sometidos al Derecho común.

Por otra parte, cabe añadir a favor del tratamiento de este Real Decreto, que está regulando aspectos o requisitos exigidos por la Ley de Asociaciones de 1887, de obligado cumplimiento por toda asociación que esté bajo su amparo. Esto incluye a las congregaciones religiosas «no autorizadas» por los artículos 29 y 30 del Concordato de 1851, que deben ser registradas en el Gobierno civil, conforme al artículo 7 de aquella misma Ley. La importancia del Real Decreto de 10 de marzo reside en su aplicabilidad generalizada al ámbito asociativo, y tal y como Olías manifiesta, «en la perfección de los instrumentos de control de las asociaciones»⁵²².

Los requisitos exigibles a cualquier asociación a partir de esta norma son de tal entidad, que van a acercar a las asociaciones y a la autoridad competente para conocer en materia de asociación, que puede averiguar cualquier dato de las asociaciones, y en cualquier momento.

Los cambios que introduce el Decreto tienen un doble carácter. Olías explica que:

«Al margen de que el exacto cumplimiento de lo dispuesto significa incrementar el aparato burocrático de las asociaciones, especialmente de las más que tuvieran mayor número de socios, el cambio que este real decreto supone, es no sólo cuantitativo, como se aprecia a primera vista, sino también cualitativo. Piénsese en las consecuencias que podría traer el olvido o retraso en el cumplimiento de las diligencias previstas y las posibilidades de acción que se brindan a los agentes del gobierno. No digamos ya, si por cualquier razón, alguna de estas normas caen en desuso y algún gobierno civil celoso de sus obligaciones las resucita para algún sector o zona determinada de las asociaciones»⁵²³.

como el de 10 de marzo, en la fecha de unas próximas elecciones (situación de la que alerta el telegrama circular de 24 de marzo a las autoridades, para que no lo consideren en vigor; en OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., pp. 70-1; vid. también, LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, op. cit., pp. 145-6.

⁵²² OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 74.

⁵²³ *Ibidem*.

Este Real Decreto se centra principalmente en tres elementos de control de la actividad asociativa: 1.º Las anotaciones que han de ser registradas; 2.º Los libros que han de llevar las asociaciones; y 3.º Las comunicaciones que han de dirigirse a la autoridad.

Como disposición reglamentaria de la Ley de Asociaciones, el Real Decreto amplía y precisa los preceptos de la ley que se refieren al régimen económico de las asociaciones. El artículo 1 del Real Decreto desarrolla el contenido del artículo 7 de la Ley de Asociaciones, estableciendo que deberán ser objeto de las correspondientes anotaciones registrales los «estatutos, reglamentos, contratos o acuerdos por los que haya de regirse cada asociación, y sucesivamente todos los demás trámites, diligencias y resoluciones a que dé lugar la vida de aquélla».

El Real Decreto indica las anotaciones que han de reflejar los libros de cuentas y de socios de la entidad; establece la habilitación de éstos, a cargo de autoridad competente para tal fin; y acuerda la ampliación del número y tipo de notificaciones que las asociaciones deben realizar. La habilitación de los libros-registro de «contabilidad»⁵²⁴, con asientos para todos los *Ingresos* y *gastos* de la asociación; y de «socios»⁵²⁵ (artículo 10 de la Ley y el Real Decreto), que la asociación llevará a partir de su constitución, es realizada por el gobernador de la provincia, encargado de anotar en el registro la fecha y número de folios de cada libro habilitado, en el término de dos días.

La autoridad ha de tener conocimiento detallado de la actividad de los recaudadores de cuotas, quienes llevarán un libro especial (de cobranza)⁵²⁶ que habrá de ser habilitado por el Gobierno civil de la provincia, en la forma que establece el artículo 2 de este Real

⁵²⁴ El registro de los «libros de contabilidad», con asientos para todos los *Ingresos* y *gastos* de la asociación, incluye: 1.º La procedencia de *ingresos*, el carácter ordinario o extraordinario de las cuotas y el estatuto o junta general que acuerda las mismas; cada uno de los ingresos provenientes de legados, donativos o subvenciones, declarando el fin a que se destinan; documento de concesión o acto de aceptación por medio de la asamblea general o representante con poder bastante. Todo ello es expresado conforme a determinadas normas; y 2.º El concepto de *gastos*, referencia a estatutos, acuerdos de la asamblea general o a los directores o administradores que los autorizan y sus justificantes correspondientes; gastos de personal y sus nóminas; socios (o sus familias) socorridos o indemnizados y sus justificantes; c). Alteraciones en el importe de las cuotas.

⁵²⁵ Los «Libros de registros de socios», con expresión de: 1.º Los nombres, apellidos, profesiones y domicilios de los socios; 2.º Las altas y bajas; y 3.º Los cargos administrativos o de gobierno que ejerzan.

⁵²⁶ Los «Libros de cuotas», cuyo contenido consiste en: 1.º El nombre del recaudador; 2.º El número de cuotas a recaudar; 3.º Las personas que las satisfarán; 4.º El periodo de tiempo a que las cuotas correspondan; y 5.º El importe total de ellas las cuotas.

Decreto para el libro-registro de socios y de contabilidad. La alteración del importe de las cuotas ordinarias y del período de tiempo por el que se establecen, introduce un elemento de modificación estatutaria y, por lo tanto, el trámite correspondiente además de su notificación⁵²⁷.

En cuanto a las notificaciones sobre nombramientos, posesiones y ceses producidos en el seno de la asociación, se introduce como importante modificación para el caso de que la entidad no tenga su sede social en capital de provincia, la competencia de la autoridad local para poder recibir aquéllas.

7. Recapitulación:

1.^a La interpretación de la Constitución de 1876 que aporta el período restaurador, se realiza al margen de lo establecido en los preceptos constitucionales y va acompañada de los continuos cambios políticos que conoce su larga vigencia. Esta Constitución mantiene formalmente la declaración de derechos que la Constitución de 1869 formula, aceptando sus principios fundamentales (la libertad de cultos, la libertad de imprenta y el sufragio universal). La sistemática de sus preceptos y su gran capacidad de adaptación favorecen el desarrollo legislativo de los derechos y libertades que consagra, a través de la promulgación de leyes trascendentes para su ejercicio, como son la Ley sobre el derecho de reunión de 1880; la Ley de Asociaciones de 1887, y la Ley del Sufragio Universal de 1890.

2.^a La importancia de los grupos religiosos y políticos durante este período es evaluable únicamente en relación con el derecho de asociación y su reconocimiento constitucional. La Ley de Asociaciones de 1887 que desarrolla el artículo 13 (derecho de asociación) de la Constitución de 1876, otorga la posibilidad de uniformar las condiciones asociativas y su regulación normativa, con garantías constitucionales. La creación de un estatuto específico para cada tipo de asociación no está al margen del

⁵²⁷ El artículo 4.3.º de la Ley de Asociaciones de 1887 prevé el procedimiento de modificación estatutaria, consistente en la obligación del representante/s de la asociación, de presentar al Gobernador de la provincia respectiva dos ejemplares firmados de los nuevos acuerdos, cumpliendo con los requisitos que se exigen en su párrafo 1.º. En este acto les es devuelto uno de los ejemplares con la firma del Gobernador y el sello del Gobierno de la provincia respectiva, con anotación de la fecha.

Derecho común, el cual, sin obviar la especialidad de otras leyes que consideran el «fin asociativo», suple las lagunas de estos sistemas especiales.

3.^a Las restricciones iniciales del comienzo del período restaurador, que por la vía del decreto supone la supresión de entidades religiosas y políticas, y la mera tolerancia del culto sin manifestación externa del grupo, se convierten en nuevas propuestas reguladoras que se acogen al sistema de la autorización gubernativa o a la inscripción registral. Entre 1887 y 1923 se origina una extensa producción normativa que no llega a ser promulgada. El derecho de asociación política y religiosa siguen estando bajo la influencia de la Constitución de 1876. La Ley de Asociaciones de 1887, en desarrollo de su precepto 13.º, contribuye a la configuración del régimen especial de estas asociaciones.

Las asociaciones de laicos católicos con fines religiosos y las comunidades protestantes se acogen a la Ley de Asociaciones con el fin de poder inscribirse en el registro de los gobiernos provinciales y, de este modo, ser reconocidas legalmente, conforme a los artículos 7 y 8 de la Ley de Asociaciones. Sin embargo el concepto de «asociación católica» excluye, en base a la interpretación que se hace durante este período histórico del Concordato de 1851, a las órdenes y congregaciones religiosas; que quedan al margen de la legislación común.

4.^a La evolución del derecho de asociación se revela como algo evidente, a partir del análisis del requisito de la inscripción registral de las entidades. Pues, si en el período anterior o Sexenio Revolucionario, la Administración tenía conocimiento de las asociaciones que se establecían, y de sus fines, prescindiendo de la figura del Registro, ya que el control y la suspensión temporal y legal de las asociaciones le correspondía a los Tribunales ordinarios ante cualquier exceso asociativo o situación de excepción.

El nuevo sistema, durante el período restaurador, obliga a la inscripción registral (artículo 7. Ley de Asociaciones) a efectos de poder fiscalizar las asociaciones. Y el control preventivo que se establece exige que los Tribunales sean los únicos órganos competentes para poder decretar la disolución de las asociaciones, pero sólo en el caso de que se incurra en la ilicitud que el Código Penal contempla. El Proyecto de ley de 1881 de Asociaciones consideraba la posibilidad de que la autoridad gubernativa

podiera suspender únicamente las sesiones públicas asociativas, por hechos delictivos o ilícitos; y conforme al Proyecto de ley de 1906 de Asociaciones, el Gobierno hubiera podido tener la facultad para decretar la suspensión de las asociaciones, por razones de orden público o de seguridad del Estado, correspondiendo su disolución a los Tribunales de justicia.

V. IGUALDAD Y LAICISMO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA:

1. Marco histórico-constitucional:

El Régimen dictatorial claudica el 29 de enero de 1930, acompañado por la falta de auto-confianza del Ejército; la oposición del colectivo de estudiantes, intelectuales y regionalistas; y la crisis financiera. A partir de aquí, se concede un escaso apoyo a la monarquía por parte de los líderes de los antiguos partidos monárquicos, que pierden vigor; y que, por otro lado, renuncian a volver al sistema político de 1923. Estas circunstancias dificultan el avance de futuro del país y desencadenan, tras un breve paréntesis que intenta restablecer las garantías constitucionales de 1876, mediante un nuevo Gobierno encargado al General Berenguer⁵²⁸, una transición pacífica de la Monarquía a la República democrática de trabajadores que acaba instaurándose el 14 de marzo de 1931.

El modelo de Estado republicano se inspira en los principios de libertad y justicia, y reconoce un amplio catálogo de *derechos sociales* proyectando, a la vez, una perspectiva social de la cultura y la propiedad. El distinto trato que se hace del régimen de derechos y libertades, con respecto al de otros modelos, radica en su consideración

⁵²⁸ En el período Berenguer se confirman las diferencias entre Dictadura y partidos monárquicos. Además, el anarquismo es perseguido y proscrito. El esfuerzo de la C. N. T. por organizarse legalmente, a pesar de la amenaza que supone como asociación ilícita tipificada, se traduce en regularización. Los Gobernadores civiles pueden reconocer a las agrupaciones de su Confederación que lo soliciten, previo examen de sus estatutos y organización, según lo establecido en la Ley de 1887. Sin embargo, se obstaculiza su reconstrucción efectiva, y vuelve a convertirse en entidad clandestina; Por otro lado, el comunismo sufre cautelas Gubernamentales, permitidas por la legislación en vigor hasta las elecciones municipales de Madrid de 1931; vid. BERENGUER, D., *De la Dictadura a la República*, (pról. de J. M. Cuenca), Edit. Tebas, Madrid, 1975, pp. 44-186. El Partido Socialista y la Unión General de Trabajadores mantienen una situación especial durante la Dictadura que se traduce en una vida legal aceptada, pero acotados en sus idearios. Durante el Gobierno Berenguer, se benefician de una continuada apertura de la actividad política, aunque por falta de garantías decidan no presentarse a las elecciones a Cortes «originalmente convocadas», no obstante su participación, de forma activa, en la contienda electoral de

como normas preceptivas con carácter vinculante frente al carácter programático que, de ellos, reflejan otras Constituciones. Esto conlleva su tutela judicial ante los tribunales ordinarios y el recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Dos nuevos regímenes con su consiguiente incompatibilidad presiden la vida de los españoles durante el período que abarca las fechas de 1931 a 1935: el bienio reformador o republicano-socialista (1931-1933), y el bienio restaurador o radical-cedista (1933-1935). Esta incompatibilidad política predice una marcha atrás generalizada, con una mayor incidencia interpretada en términos sociales y religiosos. La formulación inicial republicana de derechos y libertades conforma un substrato del que partir en esta nueva etapa, pero las consecuencias del período acaban siendo bien diferentes⁵²⁹. Tanto desde el punto de vista de su consagración legal, como desde su ejercicio práctico, la libertad declarada constitucional acaba siendo regulada por vía administrativa y los derechos políticos de asociación y reunión restringidos, y hasta suprimidos⁵³⁰.

El programa de reformas que acomete el Gobierno provisional rompe desde el principio con las viejas estructuras del Estado, y con la tradición liberal que, en materia religiosa, se había seguido en el siglo anterior. Se propugna la separación Estado-Iglesia, y sus relaciones adquieren matices distintos a los que habían sido aportados por la confesionalidad del primero y el procedimiento concordatario. A partir de este momento, se formula constitucionalmente la aconfesionalidad estatal con fuertes implicaciones desde el punto de vista del asociacionismo religioso.

2. La cuestión religiosa:

La cuestión religiosa concentra las opiniones y las emociones con una proyección sociológica importante. Desde un punto de vista jurídico-constitucional⁵³¹, marca un contratiempo, por acaparar especialmente la atención política y jurídica⁵³² en torno a la libertad religiosa y la relación del Estado con las confesiones religiosas.

las municipales, junto a los republicanos; vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 403-13.

⁵²⁹ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p.30.

⁵³⁰ ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 413 y ss.

⁵³¹ Vid. TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit.

⁵³² La *Ley de Defensa de la República* (promulgada el 21 de octubre de 1931) responde a la necesidad que tiene el Gobierno de poder disponer de un instrumento jurídico, capaz de legitimar su actuación represiva,

El día 8 de octubre de 1931, F. de los Ríos defiende ante las Cortes Constituyentes la idea de que la libertad de cultos sólo es enteramente garantizable en un Estado aconfesional que entiende la separación entre el Estado y la Iglesia. Para ello es necesario que el Estado no colabore en la realización de los fines de la Iglesia, no la auxilie económicamente y no la proteja, respetando, sin embargo, su libertad autoorganizativa.

Los aspectos más destacables de este discurso, según concreta Peces-Barba mostrando el talante de aquél Ministro ante las Constituyentes de 1931, son los siguientes: 1.º La defensa de la «aconfesionalidad del Estado»; 2.º El «rechazo de la ayuda económica» a cualquier Iglesia; 3.º El «rechazo de la consideración de la Iglesia como corporación de Derecho Público»; 4.º El «rechazo del instrumento del Concordato y búsqueda de un *modus vivendi*»; y 5º «El carácter limitativo de las congregaciones religiosas»⁵³³.

El día 13 de octubre de 1931 Azaña pronuncia otro discurso sobre la cuestión religiosa, que encuentra posturas encontradas entre los miembros de las Cortes Constituyentes con respecto al debate del dictamen de la Comisión constitucional sobre el controvertible artículo 24 del Proyecto de Constitución republicana (artículo 26 de la Constitución), referido a la disolución de las Órdenes religiosas. La Comisión constitucional había desestimado el contenido del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, que negaba en su artículo 8 la existencia de una religión de Estado; consideraba a la Iglesia católica como Corporación de Derecho Público; y otorgaba idéntica consideración a las demás confesiones religiosas que así lo solicitaran y, por su constitución y el número de sus miembros ofrecieran garantías de subsistencia⁵³⁴.

Este Anteproyecto de Constitución y, concretamente, su artículo 8 integraba en nuestro sistema el modelo alemán, en lo referente al *status* de las confesiones religiosas.

de cara a determinados grupos: anarquistas, monárquicos y determinados sectores católicos, vid. TUÑÓN DE LARA, M., *La España del siglo XX. 1914-1939*, 2.ª ed., Ruedo Ibérico, París, 1973, p. 265; SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pp. 425-6.

⁵³³ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Las relaciones entre Iglesia y Estado en Fernando de los Ríos», en *Estado y Religión...*, op. cit., pp. 47-8.

⁵³⁴ Vid. este precepto en LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades...*, op. cit., p. 66.

Zabalza Bas explica que «la Comisión Jurídica Asesora, introdujo en su Anteproyecto de Constitución parte del artículo 137 de la Constitución de Weimar que contiene el núcleo central del Derecho Eclesiástico del Estado alemán»⁵³⁵.

El artículo 137, párrafo V, de la Constitución de Weimar confiere a una confesión religiosa el rango de *Corporación de Derecho Público* que nuestro Anteproyecto de Constitución adopta en el artículo 8. En Alemania, esta concesión es estatal y otorga cierto grado de autoridad pública y otros privilegios y, como contrapartida de éstos, exige determinados deberes⁵³⁶.

La Constitución de Weimar, dice Zabalza Bas, «nacida y elaborada en circunstancias políticas y sociales distintas, y con un bagaje histórico, cultural y religioso radicalmente diferente, la hicieron, [...], presa fácil del Ministro de Justicia Fernando de los Ríos, en su memorable intervención ante las Cortes Constituyentes»⁵³⁷, como ya se vio con anterioridad.

La separación Iglesia-Estado en Alemania significa para las Iglesias, especialmente la Católica «la liberación del yugo estatal para alcanzar mayores cotas de independencia»⁵³⁸; sin embargo, en España es sinónimo de un laicismo beligerante estatal, tal y como recuerdan Contreras y Celador⁵³⁹, que se manifiesta a lo largo de todo el texto constitucional y, primordialmente, en el artículo 26 de la Constitución republicana. Según manifiesta Suárez Pertierra, «a un sistema laico y neutral parecía apuntar la teoría y la práctica de las primeras medidas del Gobierno republicano; no así la Constitución»⁵⁴⁰. El artículo 26 define el núcleo del modelo republicano que, a pesar de su extensión, merece ser expuesto aquí:

«Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

⁵³⁵ ZABALZA BAS, I., «Influencia de la Constitución de Weimar en el proyecto de Constitución de la Segunda República», en *Estado y Religión*, op. cit., p. 124.

⁵³⁶ ZABALZA BAS, I., «Influencia de la Constitución de Weimar...», op. cit., p. 127.

⁵³⁷ ZABALZA BAS, I., «Influencia de la Constitución de Weimar...», op. cit., p. 124.

⁵³⁸ ZABALZA BAS, I., «Influencia de la Constitución de Weimar...», op. cit., p. 128.

⁵³⁹ Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede...», op. cit., p. 13.

⁵⁴⁰ SUÁREZ PERTIERRA, G., «El laicismo de la Constitución Republicana», en *Estado y Religión*, op. cit., p. 78.

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero.

Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

1.º Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

2.º Inscripción de las que deban subsistir, en un registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3.º Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4.º Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5.º Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6.º Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados».

El modelo inicial de laicidad integrado por elementos como la *neutralidad* (consecuencia obligada de la despersonalización del Estado y precipitado tanto de la igualdad como de la libertad de conciencia), que exige la igualdad de trato entre las confesiones religiosas, como la igualdad de trato entre lo religioso y lo no religioso; y la *separación* entre el Estado y las ya citadas (condición previa e indispensable para poder hablar de neutralidad), que implica independencia mutua entre el Estado y las confesiones religiosas⁵⁴¹, no resulta ser neutral en las relaciones del Estado con lo religioso.

La República opta «por un sistema de *separación laicista* que implicó una *posición activa* del Estado en la definición del lugar donde hubiera de ubicarse socialmente lo religioso y las organizaciones que lo representaban»⁵⁴². Las conclusiones de la

⁵⁴¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 316-21.

⁵⁴² SUÁREZ PERTIERRA, G., «El laicismo de la Constitución Republicana», op. cit., p. 83.

Comisión Constitucional, después de dos redacciones del texto del proyecto de Constitución, reflejan la adopción de medidas radicales, y su artículo 24 es considerado como discriminatorio y agravante por parte de la Iglesia. La primera redacción del proyecto de Constitución elaborado por esta Comisión mantenía: 1.º Que todas las confesiones religiosas sean consideradas como asociaciones sometidas a las leyes generales; 2.º La obligación por parte del Estado de no favorecer, sostener o auxiliar económicamente a las Iglesias e Instituciones religiosas; y 3.º La disolución estatal de las Órdenes religiosas y la nacionalización de sus bienes.

Los cambios sustanciales producidos en esta primera redacción llevan a la Comisión a proponer una segunda, que establece:

1.º La tipificación de las confesiones religiosas como asociaciones sometidas a un Derecho especial desfavorable.

2.º La extinción de presupuesto (transitorio) de culto y clero regulada mediante una ley especial.

3.º La regulación de las órdenes religiosas mediante una ley especial desfavorable, que contemple: a) la disolución de las que tengan un cuarto voto de obediencia a una autoridad distinta del Estado, y constituyan un peligro para éste; b) la incapacidad para conservar otros bienes distintos de los justificados para vivienda o el cumplimiento directo de sus fines privativos (además todos sus bienes son nacionalizables); c) la prohibición de ejercer la industria o el comercio; d) el sometimiento a las leyes tributarias; y e) la rendición anual de cuentas al Estado; también una ley especial desfavorable⁵⁴³.

Pues bien, la reflexión del discurso de Azaña incide en algunos aspectos de la realidad española del momento, y tiene como efectos la aprobación del artículo 24 del Proyecto de Constitución y la consiguiente dimisión del presidente Alcalá-Zamora (cargo que ejerce a continuación Azaña) y del Ministro de la Gobernación, Maura.

⁵⁴³ Puede verse la exposición de las dos redacciones del Proyecto constitucional republicano en, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 157.

El discurso del futuro presidente de la República se centra en los siguientes puntos:

1.º El hecho de que *España ha dejado de ser católica*, argumentándose que desde el siglo pasado el catolicismo ha dejado de ser la expresión y guía del pensamiento español. Por tanto, de ello se deriva la necesidad de organizar el Estado de forma adecuada «a esta fase nueva e histórica».

2.º Se reitera la necesidad de que la nueva Constitución incorpore el *principio de separación* entre Iglesia y Estado, con el control de las actividades de aquélla por parte de este último. Para ello, Azaña propone que el conocimiento de los medios, acción, propósitos, gobierno y política de la Iglesia de Roma no le sean ajenos al «Estado republicano, al Estado laico».

3.º En cuanto a las órdenes religiosas —y bajo el respeto de la libertad de conciencia que incluye la libertad de conciencia cristiana—, justifica y opone el *principio de salud del Estado*. En orden a su defensa, declara la proscripción de aquéllas «en razón de su temerosidad para la República»⁵⁴⁴.

3. El régimen asociativo:

La política llevada a cabo por el nuevo Régimen político en materia de asociaciones y su normativa aplicable, mantiene el cuadro legal general, es decir, los instrumentos jurídicos del régimen general de asociaciones; sin embargo, los trabajos parlamentarios se centran en la labor represiva hacia estas entidades y más en concreto hacia las asociaciones sometidas a regímenes específicos⁵⁴⁵.

La Ley de 21 de octubre de 1931 de Defensa de la República establece una labor interventiva gubernativa en materia de asociaciones⁵⁴⁶, facultando al Ministro de la Gobernación «para clausurar los centros o asociaciones» que considere subversivos o contrarios a la República. Además, este Ministro está autorizado para intervenir la contabilidad y poder investigar el origen y distribución de los fondos de cualquier

⁵⁴⁴ Vid. AZAÑA, M., *Memorias Políticas y de Guerra. 1931*, Edit. Crítica, Barcelona, 1986, pp. 343-59.

⁵⁴⁵ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., pp. 307-8.

⁵⁴⁶ *Gaceta de Madrid*, de 28 de octubre de 1931.

entidad garantizada por la Ley de Asociaciones de 1887. Concretamente, de las que incluye en su artículo 1.º: «las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo o cualquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia».

Esta situación muestra una clara *restricción* del ejercicio del derecho de asociación y supone una contradicción de las nuevas normas que habilitan a la autoridad gubernamental con lo establecido en el Código Penal de 1870 (que sustituye al derogado de 1928), y en la Ley de Asociaciones de 1887⁵⁴⁷.

Esto es así en base a que la Ley de 1887 establece la suspensión provisional con posibilidad posterior de disolución, para la que tienen competencia los Tribunales. Sin embargo, a partir del artículo 3.II de la Ley de Defensa de la República se interpretará que la única garantía para las asociaciones consiste en reclamar cualquier medida injusta ante el Consejo de Ministros. El libre ejercicio de toda asociación política de oposición es impedido, aunque su existencia no haya sido declarada formalmente ilícita por los Tribunales, permitiendo la clausura de cualquier colectivo que incite a realizar actuaciones catalogadas como agresiones a la República; y, controlando a aquéllas que no intervienen de forma activa, mediante la investigación de sus fondos.

La Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 es aplicable al ejercicio de los derechos de asociación y sindicación, estableciendo en sus disposiciones qué actos son los que afectan a este orden. En los artículos 2 y 3 la ley define como «actos que afectan al orden público» los realizados con ocasión del ejercicio de los derechos garantizados en los artículos 38 y 39 de la Constitución de 1931, y como «actos contrarios al orden público» los que perturben o intenten perturbar el ejercicio de estos derechos⁵⁴⁸:

Artículo 38: «Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas. Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación».

Artículo 39: «Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y

⁵⁴⁷ En este sentido, coinciden OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 86; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 22; ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos de asociación y reunión...*, op. cit., pp. 416-7.

⁵⁴⁸ *Gaceta de Madrid*, de 30 de julio de 1933.

Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley».

Dentro de este contexto, la salvaguarda del orden público está justificando la aprobación de normas que reprueban posibles actitudes relacionadas con el ejercicio del derecho de asociación, como el Decreto de 9 de noviembre de 1933, que prohíbe que los secretarios del Juzgado Municipal sean parte activa dentro de su jurisdicción en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter público.

Asimismo, la Circular de la Fiscalía General de la República de 9 de marzo de 1934; la Orden-Circular de 18 de julio de 1934; y la Orden de 5 de noviembre de 1934, obligan a la autoridad administrativa a vigilar el derecho fundamental de asociación, frente a los delitos de sedición y rebelión que el Código Penal tipifica (artículos 238 y 245).

Aparte de esto, ha de tenerse en cuenta cualquier conspiración, proposición, asociación, sindicato y contexto en que pudiera tramarse, prepararse y realizarse (artículos 244 y 249). La Circular de la Fiscalía General previene, concretamente a los Fiscales, del uso que los anarquistas puedan estar haciendo de la Ley de Asociaciones Profesionales de 1932⁵⁴⁹.

La Ley de Asociaciones Profesionales, influenciada por la Ley de 1887 y el Decreto de 10 de marzo de 1923, y la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, ambas promulgadas en esta etapa, muestran la trascendencia social de las asociaciones a que se refieren; y determinan cuidadosamente las obligaciones de estas entidades sin perjudicar su autonomía y su independencia de la tutela estatal, excepto en lo que afecta a su requerimiento general en orden a vigilar el cumplimiento del Ordenamiento jurídico.

El artículo 20 de la Ley de Asociaciones Profesionales establece la necesidad de seguir en sus relaciones los cauces jurídicos que tracen las leyes. Y en la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, se aplica el principio general de libertad en cuanto al régimen interno de las asociaciones, con límites en materia de seguridad estatal y orden político.

⁵⁴⁹ Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión...*, p. 453.

Hemos visto cómo el artículo 26 de la Constitución de 1931 establece la condición asociativa de «todas las confesiones religiosas», y cómo las somete a una ley especial. Pues bien, cabe añadir que la faceta colectiva o comunitaria de las creencias no está englobada en la libertad de cultos y, que además, tampoco interesa su protección⁵⁵⁰. Más adelante veremos de que manera el ejercicio de esta libertad, queda restringido al ámbito privado si no media autorización gubernativa en otro sentido⁵⁵¹.

Las órdenes y congregaciones religiosas son consideradas como entidades que amenazan el régimen de la República y los intereses generales, de tal modo que la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas viene en aplicación de un régimen restrictivo, limitativo e intervencionista para estas entidades⁵⁵².

El hecho de que las leyes anteriores estén determinando las obligaciones de las entidades que regulan, sin más dependencia estatal que la necesaria para que se cumpla con lo establecido por el propio Ordenamiento; también implica la observancia de algunas normas concretas, tal y como sucede con la Orden de 24 de junio de 1931. Cuyo objeto, dentro del contexto de la Constitución republicana, son las asociaciones con ánimo de lucro o con carácter mercantil que, encubiertamente, eluden los controles económicos optando por las previsiones de la ley de 1887. Indirectamente, lo que hace esta Orden es señalar que el sometimiento de las asociaciones a los diferentes regímenes jurídicos viene marcado por la naturaleza de la asociación, y no por la iniciativa o voluntad de los asociados⁵⁵³. Razonamiento extensible o aplicable al resto de las entidades asociativas.

En igual sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de marzo de 1919 esclarecía si una colectividad debía regirse por la Ley de 1887 o por los preceptos civiles; estableciendo que «los derechos y obligaciones no surgen y se definen por el

⁵⁵⁰ Vid. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., pp. 67-8.

⁵⁵¹ Vid. Artículo 27.3.º de la Constitución de 1931, donde se establece que «todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno».

⁵⁵² Sistema «limitativo porque impide a las entidades de esta clase el ejercicio de la docencia, lo que no se conviene con un sistema de laicidad; intervencionista porque se pretende garantizar, desde la desconfianza y sin perjuicio de razones históricas, la sujeción a la ley a través de prácticas de inspección contrarias a la libertad de autonomía», SUAREZ PERTIERRA, G., «El laicismo de la Constitución Republicana», op. cit., p. 81.

⁵⁵³ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 302.

nombre que les dan las partes, sino por razón del concepto jurídico en que se informan con arreglo a las leyes [...]». El libre arbitrio de los socios no interviene a la hora de someterse a un régimen concreto. Éste viene dado en función, precisamente, de su ejercicio, propósito y los fines que conforman la sustantividad del ente.

El Tribunal Supremo declaraba improcedente el primer motivo del recurso (acomodar la asociación en cuestión a la Ley de 30 de junio de 1887), por «no ser aplicable al caso actual la expresada ley ni el artículo constitucional» correspondiente; puesto que entre los objetos principales de la Asociación los hay de lucro, por más que aparecen en sus estatutos otros de orden cultural y filantrópico, que no desnaturalizan su carácter de sociedad civil. Por lo tanto, es fraude de ley el hecho de que las asociaciones permanezcan inscritas en un determinado Registro que no admita, por razón de su naturaleza, a aquéllas entidades. Fraude de ley, en tanto en cuanto la finalidad de las inscripciones tengan por objeto el lucro u obtención de beneficios económicos, exentos de las cargas generales impuestas a este tipo específico de entidades.

Pues bien, volviendo a las asociaciones religiosas. Cabe tener en cuenta que, al analizar la Ley de Asociaciones de 1887 hablábamos, por un lado, de la apertura de nuevos registros especiales para asociaciones que se someten a las garantías de esta ley (artículo 7 L. A.)⁵⁵⁴; y del preámbulo de una serie de nuevos registros para asociaciones que se someten a regímenes jurídicos especiales al separarse de la generalidad garantizada por la ley de 1887.

Por otro lado, el artículo 4.6.º evitaba la posible punición de la asociación que por razones extrajurídicas no hubiera obtenido la aprobación administrativa para inscribirse en el correspondiente registro⁵⁵⁵, puesto que la ley de 1887 garantiza, bajo el cumplimiento de sus requisitos, la existencia legal de la entidad. Y, por último, el real decreto de 10 de marzo de 1923 (como disposición reglamentaria de la ley de Asociación) ampliaba el contenido del artículo 7 L.A. (la materia inscribible en el

⁵⁵⁴ «En cada Gobierno de provincia se llevará un registro especial, en el cual se tomará razón de las asociaciones que tengan domicilio o establecimiento en su territorio a medida que se presenten las actas de constitución. Se consideran parte integrante del registro todos los documentos cuya presentación exige esta ley». (Artículo 7 L. A.).

⁵⁵⁵ «En el caso de negarse la admisión de los documentos a registro, los interesados podrán levantar acta notarial de la negativa, con inserción de los documentos, la cual acta surtirá los efectos de la presentación y admisión de los mismos». (Artículo 4, párr. 6.º).

registro), a través de la regulación del régimen económico de las asociaciones y la prescripción de las necesarias comunicaciones a la autoridad, que deben ser objeto de las correspondientes anotaciones registrales conforme a su artículo 1.⁵⁵⁶.

Del mismo modo, la Orden de 24 de junio muestra un carácter similar, pero en sentido inverso a la normativa aplicable a la inscripción de las asociaciones religiosas, en un intento de eludir planteamientos que pudieran afectar a la seguridad pública y al orden político. Recordemos cómo el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901 y la Real Orden de 9 de abril de 1902, dentro de la polémica sobre las asociaciones de carácter religioso, no modifican, amplían o concretan el contenido de lo estatuido en la Ley de 1887.

Éstas normas son reiterativas, dictadas para el caso de incumplimiento de la inscripción de las asociaciones constituidas, y repiten el artículo 4 de la Ley de 1887 concediendo un plazo para ajustarse al mismo sin alterar el carácter del registro. La Orden de 24 de junio, sin embargo, «se refiere a la revisión del registro de asociación ordenada con el fin de segregar del mismo las asociaciones que por su carácter de mercantiles no deban incluirse aquí»⁵⁵⁷.

Cabe aportar como un dato más relacionado con el registro de las asociaciones del período republicano, que los registros más significativos del momento son el Registro de asociaciones profesionales previsto en la Ley de Asociaciones Profesionales, Patronales y Obreras de 2 de abril de 1932, como entidades jurídicamente diferenciadas; y el Registro de Asociaciones Confesionales, para la existencia legal de las órdenes y congregaciones de carácter religioso, con régimen distinto del resto de asociaciones y del Derecho Canónico, conforme a la Ley de 2 de junio de 1933.

El Registro Especial de Asociaciones y el censo de asociaciones patronales y obreras van a mantener su carácter y naturaleza durante este período, mediatizados por el poder político. Si bien, las concepciones políticas del momento se reflejan de forma

⁵⁵⁶ Serán objeto de inscripción registral, los «estatutos, reglamentos, contratos o acuerdos por los cuales haya de regirse cada asociación, y sucesivamente todos los demás trámites, diligencias y resoluciones a que dé lugar la vida de aquélla»; vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 302.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

más inminente en la regulación de los censos electorales. Estos censos vinculan a la inscripción de la asociación la posibilidad de participar en las elecciones⁵⁵⁸.

4. La Constitución de 1931:

En el epígrafe dedicado a «cuestión religiosa» pudimos ver, coincidiendo con el inicio de la etapa republicana, los preliminares de la Constitución de 1931⁵⁵⁹. Recordemos ahora, que uno de los contenidos sustanciales del Anteproyecto de Constitución de 1931 lo constituía la «separación entre Iglesia y Estado» que, de conformidad con su artículo 8, se traduce en «principio de laicidad del Estado» reforzado por el reconocimiento de la libertad de conciencia y la libertad de cultos o libertad para poder profesar y practicar cualquier religión.

El límite de estos derechos se encuentra en el respeto a la moral pública entendida «como afirmación de todo un sistema de exigencias jurídicas fundadas en la mera naturaleza humana que regula las condiciones mínimas de convivencia social»⁵⁶⁰.

El artículo 12 del Anteproyecto de Constitución de 1931 dice así:

«La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión, quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privada y públicamente, sin más limitaciones que las impuestas por el orden público. Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas a no ser por motivos estadísticos. La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, excepto lo dispuesto en el artículo 54 apartado c), de esta Constitución».

Los cuatro votos particulares que se presentan en el momento de aprobar el primero de estos preceptos (artículo 8), se muestran del todo polémicos a la hora de elaborar el texto constitucional. Su contenido engloba la aconfesionalidad del Estado y la consideración de la Iglesia católica como Corporación de Derecho Público (tratamiento

⁵⁵⁸ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 308.

⁵⁵⁹ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 483. Vid. en este autor, el desarrollo del «iter constituyente» en las Cortes, ct., pp. 492 y ss.

⁵⁶⁰ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 1933.

extensivo a las demás confesiones religiosas que lo soliciten, que puedan probar su perdurabilidad en función de su constitución y número de miembros).

La fórmula aislada en un solo precepto, el artículo 3, reproduce el texto del Proyecto declarando que «no existe religión del Estado». La hermenéutica de este precepto es compleja:

1.º Pues se discute el tema con motivo del debate de totalidad sobre la religión, la familia y la enseñanza; y, de la polémica suscitada a raíz del ya citado artículo 26.

2.º Porque se entiende como consignatario de un «principio de laicismo positivo», que algunos de los diputados participantes en el debate constituyente no están dispuestos a admitir. Su interpretación se reconduce a la «inexistencia de religión oficial en el Estado español», que hubiera podido resolverse sobre la base de haber entendido: una libertad de creencias y cultos, la neutralidad de la enseñanza y la supremacía del poder civil⁵⁶¹.

3.º Porque el trasfondo de la norma se describe como anticlerical y discriminatorio, a pesar de que la libertad religiosa que propugna teóricamente se entiende como el respeto al resto de creencias religiosas sociales, sin intromisión estatal.

El 9 de diciembre de 1931 es promulgada la Constitución Republicana, que dedica una respuesta constitucional al problema religioso⁵⁶². El principio de laicismo vertebró el Estado y, por tanto, el modelo constitucional, por ello se advierte su reflejo en los preceptos que propugna. Los artículos 24, 25, 41 y 46.5.º, en el Proyecto de Constitución, referidos a Órdenes religiosas, libertad de conciencia y de cultos, familia y matrimonio, y enseñanza, respectivamente, encuentran su positivación final en el

⁵⁶¹ Vid. interpretación tomada de FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., p. 559.

⁵⁶² Vid. otras aportaciones en, RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *Los grupos de presión en la Segunda República Española*, Tecnos, Madrid, 1969, especialmente, capítulo IV, respecto de la política religiosa, pp. 193 y ss.; de este mismo autor, vid. «Iglesia y Estado en la Constitución española de 1931», en *Estudios Filosóficos*, 15 (1966), pp. 541-58. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Constitución de la República Española*, Edit. Reus, Madrid, 1932; ALCALÁ-ZAMORA, N., *Memorias*, Edid. Planeta, Barcelona, 1977; del mismo autor, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, quien pide en su comedido discurso de 10 de octubre (dentro del contexto de debates parlamentarios sobre la totalidad del texto constitucional) en nombre de la República, una forma armoniosa de conciliar el problema religioso.

Texto Constitucional, en los preceptos 26, 27, 43 y 48 (complementado por el artículo 49) que afectan a aquellas materias, en el mismo orden⁵⁶³.

Con respecto a las confesiones religiosas y a la libertad de conciencia y de cultos cabe decir que la redacción definitiva del artículo 26 de la Constitución de 1931 (original artículo 24 del Proyecto) —de marcado cariz político⁵⁶⁴ en detrimento de un criterio jurídico—, origina una futura generación de perjuicios para el sistema político republicano. A la vez, dificulta la determinación para cualquier posible reforma orgánica, imparcial, empírica, acotada y moderada de la Constitución⁵⁶⁵.

No vamos a volver a reproducir el artículo 26 de la Constitución de 1931, citado al hablar de la «cuestión religiosa», pero si cabe retener aquí que el régimen jurídico inspirado por el principio de laicismo, pone de manifiesto en este precepto los siguientes aspectos: 1.º La equiparación entre confesiones religiosas; 2.º El sometimiento de todas ellas a una ley especial; 3.º El principio de inhibición por parte del Estado, que no puede someter a ninguna confesión religiosa; 4.º La prohibición de mantener, favorecer y auxiliar a Iglesias, Asociaciones e Instituciones entidades, ya sea desde el mismo Estado ya desde las regiones, provincias y municipios; y 5.º La liberación Estatal de tener que sostener al culto y al clero por vía Presupuestaria (actuación a realizar en un plazo de dos años).

El precepto sugiere una vía convenida respecto de las órdenes religiosas, al prever una ley especial votada por las Cortes Constituyentes, fundamentalmente porque se está señalando, de forma implícita, la disolución de la Compañía de Jesús (que se produce mediante Decreto de 24 de enero de 1932).

De este modo, la norma obliga a: 1.º Ajustarse a la disolución de aquellas que constituyan en razón de su actividad, un peligro para la seguridad Estatal; 2.º La inscripción Registro especial (Ministerio de Justicia), de las que subsistan; 3.º No adquirir ni conservar más bienes de los que puedan justificarse, en razón de vivienda y cumplimiento directo de los fines; 4.º Abstenerse de ejercer actividades de industria,

⁵⁶³ Vid. *Leyes Políticas Españolas...*, op. cit., pp. 178-181.

⁵⁶⁴ Vid. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *Los grupos de presión...*, op. cit., p.202.

⁵⁶⁵ ALCALÁ-ZAMORA, N., *Los defectos de la Constitución de 1931...*, op. cit., pp. 110-2.

comercio y enseñanza; 5.º Someterse a las leyes tributarias españolas; y 6.º Rendir cuentas anualmente al Estado de las inversiones empleadas en sus fines⁵⁶⁶.

El artículo 27 de la Constitución reconoce la libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar de forma libre cualquier religión en todo el territorio nacional. Ello conlleva el derecho a guardar las propias creencias y, por lo tanto, a no declarar sobre ellas (inmunidad religiosa)⁵⁶⁷. En virtud del último párrafo del artículo 27 (exceptuándose el caso de nombramiento de Presidente del Consejo de Ministros), la condición religiosa no es motivo de modificación de la personalidad civil o política. Este artículo también es heredero del tinte político que tiñe a sus antecesores: el artículo 12 del Anteproyecto y 25 del Proyecto de Constitución.

El artículo 12 del Anteproyecto garantizaba, como tuvimos ocasión de ver, el libre ejercicio del culto, privada y públicamente, de las confesiones religiosas, sin más limitación que la exigida en aras del orden público; mientras que el artículo 25 del Proyecto establece que se restrinja el ejercicio de este derecho al ámbito privado. Reproducimos aquí el texto con sus variantes:

«La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente la religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Las confesiones religiosas sólo podrán ejercer sus cultos en sus respectivos templos, sin más limitaciones que las impuestas por el orden público. Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas. La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento del Presidente de la República».

El artículo 27.3.º de la Constitución obliga las manifestaciones públicas de la libertad de cultos a la previa autorización «en cada caso» del Gobierno, y restringe su ejercicio al ámbito privado. Souto Paz entiende que esto «contradice abiertamente incluso el contenido propio del derecho de manifestación en un régimen democrático», revelando que «el laicismo republicano no era indiferente o neutral ante el hecho religioso y que la propia noción de libertad religiosa de la que partían estaba

⁵⁶⁶ Vid. Artículo 26, en *Leyes Políticas Españolas...*, op. cit., p. 178.

⁵⁶⁷ Vid. Artículo 27, en *Leyes Políticas Españolas...*, op. cit., p. 178.

condicionada por evidentes prejuicios»⁵⁶⁸. Estos prejuicios se materializan en técnicas de control, como el ejercido por la Administración sobre las asociaciones con fines religiosos, a través de los propios Registros⁵⁶⁹.

Por otra parte, en el artículo 39 del texto constitucional (artículo 37 del proyecto de Constitución) se reconoce el derecho de libre asociación y sindicación que tienen los españoles «para los distintos fines de la vida humana». Asimismo, se obliga a la inscripción de las entidades, estableciendo como imperativo legal el deber de realizarlo en el «Registro público correspondiente», con arreglo a la Ley. Esta previsión constituye el comienzo de la constitucionalización de entidades sociales como partidos políticos y sindicatos con una gran incidencia político-social en la vida del país.

Los principales motivos de preocupación que se ponen de manifiesto en las discusiones que tienen lugar dentro del contexto del debate parlamentario de esta Constitución, respecto del reconocimiento del derecho de asociación, son tres: 1.º Que las asociaciones puedan constituirse libremente, erradicando prácticas no autorizadas durante periodos anteriores; 2.º Garantizar el funcionamiento democrático de esas asociaciones; y 3.º La necesidad de que las personas sociales realicen determinadas prestaciones a la comunidad, colaborando con el Estado⁵⁷⁰.

El artículo 39 de la Constitución de 1931 garantiza, al mismo tiempo, la *generalidad* y la *especialidad* asociativas. Este precepto posibilita una legislación especial en materia de asociaciones conforme a sus distintos fines, y crea la necesidad de Registros apropiados que acojan la inscripción de las asociaciones conforme a estos fines. Se piensa en los sindicatos, entidades confesionales y asociaciones profesionales de funcionarios. La inscripción registral es necesaria, porque reconoce la entidad jurídica independiente a estas entidades.

El artículo 37 del proyecto de Constitución (artículo 39 del texto constitucional definitivo) sufre tres enmiendas, que conviene repasar aquí. En la primera enmienda, defendida por el señor Cornide el 23 de septiembre de 1931, se entiende que las

⁵⁶⁸ Vid. SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias...*, op. cit., p. 176.

⁵⁶⁹ Vid. LÓPEZ-SIDRO, LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., pp. 61 y ss.

⁵⁷⁰ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., pp. 192-7.

asociaciones pueden constituirse legalmente antes de la presentación de sus estatutos a la autoridad y de su inscripción en el Registro:

«Los sindicatos y las asociaciones están obligados, una vez constituidos, a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley».

El derecho de asociación es entendido como un derecho constitucional, no cabe la idea de que un gobernador civil, figura fruto del espíritu de la legislación anterior (Ley de Asociaciones de 1887) pueda paralizar el proceso de constitución de la asociación. Y es que la práctica venía demostrando que estas autoridades no procedían a la devolución de los estatutos presentados al ente, interpretándose como sistema preventivo y, por tanto, antidemocrático.

En la segunda enmienda de 29 de septiembre de 1931, a propuesta del señor Palet, se solicita que en la Constitución se contemple la necesidad de que las asociaciones deban regirse internamente, de una forma democrática, con el único fin de poder salvaguardar el derecho de los asociados y evitar la imposición de posibles poderes a estos últimos:

«Deberán estas entidades regirse en forma democrática y los derechos de los asociados serán amparados por las autoridades judiciales o gubernativas, [...]».

«Las autoridades gubernativas cuidarán, [...] de que en los sindicatos profesionales y aun en las otras asociaciones cuya acción tenga trascendencia en la vida social y pública, los nombramientos de todos los que desempeñen cargos de dirección o de representación y los acuerdos que pudieran tener aquella trascendencia, sean siempre por votación libre y secreta»⁵⁷¹.

El laicismo del período republicano no tiene en cuenta la especialidad de las confesiones religiosas, concretamente de la Iglesia católica, aunque reconoce y respeta su organización interna, y por tanto todo lo referido a su personalidad y la competencia de sus miembros y entidades, el nombramiento de sus cargos y de sus funciones⁵⁷². Sin embargo el Preámbulo del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora establecía

⁵⁷¹ Vid. «Planteamiento ideológico del derecho de asociación», en *ibidem*.

⁵⁷² Posteriormente, la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933 avala esta posición. Como J. MARTÍNEZ-TORRÓN indica, «las confesiones religiosas podían nombrar libremente a sus ministros de culto, administradores y otros cargos». Vid., este autor en «Derecho de asociación y confesiones religiosas en la Constitución de 1931», en *Estado y Religión*, op. cit., p. 185.

como requisito la comunicación a la Administración de las modificaciones que pudieran producirse en las demarcaciones territoriales en que se organiza la Iglesia católica.

Se piensa expresamente en la Iglesia católica por razón de la índole universal de ésta con su jerarquía centralizada, que puede dar motivos, por alteración de estas demarcaciones territoriales, a conflictos —bien entre las distintas regiones españolas o bien de orden internacional— que alcancen la esfera de lo político.

La tercera de las enmiendas, expuesta por el señor Iranzo el 30 de septiembre de 1931, al artículo 37 del proyecto de Constitución viene a decir que la idea de la minoría que la presenta es construir un Estado fuerte fundado en la suma de colaboraciones que todos los elementos sociales puedan prestarle. Se piensa, especialmente, en aquellas personas sociales que pueden contribuir en su obra social y económica:

«Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, con arreglo a las leyes del Estado».

«Las leyes determinarán las circunstancias en que las asociaciones sindicales podrán ser consideradas como organismos de Derecho público, colaboradores en la política social y económica del Estado».

«Los sindicatos y asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley»⁵⁷³.

Estas tres enmiendas son reflejadas en el Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, de 1 de octubre de 1931. Aunque ninguna de ellas vio la luz al ser desestimadas por la Comisión.

5. La Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1933:

La Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas⁵⁷⁴ (L.C.O.C.R) es promulgada en desarrollo de los artículos 26 y 27 de la Constitución de 1931. Su contenido favorece la limitación de la influencia social de la Iglesia católica, aunque la

⁵⁷³ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., pp. 192-7.

⁵⁷⁴ *Gaceta de Madrid*, de 3 de junio de 1933.

norma está pensada también para el resto de las confesiones religiosas. La Iglesia católica es sometida a un fuerte control gubernativo bajo esta ley «que otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades civiles»⁵⁷⁵. Los aspectos y preceptos de la Ley de 1933 que apuntan a este proceso desfavorable son varios.

El Título I de la L.C.O.C.R. («De la libertad de conciencia y de cultos») se centra en el aspecto individual de la libertad de conciencia en sus artículos 2 y 4. El artículo 2 de esta ley, en consonancia con el *Estatuto jurídico del Gobierno provisional* en el que «hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y de cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas»⁵⁷⁶, y con el *Decreto sobre la libertad de conciencia de 22 de mayo de 1931*, que autoriza la libertad de cultos⁵⁷⁷, establece que:

«De acuerdo con la Constitución, la libertad de conciencia, la práctica y la abstención de actividades religiosas quedan garantizadas en España».

Tal y como puede verse, el precepto se está comprometiendo tanto con «la libertad de conciencia» como con la «práctica y la abstención de actividades religiosas». Martínez-Torrón argumenta que, siendo inusual hacer mención explícita en un texto legal de una parte obvia de la libertad religiosa, como es el derecho a no practicarla; los motivos de tal alusión pueden estar, bien en la necesidad de «marcar los acentos antirreligiosos de la política gubernamental», o bien en considerar conveniente «subrayar que el ciudadano no estaba obligado, en ninguna circunstancia, a participar en ceremonias religiosas en contra de su conciencia»⁵⁷⁸.

Por su parte, el artículo 4 de la L.C.O.C.R. garantiza el derecho de los individuos «pertenecientes a los institutos armados, siempre que ello no perjudique al servicio, a juicio del Gobierno» a «los permisos necesarios para cumplir sus deberes religiosos»;

⁵⁷⁵ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Derecho de asociación y confesiones religiosas...», op. cit., p. 184.

⁵⁷⁶ *Gaceta de Madrid de 15 de abril de 1931*.

⁵⁷⁷ *Gaceta de Madrid de 31 de mayo de 1931*. El Decreto establece que «nadie está obligado a manifestar su religión» y «no se puede exigir declaración a nadie acerca de sus convicciones religiosas»; «no es obligatoria la participación en ceremonias o actos religiosos»; y «se autoriza el culto privado o público de cualquier confesión con los límites que establezca la ley de orden público y su normativa de desarrollo».

⁵⁷⁸ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Derecho de asociación y confesiones religiosas en la Constitución de 1931», op. cit., p. 184.

y, también, en a su práctica «en sus diversas dependencias, a petición de los interesados cuando la ocasión lo justifique».

Hasta aquí se observa que el derecho de libertad religiosa que garantiza la Ley de 1933 es un derecho individual. La consideración en su vertiente colectiva viene acompañada de duras restricciones, éste es el caso del artículo 3 de esta ley, en consonancia con el artículo 3 de la Constitución de 1931 que disponía que «el Estado no tiene religión oficial».

El artículo 3 de la L.C.O.C.R. dispone que:

«Todas las Confesiones podrán ejercer libremente el culto dentro de sus templos. Para ejercerlo fuera de los mismos se requerirá autorización especial gubernativa en cada caso. Las reuniones y manifestaciones religiosas no podrán tener carácter político, cualquiera que sea el lugar donde se celebren. Los letreros, señales, anuncios o emblemas de los edificios destinados al culto estarán sometidos a las normas generales de policía».

Los aspectos relacionados con el tipo de restricciones que sufren las confesiones religiosas son apreciables a lo largo del articulado de esta Ley de 1933, sin perder la visión de lo que supusieron los artículos 26 y 27 de la Constitución de 1931⁵⁷⁹, aunque la Ley de 1933 pueda ofrecer otras prerrogativas a las Confesiones.

El Título II de la L.C.O.C.R. reconoce jurídicamente las confesiones religiosas como sujetos de los derechos y de las obligaciones que se recogen en este Título (artículo 5), entre estos derechos se encuentran: 1.º El derecho a designar a los ministros de culto, a sus administradores y a los titulares de cargos y funciones eclesiásticas (artículo 7); 2.º La capacidad para regirse por sus propias normas y a ordenar libremente su régimen interno (artículo 8); y 3.º El derecho a fundar y dirigir centros de enseñanza (artículo 20).

A pesar de tratarse de concesiones, todo lo referente a organización y capacidad de estas entidades se asemeja, como Lopez-Sidro indica, a «normas de policía»

⁵⁷⁹ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, «Secularización y legislación estatal en materia de libertad religiosa», en *Estado y Religión*, op. cit., p.278.

consistentes en poner en conocimiento de la Administración, que «comienza a recabar y almacenar datos referidos a las confesiones religiosas» como forma de control. La Iglesia católica es un «patrón de lo que se entiende por confesión religiosa»⁵⁸⁰, de tal forma que el artículo 9 L.C.O.C.R. exige la puesta en conocimiento de la Administración de la modificación de las demarcaciones territoriales en que se organiza la Iglesia católica; y las demás confesiones religiosas comunicarán la organización territorial que tengan o vayan a establecer en España, así como sus alteraciones.

Las entidades más perjudicadas por las limitaciones que impone esta Ley de 1933 son los entes menores de la Iglesia católica, concretamente las Órdenes y las Congregaciones religiosas (artículos 22 a 31 L.C.O.C.R.), que, especialmente, sufren perjuicio en todo lo referido al aspecto patrimonial y económico. A pesar de que «el Estado reconoce a todos los miembros y entidades que jerárquicamente integran las Confesiones religiosas, personalidad [...], de acuerdo con la presente Ley» (artículo 6 L.C.O.C.R.). Algunos de los preceptos que más obstaculizan la actividad de estas entidades son:

1.º El artículo 22 de la L.C.O.C.R. establece que deben entenderse por Órdenes y Congregaciones religiosas «las Sociedades aprobadas por las autoridades eclesiásticas, en las que los miembros emiten votos públicos, perpetuos o temporales», a pesar de que la intervención gubernativa es manifiesta.

2.º En el Título VI se regula detalladamente el régimen jurídico de las Órdenes y Congregaciones. Este Título establece, además, la potestad que tienen las Cortes sobre la clausura definitiva del Establecimiento, o la disolución del Instituto religioso que llevara a cabo actividades políticas subversivas, si cualquiera de estas Entidades pertenece a una Orden o Congregación (artículo 23 L.C.O.C.R., en relación con el artículo 26 C.E 1931).

3.º En el artículo 7, el Estado se está reservando el derecho de poder intervenir en el nombramiento de los ministros, administradores y titulares de cargos y funciones eclesiásticas, con la pretensión de salvaguardar el orden y la seguridad del Estado.

⁵⁸⁰ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, I., *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 73.

4.º Del mismo modo, es un tema de orden público la necesaria autorización gubernativa especial previa, si las confesiones pretenden realizar manifestaciones religiosas fuera de sus templos, según dispone el artículo 3. La Ley está acentuando el intervencionismo de los poderes públicos al exigir una «autorización especial gubernativa». Las restricciones se encaminan a no manifestar la religión en lugar público fuera del lugar de culto, cuando no ha sido autorizada por la Administración; la prohibición de manifestaciones religiosas con matiz político; la regulación normativa de signos o símbolos externos en edificios destinados al culto. Aparte de este carácter restrictivo referido a la libertad de cultos, se establecen —particularmente respecto de la Iglesia Católica— otras restricciones⁵⁸¹.

5.º El artículo 11 declara que sus bienes quedan bajo la salvaguardia del Estado como elemento personificador de la Nación, de la que es patrimonio. De este modo, quedan afectados bienes inmuebles y toda clase de edificios destinados al servicio del culto católico o de sus ministros; y bienes muebles, como imágenes, cuadros, ornamentos y otros objetos que, instalados en inmuebles, tengan por destino el culto católico.

La Iglesia administra y hace uso de estos bienes siempre que sean destinados a fines religiosos, según contempla el artículo 12, pero sin poder disponer de ellos excepto cuando el Estado le cede, mediante una ley especial, bienes que carecen de suficiente «valor, interés artístico o importancia histórica» (los artículos sucesivos a éste enumeran distintas medidas encaminadas a salvaguardar el tesoro artístico español perteneciente a la Iglesia católica).

6.º Asimismo, la Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas exige en su artículo 25 rigurosos requisitos legales para formalizar la inscripción en el Registro especial correspondiente del Ministerio de Justicia. Pues, sin esta inscripción las Órdenes y Congregaciones no tienen existencia legal y tampoco capacidad reconocida para poder adquirir por sí, o a través de representante, otros bienes distintos

⁵⁸¹ El artículo 30 de la Ley de 1933 encomienda a la inspección del Estado, evitar la creación o el sostenimiento de colegios de enseñanza privada, tanto de forma directa, como a través de intermediarios seculares, por parte de aquéllas. Excepto si la enseñanza va dirigida a la formación de sus propios miembros. Vid. interpretación política, en RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *Los grupos de presión...*, op. cit., p. 202.

de los destinados a vivienda o al cumplimiento concreto de los fines privativos de la Institución. A pesar de su extensión, conviene reproducir este precepto para hacernos una idea de las condiciones que la norma exige a aquellas entidades:

«Para formalizar la inscripción, las Órdenes y Congregaciones presentarán en el Registro especial correspondiente del Ministerio de Justicia, en el plazo máximo de tres meses: a) Dos ejemplares de sus Estatutos en los que se exprese la forma de gobierno, tanto de sus provincias canónicas o agrupaciones monásticas asimiladas, como de sus casas, residencia u otras entidades locales. b) Certificación de los fines a que se dedique el Instituto religioso respectivo y la casa o residencia cuya inscripción se solicita. c) Certificación expedida por el Registro de la Propiedad de las inscripciones relativas a los edificios que la Comunidad ocupe, los cuales habrán de ser de propiedad de españoles, sin que se puedan gravar ni enajenar a favor de extranjeros. d) Relación de todos los bienes inmuebles, valores mobiliarios y objetos preciosos, ya los posean directamente, ya por persona interpuesta. e) Los nombres y apellidos de los Superiores provinciales y locales, que habrán de ser de nacionalidad española. f) Relación de los nombres y apellidos y condición de sus miembros, expresando. g) Declaración de los bienes aportados a la Comunidad por cada uno de los miembros. Las alteraciones que se produzcan en relación con los anteriores extremos se pondrán en conocimiento del Ministerio de Justicia en el término de sesenta días» (Artículo 25).

7.º El artículo 27 exige copia trimestral remitida al Ministerio de Justicia, dando cuenta de los «bienes inmuebles, valores mobiliarios y objetos preciosos» en su haber (conforme al artículo 25 d.), así como un «estado auténtico de sus ingresos y gastos normales». Los «bienes necesarios para su sustento y el cumplimiento de sus fines», son aquellos cuyo producto no excede del duplo de los gastos (teniendo en cuenta las oscilaciones naturales de la renta).

8.º Y, el artículo 28 somete a todos los bienes de las órdenes y congregaciones religiosas «admitidas e inscritas en España» a «todas las leyes tributarias del país», prohibiendo el artículo 29 que aquéllas ejerzan «comercio, industria ni explotación agrícola», por sí o mediante persona interpuesta.

La descripción de los anteriores preceptos revela el talante restrictivo de esta Ley con respecto a las entidades pertenecientes a la Iglesia católica. La Orden de 31 de diciembre de 1934, va a referirse a las comunidades religiosas de nueva creación

(posteriores a la promulgación de la Ley de 1933)⁵⁸². Obviadas por la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, se exige su inscripción en el Registro especial del Ministerio de Justicia, conforme a los requisitos del artículo 25 de la L.C.O.C.R., a fin de ser legalmente reconocidas y sometidas a esta misma norma y a la legislación común, conforme establece el artículo 24 de la propia Ley.

Recapitulando, cabe decir que la L.C.O.C.R. establece su régimen especial manteniendo dos formalidades: la primera consiste en comunicar al Estado la existencia en España de la confesión religiosa, y la segunda formalidad es la inscripción registral.

6. El Decreto de 27 de julio de 1933:

El Decreto de 27 de julio de 1933 desarrolla reglamentariamente el contenido de la Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas, de 2 de junio de 1933, estableciendo en su artículo 1 que «las Autoridades superiores de las distintas confesiones religiosas harán constar la existencia en España de su confesión por medio de comunicación, dirigida al Ministro de Justicia»⁵⁸³. El artículo 7 de este Decreto recoge la formalidad de la inscripción registral creando, como veremos, el Registro de Confesiones Religiosas (en el Ministerio de Justicia). En función de la materia o el objeto que puedan tener las asociaciones religiosas, cabe la posibilidad de inscribirse en tres tipos distintos de registro:

1.º El *Registro de Confesiones Religiosas* (artículo 7), cuya función exclusiva consiste en la anotación de los nombres y apellidos de los ministros, administradores y titulares de cargos y funciones eclesiásticas, las demarcaciones territoriales y sus posibles modificaciones.

2.º El Registro de Bienes de Propiedad Pública Nacional en Poder de la Iglesia Católica y de Bienes de la Propiedad Privada de las Confesiones Religiosas (artículo 8).

La potestad de la Administración interviene respecto de las adquisiciones y derechos reales adquiridos por las confesiones religiosas tras la promulgación de la Ley

⁵⁸² *Gaceta de Madrid de 7 de enero de 1935.*

⁵⁸³ *Gaceta de Madrid de 28 de julio de 1933.*

de 2 de junio de 1933 (artículo 19⁵⁸⁴), en los artículos 12, 13, 14, 15 del presente Decreto. En todo caso, las confesiones religiosas pondrán en conocimiento del Ministerio de Justicia: a) las adquisiciones y derechos reales que hagan en lo sucesivo; b) las enajenaciones de bienes de su propiedad privada; c) la cuantía de los bienes necesarios para el servicio religioso y si estima que exceden de lo necesario, se «instruirá el oportuno expediente del que se dará cuenta al Consejo de Ministros» (artículo 15) para que aquéllos puedan pasar a formar parte del patrimonio del Estado.

3.º El *Registro Especial para la Inscripción de las Órdenes y Congregaciones Religiosas* (artículo 16). La existencia legal de estas entidades queda vinculada a su inscripción registral. Su constitución no depende únicamente de la voluntad de sus miembros, sino también de la oportuna autorización eclesiástica por razón de su finalidad religiosa o análoga.

Estos fines pasan por el cumplimiento de determinados requisitos o exigencias de índole económica que reflejan la intencionalidad última de la ley⁵⁸⁵ (artículos 24 y 25, de la Ley de Congregaciones o L.C.O.C.R.).

En el Registro constarán los Estatutos de la Orden o Congregación, con expresión de: 1.º Su forma de gobierno; 2.º La autenticación de sus fines; 3.º La certificación del Registro de la propiedad respecto de la inscripción de sus edificios comunitarios, relación de bienes inmuebles, valores muebles y objetos preciosos; y 4.º La relación de nombres, apellidos y nacionalidad de los superiores como miembros de la comunidad, y del resto de miembros con expresión de sus cargos, y la aportación en bienes que cada uno realiza.

López-Sidro aporta un dato especialmente significativo en su estudio, respecto de la regulación de las entidades religiosas y los Registros durante esta etapa histórico-jurídica. Por un lado, se trata de la ausencia de inscripción de la Iglesia católica como confesión religiosa en el Registro de Confesiones que prevé la Ley de 2 de junio de 1933. Y, por otro, de la resistencia existente, por parte de las confesiones no católicas, a

⁵⁸⁴ Los bienes adquiridos con posterioridad son considerados como bienes de propiedad privada. Su adquisición se limita a la cuantía necesaria para el servicio religioso, pasando su excedente a ser patrimonio Estatal.

⁵⁸⁵ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, p. 311.

constituirse como entes con personalidad jurídica a través de la consabida inscripción registral en el Ministerio de Justicia. La omisión de referencias que puedan documentar este tema —a raíz de la investigación que lleva a cabo el autor en los fondos antiguos del Archivo del Ministerio de Justicia— es su principal observación.

Este autor nos aporta el dato de que el notorio arraigo de la Iglesia católica en la sociedad española evidencia su situación de confesión religiosa mayoritariamente aceptada y, por ello, su inexistente inscripción en el Registro de Confesiones. Y, en lo que respecta a las confesiones religiosas minoritarias en España, se descubre que no tuvieron intención de inscribirse, ni lo harían. Además de no haberseles impuesto oficialmente la obligación de hacerlo⁵⁸⁶ no lo harán por pura funcionalidad, movidas por dos motivos: por un lado, se argumenta que «la proclamación de la libertad religiosa era todo lo que los grupos no católicos requerían en aquellos días para funcionar, sin buscar en ningún momento un reconocimiento por parte del Estado que les proporcionase personalidad jurídica»⁵⁸⁷. Por otro lado, se deduce que el principal objetivo del Estado en estas fechas no lo constituye, precisamente, las confesiones religiosas minoritarias sino la confesión mayoritaria. Por esta razón el Estado se centra en ejercer su control sobre la Iglesia católica y las comunidades que pertenecen a esta confesión religiosa.

Concluyendo, el Gobierno de la República omite algunas de las propuestas recogidas en el Anteproyecto de Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, que elabora la Comisión Jurídica Asesora, encaminadas a la necesaria inscripción registral de las entidades para su comprobación. Este es el caso de la exigencia de un número mínimo de miembros integrantes en las confesiones religiosas, que constituiría uno de los objetos de aplicación de esta Ley (artículo 9 del Anteproyecto de L.C.O.C.R).

7. Recapitulación:

⁵⁸⁶ Vid. este autor en *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 89-90.

⁵⁸⁷ Así lo pone de manifiesto un destacado representante de la Iglesia protestante en España, ex-Director de la Comisión de la Defensa Evangélica y, posteriormente, de la FEREDE, aludido en el estudio realizado por A. López-Sidro López; vid. *El control estatal de las entidades religiosas...*, op. cit., p. 90.

1.^a La Segunda República inaugura un modelo social de Estado que preside un período controvertido, teniendo en cuenta que a estas alturas de la Historia Constitucional ya se han producido logros normativos en lo que respecta a la libertad de conciencia y el derecho de asociación. Sin embargo, el temor, por parte del Régimen gobernante, a que los grupos se arroguen un poder que no les corresponde, empaña y reviste de restricción la vida de los grupos ideológicos y religiosos. La formulación inicial de los derechos y libertades (período reformador o republicano-socialista) es positiva pero finaliza con consecuencias drásticas al final del período, principalmente en lo que afecta a la libertad, a las ideas y a lo religioso.

2.^a Las libertades son intervenidas por vía administrativa, entre ellas, los derechos políticos de reunión y asociación que son restringidos y suprimidos. La vertiente colectiva o comunitaria de las creencias no es englobada en la libertad de cultos, y tampoco interesa su protección, pues queda restringida al ámbito privado si no hay autorización gubernativa expresa en otro sentido.

3.^a El período republicano abanderó entre sus principios: la aconfesionalidad del Estado, el rechazo de la ayuda económica a cualquier Iglesia, el rechazo de la consideración de la Iglesia como corporación de Derecho Público, el rechazo del instrumento del Concordato y la búsqueda de un *modus vivendi*, y el carácter limitativo de las congregaciones religiosas. La adopción de estos principios tiene lugar en el contexto de una nueva realidad nacional en el que se considera que «España ha dejado de ser católica», y que se necesita una nueva Constitución que incorpore el principio de «separación entre Iglesia y Estado» o principio de laicidad (Azaña). Sin embargo, en la práctica, la aplicación de este principio no resulta ser pacífica, sino beligerante contra la confesión religiosa Católica y acaba provocando la exclusión de las órdenes religiosas, a las que se prohíbe ejercer el comercio, la industria y la enseñanza (artículo 26. Constitución de 1931).

4.^a La presión gubernamental sobre los colectivos que manifiestan el derecho de libertad de conciencia es apreciable a través de la normativa promulgada en este período: la Ley de 21 de octubre de 1931 de Defensa de la República; la Constitución de 1936; la Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas de 2 de junio de

1933 (L.C.O.C.R.); el Decreto de 27 de julio de 1933; y la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933.

5.^a La Ley de Defensa de la República establece la intervención gubernativa en materia de asociaciones, situación que contraviene lo establecido en el Código Penal de 1870 (que sustituye al derogado de 1928), y en la Ley de Asociaciones de 1887. La Ley de 1887 preveía la suspensión provisional con posibilidad posterior de disolución, como una función atribuida a los Tribunales de Justicia.

6.^a La Constitución de 1931 define el núcleo de modelo republicano en su artículo 26. De marcado cariz político, en detrimento de un criterio jurídico, es ya polémico desde el proyecto de Constitución (artículo 24) por contemplar la disolución de las órdenes religiosas. Además, el principio de laicismo está presente en el espíritu de otros preceptos también complejos en su origen, como es el caso del artículo 27 que reconoce la libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión (artículos 12 del Anteproyecto y 22 del Proyecto de Constitución). Así como influye, de manera negativa, en las relaciones Estado-Iglesia católica y Estado-Confesiones religiosas, pues prevalece sobre el principio de libertad religiosa.

El artículo 39 (artículo 37 del Proyecto) reconoce el derecho de libre asociación y sindicación, garantizando, a la vez, la generalidad y la especialidad asociativas; y, por tanto, la necesidad de acoger registralmente a las asociaciones en función de sus fines (se piensa en los sindicatos, asociaciones profesionales de funcionarios y entidades confesionales). Aunque, las asociaciones sometidas a regímenes específicos, en función de su naturaleza o de la de sus fines, van a estar sometidas a medidas represivas, en consonancia con otros preceptos constitucionales.

7.^a Las confesiones sometidas a la Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas reciben el mismo trato jurídico que las asociaciones. Se les aplica el régimen común, reconociendo únicamente su autonomía interna que además está sujeta a restricciones. La Ley citada mantiene dos formalidades: la primera consiste en comunicar al Estado la existencia en España de la confesión religiosa. Conforme al Decreto de 27 de julio de 1933 que desarrolla esta Ley, las Autoridades superiores de las distintas confesiones religiosas certifican su existencia por medio de comunicación,

dirigida al Ministro de Justicia (artículo 1). Y la segunda formalidad es la inscripción registral, que es recogida en el artículo 7 de este mismo Decreto que crea el Registro de Confesiones Religiosas (en el Ministerio de Justicia). El Registro de Asociaciones Confesionales reconoce la existencia legal de las órdenes y congregaciones de carácter religioso, con régimen distinto del resto de asociaciones y del Derecho Canónico. Sin embargo, el Estado se centra principalmente en ejercer su control administrativo sobre la Iglesia católica y las comunidades que pertenecen a esta confesión, en detrimento de otras confesiones religiosas.

VI. EL MODELO FRANQUISTA:

1. Marco histórico-político:

El régimen político resultante de la contienda civil española (1936-1939) concentra todos los poderes en la figura de un líder, «instrumentalizando una dictadura constituyente»⁵⁸⁸. Su nueva creación jurídico-institucional gravita en torno a las Leyes Fundamentales⁵⁸⁹. Entre estas leyes cabe destacar el Fuero de los Españoles y la Ley de Principios del Movimiento Nacional⁵⁹⁰.

La importancia de esta normativa reside, a efectos de la presente exposición, en que la Ley de Asociaciones de 1964 reconoce en su artículo 1.1.º la libertad de asociación para fines lícitos, estableciendo como límites de su ejercicio estas Leyes (artículo 1.3.º). Por este motivo, se ha considerado acertado conocer a qué restricciones se encuentran sometidos los derechos de libertad de conciencia y asociación, en lo que a asociacionismo ideológico y religioso respecta, durante esta etapa.

⁵⁸⁸ Los distintos aspectos del poder confluyen o los va asumiendo, de manera progresiva, una sola persona o líder, que irá ostentando las Jefaturas del Gobierno, del Ejército, del Estado, la Jefatura Nacional del Movimiento, y la potestad normativa; configurando así la dictadura constituyente vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., pp. 691 y ss.

⁵⁸⁹ Vid. etapas en SÁNCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional comparado*, op. cit., pp. 467-8.

⁵⁹⁰ Mediante *Decreto 779/1967, de 20 de abril* (B.O.E., n.º 95, de 21 de abril) se aprueban los textos refundidos de las siete Leyes Fundamentales del Reino, ordenados atendiendo a un criterio sistemático y no cronológico de promulgación: Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967; Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1946; y, Ley de Referéndum, de 22 de octubre de 1945); en función de lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero (B.O.E., n.º 9, de 11 de enero).

Las leyes se pronuncian previamente sobre el reconocimiento y los límites de la libertad de conciencia (ideológica y religiosa) y el derecho de asociación, propiciando su desarrollo legislativo⁵⁹¹ y convirtiéndolos en un elemento más del orden institucional dentro de un ámbito delimitado por las mismas.

Estamos ante un «Estado totalitario y dictatorial donde los derechos y libertades humanas quedan prácticamente anuladas y totalmente sometidas al arbitrio de un poder político omnipotente e incontrolado, en el cual toda participación popular viene sistemáticamente negada en beneficio de la minoría que controla el poder político y económico»⁵⁹².

2. Las Leyes Fundamentales:

El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945⁵⁹³ es un conjunto programático de preceptos escasamente desarrollados, que comprende una enunciación dogmática de principios⁵⁹⁴ sin efectividad práctica o de escasa aplicabilidad. En su Preámbulo, el propio Fuero se describe como «texto fundamental definidor de los derechos y deberes» de los españoles y «amparador de sus garantías». Los artículos 6, 12, 16, 29 y 33 deben tomarse en consideración dentro de este análisis.

El artículo 6 del Fuero constituye una *declaración formal de la confesionalidad del Estado*, al enunciar que «la profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial». Sin embargo se instaura, a la par, un régimen de tolerancia para las confesiones no católicas, permitiendo su culto y el ejercicio de sus creencias en el marco de un ámbito privado.

⁵⁹¹ El artículo 34 del Fuero de los Españoles dispone que «las Cortes votarán las leyes necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en este Fuero». En 1964 será desarrollado el derecho de asociación y en 1967, el derecho de libertad religiosa.

⁵⁹² DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, op. cit., p. 69; diagnóstico que realiza este autor del Estado fascista, como Estado ético cuya fórmula «se revela como la cobertura ideológica que el Estado totalitario fascista utiliza para la destrucción del Estado de Derecho», vid. *ibidem*.

⁵⁹³ B.O.E. n.º 199, de 18 de julio.

⁵⁹⁴ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional comparado*, op. cit., p. 505.

El segundo párrafo de este mismo precepto establece que el Estado asumirá «la protección de la *libertad religiosa*, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público». Aunque en un primer momento previo al Concilio Vaticano II, la redacción era bien distinta.

El artículo 6.2.º del Fuero establecía que «nadie será molestado por sus creencias religiosas, ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica». Este orden público es regulado por la ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, que en su artículo 2.a. declara como actos contrarios al mismo, aquellos que atentan contra «la unidad espiritual, nacional, política y social de España», constituyéndose en límites al ejercicio de cualquier derecho reconocido⁵⁹⁵.

En este caso, el derecho de libertad religiosa desarrollado por la Ley de Libertad Religiosa, de 28 de junio de 1967 (L.L.R.) está limitado por la propia *confesionalidad* del Estado que, en este caso, es *doctrinal* porque abandera como dogma de fe o verdad oficial la doctrina católica. El Estado sólo *tolera* otras creencias manifestadas de forma individual o privada. El artículo 1.3.º L.L.R. se pronuncia en los siguientes términos:

«El ejercicio del derecho a la libertad religiosa, concebido según la doctrina católica, ha de ser compatible en todo caso con la *confesionalidad* del Estado español proclamada en sus leyes fundamentales».

La libertad de expresión ideológica que el artículo 12 de este Fuero reconoce, se circunscribe a aquellas ideas que no transgredan los principios fundamentales del Estado, es decir, que no vulneren «la unidad espiritual, nacional y social de España» conforme establece el artículo 33. Resulta evidente cómo se impone el «*monismo ideológico* que no admite disidencia» a que se está refiriendo Llamazares Fernández, puesto que el pensamiento político permitido, al igual que la verdad religiosa, es único⁵⁹⁶. Es decir, el que impone el sistema franquista, suprimiendo los demás partidos políticos.

⁵⁹⁵ Vid. en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid (1853-1989), t. XXXIX (207), julio-diciembre, v. 1, p. 373.

⁵⁹⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... I*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 161-2

El ejercicio asociativo libre es reconocido a partir del amparo del derecho de asociación (artículo 16 del Fuero), «para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes». Años después de la aprobación del artículo 33 del Fuero, se establecen límites al ejercicio del derecho de asociación en la Ley de Asociaciones de 1964 (L. A.). El artículo 1.3.º L. A. considera como fines ilícitos, aquellos que impliquen peligro para la «unidad política y social de España», sin embargo en este precepto se omiten los conceptos de unidad nacional y espiritual a que se está refiriendo el artículo 33 del Fuero que, por otra parte, no menciona la unidad política⁵⁹⁷. Esta omisión resulta intencionada si se analiza desde una posible relación entre el derecho de asociación —concretamente, el derecho de asociación para fines ideológicos y políticos— y la condición que impone el artículo 12 a la libre expresión de las ideas; los límites que establece el artículo 33 al ejercicio de cualquier derecho reconocido; y el artículo 34 que establece su desarrollo legislativo.

Olías argumenta «que la unidad política y social de España tiene mucha más relevancia para el derecho de asociación que la unidad espiritual y nacional»; y sugiere la hipótesis de que este especial interés, se debe a la índole del derecho que se regula. «Como se trata de un derecho de naturaleza política, es preocupación primordial de los legisladores evitar determinadas repercusiones en la unidad política y social de la Nación»⁵⁹⁸.

El Estado también puede crear y mantener discrecionalmente organizaciones para el cumplimiento de sus fines; además de mantener instituciones de asistencia y amparar y propulsar las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y los particulares, conforme el artículo 29 establece.

⁵⁹⁷ La «unidad espiritual» es postergada por la Ley de Asociaciones. La ley de Libertad Religiosa reguladora del ejercicio del Derecho civil a la libertad en materia religiosa es posterior en el tiempo, y coincide con la ley Orgánica del Estado de 1967, en cuya virtud se dicta. Sin embargo, no puede olvidarse que la ley de Orden Público, anterior a la Ley de Asociaciones y posterior al Fuero, es relevante en la determinación de los límites del derecho de asociación y se refiere a la «unidad espiritual, nacional, política y social de España»; vid. reflexiones sobre la intencionada omisión de determinados conceptos, en OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 231.

⁵⁹⁸ Partiendo de que la autora entiende que «la unidad nacional no puede considerarse sinónimo de la unidad política (el primero inserto en el Fuero; la segunda, en la ley)» porque, aunque convergentes, aluden a cosas distintas; vid. en *La libertad de asociación en España...*, op. cit., pp. 230-1.

La *Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958*, compuesta de directrices, establece una nueva forma de confesionalidad doctrinal, «el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación» (epígr. II). El artículo 3 da por nulas las leyes y disposiciones que vulneren o menoscaben los principios que esta Ley Fundamental proclama⁵⁹⁹.

La vida asociativa es restringida bajo los designios de esta Ley. Toda organización política de cualquier índole, al margen del sistema establecido, es considerada ilegal conforme al epígrafe VIII. Este sistema se fundamenta sobre las tres «entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato⁶⁰⁰» (epígr. VI) que, junto a las «entidades con representación orgánica» reconocidas por las leyes, canalizan la participación popular tanto en las tareas legislativas como en las demás funciones de interés general (epígr. VIII).

El resto de «las instituciones y corporaciones de otro carácter que satisfagan exigencias sociales de interés general deberán ser amparadas» si pretenden participar de forma eficaz en el desarrollo comunitario (VI). Puesto que intereses individuales y colectivos están supeditados al bien común nacional (epígr. V).

3. El Concordato de 1953:

El Estado y la Santa Sede, con el fin de asegurar su colaboración en materias religiosas y civiles, estipulan un Concordato que resume los Convenios anteriores a la vez que los completa, constituyendo una norma que regula la reciprocidad de sus relaciones. El Concordato, firmado el 27 de agosto de 1953, asienta tal reciprocidad en la «Ley de Dios», el «Derecho Canónico» y «la tradición católica de la Nación española» que recuerdan la exclusividad de la Iglesia, sus derechos y prerrogativas,

⁵⁹⁹ *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, op. cit., t. XXXVI (204), enero-junio, v. 1, p. 888.

⁶⁰⁰ El Fuero del Trabajo establece que «los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical». Integrada por «Sindicatos industriales, agrarios y de servicios, por razón de actividades a escala territorial y nacional» con la condición de «corporaciones de derecho público de base representativa, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad funcional en sus respectivos ámbitos de competencia». Dentro de ellos y determinadas legalmente, se constituirán asociaciones de carácter económico y profesional, organizadas con el fin de defender intereses y como medio participativo en las actividades sindicales, además de tener una proyección comunitaria «política, económica y social» (epígr. XIII).

sugiriendo un nuevo modelo de relaciones Iglesia-Estado, de carácter confesional doctrinal excluyente.

El Tribunal Supremo reconoce su carácter normativo. La Sentencia de 8 de febrero de 1974 lo considera como «tratado internacional» y la Sentencia de 7 de marzo de 1957 constata su naturaleza de «acuerdo normativo». El Tribunal Constitucional corrobora este carácter mediante Sentencia de 26 de enero de 1981. De forma concluyente, la jurisprudencia española reconoce expresa o tácitamente su naturaleza normativa dado el acuerdo entre las dos partes, que tendrá por consecuencia la producción de normas jurídicas vinculantes para ambas y para la generalidad social⁶⁰¹.

La fórmula que el Régimen franquista mantiene durante su vigencia, es la de la tolerancia frente a otras confesiones religiosas que no son la Católica, con las restricciones propias de un sistema represivo. Garantizada la libertad ideológica, en los términos que se han expuesto al referirnos al Fuero, la posición jurídica de los creyentes no católicos es la de no ser molestados por sus creencias religiosas o por el ejercicio privado de su culto. Sin embargo, al no permitírseles manifestaciones externas ni celebrar las ceremonias propias de sus religiones, se habla de una relativa tolerancia o aparente tolerancia religiosa, situación en la que la Iglesia católica se rige por lo establecido en el Concordato de 1953, mientras que las confesiones religiosas acatólicas deben conformarse con lo establecido en aquella norma⁶⁰².

El Concordato contiene disposiciones favorables a las asociaciones religiosas católicas que ven realzado su régimen jurídico. Establece un régimen más propicio en materia económica y cede, mínimamente, a la participación del poder político en aspectos como el desarrollo de la *personalidad y capacidad jurídica* de las asociaciones religiosas. La personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes, se les reconoce a las instituciones y asociaciones religiosas al entrar en vigor el Concordato, y las entidades creadas posteriormente, previa comunicación a la Administración estatal del decreto de aprobación (artículo IV).

⁶⁰¹ Vid. MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos...*, op. cit., pp. 128-9 y 131; CASTELLS, J. M., *Las asociaciones...*, op. cit., p. 478. El Gobierno español reconoce expresamente la personalidad internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano (artículo III.1 Concordato).

⁶⁰² Vid. CIÁURRIZ, M.^a J., *La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Tecnos, 1984, p. 24.

La existencia de la entidad y su personalidad jurídica quedan acreditadas por medio de la inscripción registral en el correspondiente Registro, creado a tales efectos por el Decreto de 12 de marzo de 1959 «para la mejor aplicación de las declaraciones del artículo 4 del Concordato»⁶⁰³; al tiempo que exime de la aplicabilidad del régimen general sobre Asociaciones, a las católicas.

Según el artículo 1 de este Decreto, en el caso de que la entidad haya sido previamente constituida, se admite que la prueba de la comunicación se realice por cualquier medio que sea conforme a Derecho. En el caso de que haya sido creada posteriormente, el artículo 2 establece que la única prueba admisible es el certificado que expide el Ministerio de Justicia, en el que consta la comunicación escrita por la autoridad eclesiástica competente, dando cuenta del decreto de erección o aprobación de la entidad.

En este último caso es la Administración, de forma discrecional, la que va a expedir dicho certificado considerando si la entidad tiene o no tiene carácter religioso. Interpretando si se ajusta o no, en cuanto a este carácter, a las referidas en el artículo IV del Concordato⁶⁰⁴.

El artículo XXXIV del Concordato regula el régimen de la Acción Católica, como novedad respecto de anteriores Concordatos⁶⁰⁵, afirmando la facultad que tienen sus Asociaciones de poder cumplir con su labor evangelizadora, dependiendo directamente de la Jerarquía eclesiástica, y en lo que respecta a otro género de actividades, de la Legislación General del Estado.

Las asociaciones religiosas son, a los efectos de este Concordato, agrupaciones que tienen un objeto o finalidad exclusiva y eminentemente espiritual. Esta finalidad ha de estar enfocada a defender, exaltar o propagar la religión católica, o a lograr el perfeccionamiento de sus miembros de acuerdo con su doctrina. La razón de su

⁶⁰³ B.O.E. n.º 64, 16 de marzo de 1959; vid. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, op. cit., t. XXXVIII (206), enero-junio, v. 1, p. 499.

⁶⁰⁴ «1.º [...] existentes en España a la entrada en vigor del presente Concordato [...]; en particular a las Diócesis con sus instituciones anejas, a las Parroquias, a las Órdenes y Congregaciones Religiosas, las Sociedades de vida común y los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio, o de derecho diocesano, a sus provincias y a sus casas» (artículo IV, 1.º).

⁶⁰⁵ CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 480 y 484.

existencia, el fundamento de su fundación radica en su fin. Por lo tanto, «si aquel móvil es espiritual católico, aunque la Asociación se valga para ello de medios materiales, se estará en presencia de una asociación de esa clase religiosa, «a contrario sensu», de no ser espiritual católica, aún siguiendo la Asociación las directrices de la Iglesia católica, y merezca la protección de su jerarquía, entonces no se tratará de una Asociación religiosa»⁶⁰⁶.

4. El Concilio Vaticano II:

Los vínculos entre la Iglesia y el Estado español comienzan a verse deteriorados a partir de la celebración del Concilio Vaticano II y la introducción de reformas doctrinales que afectan a la propia autonomía de la Iglesia respecto del Estado⁶⁰⁷. El Concilio Vaticano II es un Concilio ecuménico que, por los efectos nacionales e internacionales que provoca su origen y por su actualidad, merece una atención particular⁶⁰⁸. Su análisis cabe plantearlo desde dos aspectos iniciales: 1.º Qué Papa lo convoca y dónde reside su finalidad; y 2.º Cuáles son los temas que aborda y su preparación. Para poder concluir con: 1.º La repercusión de sus documentos (promulgados) en el mundo; y 2.º Las consecuencias que se derivan de su promulgación para las políticas de Estados como el nuestro, dentro de la etapa que venimos delimitando —el régimen político español de la Dictadura franquista—.

4.1. Finalidad:

El primer planteamiento nos lleva hasta la figura de Juan XXIII, quien el 25 de enero de 1959 anuncia, por primera vez, su intención de reunir un concilio ecuménico y universal con el fin principal de «promover el desarrollo de la fe católica, la renovación moral de la vida cristiana de los fieles y la adaptación de la disciplina eclesiástica a las necesidades y a los métodos de nuestro tiempo»⁶⁰⁹. Aspectos que chocan como veremos

⁶⁰⁶ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de noviembre de 1968; F. J. 4.º.

⁶⁰⁷ Vid. SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias...*, op. cit., p. 180.

⁶⁰⁸ Según contempla el Código de Derecho Canónico de 1917 (cánones 222 a 229) es una asamblea convocada y presidida por el Papa, que reúne a los obispos y otros prelados que representan a la Iglesia católica universal. Las demás Iglesias no están representadas más que por observadores; vid. METZ, R., *Historia de los Concilios*, Oikos-tau, Barcelona, 1971, pp. 10 y 12. Sobre el concepto y la naturaleza jurídica de la «Iglesia universal» y de la «Iglesia española», vid. IBÁN, I. C., «Las Confesiones religiosas», en *Curso de Derecho Eclesiástico*, op. cit., pp. 225 y ss.

⁶⁰⁹ Carta encíclica *Ad Petri Cathedram*, de 29 de junio de 1959, vid. en METZ, R., *Historia de los Concilios*, op. cit., p. 81.

con los idearios políticos de países sometidos a determinados regímenes, tal y como comprobaremos que sucede con el régimen dictatorial español.

4.2. Contenido:

De los 70 textos o esquemas aprobados y retenidos sobre los que el futuro concilio tendría que pronunciarse, sólo son finalmente dieciséis los documentos conciliares en los que se expresa el parecer sobre problemas vitales concretos relativos a la fe cristiana, a la Iglesia, y al mundo. De entre ellos, únicamente mencionamos los que son aludidos en el presente epígrafe: 1.º Cuatro Constituciones o documentos de contenido esencialmente doctrinal, entre los que está la «Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo de nuestro tiempo» (*Gaudium et spes*, de 7 de diciembre de 1965); 2.º Nueve Decretos o textos de orden práctica y de aplicación concreta, entre ellos, el «Decreto sobre la carga pastoral de los obispos» (*Christus Dominus*, de 28 de diciembre de 1965); y 3.º Tres Declaraciones o textos dirigidos a todos los hombres, creyentes o no creyentes a quienes la Iglesia declara su parecer sobre cuestiones concretas que afectan a todos los católicos y no católicos. Entre ellas, se encuentra la «Declaración sobre la libertad religiosa» (*Dignitatis humanae*, de 7 de diciembre de 1965).

Juan XXIII abre solemnemente el II concilio Vaticano el día 11 de octubre de 1962 con un discurso apacible que colma de esperanza a aquellos que están buscando una renovación de la Iglesia. Presenta a sus auditores una visión optimista y confiada de los hombres y de su futuro, y elude a los que denigran a la sociedad contemporánea. Juan XXIII dice, entre otras cosas, que:

«Es necesario que proclamemos bien alto nuestro rotundo desacuerdo con estos profetas de la desgracia»⁶¹⁰.

Y solicita del concilio que no condene los errores sino que presente la doctrina cristiana de tal manera que responda a las exigencias de nuestro tiempo.

A partir de 1960, Juan XXIII hace alusión a una ocasional participación de otras Iglesias cristianas. Estas Iglesias son invitadas, para la unidad de los cristianos, a que

⁶¹⁰ Vid. METZ, R., *Historia de los Concilios*, op. cit., p. 89.

envíen «observadores» al concilio. No puede subestimarse, según afirma Metz, la influencia que éstos podrían haber ejercido sobre los religiosos y expertos a través de sus contactos durante la celebración del concilio. El concilio dura tres años y dos meses, aunque la asamblea (cuya dirección está en manos de un consejo presidencial compuesto de diez cardenales, quienes sucesivamente dirigen los debates) no se celebra ininterrumpidamente. Se reúne en cuatro sesiones, que duran entre dos y tres meses⁶¹¹.

Los trabajos de Juan XXIII concluyen con su fallecimiento el 3 de junio de 1963, finalizando un primer período —que incluye la primera sesión del concilio— en la cual se habían tratado distintos esquemas. Entre estos se encuentran: 1.º La liturgia; la Revelación; 2.º Los medios de comunicación social; 3.º El ecumenismo, o esquema sobre la unidad de la Iglesia, que tiene por objetivo «promover el acercamiento con las Iglesias orientales separadas»⁶¹²; y 4.º La Iglesia.

El segundo período —lo integran las sesiones 2.ª, 3.ª y 4.ª— comienza tras la decisión del sucesor del Papa, Pablo VI, el 27 de junio de 1963 de abrir la segunda sesión. El texto más importante de esta última es el esquema sobre la Iglesia, concretamente, el punto referido a la autoridad del colegio de los obispos en la Iglesia. La asamblea se pronuncia por la *colegialidad episcopal*, «un hito en la historia de la eclesiología católica»⁶¹³. Otros esquemas son: 1.º La carga pastoral de los obispos; y 2.º La cuestión del ecumenismo.

En la tercera sesión destaca una actitud ecuménica que afecta a las Iglesias orientales. Un estudio sobre la libertad religiosa termina siendo un apéndice del esquema del ecumenismo. Antes de que el debate concluya se abre la discusión en torno al complejo tema de las relaciones de la Iglesia católica con los «no cristianos» y con

⁶¹¹ La primera, la más corta, dura ocho semanas y tres días. La última, la más larga, se prolonga durante doce semanas y dos días. La asamblea conciliar celebra 168 sesiones plenarias, llamadas «congregaciones generales», y 10 sesiones públicas durante los cuatro períodos en que se divide el concilio; vid. los métodos de trabajo y el calendario de sesiones, en METZ, R., *Historia de los Concilios*, op. cit., pp. 93, 94-113.

⁶¹² El esquema había sido redactado por la Comisión de las Iglesias orientales, por tanto no se habló —según explica R. Mertz—, en ningún momento, de las Iglesias protestantes; vid., este autor, en *Historia de los Concilios*, op. cit., p. 100.

⁶¹³ METZ, R., *Historia de los Concilios*, op. cit., p. 103.

«los judíos», que acaba pasando, también, de ser un simple aditamento a ser un documento autónomo⁶¹⁴.

El tema más emblemático de la tercera sesión va a ser el esquema sobre *la Iglesia en el mundo de nuestro tiempo* (conocido como *el esquema XIII*, por ser éste su número de orden de entre los textos propuestos a la asamblea para su estudio en esta sesión). El debate opone a los partidarios de una visión optimista y los partidarios de una visión decadente y pecaminosa del mundo.

La clausura del concilio a cargo de Pablo VI, el día 8 de diciembre de 1965, se salda con el resultado que ya hemos adelantado (dieciséis documentos conciliares). El «esquema XIII», la «libertad religiosa» y el texto acerca de «no cristianos y judíos» son los documentos que encuentran menor oposición en las promulgaciones.

4.3. Las repercusiones universales:

La peculiaridad del Concilio Vaticano II, desarrollado en un contexto histórico, político, social y económico concreto, es el logro de un documento comprometido con el planteamiento inicial de los problemas de su tiempo que consigue trascender este marco para situarse en el futuro. A pesar del predominio de los componentes europeos y, principalmente, de carácter mediterráneo que concurren a su celebración, este concilio se muestra abierto hacia nuevos elementos de otros países y continentes, de forma amplia. La Constitución *Gaudium et spes* es un documento progresivo que se ocupa del «estar» de la Iglesia en el mundo. En efecto, «quiere anunciar a todos (cristianos y no cristianos) de qué manera entiende el concilio la *presencia y la acción de la Iglesia en el mundo actual*»⁶¹⁵.

⁶¹⁴ «En lugar de la presentación abstracta de tipo deductivo, admitió, entre otros, el análisis sociológico y el procedimiento inductivo. En lugar de subrayar diferencias y acusar líneas de separación, buscó facilitar el acercamiento y favorecer el diálogo y la colaboración, sin renunciar por eso a proclamar la especificidad de la visión católica. Un nuevo método más bíblico, más histórico y más encarnado en la realidad del mundo y de la vida, había sido aceptado y utilizado por un concilio ecuménico»; CASTILLO, J. M., «La Teología después del Vaticano II», en FLORISTÁN SAMANES, C., TAMAYO-ACOSTA, J. -J, *El Vaticano II...*, op. cit., p. 138.

⁶¹⁵ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», en FLORISTÁN SAMANES, C., TAMAYO-ACOSTA, J. -J, *El Vaticano II...*, op. cit., p. 28.

Los pontificados de Juan XXIII y Pablo VI impulsan la reconciliación entre el pensamiento liberal y democrático⁶¹⁶. «El Concilio Vaticano II asume el momento de verdad de la Europa liberal: la libertad de conciencia, los derechos del hombre (de la persona), la participación y la democracia que Pío XII había ya sutilmente vindicado [...]. El famoso *aggiornamento* consiste en asumir «lo bueno» de la cultura liberal, es decir, de la modernidad»⁶¹⁷.

El Concilio admite como conquistas de la humanidad propias de nuestro tiempo, los derechos de los trabajadores, la promoción de su participación, el derecho a la sindicación, el derecho a huelga junto a la solución pacífica de los conflictos laborales, dentro de un contexto económico-social. En el campo político, la Iglesia admite la democracia y el sufragio, la pluralidad de opiniones y el pluralismo, ya sea en forma de asociaciones, ya sea como partidos que no deben perder de vista el bien común.

El carácter universal e integrador del Concilio Vaticano II preserva a la Iglesia de un estancamiento y la remite a revisar sus viejas estructuras jurídicas. Uno de sus importantes logros lo constituye el concepto renovado de la Iglesia, traducido en la creación de nuevas instituciones como las «conferencias episcopales nacionales». En los países donde la Iglesia católica está establecida existe una *Conferencia Episcopal* que agrupa a todos los obispos de ese país. Es decir:

«Es como una junta en que los obispos de una nación o territorio ejercen conjuntamente su cargo pastoral para promover el mayor bien que la Iglesia procura a los hombres, señaladamente por las formas y modos de apostolado, adaptados en forma debida a las circunstancias del tiempo». Vat. II, Decreto *Christus Dominus*, núm. 38.1.

La presencia de observadores «no católicos» en el concilio permite el establecimiento de provechosos contactos recíprocos. En palabras de Metz, podría decirse que:

«El concilio no ha aportado profundas modificaciones a la doctrina ni a las instituciones. Tampoco ha apartado ninguno de los obstáculos importantes que separan a la Iglesia católica de las demás Iglesias cristianas. Aquí y allá no ha hecho más que entreabrir unas puertas. Pero el empujón hacia delante infundido por el espíritu del

⁶¹⁶ Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 87 y ss.

concilio ha sido tan fuerte, que aquellas puertas ya no podrán volver a cerrarse: volver atrás ya no es posible.[...]. Es, empleando las palabras de un observador protestante, “el concilio de la esperanza”»⁶¹⁸.

Una de las novedades que otros documentos de este Concilio Vaticano II aportan, consiste en el «desmantelamiento del concepto de «Estado confesional», por parte de la *declaración de libertad religiosa*»⁶¹⁹. Algunas voces se alzan para decir que «la unidad de los católicos tiene lugar en el ámbito religioso-eclesial de la celebración comunitaria y no en el ámbito “mundano” de una determinada corriente política»⁶²⁰. El nervio del concilio se halla en el «Esquema XIII» y, por tanto, en la solución dada al problema del antagonismo de la «Iglesia en el mundo»: «optar por la secularización del mundo y el extrañamiento de la Iglesia o, por el contrario, optar por la sacralización del mundo y la mundanización de la Iglesia»⁶²¹.

La nueva situación creada tras el concilio aboca a la «secularización». Muy pronto se pasa del entusiasmo y el optimismo a la decepción y la desorientación⁶²². Por otra parte, el fenómeno de la Iglesia tradicionalista⁶²³ no es religioso sino político. La rebelión de esta Iglesia contra Pablo VI se vincula a «las necesidades restaurativas y los intereses políticos de una burguesía internacional fuertemente anticomunista, alarmada por la legitimación de la militancia católica entre las fuerzas que operan el cambio, tanto en Europa como en América Latina»⁶²⁴. Sin embargo, para la Iglesia, teología y poder no van a ser compatibles⁶²⁵.

⁶¹⁷ ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», op. cit., pp. 37-8.

⁶¹⁸ METZ, R., *Historia de los Concilios*, op. cit., pp. 122-3.

⁶¹⁹ ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», op. cit., p. 35.

⁶²⁰ ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», op. cit., p. 44, «totalmente necesario, no sólo decir esto, sino llevarlo a la práctica, como lo hizo Tarancón en la transición española».

⁶²¹ GONZÁLEZ RUIZ, J. M., «El Vaticano II: Reforma y restauración», en FLORISTÁN SAMANES, C., TAMAYO-ACOSTA, J.-J., *El Vaticano II...*, op. cit., p. 49. La concepción de la «nueva cristiandad» de J. Maritain sirve de «excelente infraestructura teológica al fenómeno democristiano tal como se había expandido con fuerza y arraigo después de la II Guerra Mundial, sobre todo en la misma Italia, Ya no se hablaba de absolutismo sagrado, sino de democracia cristiana. [...] la Iglesia concedía “benévolamente” ciertas libertades que ya no podía físicamente controlar, y se servía de otro sistema más útil de dominio como fueron los partidos democristianos», vid., op. cit., p. 50.

⁶²² CASTILLO, J. M., «La Teología después del Vaticano II», op. cit., p. 143.

⁶²³ Una facción reducida de católicos integristas, dirigida por el arzobispo francés Lefèbvre, rechaza el concilio por su tendencia «modernista y neoprotestante» que pretende una Iglesia «reformada y liberal»; vid. FLORISTÁN SAMANES, C., «La Iglesia después del Vaticano II», en *El Vaticano II...*, op. cit., pp. 79-80.

⁶²⁴ GONZÁLEZ RUIZ, J. M., «El Vaticano II: Reforma y restauración», op. cit., p. 61.

4.4. Las repercusiones en España:

En España se da una gama de actitudes radicales, especialmente, contra la famosa cultura «judeo-cristiana» debido al exceso de los años de dictadura, mientras que en otros países de Europa se observa, más bien, respeto ante la idea y el hecho sobrevenido del cristianismo⁶²⁶.

Antes del Concilio Vaticano II, España se caracteriza teológicamente por un estancamiento y regresión al pasado. En esta situación influye el régimen político vigente (la Dictadura franquista) y su «nacional-catolicismo» como conciencia colectiva impuesta. Este es el motivo de que los efectos del Concilio Vaticano II, en la Iglesia española y su teología, incidan más que en otros países de Europa⁶²⁷.

Estas consecuencias se acrecientan por las críticas que vierten algunos grupos contra la confesionalidad y el Concordato de 1953, al no propiciar las reformas que demanda la sociedad española⁶²⁸. Su oposición a una interdependencia entre el poder religioso y el poder temporal, les lleva a deslegitimar la posición que ocupa la religión católica como religión oficial del Estado, en favor de una Iglesia autónoma en un Estado neutral⁶²⁹.

⁶²⁵ Actualmente, se rechaza cualquier género de teología política, «desde la del alemán Metz hasta la de los “teólogos de la liberación” latinoamericana»; vid. *Ibidem*.

⁶²⁶ ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», op. cit., p. 39.

⁶²⁷ En los países anglosajones surgen nuevas teologías. Unas abordan el tema de la «secularización» a partir del hombre de hoy y sus cuestiones (P. Tillich) o las preocupaciones sociales y políticas, la defensa de los más débiles y el interés creciente por la comunidad mundial (R. Niebuhr); vid. CASTILLO, J. M., «La Teología después del Vaticano II», op. cit., p. 146; Por otra parte, dentro del campo de la teología protestante, se producen reacciones contrarias al radicalismo de las teologías de la secularización, que exigen una actitud más crítica respecto a la moderna sociedad secularizada (J. A. Robinson y L. Newbiggin); vid. op. cit. pp. 149-50.

⁶²⁸ La renovación llevada a cabo en la Iglesia española viene impulsada por dos factores. Por una lado, el ascenso de la cultura secular enfrenta la Iglesia con nuevos retos; y por otra, surgen nuevos movimientos como las Comunidades Cristianas Populares y Cristianos por el Socialismo, que provocan un profundo impulso renovador y vital contribuyendo al pluralismo, vid. CASTILLO, J. M., «La Teología...», op. cit., p. 169; las comunidades de base se originan en la España de los «estados de excepción», gracias al empuje del Concilio y a la teología de la liberación, vid. *Ibidem*, p. 157; aparecen, al mismo tiempo que en otros países, en el quinquenio 1965-1970 (etapa posconciliar del entusiasmo); se consolidan entre 1970 y 1975 (período decisivo en la lucha antifranquista) y buscan su compleja adaptación a partir de 1975, con el régimen democrático, vid. FLORISTÁN SAMANES, C., «La Iglesia...», op. cit., p. 83.

⁶²⁹ Como grupos coordinados estables que asumen funciones civiles, además de constituirse en medio deslegitimador del sistema, son «cauces privilegiados de defensa de los derechos humanos negados, se presentan como voz profética a favor de la justicia y resultan ser un espacio de libertad. Rompen con el nacional-catolicismo, simbolizado en el Concordato de 1953 y en la legislación entonces vigente». En su base se sitúan la reagrupación de colectivos cristianos que provienen de movimientos apostólicos (curas

El Concordato de 1953 y la Ley de Principios del Movimiento no sufren reforma alguna para dar paso a los efectos conciliares; sin embargo, el texto refundido del Fuero de los Españoles reproduce en su preámbulo, como ocurre en el Fuero del Trabajo, «que sus líneas maestras acreditan el valor permanente del ideario que las inspira y gran parte de sus declaraciones y preceptos⁶³⁰ constituyen un fiel anticipo de la doctrina social-católica, recientemente puesta al día por el Concilio Vaticano II». Todo ello tiene lugar, como nos recuerda Llamazares Fernández, «en el contexto socio-político tímidamente aperturista de la Ley de Asociaciones de 1964 y de la Ley de Prensa de 1966»⁶³¹.

La Declaración Conciliar sobre la libertad religiosa, promulgada el 1 de diciembre del año 1965 exige el reconocimiento explícito de este derecho, en consonancia, además, con el segundo de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, según el cual la Doctrina de la Iglesia habrá de inspirar nuestra legislación»⁶³². El artículo 3 de la misma Ley invalida cualquier precepto que vulnere o menoscabe los principios que en ella se proclaman. Pero el artículo 1 del Concordato declara, como se ha visto, la confesionalidad del Estado español:

«La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico».

Esta contradicción se plasma en la Ley de Libertad Religiosa de 1967 que desarrolla el modificado artículo 6 del Fuero de los Españoles, a tenor de cuya lectura se puede interpretar que no es realmente la libertad religiosa, principio a normalizar, el derecho regulado; sino la confesionalidad. Ya que en el artículo 1.1.º reconoce el derecho de libertad religiosa, la protección necesaria y la inmunidad de toda coacción en su ejercicio legítimo; y, sin embargo, en el apartado 3.º se establece que:

«El ejercicio del derecho a la libertad religiosa, concebido según la doctrina católica, ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus Leyes fundamentales».

obreros y religiosas de barriadas, de acuerdo con el movimiento social y político, en sintonía con el cambio profundo del tejido social), vid. FLORISTÁN SAMANES, C., «La Iglesia... », op. cit., p. 84.

⁶³⁰ Vid. Decreto 779/1967, de 20 de abril (B.O.E., n.º 95, de 21 de abril) que aprueba los textos refundidos de las siete Leyes Fundamentales del Reino.

⁶³¹ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I*, (2.ª ed.), op. cit., p. 167.

La Declaración *Dignitatis Humanae* induce a una reforma en el régimen jurídico de las confesiones no católicas. A través de esta Declaración se reconoce el derecho civil a la libertad religiosa que obliga a los Estados —hemos visto, fuertemente confesionales como el Español—, a modificar su legislación. El Mensaje del Jefe de Estado a las Cortes Españolas en la Sesión Extraordinaria del día 22 de noviembre de 1966⁶³³ ya supone la reforma del citado artículo 6 del Fuero. Una norma programática que, en su nueva redacción, asume la protección de la libertad religiosa por parte del Estado:

«El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público» (párrafo 2.º Artículo 6).

La Declaración *Dignitatis Humanae* parte de la base de que «toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión». El último de los derechos incluye «la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia»⁶³⁴.

La Iglesia proclama el principio de libertad religiosa como derecho fundamental de la persona, excluyendo la confesionalidad ideológica del Estado y fomentando la idea de protección de la libertad religiosa y el impulso de la vida religiosa⁶³⁵. La idea de laicidad estatal va ligada a la vida temporal y a la promoción, reconocimiento y regulación de los derechos fundamentales como el derecho de libertad religiosa⁶³⁶.

El Concilio Vaticano II sanciona formalmente el derecho de todo hombre a tener su propia religión sin ser por ello obligado o molestado; admite el reconocimiento de comunidades religiosas, bajo el respeto al resto de individuos y comunidades desde el

⁶³² Vid. Epígrafe II de esta Ley.

⁶³³ Vid. esta declaración en SOUTO GALVÁN, B., *El Reconocimiento Estatal...*, op. cit., p. 53.

⁶³⁴ Vid. artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948. Desde la óptica de la Iglesia Católica: «El Estado tiene el fundamental deber de que se conserven intactos los derechos de todos», vid. Juan XXIII, *Pacem in Terris*, núms. 60-3; «[...] el documento que hay que considerar como una piedra miliar en el camino del progreso moral de la humanidad: la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*», vid. JUAN PABLO II, «Discurso a la XXXIV Asamblea General de la ONU», de 2 de octubre de 1979, en *Juan Pablo II, Heraldo de la Paz*, BAC Minor, 1979, pp. 170-1, donde se pone en un primer lugar «el reconocimiento y el respeto de los *derechos inalienables* de las personas y las comunidades de los pueblos» como camino de unión hacia la paz.

⁶³⁵ CONC. VAT. II. Decl. *Dignitatis Humanae*, n.º 6, 2.

⁶³⁶ CONC. VAT. II. Decl. *Dignitatis Humanae*, n.º 7, 3.

punto de vista del derecho a la libertad religiosa⁶³⁷; reconoce que la propia Iglesia no ha respetado históricamente, de forma debida, este derecho⁶³⁸; y en la declaración de las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas, reprueba cualquier discriminación o vejación realizada por motivo de raza o color, de condición o religión⁶³⁹.

El reconocimiento del derecho de libertad religiosa se fundamenta en la misma dignidad de la persona, considerando sus dos vertientes: individual y comunitaria⁶⁴⁰.

El Concilio Vaticano II insistirá en la observancia sobre el principio moral de la responsabilidad personal y social. Se trata de una interpretación religiosa de los derechos y deberes de la persona y de los grupos sociales observada en su conjunto, que encuentra su límite en la ley moral⁶⁴¹. Este concilio aprueba los artículos 12, 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, preceptos que no sólo contemplan derechos, sino también límites, y la necesaria articulación que ha de existir entre ellos. Como tendencia natural, al hombre, en su calidad de «ser social», se le reconoce el derecho a reunirse, asociarse y expresarse libremente con y ante los demás:

1.º A reunirse y asociarse pacíficamente, y a no ser obligado a pertenecer a asociación alguna (artículo 20).

2.º A opinar y expresarse libremente. Incluyendo el de no ser molestado por razón de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones pudiendo difundirlas de modo universal, valiéndose de cualquier forma de expresión (artículo 19).

⁶³⁷ CONC. VAT. II. Decl. *Dignitatis Humanae*, n.º 7, 3. Se trata de la *specialis civilis agnitio*.

⁶³⁸ Se da un progresivo tránsito, respecto de los otros cultos, desde la intolerancia a la tolerancia y desde ésta a la libertad religiosa; vid. LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones y entidades religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, EUNSA, Pamplona, 1996, p. 233, «La Iglesia, por consiguiente, fiel a la verdad evangélica, [...] reconoce y promueve el principio de la libertad religiosa como conforme a la dignidad humana [...]. Aunque [...], se ha dado a veces un comportamiento menos conforme con el espíritu evangélico, e incluso contrario a él, no obstante siempre se mantuvo la doctrina de la Iglesia de que nadie debe ser forzado a abrazar la fe», exhortando a los católicos y rogando a todos los hombres que «consideren con suma atención cuán necesaria es la libertad religiosa» (CONC. VAT. II. Decl. *Dignitatis Humanae*, núms. 12 y 15).

⁶³⁹ Se dirige fundamentalmente a los musulmanes, afirmando que la «Iglesia les mira con aprecio», deplorando, al mismo tiempo, el asedio sufrido por la comunidad judía; vid. VV.AA., *Religión y Moral Católica*, Cesma, Madrid, 1982, pp. 290-1.

⁶⁴⁰ *Dignitatis Humanae*, núms. 2, 6 y 13.

3.º A no sufrir injerencias arbitrarias en la vida privada, familia, domicilio o correspondencia, ni ataques que puedan vulnerar la honra o la reputación (artículo 12). Derecho a la protección por parte de la ley, contra injerencias y ataques a los mismos. Desde este punto de vista, el derecho de asociación debe ser ejercido conforme a la justicia, al respeto a los demás y al bien común⁶⁴².

5. La Ley de Asociaciones de 1964:

El derecho de asociación es, durante el régimen franquista, regulado por la Ley de 24 de diciembre de 1964 y desarrollado por el Decreto de 20 de mayo de 1965 y la Orden Ministerial complementaria de 10 de julio de 1965⁶⁴³. Esta normativa, en vigor hasta la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Asociaciones, de 22 de marzo de 2002, ha resultado aplicable hasta hoy excepto en aquellos términos que hubieran podido oponerse a lo establecido en las disposiciones Constitucionales de 1978 o hubieran contradicho, concretamente, al artículo 22 que reconoce el derecho fundamental de asociación⁶⁴⁴.

Ruiz-Giménez afirma que «la Ley de 1964, no es solamente muy restrictiva en cuanto a la *autorización* para la creación de asociaciones, sino que, además, las normas que regulan su *funcionamiento* implican tales límites y tales interferencias gubernativas que prácticamente no hay vía para el derecho de asociación en áreas que no sean las estrictamente benéficas o las culturales entendidas éstas en un ámbito restringido casi a

⁶⁴¹ «Todos los hombres y grupos sociales, en el ejercicio de sus derechos, están obligados por la ley moral a tener en cuenta los derechos ajenos y sus deberes para con los demás y para con el bien común de todos»; *Dignitatis Humanae*, n.º 7.

⁶⁴² Puede verse CONC. VAT. II. Const. *Gaudium et Spes*, n.º 64. Constitución Pastoral que tiene que ver con los partidos políticos como formas ideológicas de asociación.

⁶⁴³ B.O.E. n.º 311, de 28 de diciembre de 1964; B.O.E. n.º 135, de 7 de junio de 1965, y B.O.E. n.º 175, de 23 de julio de 1965, respectivamente. Actualmente, la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Asociaciones, resulta de lo dispuesto en la Orden Ministerial de 10 de julio de 1965, dictada en desarrollo del Real Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias a la Ley de Asociaciones de 1964. Ambas, en vigor, en cuanto no contradigan a lo dispuesto por la L.O. 1/2002, de 22 de marzo (L.O.D.A.), conforme a la Disposición Derogatoria de esta Ley.

⁶⁴⁴ Vid. Disposición Derogatoria (Constitución de 1978); en lo referente a la «fuerza innovadora y derogatoria» de este precepto constitucional, pueden verse las impresiones de FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pp. 27-31; también, respecto de otros artículos y previsiones constitucionales, vid. NIETO GARCÍA, A., «Peculiaridades de la norma constitucional», en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-2, 1983, vol. I, pp. 371 y ss.

lo científico»⁶⁴⁵. La finalidad (los fines) es un sinónimo de especialidad, y en función de ella y de las actividades que lleguen a realizar las asociaciones para su consecución, van a surgir las distintas modalidades asociativas.

Esta Ley se refiere a los fines en varios preceptos. En su Preámbulo declara que el Fuero de los Españoles consagra en su artículo 16 el Derecho de Asociación, al manifestar que los españoles podrán asociarse libremente para fines lícitos de acuerdo con lo establecido en la Ley. Su desarrollo en el artículo 1 pone de manifiesto su obligatoria *licitud* además, de su *determinación*.

La valoración de la licitud de los fines y actividades asociativas desempeña un importante papel a efectos del reconocimiento de la asociación (artículo 3 de la Ley). Las disposiciones del Código Penal de 1944 (C.P.) delimitan lo que se entiende por *asociación ilícita*, qué asociaciones comprende este concepto y las penas que pueden tener que llegar a aplicarse, de incurrir en *ilicitud* (artículos 172-174 C.P.).

Son ilícitas a los efectos del artículo 172 C.P., las asociaciones que «por su objeto o circunstancias» contraríen la «moral pública». En este caso se trata de una moral que tiene por substrato premisas de índole religiosa, lo que se castiga es la contravención de la confesionalidad estatal, de las normas nacionales y confesionales del momento. En este artículo quedan comprendidos los supuestos que establece el artículo 173 C.P., entendiéndose que cualquiera de ellos contraviene la moral de la Nación, erigiéndose en prototipos delictivos ya sean declarados así por Ley ya se manifiesten como tales: 1.º Las asociaciones que tiendan a destruir o relajar el espíritu Nacional (precepto recogido en la Ley de Seguridad del Estado); 2.º Las asociaciones constituidas dentro o fuera de España, para atacar la unidad Nacional o promover y difundir el separatismo; 3.º Las asociaciones declaradas fuera de la Ley, aunque su reconstitución sea bajo formas y nombres diversos; y 4.º Los grupos de tipo militar, prohibidos expresamente por las Leyes (con pena de suspensión inmediata).

Las asociaciones que tienen por objeto la comisión de algún delito, tipificado como tal por este Código, son consideradas también ilícitas. La autoridad competente, en uso

⁶⁴⁵ RUIZ-GIMÉNEZ, J., «La libertad de asociación, pilar de la democracia», en *Cuadernos para el Diálogo*, diciembre 1975-enero 1976, Extraordinario L, p. 14.

de su potestad restrictiva de control, puede prohibirlas incluso en el supuesto en el que su ejercicio hubiera sido suspendido por los Gobernadores civiles, dentro de un marco cautelar o preventivo como el que este sistema impone.

La Ley de Asociaciones establece un sistema basado en el examen anterior de la licitud, la determinación de los fines, el visado o no de los Estatutos y la inscripción en el correspondiente Registro. Examen que corresponde a las autoridades competentes: Gobernador civil o Ministro.

La asociación se vale de la inscripción registral para demostrar que existe legalmente, mediando la «certificación registral» que va a legitimar a la entidad para ser sujeto de derechos (efectos registrales) y obligaciones, así como para probar su lícita existencia. El Registro ejerce una función de control sobre la existencia y las actividades que ésta realiza.

En materia de ilicitud, el Código Penal impone penas de prisión, inhabilitación y multa para los «fundadores, directores y presidentes» de las asociaciones, en los casos descritos, que resultan graduables en función de la constitución o no de la entidad y de los fines de la asociación; «cooperantes económicos», y «meros partícipes» (artículo 175.4.º). Los fines de la asociación se tienen por establecidos cuando no exista duda respecto a las actividades que efectivamente se propone desarrollar, según se deduzca de los estatutos y de las cláusulas del acta fundacional (artículos 1.2.º, 3.1.º y 3.2.º). Son fines respecto de los que la autoridad gubernativa no tiene dudas que puedan ser ejercitables, por lo tanto, son los propios Estatutos los que deben regularlos.

La Administración establece un *sistema de declaración gubernativa previa motivada sobre la licitud y la determinación de los fines*, con el fin de evitar dudas sobre estos dos aspectos. Este procedimiento sustituye al sistema de autorización previa que establecía el Decreto de 25 de enero de 1941, regulador del derecho de asociación, cuyo propósito consistía, por un lado, en regular el procedimiento para solicitar la autorización con el fin de constituir nuevas asociaciones y, por otro, en la adaptación de las ya existentes⁶⁴⁶.

Las autoridades competentes han de examinar previamente la licitud y determinación de los fines, así como si son o no necesarias modificaciones del contenido estatutario, para poder aprobar los Estatutos. La resolución motivada corresponde al Gobierno civil (artículo 3.4.º) o al Ministerio del Interior (artículo 3.5.º). Si se obtiene una resolución favorable, esto supone el reconocimiento y posterior inscripción de la asociación.

Los Estatutos contemplan los fines determinados que se propone la asociación (artículo 3.2.2.º) y otros extremos que contribuyen a su consecución (artículo 3.2.8.º). En razón de la dotación patrimonial y presupuestaria con que cuenta la asociación, el Gobernador civil⁶⁴⁷ decide, dictando por escrito *resolución motivada*⁶⁴⁸—aunque existe también la posibilidad de que eleve un *expediente relativo a la calificación de los fines de las Asociaciones* al Ministerio de la Gobernación—, en el plazo de treinta días (artículo 3.5.º). Esta última situación se da en tres casos: 1.º Cuando el patrimonio de la entidad rebase la cifra de un millón de pesetas; 2.º Cuando sea inicialmente superior a las cien mil pesetas; y 3.º Si sus actividades sociales rebasan el ámbito provincial.

El patrimonio, el presupuesto y el ámbito son factores relevantes que reflejan el poder fiscalizador del Estado. Si nos centramos en el aspecto económico de las asociaciones, por ejemplo, cabría decir que la Administración controla las asociaciones. Sin embargo, la capacidad económica de estas entidades también supone un tratamiento diferenciado de las mismas. Los fines lícitos que las asociaciones se proponen son tomados en consideración en relación al potencial económico que las mismas prevén⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ B.O.E. n.º 37, de 6 de febrero de 1941.

⁶⁴⁷ Vid. Estatuto de los Gobernadores civiles [Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre (*BOE* n.º 52, de 2 de marzo de 1981 (corrección de errores en *BOE* n.º 66, de 18 de marzo de 1981)]; Artículo 11, Ley 17/1983, de 16 de noviembre: «El Delegado del Gobierno podrá asumir y ejercer las funciones propias del Gobernador civil de la provincia en que radique su sede [...], en las Comunidades Autónomas uniprovinciales el Delegado del Gobierno [...] las funciones que las Leyes y demás normas vigentes atribuyen al Gobernador civil», (*BOE* n.º 283, de 26 de noviembre de 1983); vid. Exposición de Motivos «atribuyéndole sobre los Gobernadores civiles una posición de supremacía [...]».

⁶⁴⁸ «Cuando el patrimonio de la Asociación no sea superior a la cantidad de un millón de pesetas y el límite inicial de su presupuesto anual a la de cien mil pesetas, y la actividad social prevista no rebase los límites provinciales, [...]» (artículo 3.4.º).

⁶⁴⁹ Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 246. Según esta autora, «es la incidencia social, o más bien su posibilidad, la que cuenta a la hora de atribuir competencia al gobernador civil de la provincia o al ministro de la Gobernación». Por esta razón la Ley de 1964 aísla, como un factor predominante, la envergadura de la asociación.

El mecanismo de autorización para controlar las asociaciones es útil (no sólo en su nacimiento, sino también en su vida) con ocasión de las donaciones que a título gratuito pueden percibir, o por razón de las modificaciones estatutarias motivadas por cuestiones económicas. Para que estas modificaciones resulten eficaces deben ser autorizadas por la autoridad competente y han de ser registradas. Ello indica la importancia que se concede al aspecto económico. El artículo 9 de la Ley de 1964 prevé que «para cantidades que oscilen entre 50.000 y 250.000 (pesetas al año) necesitarán expresa autorización del Gobernador civil. Para las que rebasen durante el año esta última cifra, será necesaria autorización expresa del Ministerio de la Gobernación».

6. La Ley sobre el Derecho de Asociación Política de 1976:

Las asociaciones políticas sufren durante el régimen franquista un fuerte menoscabo, o su descrédito, avalado por la aplicación de una rígida normativa⁶⁵⁰. Las disposiciones de este régimen *proscriben* de una forma u otra «cualquier partido político sin excepción, desde los liberales y demócratas-cristianos, hasta los comunistas, pasando por toda la gama intermedia»⁶⁵¹. Las asociaciones en germen no llegan a ser partidos políticos bajo el Estatuto de 1974 (Decreto-ley de 21 de diciembre de 1974), y esta situación no es mejorada con la aplicación de la Ley de Asociaciones de 1964.

Por un lado esta Ley impone, como ha podido verse, limitaciones en el apartado 3.º de su artículo 1: «Se entiende por *finés ilícitos los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales*, los sancionados por las leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España».

Por otro lado, la Ley sobre Derecho de Asociación Política excluye de su amparo las asociaciones políticas que son sometidas a Leyes especiales y Registros específicos. Estos últimos son instrumentos de control al servicio de la Administración, que considera obligatoria la inscripción de las entidades.

⁶⁵⁰ Decreto de 13 de noviembre de 1936 y Ley de 9 de febrero de 1939 (que declaran fuera del ámbito legal a todos los partidos políticos de la etapa republicana, ajenos al Movimiento Nacional); Ley de 15 de noviembre de 1971; Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1974; Decreto-Ley de 26 de agosto de 1975; Artículos 173 y 174 del Código Penal ordinario y los correlativos del Código de Justicia Militar.

⁶⁵¹ RUÍZ-GIMÉNEZ, J., «La libertad de asociación, pilar de la democracia», op. cit., p. 18.

La nueva Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas se habría inspirado en un escrupuloso respeto «hacia la realidad del pluralismo político, cuyo reconocimiento fundamenta la regulación de aquel derecho y que no puede ser desvirtuado por el intento de adscribir las asociaciones políticas a prefijados esquemas doctrinales e ideológicos»⁶⁵².

La transición política y jurídica van a marcar el derecho de asociación política regulado por esta Ley, sustituyendo las disposiciones del Decreto-ley de 21 de diciembre de 1974⁶⁵³. Sus fines esenciales contribuyen a fijar una política de ámbito nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, promoviendo su participación dentro de la esfera política; y, en los asuntos que les afectan, a través de las instituciones representativas políticas. Además, contempla dentro de su ámbito el ejercicio del derecho de asociación para fines lícitos⁶⁵⁴, por parte de las entidades, que además tienen que tener por objeto, como requisito imprescindible, la acción política.

La Ley sobre Derecho de Asociación Política atribuye a una Sala del Tribunal Supremo (que se determinara competente para conocer de todos los asuntos contenciosos que pudieran plantearse al amparo de esta ley) la competencia para imponer la suspensión y disolución.

La suspensión y la disolución son aplicables cuando las asociaciones han realizado actividades que determinan su ilicitud conforme al artículo 1, lo que supone una clara remisión al Código Penal. También son aplicables la suspensión y la disolución cuando las asociaciones reciban fondos procedentes del extranjero o de entidades o personas

⁶⁵² DÍEZ CIFUENTES, A., *Asociaciones y Partidos políticos*, Ministerio del Interior, Madrid, 1992, p. 183.

⁶⁵³ «Es también conveniente recordar que los partidos políticos de la izquierda fueron legalizados pocas semanas antes de las elecciones del 15 de junio de 1977, que son el punto de partida de la elaboración de la Constitución», como rememora G. PECES-BARBA en su «Prólogo» a la Constitución de 1978 (ADAMS, Madrid, 1991).

⁶⁵⁴ B.O.E. n.º 144, de 16 de junio. La nueva redacción del artículo 172 del Código Penal (Ley de 19 de julio de 1976), tipifica como *asociaciones ilícitas*, aquellas que: 1.º Por su objeto y circunstancias sean contrarias a la moral pública; 2.º Tengan por objeto la comisión de algún delito; 3.º Tuvieren por objeto la subversión violenta o la destrucción del orden jurídico, político, social o económico; el ataque por cualquier medio a objetivos como la soberanía, la unidad o independencia de la Patria, la integridad del territorio de ésta o la seguridad nacional; 4.º Promuevan discriminación entre los ciudadanos por razón de su raza, religión, sexo o situación económica; 5.º Sometidas a una disciplina internacional, tengan por fin implantar un sistema totalitario.

extranjeras. La disolución de la entidad está en función de la gravedad y circunstancias que la Sala del Tribunal Supremo competente pudiera llegar a apreciar, y es motivo de extinción del ente, mediando resolución firme. Le corresponde al Ministro de la Gobernación la facultad de sancionar, con multa recurrible ante el Tribunal Supremo, cualquier infracción de las previstas en esta Ley.

El artículo 7 de la Ley sobre Derecho de Asociación Política contempla otras causas de extinción: las previstas en sus propios Estatutos, la fusión o incorporación a otra asociación política y la no concurrencia a dos elecciones sucesivas convocadas con carácter general.

Otros aspectos a tener en cuenta de esta Ley, son el momento de la constitución de este tipo de entidades, la inscripción registral y la adquisición de personalidad jurídica:

1.º En lo que respecta a la constitución de las asociaciones, pueden crear asociaciones o partidos los mayores de edad en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. Su constitución requiere previa comunicación al Ministerio de la Gobernación.

2.º En lo tocante a la inscripción registral, es el Gobierno en el plazo máximo de dos meses, a propuesta del Ministro, el que ha de proceder a inscribir la asociación en el Registro creado a tal efecto; o denegar la misma mediante resolución motivada, impugnabile ante la Sala del Tribunal Supremo competente para conocer de asuntos contenciosos, al amparo de esta Ley. La resolución denegatoria es dictada cuando se desprende objetivamente del expediente por los datos y documentos que contiene, que la asociación es ilícita.

3.º Por último, la asociación adquiere personalidad jurídica por medio de la inscripción registral. Ésta ha de realizarse en el plazo máximo de dos meses, después de haber sido elegidos sus órganos de representación, gobierno y administración, conforme a sus propios Estatutos. Información que ha de ponerse en conocimiento del Registro de Asociaciones Políticas.

Las asociaciones están capacitadas para adquirir, administrar y enajenar bienes y derechos con el único límite que establece el necesario cumplimiento de sus fines. Y no pierden su propia personalidad jurídica cuando deciden constituirse en Federaciones, a cualquier nivel territorial. Asimismo, asociaciones y Federaciones pueden establecer coaliciones para fines determinados, sin suponer la creación de un nuevo ente jurídico independiente⁶⁵⁵.

7. La Ley de Libertad Religiosa de 1967:

La Ley de 28 de junio de 1967, sobre libertad religiosa, se encarga de regular la forma de adquirir la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas. El Concordato de 1958 manifiesta que el Estado español reconoce la personalidad jurídica de toda institución y asociación religiosa existente en España (constituidas por el Derecho Canónico), tanto a la entrada en vigor del Concordato, como aquellas posteriormente erigidas o aprobadas en España por las autoridades competentes eclesiásticas. Y, la declaración del Decreto de 3 de mayo de 1938⁶⁵⁶, —desde la plena y absoluta personalidad jurídica de las comunidades religiosas—, marca el inicio de la evolución de la regulación general del asociacionismo religioso, que se concluye con la Ley de Asociaciones de 1964.

Esta ley, junto al Decreto de 1965, conforma la progresiva pérdida de autonomía de las asociaciones religiosas y el continuo aumento de potestad administrativa y control estatal, que obligan a la inscripción registral y suponen la posibilidad de una suspensión gubernativa de las entidades⁶⁵⁷. Las órdenes y congregaciones religiosas (las terceras órdenes, cofradías y pías uniones) quedan al margen de la regulación de la Ley de Asociaciones de 1964. El artículo 2.1.º L. A. excluye de su ámbito «las Asociaciones constituidas según el Derecho Canónico a que se refiere el artículo 4.º del Concordato vigente y las de Acción Católica Española, en cuanto desarrollen fines de apostolado religioso, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, de acuerdo con el artículo 34 de dicho texto concordado, en el ámbito de esta ley»⁶⁵⁸.

⁶⁵⁵ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas...*, op. cit., pp. 735-8.

⁶⁵⁶ B.O.E. n.º 563, de 7 de mayo, que restablece la Compañía de Jesús.

⁶⁵⁷ Vid. CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 465 y 491.

⁶⁵⁸ Vid. LLUIS Y NAVAS, J., *Derecho de asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967, p. 269.

La aplicación de la Ley de Asociaciones en materia de asociaciones religiosas, se simplifica en los siguientes puntos: 1.º Las asociaciones no mencionadas en el artículo 4 del Concordato, así como las de Acción Católica que no desarrollen fines de apostolado religioso, están comprendidas dentro de su ámbito de aplicación; 2.º La ley respeta el contenido del Concordato vigente en su integridad; y 3.º Se exime de cualquier actividad estatal a las asociaciones exceptuadas de la ley, que quedan sujetas únicamente a las medidas de control administrativo, al cumplimiento obligatorio de la inscripción en el Registro correspondiente⁶⁵⁹, y a la posible suspensión por ilicitud.

La normativa referida al asociacionismo religioso asiste, por un lado, a su juridización, al enfocarse la cuestión religiosa desde una perspectiva jurídica. Este primer aspecto significa que la asociación debe ceñirse a la legalidad y también mantenerse dentro de ella, es decir, situarse dentro de los criterios administrativos del Ordenamiento⁶⁶⁰. En lo que afecta a legislación cabe decir que, después de la derogación de las disposiciones antirreligiosas existentes mediante el Decreto de 12 de marzo de 1938⁶⁶¹ y la Ley de 2 de febrero de 1939⁶⁶², se observa un auge de las asociaciones religiosas Católicas y de su normativa a lo largo de este período histórico. Este esplendor comienza con la concesión de exenciones absolutas y permanentes de la contribución territorial establecidas mediante Decreto de 2 de marzo de 1939⁶⁶³. Por otro lado, la normativa en materia de asociaciones religiosas asiste también al protagonismo de las asociaciones laicas, cedido por parte las órdenes y congregaciones religiosas⁶⁶⁴. Ya vimos lo que a efectos del Concordato se consideraba como asociación

⁶⁵⁹ Registro Nacional de Asociaciones (Ministerio de la Gobernación) que desplaza al Registro de la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos (Ministerio de Justicia), creado por *D. 12 de marzo de 1959*.

⁶⁶⁰ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España...*, op. cit., p. 327.

⁶⁶¹ Que manifiesta que «el Estado reconoce y afirma la existencia de la Iglesia Católica como Sociedad perfecta en la plenitud de sus derechos»; B.O.E. n.º 512, de 17 de marzo.

⁶⁶² Que deroga la ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933 y su normativa de desarrollo, negando en su preámbulo la «coexistencia en España de pluralidad de confesiones religiosas, cuando es notorio que en nuestra Patria no hay más que una, que los siglos marcaron con singular relieve, que es la Religión Católica, inspiradora de su genio y tradición»; B.O.E., de 4 de febrero de 1939. También queda suprimido el Decreto de 20 de agosto de 1931.

⁶⁶³ Entre otras normas. Vid. CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 467-8.

⁶⁶⁴ Concretamente a la Acción Católica. Vid. sobre su problemática en progreso, CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 462 y ss.

religiosa: la entidad que aun siguiendo las directrices de la Iglesia católica, y mereciendo la protección de su jerarquía, no es espiritualmente católica⁶⁶⁵.

Conviene detenerse en este punto para decir que el Decreto de 25 de enero de 1941⁶⁶⁶, con una finalidad cautelar y represiva, establece en su artículo 1 la prohibición de constituir asociaciones sin previa aprobación por parte del Ministerio de la Gobernación.

La excepción a este precepto la constituyen «las asociaciones católicas que se propongan un fin exclusivamente religioso» (artículo 1.2.º), consideradas como válidamente constituidas con arreglo a las disposiciones del Código de Derecho Canónico, reconocidas y consideradas con personalidad jurídica⁶⁶⁷. El límite a este privilegio, en relación con el fin religioso, existe para aquellas asociaciones que, aun bajo la dirección de personal eclesiástico, se proponen fines de carácter temporal, además de estar integradas por seglares. Las asociaciones civiles con denominación religiosa⁶⁶⁸ se rigen por el régimen común además de ser exigible (artículo 2.2.º del decreto), la exhibición de los estatutos de la entidad al Obispado de la correspondiente Diócesis, con el fin de constatar la aprobación eclesiástica y de poder ser admitidos y tramitados por el Ministerio de la Gobernación⁶⁶⁹.

La Comisión Permanente de la Unión Nacional del Apostolado Secular ya mostraba su disconformidad con el proyecto de ley «por estimar que no respetaba suficientemente el derecho natural de asociación»⁶⁷⁰; además de criticar de forma general los términos que se refieren a asociaciones de apostolado secular dependientes de la Iglesia. Estas críticas expresan futuros puntos de fricción con la ley:

1.º En cuanto somete a sus posibles actividades no estrictamente apostólicas, no sólo, como en el Concordato se decía, a la legislación general del Estado, sino a los preceptos de una ley como la presente, que regula la vida interna de las Asociaciones.

⁶⁶⁵ Por contraposición, aunque la Asociación se valga de medios materiales, será asociación religiosa cuando hay un móvil espiritual católico; vid. Sentencia ya citada, de 8 de noviembre de 1968.

⁶⁶⁶ B.O.E. n.º 37, de 6 de febrero.

⁶⁶⁷ LOMBARDIA, P., «Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos», en vol. col. *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, CARVAJAL, J. G. de, CORRAL, C. (dir.), Madrid, 1982.

⁶⁶⁸ LLUIS Y NAVAS, *Derecho de Asociaciones*, op. cit., p. 389.

⁶⁶⁹ CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 471-2.

2.º Porque emplea expresiones equívocas al referirse al ámbito del Apostolado, cuya determinación es de competencia de la Jerarquía eclesiástica.

Castells nos aporta el dato de que «a los pocos días de aparecer en el *Boletín Oficial del Estado* la ley de asociaciones, en el periódico *Ya* del 10 de enero de 1965, aparecía la carta de un jesuita, Javier Domínguez Martín-Sánchez, en la que se realizaban unas preguntas sobre el reciente texto legal; en relación con el artículo 2.1.º («quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las asociaciones de Acción católica Española en cuanto desarrollen fines de apostolado religioso»), se interrogaba el padre Domínguez ¿Qué se entiende por Acción Católica Española?, y, sobre todo, ¿Qué se entiende por fines de apostolado religioso?»⁶⁷¹.

Concretamente, la *Acción Católica* adolece de un régimen jurídico impreciso debido a que las situaciones de hecho desbordan el alcance de las normas que regulan la materia. Uno de los elementos de fricción es la contienda terminológica entablada entre lo «religioso» y el «apostolado», además de la posible existencia de unos fines de apostolado que no sean religiosos. El Concordato, sin embargo, no define qué entiende por apostolado y la Acción Católica considera apostolado religioso a todo apostolado, en cuanto se dirige al fin último de la Iglesia.

El problema de la personalidad jurídica independiente, o subsumida en una personalidad única, es otro de los problemas que se plantean respecto de las asociaciones filiales y marginales de la Asociación Acción Católica Española. Su pluralismo es reconocido tanto por la Ley de Asociaciones como por el Concordato. Concretamente, este último establece en su artículo XXXIV:

«Las Asociaciones de la Acción Católica Española podrán desenvolver libremente su apostolado, bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, en el ámbito de la legislación general del Estado».

⁶⁷⁰ CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., p. 488.

⁶⁷¹ Vid. en CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., pp. 496-7.

La postura del Gobierno consiste en tratar de inscribir en los Registros provinciales de asociaciones, a las entidades y organismos diversos de la Acción Católica considerando sus personalidades jurídicas independientes⁶⁷². El resto de las confesiones religiosas no católicas se mantiene en la clandestinidad jurídica y «tienen sus bienes a nombre de testafierros»⁶⁷³.

La Ley 44/1967, de 28 de junio, de Libertad Religiosa⁶⁷⁴ reconoce el fenómeno confesional no católico bajo un talante permisivo y tolerante para con las entidades, aunque entiende su constitución como «asociaciones confesionales», que adquieren personalidad jurídica mediante inscripción registral. Para ello han de acreditar que sus estatutos contemplan: fines precisos; órganos rectores y organización; patrimonio inicial; bienes inmuebles y recursos económicos previstos. El registro es un medio de control puesto a disposición de la Administración, que ejerce su potestad sobre la vida de estos colectivos; sobre sus miembros (altas y bajas); y su contabilidad (libros sellados anualmente). Esta Ley, reguladora del ejercicio del derecho civil de libertad religiosa, prevé respecto de las confesiones no católicas, en los siguientes términos: 1.º Su reconocimiento (artículo 13⁶⁷⁵); 2.º La adquisición de su personalidad jurídica (artículo 14⁶⁷⁶); y 3.º La creación de un Registro para estas asociaciones (artículo 36⁶⁷⁷).

El reconocimiento legal corre a cargo de la propia confesión religiosa, que debe solicitarse en su constitución como asociación confesional, y después inscribirse en el Registro del Ministerio del Interior, para adquirir la personalidad jurídica.

El cumplimiento previo de los requisitos establecidos, desarrollados posteriormente por la Orden Ministerial de 5 de abril de 1968⁶⁷⁸, es necesario para poder acceder a la

⁶⁷² Solución de emergencia según CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas...*, op. cit., p. 499.

⁶⁷³ PRADA, J. M.^a de, «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», *Anuario de Derecho Civil*, 1981, p. 712.

⁶⁷⁴ B.O.E. n.º 156, 1 de julio de 1967.

⁶⁷⁵ «1. El reconocimiento legal en España de las confesiones religiosas no católicas podrá solicitarse mediante constitución en asociaciones confesionales con arreglo al régimen establecido en la presente Ley. 2. Este reconocimiento tiene por objeto permitir y garantizar a las asociaciones confesionales no católicas el ejercicio de las actividades que le son propias». (Artículo 13. Ley de 1967).

⁶⁷⁶ «Las asociaciones confesionales no católicas adquirirán personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro a que se refiere el artículo 36 de esta Ley». (Artículo 14. Ley de 1967).

⁶⁷⁷ «En el Ministerio de Justicia se instituirá un Registro de asociaciones confesionales no católicas y de ministros de los cultos no católicos en España». (Artículo 36. Ley de 1967).

⁶⁷⁸ B.O.E. n.º 86, 9 de abril. Vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria, 1978, pp. 59 y ss.; LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones...», op.

inscripción. Una vez inscrita en el Registro de asociaciones confesionales, y de ser reconocida civilmente, la entidad ha de cumplir con las obligaciones que la Ley de 1967 establece, entre ellas:

1.º El artículo 17 prevé la obligación de llevar un libro de registro de miembros y libros de contabilidad, examinables por la Administración en cualquier momento, consentida o judicialmente.

2.º Obligación de comunicar periódicamente las donaciones recibidas y su destino. Presentación de balance anual económico para comprobar su situación.

3.º Inscripción en el Registro de Asociaciones Confesionales de los Ministros de Culto para poder ejercer su función religiosa y acceder a la inscripción, aportando: nombre y apellidos, domicilio, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento; número, fecha y lugar de expedición del documento nacional de identidad o de la autorización de residencia; denominación, funciones y ámbito de su ministerio; dispensa de la respectiva confesión religiosa autorizando inscripción, si se ha sido ministro de otro culto u ordenado o religioso profeso en la Iglesia católica, o manifestación de no haberlo sido.

8. Recapitulación:

1.^a El franquismo declara formalmente la confesionalidad del Estado y, en función de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, limita de forma tajante el ejercicio de los derechos fundamentales. La libertad de conciencia y el derecho de asociación son un elemento más del orden institucional sujeto a las Leyes Fundamentales. Los límites al ejercicio de estos derechos consisten en no transgredir los principios fundamentales del Estado y la confesionalidad estatal. Este modelo de Estado no es democrático, sino totalitario y jerarquizado; es decir, opuesto a la democracia (centrado en la voluntad carismática de un dictador, en la unidad nacional, en el control, la represión y la intervención) y, también, al Estado de Derecho que garantiza estos derechos, con las

cit., p. 234; IBÁN, I-C., PRIETO SANCHÍS, L., MOTILLA DE LA CALLE, L., *Curso de Derecho Eclesiástico*, op. cit., pp. 42 y ss.; SOUTO GALVÁN, B., *El Reconocimiento Estatal...*, op. cit., pp. 54-5.

excepciones (omisiones y restricciones) que cada modelo de Estado de Derecho impone, aparte de que sea confesional o laico.

2.^a La Ley 191/1964, de 22 de marzo, de Asociaciones, regula el derecho de asociación y establece un régimen cautelar, restrictivo e interventivo. Impone un sistema de «declaración gubernativa previa motivada, sobre licitud y determinación de los fines», que da idea de la fuerza mediatizadora de la Administración: creada y reconocida la asociación, puede después incidir en la eficacia de los derechos que van a afectar su ejercicio. Sin embargo, la asociación puede demostrar «a efectos legales», mediante la «certificación registral»: 1.º Que está legitimada para ser sujeto de las disposiciones existentes, que en materia de asociación, puedan beneficiarle; 2.º Su lícita existencia. El Registro ejerce un control sobre la existencia de la asociación y sus actividades, y no se sirve únicamente de la exigencia de la licitud de sus fines. Las resoluciones favorables de la Administración, en materia de inscripción, determinan la existencia legal de las asociaciones. Además, la autoridad competente (Gobernador civil) tiene potestad para suspender sus actividades y para intervenir sus acuerdos.

3.^a El reconocimiento de la libertad religiosa ejercitada por colectivos está condicionado a lo largo de la etapa franquista. Las disposiciones del Concordato de 1953, recuerdan la exclusividad de la Iglesia, sus derechos y prerrogativas. La Ley de Asociaciones de 1964 excluye de su ámbito de protección a las asociaciones concordatarias y las de Acción Católica con fines de apostolado religioso. Y la Ley de Libertad Religiosa de 1967 contribuye a mermar la autonomía de las asociaciones religiosas, aumenta la potestad y el control administrativos, aprueba la suspensión gubernativa y obliga a la inscripción registral.

4.^a El Concilio Vaticano II es un documento comprometido con los aspectos históricos, sociales, culturales, políticos y económicos de nuestros tiempos en un ámbito universal. Sus fines principales consisten en la conciencia de la Iglesia, su reforma, la reconstrucción de la unidad de todos los cristianos; y el diálogo de la Iglesia con el mundo contemporáneo, que afecta tanto al ámbito nacional de cada Estado como a la Humanidad en su conjunto.

La Declaración *Dignitatis Humanae* provoca la reforma del régimen jurídico de las confesiones no católicas, y se reconoce el derecho civil a la libertad religiosa que obliga a los Estados. La Constitución *Gaudium et spes* se ocupa del «estar» de la Iglesia en el mundo. En efecto, quiere anunciar a todos (cristianos y no cristianos) de qué manera entiende el concilio la presencia y la acción de la Iglesia en el mundo actual

5.^a El Concilio Vaticano II aprueba los artículos 12 (derecho al honor, la intimidad, la propia imagen y la correspondencia), 19 (libertad de expresión) y 20 (derecho de reunión y asociación) de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, preceptos que no sólo contemplan derechos, sino también límites, y la necesaria articulación que ha de existir entre ellos. En el ámbito internacional la nueva situación creada tras el concilio aboca a la «secularización». El entusiasmo y el optimismo que derivan de su celebración se tornan en preocupación ante el avance de la Iglesia tradicionalista, fenómeno político más que religioso, partidaria de los intereses políticos de una burguesía internacional anticomunista, inquieta por la efectividad católica que opera el cambio tanto en Europa como en América Latina.

En España, el Concilio Vaticano II sugiere el desmantelamiento del concepto de «Estado confesional» a través de la «declaración de libertad religiosa», e invita a la modificación de la legislación en esta materia (artículo 6 del Fuero). Asimismo, induce a la renovación de la Iglesia a través de la creación de nuevas instituciones: la Conferencia Episcopal, que agrupa a todos los obispos del país.

6.^a Durante la etapa franquista surgen en España después del concilio y gracias a su empuje, grupos que se enfrentan a la vinculación Iglesia-Estado; llevándoles a romper con el modelo confesional de Estado o nacional-catolicismo simbolizado en el Concordato de 1953 y en la legislación vigente. Estos grupos apuestan por una Iglesia autónoma en un Estado neutral.

7.^a El derecho de asociación política debe ser ejercitado para fines lícitos, mediante la actividad política. La Ley de 1976, sobre el derecho de asociación política, es una norma de transición que exige de las asociaciones políticas la contribución a la democracia, a su participación y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos. Sólo excluye de su amparo las asociaciones políticas que son sometidas a

Leyes especiales y Registros específicos. Estos últimos son instrumentos de control al servicio de la Administración, que considera obligatoria la inscripción de las entidades.

VII. APORTACIONES DEL ANÁLISIS HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL:

Cada modelo político de Estado tiene una forma distinta de entender la relación Iglesia-Estado, y la conexión que existe entre la libertad de conciencia y el derecho de asociación. La interpretación de estas visiones nos aporta una forma distinta de comprender la interrelación de ambos derechos y su regulación (general o especial).

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS IDEOLÓGICOS Y RELIGIOSOS EN EL DERECHO VIGENTE

I. INTRODUCCIÓN:

Nuestro Ordenamiento jurídico vigente admite los grupos ideológicos y religiosos como modalidades específicas del derecho de asociación. Tal y como puede advertirse la Constitución acoge una serie de asociaciones que están sometidas al régimen general y otras que, con fines específicos, vienen reguladas por regímenes especiales. Entre estas últimas se encuentran los partidos políticos, los sindicatos y las confesiones religiosas.

Esta consideración específica está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos en el caso de los partidos políticos y sindicatos (artículos 6 y 7 C.E.); además de al respeto de los principios de laicidad e igualdad, dentro de un marco de relaciones con el Estado auspiciado por el contenido del artículo 16.3.º de la Constitución, en el caso de las confesiones religiosas.

También hay que tener presente la existencia de otros grupos organizados y estables que, a pesar de tener unos fines ideológicos o religiosos, carecen de un estatuto jurídico propio y reciben un trato menos favorable que el resto de las agrupaciones. Estos colectivos son asumidos por el régimen general de asociaciones del artículo 22 C.E.; y les son aplicables además, los contenidos del artículo 20 C.E. (derecho de libertad de expresión) y el artículo 21 C.E. (derecho de reunión).

El objeto principal del presente capítulo se centra, fundamentalmente, en los grupos ideológicos y religiosos que la Constitución de 1978 reconoce. Intentaremos explicar por qué cobran relevancia para el Estado estas modalidades asociativas hasta tal punto de aplicárseles regímenes jurídicos específicos y distintos al de otros grupos.

Este planteamiento parte de reconocer los factores que convergen en el momento de ser valorada tal especialidad por parte del Estado. De este modo, el trabajo se centra en el análisis de dos aspectos fundamentales para el reconocimiento y la configuración legal de estos grupos: 1.º La acreditación del carácter asociativo, a través del estudio de su *finalidad* o sus *finés* (grupos religiosos); y 2.º El momento de la *inscripción registral*, y el consiguiente reconocimiento oficial de la personalidad jurídica de las entidades.

Asimismo, la inscripción registral y el reconocimiento de la capacidad jurídica civil predisponen —como tendremos ocasión de analizar— a estos grupos para ser sujetos de

otras situaciones, identificadas con los efectos o consecuencias que se derivan de su inscripción en el pertinente Registro.

La relación del Estado va a ser distinta con cada una de estas modalidades asociativas, por eso el capítulo se ha desglosado en dos partes: la primera analiza aquellos contenidos referidos a los «grupos ideológicos», y la segunda, se refiere a los «grupos religiosos».

A pesar de tener en común la naturaleza asociativa y ser en ambos casos manifestaciones colectivas de la libertad de conciencia, grupos ideológicos y religiosos se contraponen en más de un aspecto, aunque puedan concordar en otros varios. Por ello, cabe precisar *ab initio* que:

1.º El Estado coincide con los partidos políticos y los sindicatos a la hora de concretar las directrices básicas que se persiguen tanto en el ámbito de la participación política, como en el sistema de las relaciones laborales vigente. El Estado puede verificar que los partidos políticos concurren en condiciones de igualdad participativa como vías manifiestas de expresión de la voluntad popular (artículo 23 C.E.), y además es competente en materia de política laboral y progreso social y económico (artículo 40 C.E.). En este último caso, podemos observar que la Ley Orgánica de Libertad Sindical (L.O. 11/1985, de 2 de agosto) habilita al Gobierno para el desarrollo de la participación institucional de los sindicatos (D.A. 1.ª.2).

Las confesiones religiosas, sin embargo, no tienen asignadas una función social específica que pueda condicionar su actividad. El artículo 16.3.º C.E. establece que «Ninguna confesión tendrá carácter estatal». Esta exigencia implica por parte del Estado: 1.º La prohibición de proteger dogmas, creencias o convicciones religiosas concretas, sean cuales fueren; 2.º La prohibición de asumir una fe, un credo, una creencia o una convicción como únicos; 3.º La no confusión entre los fines u objetivos religiosos y los fines u objetivos estatales; 4.º La imposibilidad de que cualquier confesión religiosa pueda formar parte de la Administración pública, o pueda equipararse a una entidad pública; y 5.º La igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a

la titularidad y ejercicio del derecho de libertad de conciencia, a cuyo fin se orientan las relaciones de cooperación con las confesiones religiosas⁶⁷⁹.

De producirse lo contrario, se estaría vulnerando el «principio de laicidad», en el que confluyen la «neutralidad» como un precipitado del ‘principio de igualdad de trato’ (entre diferentes comunidades religiosas o filosóficas, y entre creyentes y no creyentes a nivel individual), y también de ‘imparcialidad’ (respecto de las convicciones o creencias, religiosas o no, de los ciudadanos); y la «separación» (*conditio sine qua non* de la neutralidad) que consigue y asegura la mutua autonomía e independencia entre el Estado y las confesiones religiosas⁶⁸⁰.

2.º Los partidos políticos y los sindicatos se rigen por sus normas estatutarias y están sujetos además a mínimas exigencias constitucionales (democracia interna en su estructura y funcionamiento, respeto a la Constitución y la ley, etc.) para su efectiva tutela. Sin embargo, el caso de las confesiones religiosas goza de singularidades como el reconocimiento estatal de un ámbito infranqueable que les dota de autonomía normativa (presentan una estructura y un funcionamiento jerárquicos) y les aproxima a una específica regulación, donde la única exigencia constitucional establecida, en sus manifestaciones, es el respeto al orden público (artículo 16.1.º C.E.).

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (L.O. 7/1980), en desarrollo de esta previsión constitucional establece como límites al ejercicio de los derechos que derivan del ejercicio de la libertad religiosa y de culto, «la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática» (artículo 3.1.º L.O. 7/1980).

3.º No obstante lo dicho para las dos modalidades de grupo que ejercitan el derecho de libertad de conciencia, el régimen general es común a ambos, principalmente en materia de límites.

⁶⁷⁹ Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad y Acuerdos...», op. cit., pp. 17-8.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, p. 17.

La normativa vigente en materia de libertad de conciencia (aplicable a los colectivos) y derecho de asociación es interpretada básicamente, dentro de nuestro estudio, a la luz de disposiciones constitucionales como son los artículos 22 C.E. (derecho de asociación); 6 y 23 C.E. (partidos políticos y derecho a la participación en asuntos públicos); 7 y 28.1.º C.E. (sindicatos y derecho de sindicación); y 16 C.E. (libertad de conciencia).

Las leyes aplicables que desarrollan estos preceptos, así como otras posibles normas de carácter sectorial, son analizadas bajo la óptica del derecho que tienen los grupos a la inscripción y al reconocimiento de la personalidad jurídica. El concepto de «fines» tiene, a su vez, una específica función en la adquisición de este último aspecto: la personalidad; tal y como podremos ver, principalmente, en el caso concreto de las entidades religiosas.

Estas normas son, a diferencia de sus predecesoras, leyes que desarrollan los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación. De ahí, que tengan el carácter orgánico que la Constitución les impone (artículo 81.1.º C.E.). Sin embargo, ello no excluye «la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica»⁶⁸¹.

II. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS GRUPOS IDEOLÓGICOS:

1. Consideraciones iniciales:

Los Partidos políticos y los sindicatos comparten la realidad de una normativa distinta y de un Derecho común aplicable de forma supletoria, en cuanto colectivos con un objetivo y finalidad determinada. Por lo tanto, estos grupos no se encuentran totalmente al margen de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (L.O. 1/2002), ya que ésta actúa como derecho supletorio. La Disposición Final 2.ª de esta Ley establece que:

⁶⁸¹ Vid. F. J. 3.º c., en Sentencia 67/1985, del Tribunal Constitucional.

«Excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica. La presente Ley tiene carácter supletorio respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución [...]».

En este epígrafe introductorio centrado en la trascendencia y el contenido de los grupos ideológicos, cabe tratar un aspecto esencial de los grupos configurados por la Constitución, que es la nota característica de su especificidad con respecto a otros grupos, porque les es exigible. Se trata del «principio de democracia interna», que no deja de ser junto con el «principio de autoorganización», un principio esencial del funcionamiento de cualquier asociación, pero que en el caso de estos grupos es de cumplimiento obligado, exigible legalmente.

1.º El «principio de autoorganización» permite establecer «libremente» la propia organización de la asociación creada, aunque no se trata de un derecho absoluto sino que viene limitado por los derechos de otras personas, además de poder sufrir control judicial ulterior, y por el principio de legalidad. Los Estatutos han de acomodarse no sólo a la Constitución, sino al resto de las leyes que, respetando su contenido esencial, lo desarrollen o regulen.

2.º El «principio de democracia interna» exigido por la Constitución, sólo es predicable de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales (artículos 7 y 52 C.E.), puesto que el artículo 22 C.E. que regula el derecho de asociación, no lleva implícito el principio de democracia interna. El artículo 52 C.E. señala, concretamente que «su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos», tal y como sucede en los artículos 6 y 7 C.E..

Siguiendo al Tribunal Constitucional, puesto que después no vamos a tener oportunidad de tratar esta característica esencial de los grupos ideológicos configurados constitucionalmente, puede decirse que en su Sentencia 56/1995, de 6 de marzo, la democracia interna se plasma en:

«[R]eglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad».

La democracia interna, así entendida, guarda relación con lo referido en el artículo 21 de la L.O.D.A. según el cual los asociados tienen derecho «a participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer su derecho al voto, así como asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los Estatutos».

El principio de autodeterminación incluye la capacidad de admitir y expulsar socios, según admite también el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1999, de 14 de junio; y, por tanto, a la vez que va ligado a la idea de «autonomía» y al «principio de democracia interna», se traduce en los derechos democráticos de los socios, por referirse al funcionamiento y la estructura interna de las entidades.

Junto a los principios democráticos, que fundamentan su estructura interna y funcionamiento, el principio de igualdad opera en lo que se refiere al establecimiento de objetivos o fines de la entidad. Estos objetivos consisten en la elección de órganos representativos por parte de los socios que bajo el «principio de elección» conlleva, a su vez, tener en cuenta la «responsabilidad» por la gestión de los órganos representativos ante la asamblea general. Además de la consiguiente «publicidad» y la obligación de tener en cuenta los derechos de la minoría, estableciéndose incluso límites legislativos para procurar el buen funcionamiento democrático y, por tanto, la pluralidad interna.

Ésta es una característica común y necesaria para el caso de entidades que desempeñan funciones públicas o tienen carácter de monopolio en alguna de las esferas de la vida de los individuos. Así, por ejemplo, en el caso de los partidos políticos y de los sindicatos ha de aplicarse: 1.º El principio de igualdad de voto, 2.º El derecho de oposición interna; y 3.º La transparencia en la gestión⁶⁸².

El principio democrático es un principio de obligado cumplimiento respecto de las tipologías asociativas que contemplan y garantizan los artículos 6 y 7 C.E. (es el caso de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales), pero además, en el caso de las asociaciones profesionales va a constituir un referente que sin convertir a la asociación en institución u organismo público llega a legitimar el uso de determinadas

⁶⁸² Vid. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., «Asociación y Constitución», op. cit., p. 496.

instancias garantizadas constitucionalmente⁶⁸³, emblemáticas de la democracia participativa.

2. La configuración legal de los grupos ideológicos:

En lo que a *asociaciones políticas* respecta, desde el punto de vista de la conformación legal de estos grupos, baste aquí mencionar, por el momento, que en el marco de la Constitución de 1978 la legislación a tener en cuenta se concreta básicamente en los artículos 6 y 23 C.E. El artículo 6 C.E. establece que:

«Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

La Constitución Española de 1978 está precisando de estos grupos tres caracteres distintivos con respecto al resto de los colectivos: 1.º Los define como «instrumento fundamental para la participación política»; 2.º Reconoce que «su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley»; y 3.º Les exige que «su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos».

La anterior ley de partidos políticos (54/1978) establecía que «los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación» (artículo 1). Este reconocimiento expreso, vinculaba estos grupos al artículo 22 de la Constitución. Es decir, no se excluía su naturaleza asociativa⁶⁸⁴. En la nueva Ley Orgánica (6/2002), estos grupos no son considerados como órganos constitucionales, sino como «entes privados de base asociativa».

La *relevancia constitucional* de los partidos políticos reside en las funciones que estos grupos desempeñan dentro de este ámbito, y en la *garantía institucional* que la

⁶⁸³ Vid. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., «Asociación y Constitución», op. cit., pp. 480-1.

⁶⁸⁴ Dentro del concepto amplio de asociación, los partidos políticos están reconocidos en: La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre 1848 (artículo 20.1.º); el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (artículo 11); y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 (artículo 22).

propia Constitución les concede. Concretamente, la Exposición de Motivos de la última Ley Orgánica sobre partidos políticos (6/2002) hace hincapié en el protagonismo y la significación constitucional que los partidos adquieren y su carácter complementario respecto de las instituciones; además de constituirse en nuevos canales de participación política.

En este mismo sentido, el artículo 23.1.º de la Constitución reconoce el derecho que tiene cualquier ciudadano «a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». La Ley Orgánica 5/1985, se pronuncia sobre la presentación de candidatos o lista de candidatos a elecciones generales, reconociendo esta posibilidad a «los Partidos y Federaciones inscritos en el Registro correspondiente».

En la misma línea, el Decreto-Ley sobre Normas Electorales, de 18 de marzo de 1977 ya exigía en su artículo 30.3.º que podían proponer candidaturas «las asociaciones y federaciones inscritas en el Registro creado por la Ley reguladora del derecho de asociación política».

Haciendo acopio de las normas que contribuyen a configurar legalmente los partidos políticos, podemos decir que éstas son: la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos⁶⁸⁵ (que deroga la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos y las disposiciones vigentes de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de Asociación política); el Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, por el que se regula el Registro de Asociaciones políticas; la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los partidos políticos⁶⁸⁶; y el artículo 44 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (reformada parcialmente por la L.O. 6/2002).

Asimismo, en lo que respecta a la regulación de los *sindicatos*, se tienen en cuenta los artículos 7, 28, 52, y 103.3.º de la Constitución de 1978. El artículo 7 C.E. reconoce los sindicatos de trabajadores y asociaciones de empresarios:

⁶⁸⁵ B.O.E. n.º 154, 28 de junio, de 2002.

⁶⁸⁶ L.O. 2/1982, 12 de mayo, Tribunal de Cuentas; L. 7/1988, 5 de abril, Funcionamiento Tribunal Cuentas.

«Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

La Constitución reconoce además del derecho de asociación general, una forma específica de asociarse: el «derecho de asociación sindical». Asimismo el precepto constitucional reconoce las asociaciones empresariales como entidades que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios a determinados colectivos. Parecería más lógico asumir este derecho desde el estudio del concepto del derecho general de asociación, insistiendo en la particularidad de sus «fines» asociativos y «actividades»; sin embargo, no resulta viable porque estos grupos tienen una especial mención constitucional que les distancia de esta posibilidad.

El artículo 28.1.º C.E. considera el derecho a sindicarse libremente y esta libertad sindical comprende «el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos (en cuanto grupos constituidos por sujetos titulares del derecho de libertad sindical) a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas». Del mismo modo, se prevé que «nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato». Este precepto se encuentra entre las disposiciones del Capítulo 2.º del Título I de la Constitución; sin embargo, su organización (estructura y funciones) es abordada en el artículo 7 C.E., fuera del alcance de la ubicación de los derechos fundamentales. Los sindicatos de trabajadores son considerados como asociaciones especialmente cualificadas en función de sus *finés*, por este motivo poseen un estatuto jurídico propio y específico.

La Ley Orgánica 1/2002 remite las asociaciones sindicales a su legislación específica. La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, constituye su Derecho especial⁶⁸⁷. Su contenido, que desarrolla el precepto constitucional que reconoce este derecho, habría derogado la anterior Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical⁶⁸⁸. El Real Decreto 530/1985, de 8 de abril⁶⁸⁹ regula el Registro de asociaciones sindicales, profesionales y empresariales

⁶⁸⁷ B.O.E. n.º 189, de 8 de agosto.

⁶⁸⁸ B.O.E. n.º 80, de 4 de abril. No obstante, permanece vigente respecto a las *asociaciones profesionales (asociaciones empresariales)*.

⁶⁸⁹ B.O.E. n.º 48, de 24 de abril.

ubicado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Dirección General de Trabajo, Subdirección General de Mediación, Arbitraje y Conciliación).

Por otra parte, existen «normas específicas» que van a regular la realidad política y sindical actual en España de algunos «colectivos especiales»⁶⁹⁰. Concretamente, hay una normativa promulgada, según veremos, que se refiere al derecho de asociación sindical de los *funcionarios públicos* (en desarrollo del artículo 103.3.º C.E. que garantiza el estatuto de los funcionarios públicos), cuyas asociaciones son inscritas en la misma sede que el resto de asociaciones sindicales.

Las asociaciones profesionales de *Jueces, Magistrados y Fiscales* (artículo 127. 1.º C.E.), en tanto surgen como alternativa a la prohibición de que estos profesionales puedan pertenecer a partidos políticos y sindicatos⁶⁹¹, tienen la posibilidad de registrar sus asociaciones en el Registro de Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados que lleva el Consejo General del Poder Judicial (según la Ley 6/1985, de 1 de julio); y, para el caso de las asociaciones profesionales de fiscales, en el Registro que está establecido en el Ministerio de Justicia.

Además, el artículo 28.1.º C.E, prohíbe la sindicación de los *militares y cuerpos sometidos a disciplina militar*, permitiendo, sin embargo, la regulación de las

⁶⁹⁰ Sin olvidar la regulación de las asociaciones empresariales (Agrupaciones de interés económico) que específicamente menciona el artículo 7 de la Constitución, con inscripción en el Registro Mercantil. En ellas concurren caracteres de las asociaciones, como es el de carecer de ánimo de lucro para sí mismas, junto a los propios de las sociedades mercantiles (Ley 12/1991, de 29 de abril. B.O.E. n.º 103, de 30 de abril): están constituidas por personas físicas o jurídicas; desempeñan actividades empresariales, agrícolas o artesanales; a cargo de entidades no lucrativas (investigación) y por quienes ejerzan profesiones liberales; y facilitan el desarrollo o tienen por objetivo o fin la mejora del resultado de la actividad de sus socios (artículos 1-4 Ley 12/1991).

⁶⁹¹ Cabe mencionar algunas normas, en este sentido: Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, que regula el derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos; Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la reforma de la Función Pública; Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre Órganos de Representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas; Ley 18/1994, de 30 de junio, que modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio; Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, que reglamenta las elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado; Ley 85/1978, de 28 de diciembre (Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas); Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Real Decreto 315/1987, de 27 de febrero, sobre elecciones para representantes en el Consejo de Policía; Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley 50/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley 12/2000, de 28 de diciembre, y por Ley 13/2003, de 26 de mayo, que contempla el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; Real Decreto 429/1988, de 29 de abril (Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales); Real Decreto 754/1996, de 16 de febrero (Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de

peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. Entre las modalidades reconducibles al artículo 22 C.E. que se rigen por su legislación específica, está la de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en materia de asociaciones sindicales o profesionales, cuya inscripción se realiza en la Dirección General de la Policía conforme al artículo 20.1.º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.

En cuanto a las asociaciones de los miembros de la Guardia Civil, de conformidad con su naturaleza militar, les es aplicable lo establecido para las Fuerzas Armadas. La Ley Orgánica 2/1986 establece en su artículo 15.2.º que «los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos»⁶⁹². La Ley Orgánica 11/1991 de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil⁶⁹³, considera en su artículo 9 como falta muy grave «promover o pertenecer a partidos políticos o sindicatos, o desarrollar actividades políticas o sindicales».

No obstante, hay iniciativas en la línea de poder seguir conquistando el reconocimiento de algunos derechos dentro del ámbito de este tipo de colectivos. Proposiciones de Ley como la que regula el derecho de asociación profesional de los miembros de la Guardia Civil, presentada por el grupo parlamentario socialista, han procurado el reconocimiento del derecho a asociarse libremente para constituir asociaciones de índole profesional y participar de modo activo en las mismas, conforme a los artículos 22 y 104.2.º de la Constitución⁶⁹⁴.

La proposición de Ley de 13 de febrero de 2002 ante el Congreso tiene en cuenta, además, las pertinentes excepciones o limitaciones, en lo relativo a los derechos fundamentales y las libertades públicas de los militares, entre las mismas se halla el hecho de no tener vinculación con organizaciones políticas o sindicales; no poder federarse o confederarse con otras asociaciones que no estén integradas exclusivamente por militares; la imposibilidad de condicionar el cumplimiento de sus cometidos a la satisfacción de intereses propios; y, no recurrir a las formas directas o indirectas de

Justicia); finalmente, el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 26 de junio de 1989, que establece el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

⁶⁹² B.O.E. n.º 63, de 14 de marzo.

⁶⁹³ B.O.E. n.º 145, de 18 de junio.

⁶⁹⁴ Vid., en B.O.C.G., de 19 de abril de 2002, n.º 230-1. Presentado el 12 de abril de 2002 y calificado el 16 de abril de 2002, es rechazado el 14 de junio de 2002 (en B.O.C.G. Congreso, Serie B, n.º 230-2, p. 5).

acción sindical, partiendo de la base de que no pueden quebrantar el deber de neutralidad política y sindical⁶⁹⁵.

Este complejo tema es agravado por la norma vigente, puesto que se trata de una disposición concluyente a la hora de expresar que «los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa» (artículo 181 de la Ley 85/1978, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas).

La cuestión en sí cobra fuerza si es la Administración la encargada de interpretar los límites que la ley de Asociaciones establece. Este es el caso de los partidos políticos y las asociaciones sindicales con la Ley 191/1964 de asociaciones durante la etapa de la Dictadura franquista, y la prohibición del ejercicio del derecho de asociación a jueces, autoridades y funcionarios de todas clases que atentan contra el derecho reconocido, menoscabándolo o violándolo⁶⁹⁶. Aunque resulta evidente que lo que realmente se está vulnerando, en este momento, no son los derechos de los particulares o el derecho de asociación en sí, sino los del propio Estado o «la unidad política, social, espiritual y nacional de España». Es decir, lo que altera el normal funcionamiento de las instituciones o el orden público.

El hecho de detenerse en estos datos enlaza con la prohibición legal actual de pertenencia de estos profesionales a partidos políticos, sindicatos o asociaciones con finalidad reivindicativa.

La Ley 85/1978 (de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas) fue sancionada el 28 de diciembre de 1978 y publicada el 12 de enero de 1979, entrando en vigor veinte días después —con posterioridad, por tanto, a la publicación y vigencia de la Constitución el 29 de diciembre de 1978—; por este motivo no se excluye su inconstitucionalidad por motivos formales. El artículo 181 (aún vigente) de esta Ley impide la afiliación o fundación de sindicatos por los militares y también la afiliación o

⁶⁹⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 22 de febrero de 2002, n.º 207-1. Es calificada el 19 de febrero de 2002 y rechazada el 28 de mayo de 2002 (B.O.C.G. Congreso, Serie B, n.º 207-2, p.7).

⁶⁹⁶ El artículo 36 del Fuero de los Españoles de 1945 establecía que «toda violación que se cometiere contra cualquiera de los derechos proclamados en este Fuero será sancionada por las Leyes, las cuales determinarán las acciones que para su defensa y garantía podrán ser utilizadas ante las jurisdicciones en cada caso competente». Entre los derechos proclamados está el «derecho de asociación» en su artículo 16.

creación de entes que, sin ser formalmente sindicatos, tienen un carácter «parasindical» en aras de salvaguardar los «principios de jerarquía y disciplina».

Estos principios predominan, por no decir que desplazan a otros principios que no encuentran un referente válido en un régimen dictatorial como es el régimen franquista (p. ej. la defensa y promoción de los intereses de colectivos concretos, la democracia interna en su estructura y funcionamiento, el pluralismo, la voluntad popular, la libertad de creación, adhesión y ejercicio, entre otros). Ni la Ley 19/1977, de 1 de abril, de regulación del derecho de asociación sindical, ni el Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones sindicales; y, tampoco, el Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero, regulador del ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas, contemplaban el concepto de «finalidad reivindicativa» y mucho menos el «principio de democracia interna».

El caso de los grupos que reivindican, desde una ideología, el logro para sus miembros de cuantos beneficios sean posibles tanto en el aspecto económico como en el moral o social, requiere que estos grupos (partidos políticos y sindicatos) tengan una determinada estructura y funcionamiento; que a la vez les es exigible, basándose en unos principios que son, en todo punto, inexistentes con la legislación franquista. Esto mismo ocurre con las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

1.º Las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como cometido principal atribuido por el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado (L.O.E.) de 1 de enero de 1967, «la defensa del orden institucional» (que responde a los «principios de unidad de poder y coordinación de funciones»); y como fin fundamental «el amparo de los derechos de la persona, la familia y la sociedad» (artículo 3 L.O.E.).

2.º Las asociaciones reguladas por la legislación sindical quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 191/1964, de 22 de diciembre, de Asociaciones, y este régimen dictatorial franquista cuenta con un marco general de derechos y libertades restrictivo en el que la acción sindical está canalizada a través de un sindicato único o vertical⁶⁹⁷.

⁶⁹⁷ En un «orden de sindicatos industriales, agrarios y de servicios, por ramas de actividades a escala territorial y nacional que comprende a todos los factores de la producción» (Principio XIII, 2, del Fuero del Trabajo). Lo mismo ocurre con los partidos políticos existiendo una sola entidad política de carácter nacional (la asumida por Falange Española y Requetés).

En el caso de los funcionarios civiles del Estado, los deberes (e incompatibilidades) se remiten a la obligación de «acatar los principios fundamentales del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino» (artículo 76). Al mismo tiempo «deben respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con exacta disciplina» (artículo 79). Y además, «observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respeto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo» (artículo 80). Se trata de aspectos que son exigibles para el desempeño de la Función Pública, según cabe destacarse de la Ley 315/1974, de 7 de febrero, de Funcionarios Civiles del Estado⁶⁹⁸.

El modelo actual de Estado constitucional «social y democrático de Derecho» (artículo 1 C.E.) mantiene como uno de los «límites de los derechos fundamentales» el límite a la libertad sindical, a la vez, exige una estructura democrática de los mismos. La Constitución de 1978 —tal y como advierte Peces-Barba— no fija el límite, únicamente «autoriza expresamente a la ley para que fije un límite (que puede llegar hasta la supresión), para las fuerzas e institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar, y autorizando —como ya advertíamos— la regulación de las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos, lo que, de alguna forma supone una autorización implícita para limitar»⁶⁹⁹.

En este último caso, el de los funcionarios públicos, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas⁷⁰⁰, dispone en su artículo 1.3.º sobre la incompatibilidad existente, a efectos de esta ley, entre el desempeño de un puesto de trabajo como personal de la Administración y el ejercicio de cualquier actividad que pueda «comprometer su imparcialidad o independencia». En igual sentido, el artículo 11.2.º de la misma Ley 53/1984 establece que «el Gobierno, por Real Decreto, podrá determinar, con carácter general, las funciones, puestos o colectivos del sector público, incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas, que puedan comprometer la

⁶⁹⁸ B.O.E. de 15 de febrero de 1974; ley modificada por Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas para la Reforma de la Función Pública (B.O.E. de 3 de agosto de 1984).

⁶⁹⁹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., p. 601; vid. Arts. 28.1.º y 127.1.º, en Constitución Española de 1978; vid. Artículo 1, en L.O. 11/1985, de Libertad Sindical.

⁷⁰⁰ B.O.E. de 4 de enero de 1985.

imparcialidad o independencia del personal de que se trate, impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o perjudicar los intereses generales».

Podemos concluir con la idea de que la configuración legal de los partidos políticos y los sindicatos viene establecida constitucionalmente en los artículos 6 y 23 (partidos políticos), y 7, 28, 52 y 103.3.º (sindicatos). Estos preceptos no sólo constatan su reconocimiento sino que también, fijan las directrices básicas de su actividad y contenido como criterios que fundamentan su existencia legal. Además, son desarrollados por la legislación especial, en cuanto afectan a los derechos de determinados colectivos relacionados con funciones específicas dentro de nuestro Ordenamiento jurídico.

Así, en base a estas funciones, la legislación específica prevé la posibilidad de que determinados profesionales puedan acceder al ejercicio de determinados derechos (derechos de asociación y sindicación) y, por tanto, que puedan adherirse o no a determinados grupos de índole ideológica; en razón de su compatibilidad o incompatibilidad con los principios que fundamentan la actividad que estos profesionales desempeñan (p. ej. principios de jerarquía y disciplina, mérito y capacidad, imparcialidad), regulando las excepciones. Pues, constituir alguno de estos colectivos o integrarse en ellos supone tener que participar en asuntos públicos, o defender intereses económicos y sociales, que son funciones del todo incompatibles con su misión en el conjunto del Ordenamiento.

Aún así, hay iniciativas tendentes a que puedan defender sus intereses profesionales, sin quebranto del deber de neutralidad política y social, y en base a su legislación específica. Nos referimos fundamentalmente a colectivos especiales como los funcionarios públicos; los jueces, magistrados y fiscales; y las Fuerzas Armadas y Cuerpos de la seguridad del Estado.

3. Presupuestos normativos:

El análisis de la configuración legal de los partidos políticos y los sindicatos nos ha situado únicamente en la normativa aplicable a ambos colectivos, sin revelarnos cuál es la finalidad de estos grupos o los aspectos de su inscripción registral y consiguiente

reconocimiento oficial de la personalidad jurídica. En este epígrafe segundo, partimos del concepto constitucional de estos grupos, para ocuparnos después de estas cuestiones en sede jurisprudencial, con el fin de poder transmitir algunos de los presupuestos empíricos del ejercicio colectivo de la libertad de conciencia ideológica.

3.1. Los partidos políticos:

La función pública que tienen los partidos políticos en las modernas democracias⁷⁰¹, hace de estos grupos sujetos legales de privilegios y límites que tienen que soportar condiciones especiales. El deber constitucional de cumplir con una estructura interna y funcionamiento democrático es una carga impuesta a los partidos políticos para asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales contribuyendo, asimismo, a garantizar el funcionamiento democrático del Estado⁷⁰². La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, entiende que un partido político es una forma particular de asociación⁷⁰³,

⁷⁰¹ La S.T.E.D.H «Partido de la Prosperidad (R.P.) y otros c. Turquía», de 31 de julio de 2001, aporta, a partir del respeto al pluralismo y de los límites de las sociedades democráticas, consecuencias desde la perspectiva de las relaciones Estado-grupos ideológicos (organizaciones religiosas): el artículo 9 del C.E.D.H. reconoce una amplitud de opciones de lo religioso (libertad de «manifestar», y dentro de esta posibilidad, el alcance se traduce en culto, enseñanza, prácticas, observancia, etc.; desde la idea de libertad para asumir o no, y, de cambiar de religión o convicciones), pero también de posibles restricciones cuando cualquier entidad religiosa aspira a apropiarse de materias indiscutibles del Estado democrático, obstruyendo sus mecanismos esenciales en detrimento del pluralismo. El Estado no encaja en el sistema diseñado por el Consejo de Europa si no asume la laicidad o un «papel [...] como organizador neutro e imparcial» que asegure el «ejercicio de las diversas religiones, cultos y creencias, y que contribuya al orden público, a la paz religiosa y a la tolerancia en una sociedad democrática» (p. 50). Turquía entra dentro de las previsiones del C.E.D.H, pero no ocurre lo mismo con el R.P., incompatible con el sistema del Convenio, porque suprime el papel del Estado como garante de los derechos y libertades individuales, y como responsable neutro del ejercicio de las distintas convicciones y religiones en una sociedad democrática (p. 69). Su disolución, por tanto, se justifica en virtud de: 1.º la pretensión de instituir un «sistema multijurídico de organización del Estado», es decir, que cada grupo religioso cuente con su propio ordenamiento jurídico; 2.º la intención de islamizar el poder u organizar el Estado bajo el imperio de la «Sharia» o ley islámica; y 3.º las referencias expresas, y supuestas, al recurso a la «djihad» o guerra santa. La Constitución turca prohíbe los estatutos, el reglamento y la actividad de los partidos políticos «contrarios a la independencia del Estado, a su integridad territorial y a la de su nación, a los derechos del hombre, a los principios de igualdad y de preeminencia del derecho, a la soberanía nacional o a los principios de la República democrática y laica. No pueden fundarse [los] que tengan por objeto preconizar e instaurar la dominación de una clase social o de un grupo, o cualquier forma posible de dictadura [...]» (artículo 68.4.º). En la sentencia, la cláusula de las limitaciones al ejercicio del derecho de asociación, como medidas necesarias en una sociedad democrática, del artículo 11.2.º C.E.D.H. es aplicable para «el mantenimiento de la seguridad nacional y de la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito así como la protección de los derechos y libertades de los demás» (p. 41).

⁷⁰² F. J. 3.º, en Sentencia 56/1995, del Tribunal Constitucional.

⁷⁰³ F. J. 1.º, en Sentencia 3/1981, del Tribunal Constitucional.

pues el derecho de asociación se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades⁷⁰⁴.

La relación de estos grupos con la libertad de conciencia tiene que ver con la defensa y promoción de ideas y programas, cualesquiera que sean, sin otra sumisión que no sea a la Constitución y a la Ley, por cuanto han de respetar los principios democráticos y los derechos fundamentales de los ciudadanos⁷⁰⁵. El límite legal lo marca la Ley de Partidos Políticos (6/2002), que contrasta el carácter democrático de estos grupos y su respeto a los valores constitucionales atendiendo, por tanto, a sus actividades y no a sus ideas o doctrinas o a sus fines⁷⁰⁶. Además, el Tribunal Constitucional interpreta que el artículo 22 C.E. no excluye las asociaciones con

⁷⁰⁴ F. J. 6.º, en Sentencia 5/1996, del Tribunal Constitucional.

⁷⁰⁵ En la polémica Sentencia 136/1999, del Tribunal Constitucional, que considera el recurso de amparo promovido por los integrantes de la Mesa Nacional de Herri Batasuna como «un todo interrelacionado en el que los tres elementos [libertad de participación política, libertad de expresión y libertad de información] se condicionan mutuamente en su contenido y alcance» (F. J. 13); expresión e información interactúan como elementos que posibilitan la participación en los asuntos públicos (artículo 23.1.º C.E.) y el acceso a los cargos públicos (artículo 23.2.º C.E.), a la vez que el alcance y contenido de dichas libertades es delimitado por ese contexto de participación política. Valores y principios constitucionales tales como la legitimidad democrática del sistema político, el pluralismo político y la formación y expresión de la opinión pública libre son garantizados, asegurando a los «individuos» que participan en la actividad pública, y a los «partidos» y «grupos» en los que aquellos se integran, la posibilidad de contribuir a los mismos, vid. F. J. 14.º.

⁷⁰⁶ Sin embargo, «Jueces para la Democracia» consideró en su momento que la Ley planteaba serias dudas técnico-jurídicas. Respecto del artículo 8 del Anteproyecto indicaba que su difusa redacción generaba riesgos al recoger causas de ilegalización demasiado genéricas «que pueden plantear serios problemas interpretativos, penalizando incluso ideas en vez de actividades», vid., en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 529, p. 14. Esta ley impide que un partido político pueda atentar, reiterada y gravemente, contra el régimen democrático y el sistema de libertades fundamentales de todo ciudadano —de que esta norma es garante—, justificando el racismo, la xenofobia o apoyando la violencia y cualquier actividad terrorista. Estamos ante una Ley emblemática de la democracia, por controvertida, que el T.C. declara «constitucional» mediante Sentencia de 12 de marzo de 2003, ante el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra gran parte de su articulado. El Anteproyecto de Ley, ya ofrecía algunas de las claves de la Reforma de la Ley de Partidos de 1978, en el artículo 8.º, que resultaron ser igual de representativas: 1.º Respeto de los partidos en sus actividades a los principios democráticos y los valores constitucionales; 2.º Ilegalidad de éstos cuando se persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático; 3.º Ello se da cuando se vulnera sistemáticamente o se promueve, defiende o exculpa la vulneración de las libertades y derechos fundamentales que reconoce la Constitución; cuando se fomentan o propician el odio, la violencia y la confrontación social; y, se complementa la acción de organizaciones terroristas dando apoyo expreso o tácito al terrorismo y fomentando una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas; y 4.º Apreciando y valorando las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus grupos parlamentario y municipales. Se trata, pues, de una Ley, a juicio de algún sector, *ad cassum*; y, por tanto, se ha dado en llamar controvertida, entre otros calificativos, respecto de la que se han pronunciado públicamente algunos juristas; vid. las declaraciones de T. R. Fernández, P. de Vega, E. Álvarez Conde, L. Román Puerta, E. Gimbernat, M. Cobo del Rosal, H. Oliva, P. González Trevijano, y M. Carrillo, entre otros, en el momento de mayor auge del debate político sobre la ilegalización de H. Batasuna y sobre la nueva Ley de Partidos Políticos; en *El País*, domingo 21 de abril de 2002, p. 15; y en *ABC*, sábado 23 de marzo de 2002, p. 14.

finalidad política, y que no hay razón alguna para sostener tal exclusión⁷⁰⁷ porque se trata de la garantía común de un género que incluye la especialidad⁷⁰⁸; y que, por tanto, asume la posibilidad de que la constitución interna democrática sea un imperativo legal para las asociaciones, ya que se trata de una condición añadida que no sustituye a las del artículo 22 C.E. Ello no obsta para que la Constitución dedique un tratamiento a la especialidad aparte del régimen común⁷⁰⁹.

La especialidad es, como ocurre con las asociaciones en general, inscribible en el correspondiente registro para un adecuado conocimiento de la existencia de la asociación, y como garantía de futuras acciones frente a terceros⁷¹⁰. Su carácter taxativo provoca la contradicción del Tribunal Supremo en resoluciones como la Sentencia de 14 de enero de 1986, sobre los efectos derivados de tal inscripción registral.

3.1.1. La finalidad de los partidos políticos:

La finalidad de los partidos políticos se traduce en «aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político». Esta potestad de los partidos políticos les convierte en nuestro Ordenamiento jurídico en «instrumentos fundamentales de la acción del Estado» con un régimen jurídico propio que garantiza y delimita su ejercicio.

La finalidad de estos grupos contiene la razón de su *especialidad*, ante la exigencia que se plantea de tener que establecer reglas específicas para el desarrollo de sus funciones. Legal y políticamente los diferentes aspectos que caracterizan a los partidos no sólo les distingue del resto de las asociaciones de carácter general sino también de las propias asociaciones de carácter político. Ello abre el debate en torno a la aplicabilidad de un régimen común o de un régimen especial, o sobre la aplicación de ambos. En sede jurisprudencial, el Tribunal Constitucional se ciñe fielmente a interpretar lo dispuesto en la Ley. En su Sentencia 85/1986 pone de manifiesto que los partidos políticos son formas de asociación política:

⁷⁰⁷ Esta misma línea es continuada posteriormente por la Sentencia 85/1986, del Tribunal Constitucional.

⁷⁰⁸ F. J. 3.º, en Sentencia 67/1985, del Tribunal Constitucional.

⁷⁰⁹ Vid. Sentencia 56/1995, del Tribunal Constitucional.

⁷¹⁰ F. J. 3.º, en Sentencia de 27 de octubre de 1981, del Tribunal Supremo.

«La Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos» (F.J. 2.º).

El fundamento jurídico 2.º continúa justificando que la disciplina constitucional en esta materia se articula en base al reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos. Este derecho consiste en constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos, lo cual explica que estos grupos tengan como fundamento de su creación, de su organización y de su funcionamiento, la voluntad de los asociados. El Tribunal Constitucional concreta que esto se da «fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines» (F. J. 2.º). El Tribunal Constitucional afirma en esta misma sentencia que «los partidos políticos se incluyen bajo la protección del artículo 22 C.E., cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos» (F. J. 2.º).

A tenor de lo expresado por este Tribunal, las «condiciones específicas» que constitucionalmente se les exige a los partidos políticos constituyen un añadido, y no una sustitución de las exigencias de este precepto constitucional, «en función de los cometidos que los Partidos están llamados a desempeñar institucionalmente».

El Tribunal Constitucional declara afirmativamente que el derecho a crear partidos políticos es susceptible de amparo, en virtud del artículo 22 de la Constitución, y razona su respuesta en la Sentencia 3/1981, de la siguiente forma:

«Un partido es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 de la Constitución no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión. Otra cuestión distinta es que nuestra norma fundamental, siguiendo una tendencia del constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial, dedique un artículo, el 6, a los partidos políticos, como dedica otros artículos a distintas normas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional». (F. J. 1.º).

Los ciudadanos pueden invocar el derecho general de asociación para constituir partidos políticos y pueden acudir en amparo al Tribunal Constitucional, por violación

del artículo 22 si entienden que se les vulnera tal derecho. Ello no obsta para que puedan existir normas específicas para estas asociaciones de relevancia constitucional.

Una Sentencia posterior de 21 de abril de 1982 del Tribunal Supremo considera la importancia de los partidos y su finalidad «hasta tal punto que los mismos resultan indispensables en el proceso del poder, puesto que ninguna democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos, al igual que ninguna autocracia sería posible sin la existencia de un partido único» (CDO. 3.º).

Ésta es la importancia «especialmente resaltada» en el artículo 6 de la Constitución de 1978 cuando proclama que «los partidos políticos expresan el pluralismo político», «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» y «son instrumento fundamental para la participación política».

Podemos concluir añadiendo que la Constitución somete a los partidos políticos, en base a sus características (creación, organización y funcionamiento voluntario de los socios) al régimen privado de las asociaciones, puesto que este régimen permite y asegura un menor control e intervención estatal sobre estos grupos. Ello no obsta para que éstos cumplan con las exigencias constitucionales sobre su estructura, actuación y fines.

Por lo tanto, la calificación jurídica de «partido político» está subordinada a los requisitos formales previstos legalmente, pero con el alcance que establece el artículo 22, el cual está garantizando el derecho general de asociación, y su aplicación a estos grupos. Ello permite el acceso de los partidos políticos a la tutela y garantías que el artículo 53 de la Constitución establece para los derechos y libertades fundamentales del Título I.

3.1.2. La inscripción registral:

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional evita confundir dos cuestiones: la de la inscripción a efectos de publicidad en el proceso electoral y la del momento en que cada partido político adquiere personalidad. En su Sentencia 21/1983 deniega el amparo formulado por los representantes del Partido de Recuperación y Unificación de los

Comunistas (P.R.U.C.), rechazando sus candidaturas, en base a su falta de inscripción legal en el Registro de Asociaciones Políticas dependiente del Ministerio del Interior.

En la base del proceso se discute la posible vulneración del derecho de asociación. Sin embargo, la personalidad jurídica de cada partido político se adquiere en el momento de la inscripción registral o, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 2.2.º de la Ley 54/1978, tras el transcurso de veinte días desde la presentación de la documentación a la Administración sin que ésta halla señalado la existencia de defectos relacionados con los requisitos formales.

Esto no se opone al artículo 22.3.º de la Constitución, pues según confirma el Tribunal Constitucional en su Antecedente 3.º:

«Aplicado este plazo al caso del P.R.U.C. y a su solicitud de inscripción formulada el 30 de agosto, es claro que la personalidad jurídica del P.R.U.C. operó «ex lege» el día 20 de septiembre de 1982, y como según el plazo previsto en el artículo 30.1.º del Real Decreto-ley de Normas Electorales 20/1977, de 18 de marzo, el plazo para presentar las candidaturas a la Junta Electoral vencía el 19 de septiembre; ese día final, el 19 de septiembre, al no haberse producido la inscripción registral, los promotores del P.R.U.C. no ostentaban las calidades legales necesarias, y entre ellas la personalidad jurídica, que les habilitara para concurrir al proceso electoral».

El Tribunal Constitucional justifica jurídicamente que el «requisito de la inscripción» exigido por el Real Decreto-ley «no está regulando ni el derecho de asociación ni el momento en que cada Asociación política adquiere personalidad jurídica, sino que se limita a establecer, dentro de la ordenación del proceso electoral que constituye su objeto, la exigencia de un requisito razonable dentro de la publicidad que debe caracterizar la concurrencia y el desarrollo de cada contienda electoral» (F. J. 2.º).

La cuestión más compleja referida a los aspectos de la «inscripción registral» y «adquisición de la personalidad jurídica» de los partidos políticos parece resolverse, cuando el Tribunal Constitucional sostiene que se deduce con toda claridad la función de mera publicidad del Registro de Asociaciones. Este Registro «no puede controlar

materialmente y decidir sobre la «legalización» o «reconocimiento» de las asociaciones y, en particular, de los partidos políticos»⁷¹¹.

Sin embargo, en este tipo de asociaciones especiales, la «adquisición de la personalidad jurídica» se hace depender del previo reconocimiento estatal, que viene produciéndose a través de la inscripción en el Registro de Partidos Políticos dependiente del Ministerio del Interior. El efecto inmediato de la inscripción tiene un carácter *constitutivo*, a pesar de la consideración de estos entes como modalidad asociativa reconducible, en sus fundamentos jurídicos al artículo 22 de la Constitución, y no al contrario. Es decir, la inscripción registral no sólo determina la adquisición de la personalidad jurídica, sino que además configura o caracteriza jurídicamente la entidad asociativa.

Por este último motivo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no descarta la posibilidad de que el artículo 2 de la Ley 54/1978 siga teniendo validez, cuando es dictada la Sentencia 85/1986⁷¹². Esto tiene lugar, a pesar de ser inconstitucional y tratarse de un precepto contrario al artículo 22.3.º de la Constitución «al condicionar la adquisición de personalidad por los partidos a su inscripción en el oportuno Registro»⁷¹³.

En este sentido, la Sentencia 3/1981 de este mismo Tribunal, no se había pronunciado en su momento, sobre la validez y adecuación constitucional del artículo 2 de la Ley 54/1978, como tampoco lo haría respecto de su posible derogación. La Sentencia 3/1981, del Tribunal Constitucional constituye la postura intermedia a la hora de valorar si tras la inscripción registral de un partido político se producen efectos de carácter declarativo o constitutivo. El Tribunal Constitucional formula en esta sentencia (3/1981) los «privilegios» que tienen los partidos políticos, como lógica contrapartida a

⁷¹¹ Vid. F. J. 2.º, en Sentencia 85/1986, del Tribunal Constitucional.

⁷¹² «1. Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen en el Registro que a estos efectos existirá en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos [...]; 2. Dentro de los veinte días siguientes al depósito aludido en el apartado precedente, el Ministerio del Interior procederá a inscribir, [...]. Si la inscripción se produjese antes de dicho término, el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma» (Artículo 2. Ley 54/1978).

⁷¹³ Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación...», op. cit., p. 258. En esta misma situación incurriría el artículo 5.1.º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980.

determinadas «limitaciones» no aplicables a las demás asociaciones, aunque para obtener dichos beneficios se les impongan «condiciones especiales».

El Tribunal Constitucional continúa diciendo que «tales derechos no se les reconocen por su simple existencia como partidos sino en cuanto concurran a la manifestación de la voluntad popular» (F. J. 2.º). La sentencia se está refiriendo a que:

«[E]n nuestra legislación los partidos políticos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado con motivo de su participación tanto en las elecciones generales como en las que afectan a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. Tienen también derecho a utilizar gratuitamente con fines electorales los medios de comunicación social de titularidad pública. [...]. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones; en las subvenciones públicas se tienen en cuenta el número de votos y escaños, y los mismos elementos se ponderan al determinar el grado de acceso a los medios de comunicación social».

Como hemos podido ver al analizar la Sentencia 21/1983 del Tribunal Constitucional, es condición necesaria para que la Junta Electoral proclame las candidaturas del partido político, que éste se halle inscrito en el Registro de Asociaciones Políticas. A la vez, el Tribunal Constitucional entiende que la personalidad jurídica del partido político se adquiere en el mismo instante de la inscripción. La Sentencia 3/1981 no se pronuncia sobre estos aspectos, pero es obvio que son necesarios para poder disfrutar de estos derechos.

Si bien, esta última sentencia añade que «precisamente porque esos derechos se conceden a un partido no por existir sino por servir de cauce de expresión a un sector del electorado gozan también de ellos las simples coaliciones o meras agrupaciones de electores» (F. J. 2.º).

El Tribunal Constitucional se pronuncia —en esta misma sentencia— contrariamente a que la Administración tenga potestad para poder intervenir la inscripción de cualquier partido político. Las funciones de la Administración se limitan a la mera comprobación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la ley o a la llamada «verificación reglada». Además, no puede denegar la inscripción, sino

que ha de advertir los defectos y emplazar a la asociación para subsanarlos, a efectos de poder inscribirse.

La excepción radica en que se hallen motivos de tipo penal en cuyo supuesto deberá remitirse la documentación al Ministerio Fiscal, a los fines del artículo 3.1.º (Ley 54/1978)⁷¹⁴.

Actualmente, sólo los indicios de «ilicitud penal» en el momento de su constitución e inscripción pueden derivar en una declaración por parte del juez penal (promovida por el Ministerio Fiscal, previa comunicación del Ministerio del interior) sobre su ilegalidad y la improcedencia de su inscripción, como única autoridad competente para este control y para declarar la suspensión provisional o la disolución del partido político.

En lo concerniente a los efectos registrales «declarativo y constitutivo» el Tribunal Supremo se contradice en sus nuevas manifestaciones, con respecto a pronunciamientos anteriores. Esta confusión se descubre en la Sentencia de 14 de enero de 1986. Por un lado el Tribunal Supremo defiende el carácter declarativo de la inscripción registral y, por tanto, la adquisición de la personalidad jurídica «desde el momento mismo en que los promotores suscriben el acta fundacional»; y por otro, que la adquisición y tenencia de la personalidad jurídica resulta de la inscripción. Esta última posibilidad con carácter taxativo, parece desprenderse —a juicio de este Tribunal Supremo— del precepto constitucional «como procedente para un adecuado conocimiento de la existencia de una asociación y como garantía de futuras acciones frente a terceros»⁷¹⁵.

Lo paradójico de la interpretación de estos efectos pasa a un segundo plano con las Sentencias de 2 de noviembre de 1987, del Tribunal Supremo, y 173/1998 del Tribunal Constitucional. La primera resolución, refiriéndose a la posible excepción a un carácter meramente declarativo del artículo 22.3.º C.E., establece que «la función del Estado en la materia, es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica, sólo produce efectos jurídicos desde su fecha»⁷¹⁶.

⁷¹⁴ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1984.

⁷¹⁵ F. J. 3.º, en Sentencia de 27 de octubre de 1981, del Tribunal Supremo.

⁷¹⁶ F. J. 2.º, en Sentencias de 2 de noviembre de 1987, del Tribunal Supremo.

Frente a la simple *declaración* de la existencia de la asociación se está produciendo un *reconocimiento oficial*, en el caso de una tipología concreta (en este caso, la sentencia de 2 de noviembre de 1987 se está refiriendo a las entidades religiosas, y resulta aplicable por extensión a otras modalidades asociativas como es el caso de los partidos políticos).

La Sentencia 173/1998 declara que la Comunidad Autónoma tiene competencia «para asegurar la inscripción registral «a los solos efectos de publicidad» de las «asociaciones comprendidas en su ámbito» (F. J. 14.º)⁷¹⁷. El Estado puede acometer la regulación de las condiciones básicas, directamente y dentro de los límites establecidos por la norma —de cada derecho y de cada deber— evitando obligar el sentido de los títulos competenciales (149.1.1.º de la Constitución), al mismo tiempo que las Comunidades Autónomas se sienten protegidas en sus competencias, y sólo pueden objetar sobre «la adecuación de la regulación estatal a los mencionados márgenes, no (sobre) la ordenación de otras materias»⁷¹⁸.

Esta resolución es «un premio al legislador autonómico que, venciendo las dificultades que imponía la inactividad del legislador orgánico en el desarrollo del artículo 22 C.E., había aprobado una regulación de todos los aspectos del derecho fundamental de asociación». Su contenido admite además la lectura inversa, el Estado (*ex* artículo 149.1.1.º) puede regular las condiciones básicas del derecho de asociación que sean «imprescindibles para garantizar la igualdad de todos los españoles en su ejercicio aunque las Comunidades autónomas ostenten competencias en materia de [...] asociaciones»⁷¹⁹. Entre aquellas condiciones básicas imprescindibles se encuentran los aspectos relativos al «nacimiento de la personalidad jurídica» (F. J. 14.ºf.), con el fin de garantizar el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad. Entre estos aspectos se

⁷¹⁷ Vid., esta Sentencia junto a la también polémica Sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional, en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 22-3. Ambas Sentencias «han contribuido muy positivamente a aclarar la función y el alcance de las diversas previsiones constitucionales en materia de derechos fundamentales», *op. cit.*, p. 161.

⁷¹⁸ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Igualdad y autonomía*, *op. cit.*, p. 164.

⁷¹⁹ *Ibidem*.

hallan la *inscripción registral* y la determinación de la *naturaleza de sus efectos* («constitutiva, de publicidad o de otra índole»)⁷²⁰.

Podemos finalizar este análisis diciendo que nuestro Tribunal Constitucional entiende los «partidos políticos» como una «forma singular del derecho de asociación». Esta singularidad radica en la especial configuración que, de estos grupos, hace el propio legislador. Se trata de entes privados de base asociativa que forman parte esencial del arquitrabe constitucional, y su originaria naturaleza les caracteriza como «instrumentos fundamentales de la acción del Estado» que predispone para realizar «funciones de importancia constitucional», garantizadas por la propia Constitución.

De este modo, el Tribunal Constitucional se decanta por seguir la misma trayectoria que la Ley 54/1978 y la L.O. 6/2002, de Partidos políticos, marcan en lo referente al tema de la inscripción registral de estas entidades y la adquisición de la personalidad jurídica. La Ley 54/1978, de Partidos Políticos, mantiene —como hemos podido ver— la inscripción obligatoria, sustituyendo el control meramente administrativo de la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas, por un control que combina elementos administrativos y judiciales. Así lo pone de manifiesto el F. J. 3.º, en la Sentencia 85/1986, del Tribunal Constitucional, con el predominio de estos últimos.

La Ley 6/2002, otorga a la inscripción en el Registro de Partidos Políticos un efecto «constitutivo»: la inscripción del acta fundacional y los Estatutos confiere «personalidad jurídica» al partido político; hace pública su constitución y su normativa, vinculando a los poderes públicos; e integra el elemento «seguridad» como garantía para los terceros que puedan tener relación con él, y para sus propios miembros.

⁷²⁰ Vid. MARÍN LÓPEZ, J. J., «Sobre la Ley Vasca de Asociaciones», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n.º 16, 1992, pp. 121-153; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., «Algunas consideraciones sobre la Ley vasca de Asociaciones», *Revista de Economía Social y de la Empresa*, n.º 8, 1989, pp. 98-100. La emblemática Sentencia 173/1998 resuelve, tras diez años, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno (n.º 1014/1988) al amparo del artículo 161.2.º contra la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones, del Parlamento Vasco. En el F. J. 14.º f) declara que, «en tanto las Cortes Generales no precisen lo que crean conveniente [...], ninguna tacha puede formularse a la previsión del artículo 9 de la Ley 3/1988 que, bajo la rúbrica «efectos de la inscripción» se limita a proclamar [...] compatible con el [...] artículo 35.1 del C.C. que *la inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las Asociaciones y es garantía tanto para los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros*» (en sentido similar, vid. Ley 7/1997, de 28 de junio, de Asociaciones, del Parlamento de Cataluña). Rechaza y declara inconstitucional la inclusión, en la Ley vasca, de preceptos sobre legislación procesal (149.1.6.º). Al establecerse una vía procesal específica, se invade una competencia estatal.

Asimismo, introduce un trámite de subsanación de defectos formales y mantiene la previsión de la Ley de 1978 sobre indicios de ilicitud penal en el momento de la constitución e inscripción de un partido: «declaración por el juez penal, promovida por el Ministerio Fiscal, previa comunicación del Ministerio del Interior, de su ilegalidad y la impertinente procedencia de su inscripción».

La Ley 6/2002 introduce mayores novedades que sólo capacitan a la autoridad judicial para suspender y disolver un ente político, además tipifica las conductas ilícitas (artículo 9), que genéricamente contemplaba la Ley de 1978, y amplía el plazo de quince días (artículo 3.1.º Ley 54/1978) en veinte días (artículo 5.2.º Ley 6/2002) de la puesta en conocimiento de una presunta ilicitud del partido, por parte del Ministerio del Interior al Ministerio Fiscal.

No hay fisuras en la interpretación del Tribunal constitucional —a lo largo de la jurisprudencia expuesta—, en el hecho de que, para que un partido político pueda ser considerado jurídicamente como tal, ha de haber sido constituido previamente conforme a Derecho. Esto se traduce en la existencia de una obligación para el partido político de cara a la Administración, debido a la configuración legal especial, ya mencionada, pero también en un derecho oponible frente a ésta, en orden a poder alcanzar determinados beneficios y privilegios (p. ej., poder concurrir a elecciones, etc.). A la vez se trata de una obligación para la propia Administración, que sólo tiene funciones de «verificación reglada» de los documentos que los promotores de los partidos políticos le presenten y de los requisitos formales necesarios, debiendo inscribir la entidad dentro del plazo legalmente previsto, salvo que medie declaración judicial de ilegalidad. En cuyo caso, el partido político no será registrado, procediéndose a su suspensión provisional y, en último término a su disolución.

3.2. Los sindicatos:

La jurisprudencia del Tribunal Supremo corrobora en sus Sentencias de 6 y 15 de diciembre de 1979 que los sindicatos de trabajadores son asociaciones especialmente cualificadas, que detentan un estatuto jurídico propio y específico en función de sus *finés*. Así, el Tribunal Supremo manifiesta que «el ejercicio del derecho de sindicación, creando una persona jurídica que es substrato de aquéllas, exige como presupuesto

indeclinable el efectivo ejercicio de una actividad». Además, establece quienes son los beneficiarios de este derecho: «el sindicato habrá de asociar, en rigor, a los que lo sean por cuenta ajena y, por consiguiente, a personas ligadas al empresario por contrato de trabajo, aunque tal vínculo sea potencial por hallarse el interesado en situación de desempleo»⁷²¹.

3.2.1. La finalidad de los sindicatos:

Desde una perspectiva jurisprudencial, que es la que aquí analizamos, el Tribunal Supremo se ha encargado en sus resoluciones de establecer claramente la distinción entre la finalidad propia de los sindicatos y la de otras figuras asociativas, en factible afinidad con ellas. Una de estas figuras se corresponde con los «Colegios Profesionales», la otra se identifica con las «asociaciones reivindicativas» dentro del contexto restrictivo de las Fuerzas Armadas, en lo tocante al derecho de asociación.

En el primer supuesto, la actividad de los Colegios Profesionales no está protegida por el derecho de asociación que la Constitución reconoce y garantiza. Los Colegios Profesionales son entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (artículos 36 y 52 C.E.⁷²²) que gozan también de una estructura interna y funcionamiento democráticos, pero que pueden llegar a ser configurados directamente como corporaciones de Derecho público por la decisión del propio legislador⁷²³.

De hecho, la Sentencia 76/1983, del Tribunal Constitucional, llega a afirmar de ellos que «tales corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas», característica que las distingue de las asociaciones junto al aspecto de la afiliación obligatoria al Colegio Profesional, el cual es un acto añadido al carácter corporativo.

⁷²¹ Rechaza este Tribunal los llamados «sindicatos de trabajadores parados» o los «sindicatos de pensionistas»; vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 48-9.

⁷²² «La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos» (art. 36 C.E.); «La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (art. 52 C.E.).

⁷²³ Vid. F. J. 4.º, en Sentencia 32/1984, del Tribunal Constitucional.

Pues bien, como decíamos, la finalidad sindical es delimitada en la Sentencia de 20 de noviembre de 1981, del Tribunal Supremo, en relación con estos colectivos. Esta sentencia resuelve en casación el litigio originado entre el Colegio Sindical Nacional de Agentes de Seguros y la Organización Profesional Central Sindical de Profesionales de Seguros. El núcleo del litigio consiste en precisar si los agentes de seguros (libres, afectos y representantes) pueden incorporarse a la Central Sindical de Profesionales de Seguros, o si sólo pueden integrarse en un colegio profesional al que corresponda la defensa y representación de los intereses de este colectivo.

La Resolución admite que los profesionales adscritos a un Colegio Profesional puedan, de forma voluntaria, adherirse a un sindicato. Los colegiados integrados en los colegios profesionales pueden incorporarse a «organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios», puesto que la colegiación profesional y el derecho de sindicación no son incompatibles. El límite que se establece es la no interferencia de la organización sindical en las facultades y funciones que la ley asigna a los colegios.

Respecto del segundo supuesto (sindicatos y asociaciones reivindicativas en las Fuerzas Armadas) el Tribunal Constitucional interpreta que el derecho de asociación que regula el artículo 22 C.E. «se refiere a un género —la asociación— dentro del cual caben modalidades específicas»⁷²⁴, entre ellas las que tienen especial relevancia constitucional, como los sindicatos, sin embargo, «más allá de la común pertenencia a este género amplio nada permite afirmar que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparado al mismo a los efectos del artículo 28.1.º C.E.».

Éste es el criterio emitido por el Tribunal Constitucional en el F. J. 10.º de su Sentencia 219/2001, de 31 de octubre, ante un supuesto de finalidad asociativa consistente en «realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros cuantos beneficios sean posibles tanto en el aspecto económico como en el moral o social» (F. J. 3.º).

⁷²⁴ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia 67/1985, del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional basa su razonamiento en el hecho de que «ello supone, en primer lugar una indebida restricción del derecho de asociación, por la aplicación de un criterio contrario al principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales»⁷²⁵; además de constituir «una indebida extensión [...] del concepto de sindicato, al desconocer, de hecho, otros rasgos que lo caracterizan, tanto histórica como legalmente»⁷²⁶.

La Sentencia 219/2001 otorga el amparo solicitado por la Hermandad de Personal de las Fuerzas Armadas en situación de Reserva Transitoria, y reconoce que se ha vulnerado el derecho de asociación. El motivo de tal vulneración es la denegación de inscripción, en el Registro de Asociaciones, de una modificación estatutaria previamente aprobada por la Hermandad recurrente (inscrita en el Registro de Asociaciones por Resolución de la Dirección General de Política Interior).

La solicitud de inscripción de tal modificación, denegada por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior es confirmada en segunda Resolución, interpuesto recurso de reposición. Esta Resolución alega que la Hermandad «permitía la participación de los militares en la reserva activa y que sus fines eran reivindicativos», incurriendo en la restricción del artículo 181 de la Ley 85/1978, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Recordemos que el artículo 181 prohíbe la participación de los miembros de la Fuerzas Armadas en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa, alegando que es el Estado el que defiende sus intereses⁷²⁷. Únicamente prevé la posible pertenencia de aquéllos «a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social» (artículo 181.2.º).

Pues bien, el Tribunal Constitucional esgrime que en anteriores resoluciones administrativas no se razona sobre el «contenido y los límites de una asociación

⁷²⁵ Vid. F. J. 6.º, en Sentencia 156/1999, del Tribunal Constitucional.

⁷²⁶ Vid. F. J. 10.º, en Sentencia 219/2001, del Tribunal Constitucional.

⁷²⁷ (Tuvimos ocasión de ver el artículo 181 de la Ley 85/1978, al hablar de la configuración legal de los grupos ideológicos). Otros pronunciamientos de nuestros Tribunales en este mismo sentido son: «Hermandad de Retirados de las Fuerzas Armadas (luego Hermandad de Veteranos)», Sentencias 26/1985, 99/1983 y 23/1989 del Tribunal Constitucional; «Asociaciones de Militares Acogidos a la Reserva Transitoria de los Ejércitos (A.M.A.R.T.E.)», Sentencia de 3 de diciembre de 1990, del Tribunal Supremo; «Unión Democrática de Guardias Civiles», Sentencias 291/1993, del Tribunal Constitucional, y de 2 de abril de 1994, del Tribunal Supremo; «Asociación de Usuarios de Casas Militares (A.S.U.C.A.M.)», Sentencia Audiencia Nacional, de 25 de noviembre de 1991; y «Oficina del Defensor del Soldado», Sentencia Audiencia Nacional, de 7 de mayo de 1991.

reivindicativa», remitiéndose las mismas únicamente a señalar uno de los fines estatutarios de la entidad («realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros...»). Sin embargo, la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 26 de septiembre de 1992 que desestima el recurso interpuesto contra las resoluciones denegatorias de la inscripción de las modificaciones estatutarias y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de junio de 1997, sitúan la corrección constitucional de la prohibición legal de las asociaciones profesionales reivindicativas a que se está refiriendo el artículo 181 de la Ley 85/1978, en el artículo 28.1.º C.E. en relación con el artículo 1.2. de la Ley Orgánica de Libertad Sindical⁷²⁸.

La Sentencia de la Audiencia Nacional señala que «una actividad es reivindicativa cuando va encaminada a la defensa y consecución de intereses y objetivos económicos o sociales de signo profesional» (F. J. 6.º), y afirma que con la prohibición de asociaciones reivindicativas se está evitando «la afiliación o creación de entes asociativos sindicalizados o parasindicales pues se asemejarían a los sindicatos no en modos o formas de actuar o configurarse sino en fines» (F. J. 10). En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo.

El Tribunal Constitucional concluye en la Sentencia 219/2001 entendiendo que, a pesar del amparo concedido para poder inscribir las modificaciones estatutarias, «no cabe duda de que la Hermandad, al igual que los sindicatos de trabajadores a que hace referencia el artículo 7 C.E., persigue la satisfacción de intereses económicos y sociales; pero esta afinidad no hace a la Hermandad un sindicato ni permite la confusión» (11.º b.), puesto que no se deduce que la Hermandad se constituya en «contrapoder frente a la Administración militar», ni que intente ir más allá del estricto ámbito subjetivo de sus socios, liderando «defensa o promoción de los intereses propios de los militares».

A modo de conclusión, podemos decir que la «finalidad sindical» se delimita en las Resoluciones de nuestros Tribunales, a propósito de la concreción de los fines de otras modalidades asociativas. En los casos expuestos, se trata de modalidades, podríamos decir, que reconducibles al artículo 22 C.E. como es el caso de las asociaciones que

⁷²⁸ Que establece: «A los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas» (artículo 1.2.º 11/1985 L.O.L.S.).

pudieran generarse en el seno de órganos institucionales como las Fuerzas Armadas, o también excluidas de dicho precepto, como es el caso de los Colegios Profesionales, de carácter corporativo. En el primero de los casos, es importante tener en cuenta el ámbito que garantiza el artículo 22 C.E, así como la finalidad que tienen los sindicatos, para poder diferenciarlos de las asociaciones reivindicativas, teniendo en cuenta dos aspectos de los colectivos sindicales: 1.º Que se configuran como contrapoderes frente a la Administración; y 2.º Su representatividad.

En el caso de los Colegios Profesionales cabe hablar de la compatibilidad existente entre la colegiación profesional y el derecho sindical, limitado únicamente en lo que afecta a derechos y facultades atribuidos legalmente a estos colegios.

3.2.2. La inscripción registral:

Los sindicatos adquieren la personalidad jurídica por medio de la inscripción registral. Por tanto, el efecto derivado de ésta es de carácter «constitutivo». El único control administrativo es el puramente formal, pero a efectos de mera «comprobación o verificación» y así lo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 219/2001 cuando esgrime que «la Administración no puede ejercer al respecto facultades que pudieran entrañar un control material».

Asimismo se constata, por parte de la entidad recurrente, la «imperatividad de la inscripción», y el hecho de que sólo una vez practicada ésta, «es posible la declaración de ilegalidad de la asociación»⁷²⁹. La negativa de la inscripción supondría una forma de impedir eficazmente la plena efectividad del derecho de asociación⁷³⁰.

Por lo tanto el Tribunal Constitucional entiende que la inscripción «no es sólo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro»⁷³¹. Sin embargo, también hay que tener en cuenta el planteamiento realizado por el Tribunal Constitucional (219/2001), que, atendiendo a la obligación de inscripción del artículo 22.3.º C.E. para

⁷²⁹ Vid. Antecedentes, en Sentencia 219/2001, del Tribunal Constitucional.

⁷³⁰ Vid. F. J. 2.º, en Sentencia de 30 de junio de 1994, del Tribunal Supremo.

⁷³¹ Vid. F. J. 5.º, en *ibidem*.

las asociaciones constituidas al amparo del mismo, entiende que la denegación de la inscripción será lícita siempre que se refiera a una asociación no amparada por el artículo 22 C.E.». Partiendo de la idea de que la denegación de la inscripción sólo puede tener lugar mediante resolución expresa y motivada⁷³².

4. Presupuestos doctrinales. Grupos de configuración legal:

La contribución que realizan los autores, en lo que afecta al tema de los fines asociativos, y los efectos derivados de la inscripción registral para las entidades que deciden o no acceder a un Registro, es rica y variada. Por este motivo, el presente epígrafe sólo informa de los aspectos que afectan a los grupos o asociaciones configurados legalmente, desde el punto de vista de lo que los autores opinan sobre esta materia, y al margen de que ello implique tener que situarnos en el marco general del derecho de asociación.

De este modo, cabe decir que en sede doctrinal y a partir del análisis de la jurisprudencia existente en materia de inscripción registral y personalidad jurídica de las «asociaciones de configuración legal», Sánchez Morón defiende lo establecido por el precepto constitucional (artículo 22.3.º), es decir, opta por entender un efecto «declarativo» derivado de la inscripción registral.

Según este autor, «la asociación se constituye libremente, debiéndose comunicar dicha constitución a la Administración para su inscripción [...] a los solos efectos de publicidad, lo que significa que la personalidad jurídica de la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada por la concurrencia de las voluntades de los promotores»⁷³³.

Sin embargo, en otra línea, autores como Jiménez Campo, entienden que la asociación es sólo una formación espontánea antes de su inscripción (que no llega a ser

⁷³² Vid. F. Jcos. 2.º, en Sentencias 62/1982 y 291/1993, del Tribunal Constitucional.

⁷³³ SÁNCHEZ MORÓN, M., «La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociación», *REDA*, 1979, n.º 22; vid., a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala Contencioso-administrativa), de 10 de mayo de 1979 (confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de julio); vid., en la misma línea (efecto declarativo registral), Sentencias de 7 de diciembre de 1979, 4 de noviembre de 1981, 6 de octubre de 1984, 2 de noviembre de 1987 del Tribunal Supremo.

identificada como entidad «secreta»). Se trata de una «asociación de hecho», por lo tanto la solución correcta consistiría en la atribución plena de personalidad jurídica a través de la inscripción registral. Esta misma situación tendría lugar en el caso de los partidos políticos y sindicatos⁷³⁴, pues las asociaciones constituidas al amparo del derecho subjetivo consagrado en el artículo 22.1.º C.E. no gozan de los beneficios derivados de la publicidad registral.

De la visión aportada por Fernández Farreres se deduce que la disyuntiva entre ambos efectos registrales (declarativo y constitutivo) puede deberse a la falta de claridad entre lo que es «libre ejercicio del derecho de asociación» y lo que, por otro lado, significa «la adquisición de personalidad jurídica por el ente resultante del ejercicio del referido derecho»⁷³⁵.

Este autor considera que la inscripción registral tiene «la virtualidad de permitir al Estado constatar que la asociación reúne los requisitos mínimos para poder reconocerla como persona jurídica»⁷³⁶. Sin embargo, algunos autores entienden que el acuerdo constitutivo genera una persona jurídica autónoma, sujeto de derechos y obligaciones (personalidad *ad extra*), y que ningún acto de reconocimiento puede condicionar su eficacia, al tiempo que creen que la seguridad del tráfico jurídico y su garantía requieren de un «acto formal» de inscripción registral⁷³⁷.

⁷³⁴ JIMÉNEZ CAMPO, J., «La intervención estatal del pluralismo político. Notas a una sentencia del T.C.», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1, enero-abril, 1981, p. 181.

⁷³⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 95; vid., del mismo autor, «Algunas reflexiones...», op. cit., p. 260.

⁷³⁶ *Ibidem*, p. 102.

⁷³⁷ Vid., entre otros, AGUIAR DE LUQUE, L., «Artículo 22», en *Comentarios a las Leyes...*, op. cit., p. 603; AGUIAR DE LUQUE, L., ELVIRA PERALES, A., «Artículo 22», en *Comentarios a la Constitución...*, op. cit., pp. 618-9; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pp. 96-102; del mismo autor, «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación...», op. cit., pp. 249-52, 254 y ss.; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Igualdad y autonomía...*, op. cit., p. 126; SALAS MURILLO, S., *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho Español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, pp. 564 y ss.; LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, op. cit.; SANTAMARÍA, J. A., «Artículo 22», en GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pp. 431-33; GARCÍA MORILLO, J., «Los derechos de reunión y asociación», en LÓPEZ GUERRA, L., *Derecho Constitucional*, vol. col. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 288-9; JIMÉNEZ CAMPO, J., «La intervención estatal del pluralismo...», op. cit., pp. 161 y ss.; ESTEBAN, J., GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.J., *Curso de Derecho Constitucional español*, Vol. II, Serv. de publicaciones, Fac. de Derecho U.C.M., 1993, p. 196; TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. I, Ed. Atomo, Madrid, 1988, este último modifica su postura «declarativa» inicial, con alguna reserva. Entre los civilistas, vid. Díez-Picazo, L., Gullón, A., *Sistema de Derecho civil*, op. cit., p. 401; COSSÍO Y CORRAL, A. de, «Artículos 35 a 39», en ALBALADEJO, M., (dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, vol. col., EDERSA, Madrid, 1978, pp. 834 y ss.; CAPILLA RONCERO, F., «Comentarios a los artículos 1665 a 1708 del Código Civil», en *Comentarios*

De la Morena defiende un efecto «constitutivo» de la inscripción, reconociendo la «validez legal» del ente desde el momento mismo en el que es constituido por sus promotores o fundadores. pero sólo desde la perspectiva del nexo contractual que les vincula. La personalidad jurídica (35.2.º Código civil), sin embargo, necesita de la inscripción como garantía frente a terceros. Es ineludible que conste en alguna parte o sea pública, puesto que el Derecho ampara a los terceros. El autor argumenta que «no hay publicidad sin previa inscripción» en el correspondiente Registro⁷³⁸.

Marín puntualiza que la publicidad registral (oponible a terceros en el tráfico jurídico), no es necesariamente la proporcionada por la inscripción. La *excepción al efecto declarativo* que propugna el artículo 22. 3.º C.E. (es decir, que la inscripción se refiera a asociaciones constituidas, con personalidad jurídica en virtud del pacto constitutivo, y el efecto sea la simple publicidad de su existencia), tiene que ver con las *modalidades específicas asociativas*⁷³⁹.

Aguiar de Luque precisa que el planteamiento constitucional del apartado 3.º del artículo 22 C.E. sólo cobra pleno sentido si se admite la posibilidad de que existan asociaciones no inscritas, es decir, asociaciones de hecho, al margen de dicho precepto. Éste es motivo suficiente para que el autor se decante por un efecto declarativo derivado de la inscripción, y argumenta que entender el talante de obligatoriedad que muestra el artículo 22.3.º de nuestra actual Constitución no significaría sino tener que calificar como *secretas* a las asociaciones no inscritas, con sus respectivas consecuencias penales.

No se está poniendo en tela de juicio si las asociaciones que no decidan inscribirse pueden ser lícitas o ilícitas. La ausencia de inscripción no es equiparable a ilicitud a menos que haya motivos suficientes para aceptarlo así. Ni tampoco que su incumplimiento esté determinando su carácter secreto. Desde un punto de vista

al Código Civil y Compilaciones Forales, en ALBALADEJO, M., DÍAZ ALABART, S., op. cit., pp.828 y ss.; entre otros autores.

⁷³⁸ MORENA, L. de la, «El derecho de asociación en la Constitución: ¿Qué debe entenderse por inscripción registral a los solos efectos de publicidad?», *Boletín del Ministerio del Interior*, n.º 84, abril-junio, 1981, pp. 17-8.

⁷³⁹ Vid. Prólogo, en MARÍN LÓPEZ, J. J., *Legislación sobre asociaciones*, op. cit., pp. 36-7; CARRASCO PERERA, *Derecho Civil. Introducción. Derecho de la persona. Derecho subjetivo. Derecho de la propiedad*, Tecnos, Madrid, 1996, pp.204-5.

Constitucional, es incomprensible que puedan ser prohibidas todas las manifestaciones asociativas que por su carácter informal o tradicional, y por no requerir una estructura jurídicamente formalizada, no llegan a registrarse. De esta forma lo único que se estaría haciendo es confundir o equiparar «secreto» con «no publicidad formal»⁷⁴⁰.

Legalmente se reconocen las «asociaciones de hecho de carácter temporal»⁷⁴¹. Estas personas naturales o jurídicas nacen con el fin de «promover suscripciones o cuestaciones públicas, festivales benéficos e iniciativas análogas destinadas a arbitrar fondos para cualquier finalidad lícita y determinada» y son controladas gubernamentalmente⁷⁴². Las asociaciones no reconocidas, en defecto de un precedente o base identificada con ellas, van a ser equiparadas a aquéllas⁷⁴³.

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre⁷⁴⁴, que aprueba el nuevo Código Penal, se entiende que este tipo de asociaciones denominadas como «secretas» constituyen uno de los supuestos de ilícito no inscribible en el Registro. La Constitución de 1978 establece la prohibición de asociaciones secretas en su artículo 22.5.^o⁷⁴⁵. El nuevo texto del artículo 515 (artículo 173 del Código de 1973), no recoge entre los supuestos de asociaciones ilícitas que considera punibles, las asociaciones secretas. El anterior artículo 173 sí consideraba como ilícitas en su apartado 3.^o, de acuerdo con el apartado 5.^o del texto constitucional, «las organizaciones clandestinas»⁷⁴⁶.

⁷⁴⁰ Vid. BASILE, S., «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicos», en el vol. col. (dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1980, p. 304.

⁷⁴¹ Vid. Capítulo IV, en Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, (complementario de la Ley de Asociaciones 191/1964, de 24 de diciembre). J. A. SANTAMARÍA dirá de estas asociaciones, que se trata de una categoría en la que entrarían la mayoría de las asociaciones de carácter espontáneo, y que «no deben ser consideradas asociaciones secretas las que incumplen el requisito de inscripción en el Registro a que alude el apartado 3.^o de este artículo»; vid. «Artículo 22», en GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 431; en el mismo sentido ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático...*, op. cit., pp. 232-3.

⁷⁴² Artículos 19 y 20, en relación con la Disposición Transitoria 3.^a de la Ley 191/1964.

⁷⁴³ CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., p. 115.

⁷⁴⁴ B.O.E. n.º 281, de 24 de noviembre; y, B.O.E. n.º 54, de 2 de marzo de 1996 (corrección de errores).

⁷⁴⁵ Algunos autores califican la exclusión del apartado 5.^o como una prohibición política motivada por posibles razones históricas; vid. LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, op. cit. Hemos visto con anterioridad, dentro de este trabajo, que el recelo por las asociaciones secretas se remonta a la época de Fernando VII. El período más crítico que sufre la Masonería como asociación secreta, en España en el aspecto legal, coincide con la vigencia de la Ley de 1 de marzo de 1940 que tipifica los delitos de masonería y comunismo, creando un Tribunal especial.

⁷⁴⁶ Vid. Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre (B.O.E. núms. 297-300, de 12-15 de diciembre de 1973). La Ley Orgánica 4/1980, de 21 de mayo, que reforma el Código Penal, considera asociaciones ilícitas

El concepto de *prohibición* puede entenderse referido a aquellas asociaciones cuya ilegalidad radica en su «modus operandi». Es decir, en el modo de pensar, elaborar y ejercitar su actividad y en el tipo de ésta última. El concepto presenta matices diferentes respecto del acotado en el apartado 2º del artículo 22 de la Constitución, otra cosa es que además, las peculiaridades de la misma asociación se circunscriban a ambos contenidos, por ejemplo en el caso de darse una asociación secreta —por tanto prohibida⁷⁴⁷—, que además persiga fines o utilice medios tipificados como delito⁷⁴⁸.

Autores como Santamaría entienden que «la interdicción constitucional recae sobre la voluntad de secreto en sí misma, con independencia de la antijuridicidad penal o no de los fines y medios ocultados»⁷⁴⁹. En sentido contrario Fernández Farreres, califica de asociaciones secretas a aquellas «que ocultan en sus estatutos determinados fines y medios tipificados como ilícitos penales»⁷⁵⁰.

5. Recapitulación:

1.ª Los partidos políticos y los sindicatos son entes privados de base asociativa que comparten una normativa distinta y un Derecho común aplicable de forma supletoria. Son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, y realizan funciones garantizadas legalmente por su relevancia constitucional. Además de exigírseles el cumplimiento del «principio de democracia interna», que constituye una connotación específica y obligada de estos grupos, respecto del resto de las asociaciones.

«las organizaciones clandestinas de carácter paramilitar» y el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal incluye en el apartado 3.º de su artículo 600, «las secretas y las de carácter paramilitar», vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 17 de enero de 1980*. Vid. sobre la diferencia entre «organizaciones clandestinas» y «asociaciones secretas», RODRÍGUEZ DEVESA, J. M., *Derecho Penal Español. Parte Especial*, Madrid, 1980, p. 730.

⁷⁴⁷ «Jurídicamente no cabe establecer distinciones entre las cosas prohibidas y las ilegales», SANTAMARÍA, J. A., «Artículo 22», op. cit., p. 285; vid. COBO DEL ROSAL, M., BOIX REIG, J., «Artículo 22», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a las Leyes Políticas...*, op. cit., 643 y ss.; el artículo 22.2.º contiene una «amplia remisión al entero texto punitivo español»; «la primera indagación que será necesario efectuar es la relativa a la interpretación del término «delito», entendiendo dicho término como «infracción punible tipificada», comprensiva entonces también de las faltas, o bien, restrictivamente, como delito en «sentido estricto y excluyente».

⁷⁴⁸ L. Aguiar de Luque interpreta que el artículo 2º del artículo 22 se remite a figuras delictivas propias de las personas físicas, mientras que el artículo 5º contiene vicios de índole rigurosamente asociativa; vid. «Artículo 22», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a las leyes políticas*, op. cit., p. 631.

⁷⁴⁹ Vid., este autor, en «Artículo 22», en GARRIDO FALLA, *Comentarios...*, op. cit., p. 432.

⁷⁵⁰ Vid., este autor, en «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación...», en RAMÍREZ, M., (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1982, p. 268.

2.^a La Ley 6/2002 otorga a la inscripción en el Registro de Partidos Políticos un efecto constitutivo: la inscripción del acta fundacional y los Estatutos confiere «personalidad jurídica» al partido político; hace pública su constitución y su normativa, que vincula a los poderes públicos; e integra el elemento «seguridad», como garantía para los terceros y para sus propios miembros. A la vez: introduce un trámite de subsanación de defectos formales y mantiene la previsión de la Ley 54/1978 de Partidos políticos, sobre indicios de ilicitud penal en el momento de la constitución e inscripción de un partido político; fija novedades que sólo capacitan a la autoridad judicial para la suspensión y disolución de las entidades políticas; amplía el plazo de puesta en conocimiento de los indicios de ilicitud penal por parte del Ministerio del Interior al Ministerio Fiscal en veinte días; y tipifica las conductas ilícitas de estos colectivos.

3.^a La finalidad de los partidos políticos consiste en aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político. En la finalidad de estos grupos reside su especialidad.

4.^a Desde una perspectiva jurisprudencial, la calificación jurídica de «partido político» está subordinada a los requisitos formales previstos pero con el alcance que establece el artículo 22 C.E. La aplicación de este precepto permite el acceso de los partidos políticos a la tutela y garantías que el artículo 53 C.E. establece para los derechos y libertades fundamentales del Título I.

5.^a No hay fisura en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de que los partidos políticos se constituyan previamente conforme a Derecho para poder ser considerados jurídicamente. Están obligados a su inscripción registral pero también es un derecho oponible frente a la Administración para poder alcanzar determinados beneficios y privilegios (p. ej., poder concurrir a elecciones, etc.).

6.^a La jurisprudencia del Tribunal Constitucional evita confundir la cuestión de la inscripción a efectos de publicidad en el proceso electoral con el momento en que cada partido político adquiere personalidad. La inscripción en el Registro de Asociaciones Políticas es condición necesaria para que la Junta Electoral proclame las candidaturas del partido político. La Administración está obligada a inscribir al partido político que

lo solicite, dentro del plazo legalmente previsto, salvo que medie declaración judicial de ilegalidad, en cuyo caso, el partido político no será registrado procediéndose a su suspensión provisional y, en último término, a su disolución.

7.^a El modelo actual de Estado constitucional «social y democrático de Derecho» (artículo 1 C.E.) mantiene como uno de los «límites de los derechos fundamentales» el límite a la libertad sindical. Las normas específicas recogen la alternativa a la prohibición de pertenencia por parte de determinados colectivos a los partidos políticos y sindicatos. Estas normas son de carácter restrictivo. Así la normativa que regula las peculiaridades del ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos (en desarrollo del artículo 103.3.º C.E.), las asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales (artículo 127 C.E.) y las limitaciones y prohibición de la sindicación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, sometidos a disciplina militar (artículo 104.2.º en relación con el 28.1.º C.E.). Sin embargo, no se descarta alguna iniciativa parlamentaria (proposición de Ley de 13 de febrero de 2002 ante el Congreso) en la línea de pretender lograr el reconocimiento de algunos derechos y libertades públicas, respetando las excepciones de estos colectivos.

8.^a La finalidad sindical es concretada en las Resoluciones de nuestros Tribunales a propósito de la delimitación de los fines de otras modalidades asociativas. Unas son reconducibles al artículo 22 C.E. como las asociaciones que pueden generarse en el seno de órganos institucionales (Fuerzas Armadas); y otras son excluidas de dicho precepto, como los Colegios Profesionales de carácter corporativo. En el primero de los casos, se ha de tener presente el ámbito que garantiza el artículo 22 C.E, así como la finalidad que tienen los sindicatos para poder diferenciarlos de otras modalidades asociativas profesionales reivindicativas. Los sindicatos vendrían caracterizados por su representatividad y su configuración como contrapoderes frente a la Administración. En el segundo de los casos, puede hablarse de la compatibilidad existente entre la colegiación profesional y el derecho sindical, sólo limitada en función de los derechos y facultades conferidos legalmente a estos colegios.

9.^a El Tribunal Constitucional constata tres aspectos, en materia de inscripción registral, respecto de los sindicatos: 1.º La exclusión del control material registral; 2.º La imperatividad de la inscripción; y 3.º La declaración de ilegalidad a posteriori. Y

entiende la inscripción como carga de la asociación y, a la vez, prestación debida de la Administración. Su denegación sólo puede producirse mediante resolución expresa y motivada.

10.^a Desde una perspectiva doctrinal predominan dos posiciones en torno a la inscripción registral y la adquisición de la personalidad jurídica: la de aquellos autores que se decantan por otorgar a la inscripción registral un efecto declarativo, basándose en la previsión que hace el artículo 22.3.º C.E. de la inscripción registral «a los solos efectos de publicidad»; y la de aquellos otros que, centrados en el tema de la validez legal y la seguridad jurídica de los terceros, entienden que la inscripción registral es efectiva en cuanto comporta un efecto de carácter constitutivo. Sin embargo, ambas actitudes suelen olvidar que el ejercicio del derecho de asociación y la adquisición de la personalidad jurídica no son la misma cosa. La ausencia de inscripción no se equipara a ilicitud a menos que haya motivos suficientes para aceptarlo, de igual forma que tampoco es equiparable a clandestinidad. De hecho, el Código Penal actual ya no contempla entre los supuestos de asociaciones ilícitas punibles, las asociaciones secretas.

III. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS GRUPOS RELIGIOSOS:

1. Consideraciones iniciales:

Antes de entrar en el análisis del régimen jurídico aplicable a los grupos religiosos, cabe anticipar que éste va a ser adaptado a los colectivos en virtud de sus fines, jerarquizando el planteamiento. Es decir, estamos ante asociaciones religiosas que se dedican a promover la vida contemplativa o entidades «mayores» (Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas); y aquellas otras que, simplemente, incorporan algún elemento religioso que las enmarca en la categoría de religiosas, aún detentando otros elementos seculares, o entidades «menores» (Asociaciones y sus Federaciones, y Fundaciones). Se trata de una distinción que no obedece a un fundamento legal. Ya que La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 y, en general, la normativa que desarrolla el precepto constitucional que reconoce la libertad de conciencia (artículo 16 C.E.) hace mayor hincapié en la protección de las actividades que estos grupos

desarrollan, que en su calificación como entidades mayores o menores⁷⁵¹. La diferenciación se basa, por tanto, en la práctica administrativa; y no nos sirve para clarificar, desde un punto de vista terminológico, ni para unificar el concepto legal de estas entidades que se inscriben, con los mismos requisitos conforme al R.D. 142/1981, en el R.E.R.⁷⁵²

Aunque una confesión religiosa es una asociación, estructural y funcionalmente hablando, que goza de autonomía e independencia «desde el punto de vista doctrinal», capaz de ofrecer un dogma de fe con pretensión de universalidad, y que además cuenta con la adhesión de adeptos (asociados) para poder compartir su vivencia en torno a esa fe (de una forma solidaria)⁷⁵³; resulta preciso distinguir entre las confesiones religiosas y las asociaciones que ellas crean o las federaciones en que se integran⁷⁵⁴, adelantándonos aquí a la exposición al decir desde un punto de vista jurídico que:

«[L]as entidades asociativas religiosas que forman parte de las confesiones sólo se someten a una legislación específica, [...] no se rigen por la L.O.D.A., si sus fines son *exclusivamente* religiosos (artículo 1.3.º L.O.D.A.). Si *sus objetivos son de interés general o incluyen entre ellos objetivos de interés general, se rigen por lo dispuesto en el Derecho común de la L.O.D.A.*»⁷⁵⁵.

Por lo tanto, finalmente, si atendemos a la disquisición que realiza Llamazares Fernández, el cuadro se complica, pues entre las *entidades no lucrativas* (asociaciones y fundaciones) cabe distinguir éstas en función de su estructura y funcionamiento; por razón de sus objetivos (de interés general y particular, y religiosas y no religiosas); y por la normativa que las regula (de Derecho común y de Derecho especial)⁷⁵⁶. Al tiempo que el artículo 6.2.º L.O.L.R. remite «a las disposiciones del Ordenamiento jurídico general» a las asociaciones y fundaciones creadas por las confesiones religiosas

⁷⁵¹ Vid. PRIETO SANCHÍS, L., «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho Español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, IV, 1988, p. 436.

⁷⁵² MOTILLA DE LA CALLE, A., *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, pp. 13-52.

⁷⁵³ D. Llamazares entiende que una confesión religiosa es «la asociación que se concibe a sí misma como autónoma e independiente desde el punto de vista doctrinal y desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, como ofertante de una concepción religiosa con pretensiones de globalidad (cosmovisión) que exige la adhesión fideísta de sus miembros», en *Derecho de la libertad...*, 2.ª ed., op. cit., pp. 447-8.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, p. 447.

⁷⁵⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, 2.ª ed., p. 449.

⁷⁵⁶ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, 2.ª ed., p. 447.

sin establecer distinciones, y a las entidades asociativas religiosas se les exige la acreditación de sus fines religiosos como requisito, mediante certificación del Órgano Superior en España de la respectiva Confesión, a tenor del RD 142/1981⁷⁵⁷; la L.O. 1/2002, de Asociaciones, remite explícitamente a su legislación específica a las «asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas», sin perjuicio de su supletoriedad⁷⁵⁸. La normativa confesional exige el cumplimiento de unos requisitos para la creación de una asociación o una fundación y en su acta fundacional queda reflejado aquel reconocimiento o autorización.

El artículo 1.2.º y 3.º de la Ley de Asociaciones se manifiesta en los siguientes términos:

«2. El derecho de asociación se regirá con carácter general por lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, dentro de cuyo ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico».

Se entiende entre las asociaciones sujetas a legislación específica, las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, reguladas por leyes especiales. Y además, como habíamos adelantado, que:

«3. [...]. Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica».

Los aspectos más trascendentes de la configuración jurídica de los grupos religiosos, pensando en las confesiones religiosas, son los que se relacionan con los

⁷⁵⁷ Las Asociaciones están reguladas en los cánones 312 y ss., distinguiéndose entre asociaciones públicas, creadas por la Santa Sede, la Conferencia Episcopal o el obispo diocesano, cuyos estatutos han de ser aprobados por la autoridad competente (can. 314); y asociaciones privadas que se rigen por sus propios estatutos, aprobados también por autoridad eclesiástica competente (can. 322).

⁷⁵⁸ La norma anterior excluía del Derecho común a todas las asociaciones que se regularan por leyes especiales (artículo 2.4.º Ley General de Asociaciones 191/1964, de 24 de diciembre). Su derogación significa, de acuerdo con el reconocimiento actual del derecho básico de asociación (artículo 22 C.E.) frente al que no cabe exclusión (en este sentido, vid. Sentencia 7 de marzo de 1989, del Tribunal Supremo), la posibilidad de su armonización con la especialidad o especificación. En nuestro caso implica la consideración del derecho de asociación en conexión con la libertad de conciencia, de los sujetos titulares que deciden conformar este tipo de entidades.

principios de laicidad, cooperación y participación. Y el punto neurálgico del análisis se encuentra en el reconocimiento de estos grupos a través de su inscripción registral. Las confesiones religiosas adquieren un mayor o menor grado de autonomía en función de que se trate de confesiones con personalidad jurídica como asociaciones de régimen común y su inscripción sea a los meros efectos de publicidad (artículos 22.3.º C.E.), o sean confesiones religiosas de Derecho especial inscritas en el R.E.R. (artículos 5 y 6.1.º L.O.L.R.). Además cabe añadir que:

1.º En el caso de las asociaciones confesionales sometidas al Derecho común, hay que interpretar las normas de la Ley de Asociaciones desde la perspectiva del artículo 2.2.º L.O.L.R. que garantiza «el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

2.º Las asociaciones confesionales no están sometidas a la jurisdicción civil, excepto que sus propias normas produzcan efectos civiles, previo reconocimiento por parte del Estado, o en el caso de que contravengan el orden público. Esta insumisión tiene por finalidad la no afectación del principio de laicidad, puesto que el Estado no puede invadir materias internas de las confesiones tales como el uso de los lugares de culto, y las discusiones de carácter doctrinal o las relaciones confesionales con sus ministros y su autonomía para designarlos y formarlos (artículo 2.2.º L.O.L.R.).

3.º Las excepciones al punto 2.º tienen lugar cuando el Ordenamiento reconoce eficacia jurídica civil a las normas internas o a los negocios jurídicos de las confesiones religiosas⁷⁵⁹. Esto sucede en el supuesto de las confesiones religiosas que están inscritas en el R.E.R. y tienen firmado un Acuerdo de cooperación con el Estado. En este caso, siguiendo el ejemplo del punto 2.º, la excepción sí que puede llegar a afectar a la relación laboral, administrativa o civil establecida entre la confesión religiosa y sus ministros, tal y como dice la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

⁷⁵⁹ Se trata de las técnicas, expresión del principio de cooperación, de «remisión material» y de «presupuesto». La primera reconoce eficacia jurídica civil a las normas internas y el segundo valida los negocios jurídicos nacidos al amparo de las confesiones religiosas; vid. en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (1.ª ed.), op. cit., p. 27.

2. El Estatuto jurídico de los grupos religiosos. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa:

El punto de partida para un estudio del régimen jurídico de los grupos religiosos en nuestro país, lo encontramos en el reconocimiento del derecho de asociación (artículo 22 C.E.), y en la garantía de la «libertad ideológica, religiosa y de culto» a los individuos y comunidades que el artículo 16 C.E establece.

El artículo 16 C.E. es desarrollado por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (L.O.L.R.), que en su artículo 1 establece que «el Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, reconocida en la Constitución». Esta disposición debe de interpretarse en relación con el artículo 14 C.E., que dice:

«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

La L.O.L.R. es el marco legal común a todas las confesiones religiosas dentro del contexto de un Ordenamiento jurídico como el nuestro, que reconoce la libertad, la laicidad y el pluralismo religioso. El artículo 1.2.º L.O.L.R. establece que «las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley». Sin embargo, la L.O.L.R. parte en su origen, de algunas contradicciones previas: la consideración de las comunidades como anteriores a su reconocimiento estatal o la innecesariedad de la personalidad jurídica, cuando es evidente que se trata de un efecto registral que incita a calificar la inscripción como «constitutiva» y, en su virtud, a denegarla. Concretamente, la Disposición Transitoria 1.ª de esta ley revela que:

«El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley. Transcurridos tres años sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere».

Además de esto, autores como Souto Paz denuncian otras contradicciones en su aplicación, porque «la normativa vigente no refleja, [...], la pretensión del prelegislador

de crear una norma marco general y unas normas acordadas específicas, reflejo de las características singulares de cada confesión»⁷⁶⁰.

No obstante lo dicho, va a prevalecer el principio de conservación de la norma, siempre que su «interpretación» sea la más acorde con la Constitución, aunque ésta va a tener que hacer frente a algunas cuestiones tales como: 1.º Cuál es el ámbito de su vigencia; 2.º Si la personalidad jurídica civil pertenece o no al contenido esencial del derecho de libertad religiosa, como ocurre en el caso del derecho de asociación; 3.º La posibilidad de imponer un doble sistema de límites (artículos 22.2.º y 5.º, y 16.1.º C.E.); 4.º El pluralismo religioso y la desigualdad generadas a partir de situaciones como la inscripción registral, y sus efectos.

Estas cuestiones obtienen respuesta, dentro de nuestro Ordenamiento jurídico, a partir de la interacción de dos formas de régimen (general y especial) que es la que decide, en función de cuál se aplique, sobre diferentes aspectos de las entidades religiosas. La L.O.L.R. gravita básicamente en el reconocimiento de las entidades religiosas (artículo 5.1.º L.O.L.R.) y en la efectividad del principio de cooperación (artículo 7.1.º L.O.L.R.), desarrollando el artículo 16.3.º C.E. El artículo 5.1.º L.O.L.R. condiciona la obtención de la personalidad jurídica a la inscripción registral, aspecto imprescindible para desenvolverse dentro del tráfico jurídico:

«Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia».

Además, la inscripción que este precepto reconoce, lleva aparejados otros efectos que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 contempla y que aquí sólo enumeramos, porque serán desarrollados en otro momento. Tales efectos son: 1.º La plena autonomía o capacidad autoorganizativa y autorregulativa de su régimen (artículo 6.1.º L.O.L.R.); 2.º La posibilidad de establecer «cláusulas de salvaguarda» de su propia identidad y respeto a otras creencias (artículo 6.1.º L.O.L.R.); 3.º La legitimidad para celebrar Acuerdos o convenios de cooperación con el Estado (artículo 7.1.º L.O.L.R.);

⁷⁶⁰ SOUTO PAZ, J. A., «Análisis crítico de la Ley de Libertad Religiosa», en *Laicidad*, op. cit., pp. 56 y 58.

4.º Los beneficios y privilegios previstos para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico (artículo 7.2.º L.O.L.R.); y 5.º La posibilidad de participar en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa o C.A.L.R. (artículo 8 L.O.L.R.).

El análisis de estos contenidos se realiza a partir del tratamiento de dos perspectivas: 1.^a La primera tiene que ver con el procedimiento formal aplicable en materia de inscripción registral, una vez que se ha optado por el Registro General (R.G.A.) para inscribir la entidad —el que genéricamente prevé el artículo 22.3.º C.E. para toda asociación—, o por el Registro especial de Entidades Religiosas (R.E.R.) —contemplado en el artículo 5.1.º L.O.L.R.—, y con el régimen de excepciones a la inscripción registral previsto legalmente; y 2.^a La segunda perspectiva considera los efectos que se derivan de la inscripción registral, y como una consecuencia de inscribirse las confesiones religiosas, el tratamiento de la personalidad y de los fines, en íntima conexión con este aspecto.

3. El Registro General de Asociaciones y el Registro de Entidades Religiosas:

La inscripción registral conlleva el ejercicio colectivo pleno de derechos fundamentales. Por un lado las asociaciones tienen, en virtud del reconocimiento expreso del derecho de asociación en el artículo 22.1.º C.E. («[S]e reconoce el derecho de asociación»), derecho a la inscripción registral como parte del contenido esencial de su ejercicio:

«Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad». (Artículo 22.3.º C.E.).

Por otro lado, los grupos religiosos tienen derecho a ser inscritos para gozar de la consiguiente personalidad jurídica, lo que supone gozar de plena autonomía y poder establecer «sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal» conforme establece el artículo 6.1.º L.O.L.R. Además este precepto mantiene que:

«En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, [...]».

O, lo que es igual, la finalidad de la inscripción consiste en poder favorecerse plenamente del ejercicio colectivo del derecho de libertad religiosa.

Por una parte, la inscripción registral reconoce de manera oficial que la asociación ha sido creada, además de constituir un cauce para determinar que la entidad puede operar dentro del tráfico jurídico, y ser sujeto de un trato determinado en función de la ostentación de la personalidad que le es legalmente reconocida.

Estas últimas razones inciden especialmente en el obligado reconocimiento del «derecho a la inscripción». La Ley Orgánica 1/2002 que regula el derecho de Asociaciones así lo corrobora diciendo en su artículo 24 que «el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica».

La negación de esta posibilidad supone incurrir, por parte de la Administración, no sólo en la vulneración del derecho fundamental de asociación y su ejercicio; sino que además imposibilita, en nuestro caso, el ejercicio de la libertad de conciencia que el artículo 16 C.E. garantiza por parte de los grupos, en detrimento de un derecho fundamental que también lo es de sus miembros como sujetos originarios. Situación siempre recurrible mediante los mecanismos constitucionales previstos que garantizan las libertades y derechos fundamentales (artículo 53.2.º C.E.).

Por otra parte, cabe decir, que las facultades a que predispone la inscripción registral conforman un «Derecho especial que requieren los grupos religiosos para poder servir de cauce para el ejercicio colectivo del derecho de libertad, ya que se trata de grupos con una enorme complejidad organizativa e ideológica derivada de su articulación en torno a una fe o sistema de creencias»⁷⁶¹. Estos ordenamientos jurídicos confesionales propios de los grupos «tienen eficacia vinculante y se justifican en la fe de los miembros del grupo y en la autoridad de la que emana dicho Derecho, y no en el Derecho del Estado»⁷⁶².

⁷⁶¹ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad y Acuerdos...», op. cit., p. 24.

⁷⁶² *Ibidem*.

Este Derecho estatutario o especial de las confesiones religiosas (Tratados Internacionales y Derecho específico) lo es en base a sus fines religiosos, puesto que el Derecho común o general (L.O.D.A 1/2002, de 22 de marzo) tiene un carácter supletorio. El artículo 22 C.E. y la L.O. 1/2002, de 22 de marzo, garantizan el derecho básico de asociación sin exclusión, favoreciendo la armonía entre la generalidad y la especialidad o especificación de la norma que regula determinado tipo de colectivos en función de sus fines y actividad.

La inscripción registral de las asociaciones supone tener en cuenta tres elementos: 1.º El precepto constitucional (artículo 22.3.º C.E.) que obliga a inscribirse a los colectivos en un registro «a los solos efectos de publicidad»; 2.º La normativa orgánica que lo desarrolla y entiende, en el mismo sentido, que la inscripción «hace pública la constitución de las asociaciones y es garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan, como para sus propios miembros» (artículo 10.2.º L.O.D.A 1/2002, de 22 de marzo); y, 3.º Las disposiciones de la L.O.L.R. 7/1980, de 5 de julio, que prevén la inscripción, realizada en virtud de solicitud por parte de la entidad, en el correspondiente Registro público a los efectos de poder gozar de personalidad jurídica (artículos 5.1.º y 2.º L.O.L.R.); y, las disposiciones del R.D. 142/1981, de 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del R.E.R.

Por consiguiente, para poder tratar en adelante algunos de los aspectos relacionados con las entidades religiosas y los Registros General de Asociaciones y Especial de Entidades Religiosas, cabe puntualizar previamente que:

1.º La Administración tiene potestad reglada en el uso de su función, en materia de inscripción registral, sin posibilidad de extralimitarse⁷⁶³. No puede, por tanto, entrar a valorar de forma discrecional sobre la conveniencia o no de la entidad, con el fin de otorgar o denegar la personalidad jurídica. Frente a la denegación injustificada de la inscripción, que sólo es posible mediando sentencia firme del órgano jurisdiccional competente (artículo 30.3.º L.O.D.A.) cuando no se reúnan los requisitos que exige la L.O.D.A. en su artículo 24 o cuando la asociación incurra en los supuestos de los apartados 2.º y 5.º del artículo 22 C.E.; se abre la vía del recurso de amparo

⁷⁶³ «El encargado del registro sólo tiene facultad de *verificación estrictamente formal y externa*»; vid. POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o Libertades Públicas?*, op. cit., p. 249.

constitucional (artículo 37 L.O.D.A.) por parte de la entidad que, en cuanto persona jurídica, centro autónomo de imputación de relaciones y consecuencias jurídicas, puede reclamar la restitución de su derecho vulnerado⁷⁶⁴.

2.º La inscripción es obligatoria a los solos efectos de publicidad en el caso de las asociaciones no religiosas que acceden al R.G.A., y conlleva la seguridad jurídica en el tráfico jurídico; por lo tanto, tiene un valor meramente *declarativo*: la personalidad y capacidad jurídicas de la entidad nacen en el momento de su constitución (u otorgamiento del acta fundacional). Sin embargo, la inscripción en el R.E.R. es un medio para que las entidades religiosas puedan acceder al estatuto jurídico especial de confesiones religiosas, como «asociaciones voluntarias, de carácter no lucrativo y de Derecho especial» (además de su interés particular)⁷⁶⁵; a efectos de conseguir el reconocimiento de la capacidad jurídica y la capacidad de obrar que otorga el carácter de confesión religiosa⁷⁶⁶.

La inscripción implica el reconocimiento de un peculiar y específico *status* para la entidad religiosa⁷⁶⁷, esto es, facilita el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa. Esta situación confiere al acto de inscripción en el R.E.R. un valor *constitutivo*.

Este efecto no se deduce del artículo 5.1.º L.O.L.R. cuando expone que las entidades religiosas «gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el registro correspondiente». El precepto no manifiesta si ésta ya se poseía con anterioridad o no, o si es a partir de la inscripción cuando se oficializa la entidad, su actuación frente a terceros, o el pleno ejercicio de algunos derechos⁷⁶⁸. La inscripción no atribuye, sólo *reconoce* la personalidad jurídica privada, sin afectar la capacidad jurídica⁷⁶⁹. La

⁷⁶⁴ El artículo 3.2.º de la Orden de 31 de octubre de 1981 establece que la autoridad de la que depende el R.G.A. no tiene competencia calificador, puesto que los títulos inscribibles por razón de su especialidad, requieren de un informe previo del Pleno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa cuando lo solicite el Ministro de Justicia; vid. LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones y entidades...», op. cit., pp. 251-2.

⁷⁶⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad... II*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 407 y 448.

⁷⁶⁶ Exceptuando el caso de la Iglesia católica; vid. *Ibidem*, p. 448.

⁷⁶⁷ POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o Libertades Públicas?*, op. cit., p. 246.

⁷⁶⁸ En este sentido el Tribunal Constitucional, ratifica en su Sentencia de 15 de febrero de 2001, el carácter constitutivo de la inscripción al reconocer, en su F. J. 7.º, que la inscripción en el Registro conlleva el *reconocimiento* de la personalidad jurídica de la entidad religiosa.

⁷⁶⁹ «La *personalidad jurídico-civil* que se *reconoce* a las confesiones, asociaciones o fundaciones religiosas es siempre una *personalidad jurídica privada*»; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 451.

capacidad de obrar, sin embargo, sí se ve afectada; porque, por una parte, facilita el ejercicio de la libertad religiosa y, por otra, elimina los obstáculos que impiden o dificultan ese ejercicio. La confesión religiosa ya es titular del derecho de libertad religiosa cuando accede al registro, por lo tanto la inscripción sólo facilita el ejercicio de este derecho, en unos casos sin la atribución de derechos nuevos (p. ej. la publicidad) y, en otros, con la atribución de éstos⁷⁷⁰.

La conclusión a la que podría llegarse, siguiendo la línea trazada por una trascendente resolución de Tribunal Constitucional en esta materia, la Sentencia de 15 de febrero de 2001, a la que después nos referiremos, es a que «la inscripción implica el reconocimiento de un peculiar y específico *status* para la entidad religiosa», como se ha dicho. Y, facilita el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa. La denegación injustificada de la inscripción obstaculiza (en contra de la previsión del artículo 9.2.º C.E., que establece que es a los *poderes públicos* a quienes corresponde *promover* «las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; *remover los obstáculos* que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social») el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa y propicia la desigualdad entre los grupos (a efectos de su reconocimiento jurídico, protección, autoorganización, del régimen normativo propio; y, en lo concerniente a las manifestaciones externas en que se proyectan sus convicciones o creencias religiosas).

Por una parte, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la confesión religiosa derivado de la inscripción registral lo es en cuanto se trata de un «grupo religioso»; pero, por otra, en cuanto a colectivo de personas que deciden poner en común su dogma de fe, no se requiere tal reconocimiento como asociación para poder ser titular del derecho de libertad religiosa, la inscripción sólo facilita su ejercicio y afecta a la capacidad de obrar, pero no a la capacidad jurídica de la entidad religiosa.

3.1. Las entidades religiosas y el Registro General de Asociaciones:

El Registro General de Asociaciones (R.G.A.), situado en el Ministerio del Interior, es el encargado de inscribir las asociaciones de carácter general. La normativa que

⁷⁷⁰ Vid., la interpretación de la Sentencia de 15 de febrero de 2001, que realiza D. Llamazares, en *ibidem*.

aplica este Registro es la del «Derecho común», salvo que lo previsto colisione con la L.O.L.R. (artículos 1 y 2) y con el principio de laicidad del Estado.

Estas entidades, también denominadas «asociaciones declaradas» tienen desde su constitución —según explica Llamazares Fernández— personalidad jurídica, «que adquiere valor frente a terceros a partir de su inscripción registral»⁷⁷¹. La publicidad registral dota de eficacia civil a los «derechos de libertad religiosa y asociación» de los que son titulares los grupos religiosos. Por tanto, no se entiende —desde el punto de vista de este autor— que la denegación de inscripción en el registro especial, pueda dejar intacto el derecho de libertad de conciencia para su ejercicio individual y colectivo, sin vulnerarlo.

Los requisitos de acceso al R.G.A. que deben cumplir las asociaciones religiosas pueden sistematizarse en: 1.º La licitud de sus fines y medios asociativos; 2.º Su no contradicción con el orden público; y 3.º No concurrir con las características que señala el artículo 3.2.º L.O.L.R. (fines ajenos a lo religioso).

Las asociaciones declaradas están sometidas a un control *a posteriori* por parte de la Administración, y del Derecho común. Se exceptúan los contenidos del artículo 2 (o los componentes de la libertad religiosa y de culto con inmunidad de coacción) de la L.O.L.R.: 1.º La libertad positiva y negativa de adscribirse a determinadas creencias; práctica del culto; derecho a la enseñanza e información religiosas; reunión, manifestación y asociación con fines religiosos; y 2.º Los derechos de las entidades religiosas a la personalidad jurídica civil y capacidad suficientes, entre ellos, a la fundación de lugares de culto; la interrelación endoasociativa e interconfesional; formación (interna de sus ministros y externa); y, la asistencia religiosa.

También son exceptuados los artículos 3 (los límites y las exclusiones del ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto); 6.2.º (la capacidad de las entidades para crear asociaciones que les auxilien); 8 (sólo parcialmente), y las consecuencias derivadas del artículo 2.1.º de la L.O.L.R. (o el contenido del primer punto del párrafo anterior: «1.º La libertad positiva y negativa [...]»).

⁷⁷¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (1.ª ed.), op. cit., p. 393.

Los derechos del artículo 2 junto a los límites que impone el artículo 3 (derechos de los demás y su protección, salvaguardia de la seguridad, salud, moralidad pública y orden público) de la L.O.L.R., son derechos que han de compatibilizar con los derechos que atribuye el Derecho común a las asociaciones, y con el principio de laicidad.

En lo que respecta a estas garantías cabe reiterar aquí, que el derecho de asociación incluye, según el artículo 24 L.O.D.A. «el derecho a la inscripción en el Registro de asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica», y que el acceso al Registro no se concibe como algo ajeno o independiente al ejercicio del derecho de asociación, pues la inscripción registral como forma de publicar la existencia de la entidad, no puede desvincularse del derecho de asociación que reconoce el artículo 22.1.º C.E. Así pues, la inscripción registral «aunque no es determinante del surgimiento de la personalidad jurídica, termina siendo un elemento esencial del ejercicio del derecho de asociación, alcanzando las garantías constitucionales de éste a la propia inscripción»⁷⁷².

En definitiva, podemos resumir que el Ordenamiento jurídico admite la pretendida naturaleza religiosa de las confesiones a partir de la idea de su autocalificación por las propias entidades, sometiéndolas al Derecho común. Además, las asociaciones sin fines exclusivamente religiosos o entidades que lleven anejos otros fines de carácter secular e interés general (fines estatales, originariamente, sin cumplir) que se inscriben con arreglo a las normas del Derecho común (L.O.D.A.), [inscripción practicada en el Registro Nacional de Asociaciones (R.N.A.) o en los Registros Especiales Autonómicos, conforme a su ámbito de actuación]; no deben colisionar con lo establecido en la L.O.L.R., ni con el principio de laicidad. Y, por último, sólo se excluyen de la inscripción las asociaciones ajenas a lo religioso conforme lo establecido por el artículo 3.2.º L.O.L.R. (fines relacionados «con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a lo religioso»).

El derecho fundamental de asociación queda menoscabado si se somete a las asociaciones a un control previo, pero la Administración sí puede denegar (de forma

⁷⁷² GONZÁLEZ PÉREZ, J., FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación...*, op. cit., pp. 324.

motivada) su inscripción si estas entidades no reúnen los requisitos legales exigibles por la L.O.D.A. en su artículo 30:

«1. [...]. La Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los Estatutos. 2. Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, [...] la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión [...] o coincida con una marca registrada [...], se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos. 3. Cuando la entidad solicitante no se encuentre incluida en el ámbito de aplicación de la presente Ley o no tenga naturaleza de asociación, la Administración, [...], denegará su inscripción en el correspondiente Registro de Asociaciones e indicará [...] cuál es el registro u órgano administrativo competente para inscribirla. La denegación será siempre motivada. 4. Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad [...], quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta tanto recaiga resolución judicial firme».

En consecuencia, las causas que habilitan a la Administración para no practicar la inscripción registral o las excepciones a la obligación de inscribir que encuentra aquélla serían: 1.º Si concurren defectos formales en el acuerdo de constitución o en los estatutos; 2.º Por razón de la denominación de la asociación; 3.º Por no ser la entidad una asociación, o siéndolo, no se encuentre en el ámbito de protección garantizado por la L.O.D.A.; y, 4.º Por encontrarse indicios racionales de ilicitud penal.

En el caso de las asociaciones religiosas a que nos venimos refiriendo⁷⁷³, la denegación administrativa de la inscripción tendría lugar en el caso de que tales asociaciones no persigan fines religiosos «de interés general». Y si, además, la Administración verifica que no se cumplen los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los estatutos (artículos 6 y 7 en relación con el artículo 30 L.O.D.A.)⁷⁷⁴.

⁷⁷³ «Asociaciones, Fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento jurídico general», creaciones de las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas» que el artículo 6.2.º L.O.L.R. prevé, «para la realización de sus fines».

⁷⁷⁴ Los Estatutos han de contener: a) la denominación; b) el domicilio y ámbito territorial de realización de actividades; c) la duración de la asociación si es por tiempo definido; d) los fines y actividades; e) los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de socios y, la clase de estos (consecuencias del impago de sus cuotas); f) los derechos y obligaciones de los socios (modalidades); g) los criterios que garantizan el funcionamiento democrático de la asociación; h) los órganos de gobierno y representación (composición, reglas, procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, atribuciones, duración de los cargos, causas de cese, formas de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos, personas o cargos facultados para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, y el número de asociados necesario para convocar las sesiones de los órganos

3.2. Las entidades religiosas y el Registro de Entidades Religiosas:

El Registro de Entidades Religiosas (R.E.R.), situado en el Ministerio de Justicia, con carácter de Registro General y Público, depende de la Dirección General de Asuntos Religiosos (artículo 1 R.D. 142/1981, de 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas). El artículo 5.2.º de la L.O.L.R. establece que:

«La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación».

La Administración exige requisitos especiales para poder inscribirse en este registro, entre otros, que los fines de la entidad sean «exclusivamente» de carácter religioso.

Las confesiones inscritas (con Acuerdo o sin Acuerdo) en el R.E.R., también denominadas «asociaciones reconocidas», son reguladas por el «Derecho especial» y tienen una personalidad jurídica atribuida («gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público [...]» según el artículo 5.1.º L.O.L.R.), que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y un sector de la doctrina interpreta como *reconocimiento*, según se ha podido ver con anterioridad⁷⁷⁵. Como en el caso de las declaradas, se trata de una personalidad jurídica privada que comprende la

de gobierno y proponer asuntos en el orden del día); i) el régimen de administración, contabilidad y documentación; con la fecha del cierre del ejercicio asociativo; j) el patrimonio inicial y los recursos económicos; y k) las causas de disolución y destino del patrimonio, que no podrán desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad. Además, los Estatutos cuyo contenido no puede contravenir al Ordenamiento jurídico, pueden contener otras disposiciones y condiciones lícitas dadas por los socios. El Acta fundacional ha de contener: a) el nombre y apellidos de los promotores de la asociación (personas físicas), o denominación o razón social (personas jurídicas). La nacionalidad y el domicilio; b) la voluntad de constituir la asociación, los pactos establecidos y la denominación; c) los Estatutos; d) el lugar y fecha de otorgamiento del acta, y la firma de los promotores (persona física: con expresión de su identidad) o representantes (persona jurídica: además, la certificación del acuerdo válidamente adoptado por el órgano competente, en el que aparezca la voluntad de constituir la asociación y formar parte de ella y la designación de la persona física que lo representará, con expresión de su identidad. Esta identidad también ha de expresarse cuando los otorgantes del acta actúen a través de representante); y e) la designación de los integrantes de los órganos provisionales de gobierno.

⁷⁷⁵ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 451, a propósito del análisis de la Sentencia de 15 de febrero de 2001, del Tribunal Constitucional.

«capacidad para ser sujeto titular unitario de los derechos que habilitan para participar en pie de igualdad con las demás personas jurídicas o físicas en el tráfico jurídico»⁷⁷⁶.

En el caso de la Iglesia católica se aplica el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, y se tiene en cuenta la Resolución de 11 de marzo de 1982, sobre inscripción de Entidades de la Iglesia Católica en el R.E.R., que es dictada en aplicación del R.D. 142/1981, de 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del R.E.R., y del artículo 1.4.º del Acuerdo de 1979⁷⁷⁷.

Las demás confesiones religiosas se someten a los requisitos exigidos por el R.D. 142/1981, de 9 de enero, que posibilita en su artículo 2 el acceso al R.E.R. del Ministerio de Justicia a las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas; Órdenes, Congregaciones e Institutos religiosos; las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones; y sus respectivas Federaciones.

Así, para poder acceder a la inscripción registral en el R.E.R., los grupos religiosos han de cumplir con los requisitos que taxativamente enumera el artículo 3 del citado Decreto: 1.º «Solicitud» escrita instada por el grupo religioso que pretende inscribirse, acompañada del «testimonio literal del documento de creación debidamente autenticado o el correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España»; 2.º La denominación de la entidad; 3.º El domicilio de la entidad; 4.º Su régimen de funcionamiento; 5.º Sus organismos representativos; 6.º Los fines religiosos; 7.º La Certificación del Órgano Superior en España de la Iglesia o Confesión, si procede, para el caso de Entidades religiosas constituidas por éstas.

Los expedientes de inscripción en el R.E.R. son tramitados por el Director General de Asuntos Religiosos por delegación del Ministro de Justicia, quien puede recabar en todo momento información sobre esta tramitación. Este tipo de inscripción exige tener un concepto jurídico de «lo religioso» formado, como requisito para proceder a la

⁷⁷⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (1.ª ed.), op. cit., p. 431.

⁷⁷⁷ De igual forma, se ha adoptado una regulación especial para las Fundaciones de la Iglesia católica en virtud del R.D. 589/1984, de 8 de febrero; que, sin embargo, no existe para las fundaciones de otras confesiones religiosas.

misma. Es imprescindible, por tanto, que la entidad tenga unos «fines» religiosos y un carácter preponderante⁷⁷⁸ o «arraigo social», para poder ser reconocida. Se le aplican las disposiciones de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa; y, con carácter supletorio, las normas de Derecho común. El control o calificación registral tiene lugar, en este caso, *a priori*; y han de reunirse: 1.º La existencia real de la entidad; 2.º Su carácter de Confesión; 3.º El carácter religioso de sus fines; 4.º La legalidad tanto de estos fines como de sus actividades; 5.º La no contradicción con el orden público.

El problema de las «asociaciones no inscritas en el Registro de Entidades Religiosas» y la posible aplicación del Derecho común, debe ser analizado desde la perspectiva de la inscripción de las entidades en el Registro de Entidades Religiosas, como medio de obtener la personalidad jurídica, conforme dispone el artículo 5.1º de la Ley. Sin embargo, ésta no es una condición para que la entidad nazca al mundo jurídico. Este nacimiento puede tener también lugar, igualmente, tanto a raíz de la inscripción de la entidad en el Registro común como sin inscripción alguna⁷⁷⁹.

Por otra parte, «la omisión del trámite registral no sólo puede obedecer a la simple negativa de los asociados, sino también a la imposibilidad legal de verificarlo»⁷⁸⁰. En el caso del asociacionismo religioso, uno de los motivos puede deberse al intento de formar entes de carácter religioso, incluso católicos, al margen de las jerarquías. Se trata de asociaciones lícitas que presentan como únicos límites los reconocidos constitucionalmente en el artículo 22.3.º y 5.º (derecho de asociación), y 16.1.º (libertad de conciencia) de la Constitución⁷⁸¹. Otro de los motivos tiene que ver con el

⁷⁷⁸ Vid., «Naturaleza religiosa y fines religiosos» de M.ª C. LLAMAZARES CALZADILLA, epígr. col. en *Derecho de la libertad de conciencia II*, (1.ª ed.), op. cit., pp. 413 y ss.

⁷⁷⁹ Vid., en el mismo sentido, CAMARERO SUÁREZ, M., «Los sujetos estatales y confesionales de los Acuerdos, Federaciones confesionales y problemática», en vol. col., *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994, coord. por V. Reina y M.ª A. Félix Ballesta, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 217.

⁷⁸⁰ PRIETO SANCHÍS, L., «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho Español», op. cit., p. 455; situación justificada en asociaciones *de facto*, según justifica Gitrama en el «Prólogo», trad. al castellano de *Le associazioni non riconosciute*, Milán, 1940; vid. RUBINO, D., *Las asociaciones no reconocidas*, Revista de Derecho Privado, s.f., p. 5, hecho que se da en función de la naturaleza de sus fines; o actividad poco importante, con más gastos e inconvenientes en el reconocimiento de la personalidad; o para evitar la injerencia o control estatales.

⁷⁸¹ En la Iglesia católica, «se distinguen diversos tipos de asociaciones y los correspondientes tipos de relación con la autoridad: algunas asociaciones están más unidas a la Jerarquía que otras, unas serán explícitamente reconocidas, otras no»; NAVARRO, L. F., «El derecho de asociación del fiel», *Persona y Derecho*, n.º Supl. 1, 1991, pp. 183 y 186, «la *debita relatio* mínima que debe poseer cualquier asociación consiste en estar sometida a la vigilancia y régimen de la autoridad en [determinados] campos

reconocimiento que el Derecho Canónico hace, de asociaciones aprobadas por las jerarquías, sin personalidad ni erección explícitamente reconocidas⁷⁸².

3.3. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su incidencia en el Registro de Entidades Religiosas. Análisis de la Sentencia 46/2001:

En este epígrafe se propone el examen de una de las resoluciones más emblemáticas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los caracteres que debe revestir el proceso de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. La Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Iglesia de la Unificación frente a la denegación de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

La Iglesia de la Unificación recurre en amparo contra la correspondiente resolución administrativa que deniega su inscripción en el R.E.R. (Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos, de 22 de diciembre de 1992), así como contra los pronunciamientos jurisdiccionales que confirman su validez (S.A.N. de 30 de septiembre de 1993 y S.T.S. de 14 de julio de 1996).

A efectos de poder examinar aquellos caracteres y la postura que adopta el Tribunal sobre los mismos, la cuestión puede plantearse inicialmente, por un lado, teniendo en cuenta que la resolución de la D.G.A.R. del Ministerio de Justicia deniega la inscripción de la entidad en el R.E.R., basándose en dos razones fundamentales. De una parte, en que la Iglesia de la Unificación carece de auténtica naturaleza religiosa, quedando, por tanto, al margen de la protección de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, según lo dispuesto en su artículo 3.2.º. El razonamiento esgrimido es, que:

«[...] para que pueda hablarse de una verdadera iglesia o comunidad religiosa es necesario que se disponga de «un conjunto estable de fieles, distintos de los miembros dirigentes de la organización», exigiéndose, además, de acuerdo con el concepto de lo religioso recogido en el diccionario de la Real Academia Española, los siguientes requisitos: creencia en la existencia de un Ser superior; creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales), así como de un

[«Hierarchia est laicorum apostolatum fovere, principia et subsidia spiritualia praebere, eiusdem apostolatus exercitium ad bonum commune Ecclesiae ordinare atque, ut doctrina et ordo serventur, invigilare», n.º 24 Decr.], [...] relación idéntica a la existente entre el fiel y la autoridad», pp. 186-7.

⁷⁸² Vid., *ibidem*.

conjunto de acciones rituales, individuales y colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el Ser superior»⁷⁸³.

Y de la otra, en que la Administración debía adoptar una actitud particularmente cautelosa contraria a la inscripción, para evitar el fraude de ley y en defensa del orden público constitucional. Puesto que la denegación de la inscripción se había fundamentado en el hecho de que el Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria del día 2 de marzo de 1989, había aprobado por unanimidad once conclusiones en relación con el estudio de las sectas en España. En la primera de ellas se insta al Gobierno para que incremente el control de las entidades que soliciten su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas⁷⁸⁴.

Por otro lado, la Audiencia Nacional entiende en su sentencia de 30 de septiembre de 1993 que la entidad recurrente persigue fines religiosos, pero considera que éstos atentan contra la salvaguardia del orden público.

Y, finalmente, el Tribunal Supremo en sentencia de 14 de julio de 1996 rechaza la posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia, pues hay prueba suficiente para acreditar que la Iglesia de la Unificación desarrolla actividades contrarias al orden público; y desestima, además, la denunciada lesión de los derechos de asociación y de libertad religiosa, porque entiende que la Administración está facultada para realizar un control sobre los fines que la entidad solicitante persigue al poder suponer aquéllos, riesgos para el orden público.

Pues bien, dejando al margen la invocación del derecho a la presunción de inocencia, en la demanda se alega la *vulneración de los derechos fundamentales de libertad religiosa y asociación* insistiendo en que:

1.º El fenómeno religioso es también un fenómeno asociativo. Por tanto, el control jurídico sobre su inscripción ha de ser formal y externo (conforme a L.O.L.R. y R.D. 142/1981), únicamente permite el control administrativo sobre el carácter religioso de la entidad pero no el de su licitud.

⁷⁸³ Antecedente de hecho 2.º b)., en Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional.

⁷⁸⁴ *Ibidem*.

2.º La violación del derecho de asociación supone también la transgresión del derecho de libertad religiosa. Pues, la denegación de la inscripción en el Registro, no sólo determina que la Iglesia no adquiera personalidad, sino que además, priva a la entidad del ejercicio pleno del derecho de libertad religiosa (imposibilidad para desarrollar sus actividades), ya que lleva implícito el reconocimiento de su autonomía organizativa, la salvaguarda de su entidad religiosa, beneficios económicos y la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación con el Estado.

Y es precisamente este último punto sobre el que incide el Ministerio Fiscal cuando argüye desestimar el recurso de amparo, basándose en que:

1.º El hecho de que la L.O.L.R. no tenga prevista una competencia de calificación previa a la inscripción registral no se interpreta como que no pueda existir, para que permita comprobar si la entidad tiene auténticos «fines religiosos» y no de otra índole, partiendo de entender la importancia que tienen éstos y, por otra parte, que no resulta contrario al contenido de los artículos 16 y 22 C.E. Puesto que, a pesar de no definir de forma positiva qué se entiende por religión, actividad o fines religiosos, sí se establece en el artículo 3.2.º L.O.L.R. un catálogo de exclusiones.

2.º Lo que solicita la Iglesia es la inscripción en un Registro especial, el de Entidades Religiosas, a efectos de adquirir un estatuto especial y diferenciado, y conseguir no sólo la personalidad jurídica sino, además, beneficios y la posibilidad de celebrar acuerdos con el Estado. Por lo tanto, la denegación de la inscripción no vulnera los derechos de libertad religiosa y asociación. La Administración sólo está calificando (conforme a aquélla facultad de calificación) en aras de poder preservar el orden público y, por tanto, denegando la inscripción.

El Tribunal Constitucional otorga el amparo solicitado por la Iglesia, y declara la procedente inscripción de la entidad en el R.E.R. Al profundizar en el análisis de los aspectos apuntados observamos que, a lo largo de esta sentencia, falta coherencia entre los principios que deben presidir el régimen jurídico de las confesiones religiosas; y los razonamientos que emplea el Tribunal para justificar su fallo⁷⁸⁵.

⁷⁸⁵ Vid. POLO SABAU, J. R., *¿Derecho eclesiástico o libertades públicas?*, op. cit., pp. 240 y ss.

Respecto de la *exclusión de la libertad de asociación del análisis constitucional* puede decirse que, los recurrentes imputan a la Administración la vulneración autónoma de los derechos fundamentales de libertad de asociación, de libertad religiosa y de presunción de inocencia.

El Tribunal Constitucional considera que las entidades religiosas son exclusivamente el resultado del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, y las excluye del ámbito de aplicación del régimen común de la libertad de asociación («[...] cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2.º de la L.O.L.R.»).

Por otra parte, el Tribunal Constitucional contraría el núcleo esencial de su doctrina relativa al significado y alcance de la garantía común de la libertad de asociación; y también el sentido que a este derecho fundamental confiere el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su inequívoco entendimiento del artículo 11 del Convenio de Roma (la libertad de asociación como aquel derecho que protege el libre desarrollo del fenómeno asociativo), en cuyo ámbito basilar la Corte de Estrasburgo expresamente sitúa el artículo 9 (libertad de pensamiento y opinión).

El Tribunal propone en esta sentencia (46/2001), en cierta forma, «la quiebra de la relación de fundamento que, al menos hasta la fecha, a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, podía apreciarse entre los artículos 16 y 22 de la *lex normarum*».

También se entiende, a la luz de esta sentencia, que cada uno de los ciudadanos que integran la confesión religiosa es titular, no sólo del derecho a la libertad de asociación, sino además, del derecho fundamental reconocido en el art. 16 C.E. Y, en cuanto tal, la legislación vigente le reconoce el derecho a asociarse para el desarrollo comunitario de sus actividades religiosas, conforme al Ordenamiento jurídico general y lo establecido en el artículo 2.1.ºd. L.O.L.R. La asociación religiosa, como modalidad especial de

asociación, tiene su génesis en el ejercicio colectivo de una libertad religiosa de titularidad individual.

Con respecto a la carga de la inscripción registral cabe precisar que, en el R.E.R. se inscriben entidades, y no, en un sentido más amplio, confesiones, religiones o corrientes religiosas. No es casual, por tanto, que el Tribunal, en relación con el ámbito propio de la «verificación administrativa» se refiera a «estatutos, objetivos y fines» de la entidad solicitante. La verificación administrativa es estrictamente formal, y trae causa en el ejercicio de una potestad reglada y no discrecional consistente en la valoración administrativa de la «licitud de los medios y fines de la asociación».

En lo tocante a la invalidez de la *fiscalización administrativa material* en el R.E.R. y la falta del necesario control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional sustituye el concepto del acto administrativo de *calificación* por el de mera *constatación* (o comprobación por parte de la Administración). Constatación o comprobación que en la práctica se traduce en que la entidad religiosa solicitante, no es alguna de las que excluye el artículo 3.2.º L.O.L.R. y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás, al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, y no son contrarias al «orden público» (que tiene por componentes la seguridad, la salud y la moral), límite exclusivo de la libertad religiosa y también límite de la libertad de asociación.

La sentencia 46/2001 corrobora lo expuesto hasta aquí. Como se ha dicho en otro momento de este trabajo al referirnos a esta resolución, la inscripción en el R.E.R. implica el reconocimiento de un particular y concreto *status* para la entidad religiosa, además de facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa. La desigualdad jurídica, y a nivel de las manifestaciones externas en que se proyectan sus convicciones o creencias religiosas, que pueda darse entre los grupos, la propicia una denegación injustificada de la inscripción que, en contra de lo que prevé el artículo 9.2.º C.E., estará obstaculizando el ejercicio de este derecho fundamental. El encargado del registro sólo tiene facultad de verificación estrictamente formal y externa⁷⁸⁶. Esta

⁷⁸⁶ Lo que no tiene razón de ser, según el J. R. Polo Sabau es lo esgrimido por el Tribunal, cayendo en la contradicción de que el objeto de la verificación administrativa lo constituya el contraste entre los estatutos de la entidad y el elenco de actividades y fines normativamente excluidos del ámbito de la libertad religiosa; en *¿Derecho eclesiástico o libertades públicas?*, op. cit., p. 248.

sentencia establece que «la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso [...] sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetos y fines, no son entidades excluidas por el artículo 3.2.º L.O.L.R.».

Por último cabe concluir, respondiendo algunos de los asuntos tratados, al Voto Particular discrepante formulado en esta sentencia 46/2001, emitido por Jiménez de Parga, y al que se adhieren otros tres Magistrados más, con los siguientes planteamientos:

1.º Por una parte, las asociaciones tienen derecho a ser inscritas y esa inscripción no puede ser denegada si se cumple con los requisitos legales que la permiten, conforme a lo establecido por los artículos 24 y 30 L.O.D.A. El artículo 24 reconoce que «el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones [...]» y «a los solos efectos de publicidad», según establece el artículo 22.3.º C.E., parece configurarse como obligación de las asociaciones constituidas al amparo de este precepto. La inscripción se vincula, por tanto, al contenido esencial o contenido mismo del ejercicio del derecho de asociación, es decir, el derecho a funcionar en el tráfico jurídico como tal entidad. Por lo que su denegación vulneraría directamente este derecho.

Por otra parte, la inscripción, más que una obligación es una carga jurídica, en base a dos planteamientos: por un lado, porque de ella depende que se aplique un concreto régimen de responsabilidad patrimonial, que es el propio de las asociaciones inscritas (artículo 15 L.O.D.A.) y que no cubre a las no inscritas. Y, por otro, porque de su cumplimiento depende que la asociación goce de determinadas ventajas en el tráfico jurídico, por ejemplo, el acceso a determinados beneficios: sólo las asociaciones inscritas pueden acceder a la declaración de utilidad pública que el artículo 32.1.ºe). de la L.O.D.A. prevé.

Y por último, en lo que a «asociacionismo religioso» se refiere y, concretamente, centrándonos en la sentencia 46/2001 esgrimida, cabe decir, que el artículo 16 C.E. garantiza la libertad religiosa, tanto de los individuos como de las comunidades. Y, en este caso, a la afirmación defendida en el Voto Particular examinado de que la inscripción registral no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad

religiosa, cabe oponérsele el hecho de que en la medida en que el derecho de asociación forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa, como su manifestación, el cual, como ya hemos explicado, tiene como componente esencial el derecho a la inscripción registral, y sin olvidar que la L.O.L.R. remite en su artículo 2.1.ºd). al Ordenamiento jurídico general; además de las consecuencias que derivan de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la garantía común de la libertad de asociación, es decir, el derecho de acceso a un Registro público, que forma parte integrante del contenido del derecho fundamental de libertad de asociación (artículo 22 C.E) como garantía común, condición para el pleno ejercicio del derecho de asociación⁷⁸⁷:

«[...] la libertad de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone (art. 22.3.º) y que la Administración no puede denegar arbitraria o inmotivadamente»⁷⁸⁸.

Cabe decir que la inscripción registral sí constituye un elemento integrante del derecho de libertad religiosa por cuanto el hecho de que la asociación se inscriba, o no se inscriba, va a afectar a su ejercicio pleno (su personalidad y capacidad; y la consecución de determinados beneficios que, tal y como veremos, sólo derivan a partir de la inscripción en el R.E.R.).

2.º En lo que respecta al tratamiento, con efectos civiles, de las ceremonias religiosas de las confesiones, cabe sostener que frente a lo declarado en el Voto particular sobre el distinto trato que recibe la práctica de los actos propios de la creencia religiosa y la asistencia a ellos, según se halle la confesión religiosa inscrita o no; a lo que realmente hay que prestar atención, es si el Estado garantiza el pleno ejercicio del derecho fundamental de asociación. Sin dar trascendencia al hecho de si aquél tiene en cuenta, o no, las creencias que profesan determinados ciudadanos; pues se parte de la base de que uno de los principios que confluyen en un modelo de Estado laico como el nuestro, es, precisamente, el principio de neutralidad (componente de la laicidad) como un precipitado del principio de igualdad de trato, y también de imparcialidad. Además,

⁷⁸⁷ Vid., entre otras, Sentencia 67/985, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional. El artículo 22 contempla un género que es el derecho de asociación y, por tanto, contiene una garantía común, y un mínimo régimen común, dentro del que caben modalidades específicas.

⁷⁸⁸ Vid. Sentencia 291/1993, de 18 de octubre, del Tribunal Constitucional.

en base al principio de cooperación, la aplicación de los artículos 59 y 60 C.C. no implica la concesión automática de efectos civiles a estas celebraciones, de no mediar Acuerdo con el Estado o disposición unilateral por parte de éste.

3.4. Régimen de excepciones registrales:

La naturaleza de la confesión y su grado de autonomía van a estar en función de la inscripción en el Registro General de Asociaciones o en el Registro de Entidades Religiosas. La situación vista hasta el momento consiste en que las entidades religiosas constituidas se acercan al registro con el fin de oficializar su existencia o adquirir personalidad jurídica civil, previo cumplimiento de los requisitos exigibles para poder acceder al mismo.

El tratamiento del tema de las excepciones puede plantearse desde dos perspectivas. Por un lado, desde los supuestos en los que el Estado reconoce la personalidad jurídica civil de las entidades «sin necesidad de la inscripción registral»; y, por otra parte, desde aquellos otros en los que la entidad ya tiene personalidad jurídica y la adquisición no es debida a su inscripción registral, pero sí hay obligación de ponerla en conocimiento de la Administración a partir de un plazo de tiempo establecido legalmente.

1.º El artículo I.2.º del A.A.J. prevé para las entidades orgánicas de la Iglesia católica que ya tienen «personalidad canónica», y que es «notificada» a los órganos competentes del Estado, la personalidad jurídica civil sin necesidad de la inscripción registral previa. El Director General de Asuntos Religiosos (Ministerio de Justicia), hace operativa esta personalidad, gozando su reconocimiento de efectos meramente declarativos.

Ésta es una técnica aplicable, únicamente, a entidades de la organización oficial de la Iglesia católica, se trata de las llamadas entidades de carácter asociativo *jerárquico-territoriales*, en función de su ámbito de existencia y de la competencia de sus órganos de gobierno y representación (la propia Iglesia, la Conferencia Episcopal nacional, las diócesis, las parroquias y sus órganos de gobierno)⁷⁸⁹; y, supone un trato favorable a

⁷⁸⁹ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., p. 466.

efectos civiles en el momento de su constitución, en función de su carácter orgánico y su carácter religioso. Son entidades con base institucional, para fines propios, especialmente las de culto, jurisdicción y magisterio (artículo 1.1.º del A.A.J.⁷⁹⁰).

Asimismo, «el Estado reconoce la personalidad jurídica civil de la Conferencia Episcopal Española de conformidad con los Estatutos aprobados por la Santa Sede» (artículo I.3.º A.A.J.) sin necesidad de notificación o inscripción, en la misma línea que se reconoce la existencia de la Iglesia católica en España sin notificación o inscripción registral (artículo 16.3.º C.E.⁷⁹¹, artículo 2 del ya derogado Concordato de 1953⁷⁹² y D.T.1.^a de la L.O.L.R.⁷⁹³). La Conferencia Episcopal tiene reconocido expresamente un régimen semejante al de la Iglesia católica, gozando de personalidad jurídica pública en virtud del Derecho mismo, «con capacidad para adquirir, retener, administrar y enajenar bienes».

2.º Puede añadirse al régimen de las excepciones que hemos propuesto con las previsiones realizadas en el A.A.J. para las entidades de la Iglesia católica. El supuesto es el contemplado en el artículo I.4.º párr. 1.º en el que se mantiene que el Estado reconoce la personalidad jurídica civil y la plena capacidad de obrar de las entidades religiosas que gocen de ella «en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo», con sujeción a lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico «mediante la inscripción en el correspondiente Registro» (en el R.E.R. si sus fines son exclusivamente religiosos o en el R.N.A., en el registro nacional especial que corresponda o, en su caso, en el Registro autonómico⁷⁹⁴).

Este supuesto contempla: 1.º Las Órdenes, Congregaciones y otros Institutos de vida consagrada y sus Provincias y sus Casas erigidas canónicamente en esta fecha, que

⁷⁹⁰ El artículo I.1.º A.A.J. manifiesta que: «El Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho a ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio».

⁷⁹¹ El artículo 16.3.º C.E. prevé: «[...] Los poderes públicos [...] mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica [...]».

⁷⁹² «1. El Estado español reconoce a la Iglesia Católica el carácter de sociedad perfecta y le garantiza el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual y de su jurisdicción, [...]».

⁷⁹³ La D. T. 1.^a L.O.L.R. establece: «El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley. Transcurridos tres años sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere».

⁷⁹⁴ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., p. 466.

no gocen de personalidad jurídica civil y las que se erijan en el futuro; y 2.º Asociaciones y otras Entidades y Fundaciones religiosas erigidas canónicamente en la fecha de entrada en vigor del A.A.J., que no gocen de personalidad jurídica civil, y las que se erijan canónicamente en el futuro por Autoridad Eclesiástica competente. Se trata de las demás entidades que integran la Iglesia católica y que son denominadas también *personales*, o, que aun siendo territoriales, no forman parte de la estructura jerárquica de la Iglesia⁷⁹⁵.

Y, para adquirir la personalidad jurídica civil, ya sean canónicamente públicas (la personalidad jurídica canónica se adquiere mediante concesión expresa por decreto especial de la autoridad competente, para que cumpla en nombre de la Iglesia, conforme a las prescripciones del Derecho, la misión confiada en aras del bien público) o privadas (los demás casos); aparte de los datos de identificación y el domicilio de la entidad han de constar: 1.º El carácter religioso de los fines de la entidad; y 2.º El régimen de funcionamiento y los órganos representativos, con expresión de sus facultades y requisitos para su válida designación⁷⁹⁶.

La «aplicación del Derecho transitorio», posterior al A.A.J., lleva a entender que las entidades religiosas tienen personalidad jurídica y plena capacidad de obrar «cuando gocen de ella en la fecha de entrada en vigor» de la L.O.L.R. (D.T.1.^a) y el R.D. 142/1981 (D.T.1.^a), sin estar previamente inscritas, pudiendo inscribirse en el Registro correspondiente, en cualquier momento. Transcurridos tres años desde la fecha en vigor de estas normas, es necesario comprobar el certificado de su inscripción en el R.E.R.

La D.T.2.^a se retrotrae a la situación de las entidades religiosas católicas inscritas de oficio, sobre la base del Decreto de 12 de marzo de 1959 (que desarrolla en esta materia el artículo IV del Concordato de 1953) y la Ley 44/1967 de libertad religiosa; contemplando el traslado de las inscripciones practicadas en los Registros establecidos en virtud del citado Decreto, al R.E.R.

En este caso, la entidad no solicita la inscripción, pero sí su inscripción de oficio a efectos de publicidad y seguridad jurídica; y, por tanto, si en el plazo de los tres años

⁷⁹⁵ *Ibidem*.

⁷⁹⁶ *Ibidem*, p. 467.

previstos en la D.T.1.^a, la entidad religiosa, no ha regularizado su situación registral, conforme a la D.T.2.^a: «no se expedirán certificaciones registrales sino de aquellas entidades que tengan completa su documentación».

Podemos decir, por lo tanto, que la particularidad del régimen expuesto obedece a la única excepción para la adquisición de personalidad jurídica de una asociación voluntaria privada de interés particular y de carácter especial como es la Iglesia católica y las entidades que forman parte de ella⁷⁹⁷, que equipara a la Iglesia católica a las corporaciones públicas. Una justificación de esta índole hace que nos cuestionemos sobre cómo encaja esta situación con la laicidad del Estado y si da privilegios y en qué consisten éstos.

Así, respondiendo a estos planteamientos cabe decir que, la única exención conocida a estas entidades es la que se refiere al *trámite administrativo* que conlleva la inscripción registral respecto de aquellas que son consideradas jerárquico-territoriales [Iglesia católica, Conferencia Episcopal Española, diócesis y sus órganos (cabildos, arciprestazgos), Conferencia episcopal regional o supranacional y parroquias]. En estos casos, no se requiere la inscripción registral para adquirir el *status* jurídico especial que esta acción atribuye, pero sí para la publicidad porque, salvo el caso excepcional de la Iglesia católica, no quiere decir que estas entidades no deban estar inscritas.

La Iglesia tiene personalidad jurídica civil por el mero hecho de su existencia (algo que es algo evidente, a tenor del reconocimiento que hace el artículo 16.3.º C.E.). La Conferencia Episcopal Española, en cuanto órgano colegiado de representación de la Iglesia en España, también tiene adquirida esta personalidad (A.A.J. artículo I, 3); pero es necesaria la notificación de su constitución y la aportación de los Estatutos a la

⁷⁹⁷ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., p. 466-71; desde otro enfoque: «[e]ntre las entidades de carácter asociativo que forman parte de la Iglesia es preciso distinguir las jerárquico-territoriales y las personales», este autor, nos presenta el análisis de los supuestos exceptuados de la necesidad de inscripción, diciendo que «[t]ienen carácter *jerárquico-territorial*, en razón de su ámbito de competencia y de la competencia de sus órganos de gobierno y representación, la propia Iglesia, la Conferencia episcopal nacional, las diócesis, las parroquias y sus órganos de gobierno. Todas las demás entidades [...] que son *personales* o que siendo territoriales no forman parte de su estructura jerárquica, incluidas las Órdenes religiosas, Congregaciones religiosas y demás institutos de vida consagrada que no tuvieran personalidad jurídica civil a la entrada en vigor del acuerdo, para obtener la personalidad jurídica civil deberán inscribirse en el correspondiente Registro del Estado. [...], en el R.E.R. si sus fines son exclusivamente religiosos o en el R.N.A., en el Registro nacional especial correspondiente o, en su caso, en el Registro autonómico», en *ibidem*, p. 466.

competente autoridad estatal (D.G.A.R.). Lo mismo sucede con el resto de entidades enumeradas. Lo único que ha de acreditarse es su legítima constitución canónica, sin necesidad de acreditar el carácter religioso, que se sobreentiende, existe, al formar parte la entidad de la organización jerárquica de la Iglesia. De este modo, se aprecia que la diferencia entre estas entidades y las demás tiene que ver con el hecho de que no sea necesaria la solicitud de su inscripción, pero sí la calificación de su constitución para su inscripción «de oficio» por la Administración.

Nos encontramos realmente ante un *régimen privilegiado*, que sigue avalado por connotaciones históricas; y que, además, aboca a determinados efectos de orden jurídico al constituir la única excepción para adquirir la personalidad jurídica por parte de una asociación voluntaria privada que, por tratarse de la Iglesia católica, no adopta un procedimiento alternativo similar (aunque no sea igual) al del Derecho común.

Llamazares Fernández propone (como posible opción), una vez que analiza los supuestos exceptuados de la necesidad de inscripción, que: constituidas las entidades y probada esta constitución, éstas tienen personalidad jurídica civil no como asociaciones de Derecho común, sino como asociaciones religiosas inscritas en el R.E.R. con su propio estatuto jurídico (especial). La personalidad canónica es un presupuesto de la personalidad civil; no se reconoce eficacia civil a los efectos que el Derecho canónico atribuye a la personalidad canónica, sino que le atribuye los efectos civiles que se corresponden con la personalidad jurídico-civil⁷⁹⁸.

Aún así, el autor asume que la solución del Derecho vigente, que él interpreta de forma razonable, presenta resquicios. Sus efectos se traducen, no tanto, en un problema de desigualdad respecto de otras confesiones religiosas, como quizá sí en lograr equiparar a la Iglesia católica a las corporaciones públicas. El modelo actual atribuye eficacia civil (remisión formal o material) a normas canónicas que no formulan sus funciones como derecho estatutario a efectos de la inscripción registral; si bien cabe decir, por otra parte, que no tendría sentido, en pro del *principio de laicidad* del Estado, que el Ordenamiento jurídico acogiera normas canónicas referidas a la estructura jerarquizada interna de la Iglesia católica⁷⁹⁹.

⁷⁹⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., p. 470.

⁷⁹⁹ *Ibidem*.

Por otra parte, el *status* jurídico actual de la Iglesia católica, como confesión acreditada (no sólo en virtud del artículo 16.3.º C.E., sino también del régimen de excepciones que, en general, la acompañan) pone en tela de juicio el *principio de igualdad* con respecto a las demás confesiones religiosas. Concretamente, el régimen analizado aquí no es justificable si se miden sus consecuencias en términos del sacrificio que comporta:

Baste recordar, sin precipitar de forma anticipada el contenido del que será objeto el epígrafe sobre la personalidad jurídica y los fines religiosos, y sin ánimo de reiterarnos en lo expuesto; que las personas jurídicas públicas, desde el punto de vista del ordenamiento canónico, es decir, aquellas que adquieren su personalidad canónica por el mero hecho de existir, por prescripción del Derecho, divino o humano⁸⁰⁰, tienen personalidad civil en cuanto la tengan canónica y se notifique su existencia al Ministerio de Justicia.

Este procedimiento contraviene el *principio de laicidad* del Estado, que excluye la confusión de sujetos, de actividades y de objetivos o fines públicos con los religiosos⁸⁰¹. Es decir, prohíbe la confusión entre funciones religiosas y estatales.

La equiparación entre la iglesia católica y las entidades públicas que adquieren la personalidad en virtud de la ley que las crea, o lo que, en definitiva, ocurre con las entidades católicas de carácter jerárquico-territorial y las de carácter personal, no parece ser muy razonable para un sector de la doctrina⁸⁰². Porque además, se le está otorgando eficacia a normas canónicas o cánones que regulan las competencias de la Jerarquía eclesiástica como si hubieran sido recibidas por el Derecho estatal. Esto es algo que resulta del todo incomprensible en un Estado laico en el que las entidades religiosas ni forman parte del aparato del Estado ni son equiparables a las entidades públicas⁸⁰³. Desde la perspectiva de nuestro actual modelo de Estado, la no confesionalidad se expresa «en atención al pluralismo de creencias existente en la sociedad española» y «como garantía de la libertad religiosa»⁸⁰⁴. Además, «las confesiones religiosas en

⁸⁰⁰ *Ibidem*.

⁸⁰¹ F. J. 4.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional.

⁸⁰² Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., pp. 471-2.

⁸⁰³ F. J. 4, D, párr. 1.º, en Sentencia 346/1993, del Tribunal Constitucional.

⁸⁰⁴ Vid. *Ibidem*, F. J. 4.º, D, párr. 2.º.

ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparables al Estado, ocupando una igual posición jurídica»⁸⁰⁵.

4. Los efectos de la inscripción registral y de la «no inscripción»:

4.1. Consideraciones iniciales:

El análisis del alcance y el contenido de los efectos derivados de la inscripción registral exige detenerse previamente en lo que entendemos por efecto declarativo y efecto constitutivo registrales. De este modo podremos valorar: 1.º Las repercusiones que trae consigo el hecho de inscribirse o no inscribirse en el Registro; y 2.º Las consecuencias que se derivan de hacerlo en uno (R.G.A.) u otro (R.E.R.) Registro, sobre el régimen jurídico de los grupos religiosos.

Con esta finalidad nos detenemos brevemente en dos perspectivas, una jurisprudencial aportada por nuestros Tribunales, desde la que poder precisar los conceptos de «efecto declarativo» y «efecto constitutivo»; y otra perspectiva doctrinal, que recoge los criterios que varios autores realizan sobre estos planteamientos. De este modo:

1.º Desde una perspectiva jurisprudencial, cabe decir que, a partir de la promulgación de la Constitución de 1978, el único efecto que se deriva de la inscripción registral de las asociaciones es el efecto declarativo, en base a lo establecido en el artículo 22.3.º (ya citado), puesto que las entidades adquieren la personalidad jurídica en el momento en que los sujetos miembro suscriben el acta fundacional, esto es, desde la constitución de la asociación.

En la misma línea, el Tribunal Supremo declara en su Sentencia de 7 de marzo de 1989 que «la especialidad supone una especificación del derecho básico de asociación y del artículo 22 C.E» (F. J. 2.º). Sin embargo, en el caso de las confesiones religiosas, tanto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de noviembre de 1987 (F. J. 2.º), como la Audiencia Nacional en las suyas, de 8 de junio y 8 de noviembre de 1985 (Cdo. II y

⁸⁰⁵ *Vid.* *Ibidem.*

F. J. 1.º, respectivamente), consideran que la inscripción de las confesiones religiosas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia es de carácter *constitutivo*:

«[L]a función del Estado en la materia, es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica, sólo produce efectos jurídicos desde su fecha, [...]».

Y además atribuyen a las confesiones religiosas capacidad para la titularidad y el ejercicio de derechos especiales, cuya naturaleza es la de no formar parte del contenido esencial de ningún derecho fundamental, si éstas cumplen determinadas condiciones o requisitos también especiales.

2.º Desde una perspectiva doctrinal, algunos autores, basándose en el criterio de la Conferencia episcopal española, defienden que el Registro de Entidades Religiosas es un Registro especial y excluyente. Las confesiones y entidades religiosas sólo pueden inscribirse en él para obtener personalidad y publicidad. Por lo que, inscrita una entidad religiosa en este Registro, no es posible que se inscriba en el Registro General. Desde esta postura se sostiene que sólo puede llevarse a cabo la inscripción en el Registro General, cuando anteriormente se deniega la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas⁸⁰⁶.

Sin embargo, existen otras posturas doctrinales, en este caso Llamazares Fernández se refiere a las entidades asociativas confesionales defendiendo la idea de que «es decisión de la asociación optar por una u otra inscripción, lo obligatorio es inscribirse, pero no necesariamente en el registro general o en el especial correspondiente»⁸⁰⁷.

A pesar de tener que apreciarse una finalidad distinta en ambas formas de inscripción, además de los diferentes efectos que resultan de una y otra, nada se opone para Llamazares Fernández a la posible doble inscripción «si no simultánea, lo que es discutible, al menos sucesiva en ambos registros»⁸⁰⁸. Desde este punto de vista, la exclusión tiene lugar, únicamente, cuando no se reúnen los requisitos que son obligatorios para la Administración; la condición de especialidad; y aquellos

⁸⁰⁶ Vid. LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones y entidades religiosas», op. cit., pp. 225 y ss.

⁸⁰⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (1.ª ed.), op. cit., pp. 386-7.

⁸⁰⁸ *Ibidem*, p. 387.

expresamente aludidos en el precepto constitucional (22.2.º y 5.º C.E.) por tratarse de entidades ilícitas o prohibidas.

Las confesiones no inscritas en el R.E.R., tienen personalidad jurídica como asociaciones de Derecho común, pero no como confesiones religiosas debido al efecto constitutivo que se deriva de la inscripción en este Registro⁸⁰⁹. Por lo tanto, no se beneficiarán del Derecho especial de libertad religiosa en cuanto a normativa aplicable, ni de la autonomía de su régimen interno, ni tampoco de las consecuencias que derivan de su equiparación con las entidades sin ánimo de lucro (artículo 2.2.º L.O.L.R.)⁸¹⁰. En materia de derechos, el hecho de que la confesión esté o no inscrita, afecta tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo:

1.º El sujeto como individuo puede seguir siendo el titular de los derechos que son contenido del derecho de libertad religiosa y puede, además, ejercerlos, tanto si la confesión está inscrita como si no lo está. Bueno Salinas considera como posibilidad de este ejercicio, que las «confesiones religiosas de hecho» sean equiparables a las «asociaciones de hecho»⁸¹¹.

En este sentido se pronuncia Fernández Farreres con respecto al derecho de asociación en general, manifestando que «la asociación no reconocida o sin personalidad jurídica no pasará de ser una mera organización o asociación de hecho que, en el tráfico jurídico, no podrá actuar por sí misma, con individualidad propia y diferenciada de la de sus socios»⁸¹². Sin embargo, no puede olvidarse que el artículo 9.2.º C.E. (ya citado) constituye una garantía de la función promocional, observable por parte de los poderes públicos respecto de los grupos, registrados o no registrados⁸¹³;

⁸⁰⁹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Los acuerdos y el principio de igualdad», op. cit., p. 161.

⁸¹⁰ Vid. Además, artículo 6.2.º L.O.L.R. que establece «[...] con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento jurídico general»; y, este artículo, en relación con los artículos 22 (derecho de asociación) y 34 (derecho de fundación) C.E.

⁸¹¹ BUENO SALINAS, S., «El ámbito del amparo del derecho...», op. cit., pp. 185-205. La adquisición de la personalidad jurídica como *plus* y no *prius* de la entidad, es «en muchos casos un lujo innecesario, sólo útil cuando la asociación ha adquirido un cierto nivel de complejidad organizativa y un volumen patrimonial estimable», SANTAMARÍA, J. A., «Artículo 22», op. cit., p. 289; en igual sentido, a efectos de justificar el caso de las asociaciones religiosas, CAMARERO SUÁREZ, M., «Los sujetos estatales y confesionales...», op. cit., p. 217; G. FERNÁNDEZ FARRERES argumenta que «junto a las asociaciones que acceden al Registro otras no lo harán, justificándose la dualidad asociaciones reconocidas o con personalidad y asociaciones sin personalidad», en *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 108.

⁸¹² Vid., en *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 109.

⁸¹³ CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica...*, op. cit., p. 122.

puesto que el precepto nada dispone a favor o en contra de esto último. Aunque para acceder a determinadas situaciones jurídicas se requiera de la pertinente inscripción.

2.º Las confesiones como sujetos colectivos han de estar inscritas. Si bien en base a la diferencia que puede establecerse entre tener la titularidad del derecho de libertad religiosa y ejercitarlo, cabe decir que la «titularidad» le corresponde a cualquier confesión que estando inscrita, goce de personalidad jurídica.

En cuanto al ejercicio del derecho de libertad religiosa, el Estado establece las condiciones del mismo, de forma unilateral o bilateralmente. Mediante legislación unilateral o por vía jurisprudencial, resuelve de forma obligada en favor de aquellas confesiones que no mantienen con él un Acuerdo (en consonancia con el artículo 9.2.º C.E.); y por medio de normas bilaterales, mantiene relaciones de cooperación con las confesiones que tienen Acuerdo⁸¹⁴.

De este modo podemos concluir añadiendo que el efecto que se deriva de la inscripción tiene un valor constitutivo y comporta la adquisición de un *status* especial, aparte de la atribución de nuevos derechos⁸¹⁵. De entre estos derechos, apuntados con anterioridad a propósito del análisis de la Ley de Orgánica de Libertad Religiosa, recordemos, a efectos de poder analizarlos aquí, que se traducían en: 1.º La adquisición de un nivel pleno de autonomía (artículo 6.1.º L.O.L.R.); 2.º La posibilidad de participar en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa o C.A.L.R. (artículo 8 L.O.L.R.); y 3.º La firma de Acuerdos o convenios de cooperación con el Estado (artículo 7.1.º L.O.L.R.).

4.2. La autonomía normativa:

En cuanto al primero de los aspectos o autonomía normativa de las confesiones religiosas, el artículo 6.1.º L.O.L.R. confiere la «plena autonomía» a las «Iglesias, Confesiones y Comunidades» tras la inscripción registral, y la «capacidad autonormativa» suficiente para poder establecer «sus propias normas de organización, régimen interno y la de sus miembros».

⁸¹⁴ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Los acuerdos y el principio de igualdad», op. cit., p. 164.

⁸¹⁵ Vid. MURILLO MUÑOZ, M., «La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas», en *Laicidad y Libertades*, op. cit., pp. 212-3.

El artículo 6.1.º de la L.O.L.R. prevé que:

«1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación».

El alcance interno de la autonormación conferida a las entidades se traduce en la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda destinadas a preservar la identidad religiosa y el carácter propio de Confesión, incidiendo en el respeto a sus creencias. Estas disposiciones garantizan un marco de «no injerencia» por parte del Estado y el resto de las confesiones, que hace primar el criterio normativo y religioso de la propia confesión que las establece. El alcance externo, se muestra a partir de los efectos que éstas producen, pero además y, principalmente, en las relaciones con el Estado (incompetente en materias estrictamente religiosas, como se ha venido diciendo), que conoce de la normativa interna de las confesiones a través de su publicidad registral.

Esta normativa es irrelevante en el Orden estatal, que no cuenta con la efectividad de las Leyes (el Estado no puede instar su cumplimiento, objetar su incumplimiento o castigarlo, ni invocarlo ante los Tribunales ordinarios), excepto si la confesión religiosa decide pactar con el Estado su sumisión en algunos aspectos de su ordenamiento interno al Derecho estatal⁸¹⁶. Por otra parte, fuera del ámbito de lo estrictamente religioso, como Derecho estatutario, la normativa confesional se encuentra sometida a la ley estatal. Los derechos aludidos en el artículo 6.1.º L.O.L.R. —tal y como Contreras y Celador ponen de manifiesto— «no son ilimitados» y el Estado tiene como función la de hacer coexistir los derechos reconocidos por la L.O.L.R. a las confesiones religiosas, con los derechos y libertades que la Constitución garantiza, fundamentalmente, la libertad, la igualdad y la no discriminación⁸¹⁷.

⁸¹⁶ Una de las posibilidades es en materia laboral. J. M.^a CONTRERAS y O. CELADOR exponen que las confesiones religiosas pueden establecer, sin obligación alguna, el régimen de su personal laboral que realiza «actividades de carácter estrictamente confesionales» pactando un régimen contractual sometido al Derecho laboral, que en otras condiciones no podría ser aplicado; vid., estos autores en «Estatuto de laicidad y Acuerdos...», op. cit., p. 24.

⁸¹⁷ *Ibidem*.

4.3. La participación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa:

Hay varias formas de participación para las confesiones religiosas pero vamos a centrarnos fundamentalmente en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (C.A.L.R.). La C.A.L.R. tiene por finalidad, precisamente, además del estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa; la preparación y dictamen de Acuerdos y Convenios de cooperación (que podremos analizar posteriormente).

La C.A.L.R. es un órgano asesor, en materia de libertad religiosa, del Ministro de Justicia. Por lo tanto, depende del Ministerio de Justicia, y está integrado por 21 miembros —siete de ellos representan a los distintos Ministerios con competencias de este tipo, siete son expertos y siete son miembros que representan a las Iglesias o Confesiones con «notorio arraigo» en España (artículo 8 LOLR)—, nombrados por el Ministro de Justicia de forma discrecional.

El «notorio arraigo» es un requisito exigible para poder participar en la C.A.L.R. que, sin embargo, no ha sido descrito por la L.O.L.R. Algún autor le atribuye la condición de «valor secuencial indiciario para delinear los contornos de una confesión»⁸¹⁸. Sin embargo, la connotación que aporta este valor, identificable con la posición de la Iglesia católica en España, constituye realmente un claro ejemplo sociológico del predominio de esta Iglesia sobre cualquier otro colectivo religioso⁸¹⁹. Iglesia a la que se intentan equiparar el resto de las confesiones religiosas con notorio arraigo en España.

En la práctica, la L.O.L.R. «en vez de utilizar el notorio arraigo para fomentar la igualdad entre los grupos religiosos, éste ha servido para discriminar entre los grupos religiosos en función de su número de fieles y carácter geográfico»⁸²⁰. En su caso, la C.A.L.R. precisa el «notorio arraigo» como un concepto que debe ser analizado en cada

⁸¹⁸ AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución de 1978*, op. cit., p. 191.

⁸¹⁹ De hecho, se llega a considerar que «es la Iglesia Católica de notorio arraigo en España (artículo 16.3.º C.E.) un ejemplo de trato específico», mientras que la legislación eclesiástica atribuye un contenido amplio e indiferenciado a la expresión *entidades religiosas*; vid. LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones y Entidades religiosas», op. cit., p. 2.

⁸²⁰ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.ª, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad...», op. cit., p. 25.

caso, aunque esta Comisión fije unos criterios interpretativos a efectos de poder identificarlo, que permita pactar con las confesiones que lo posean. Estos criterios son el «número de miembros» y una «organización adecuada» reconocible de la confesión religiosa; y, el «ámbito» de la entidad en cuanto «ámbito de extensión temporal o arraigo histórico». Además, el «interés general de la sociedad española» es también un factor que prima a la hora de establecer pactos o acuerdos con las confesiones religiosas⁸²¹. El informe de la C.A.L.R. es preceptivo y previo a la firma de los acuerdos o convenios de cooperación a que se refiere el artículo 7.1.º de la L.O.L.R.⁸²²:

«El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por ley de las Cortes Generales».

El artículo 8 L.O.L.R. establece la vía de la C.A.L.R. como forma de cooperación con todas las confesiones religiosas. Éstas deben cumplir además, conforme al artículo 7.1.º L.O.L.R. (en desarrollo de los artículos 9.2.º y 16.3.º C.E. que exigen la cooperación de los poderes públicos), con la pertinente inscripción registral en el Registro de Entidades Religiosas.

4.4. Los Acuerdos y Convenios de cooperación:

Los Acuerdos y convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el R.E.R. (artículo 7.2.º L.O.L.R.) se originan como un Derecho especial, compatible con el desarrollo del artículo 16 de la Constitución, es decir, con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Según el artículo 7.2.º:

«2. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

⁸²¹ Vid. OLMOS ORTEGA, M.^a E., «Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las Confesiones religiosas», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en Memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Madrid, 1989, pp. 358-9.

⁸²² También en los expedientes de inscripción y cancelación en el R.E.R., a petición del Ministro de Justicia.

La naturaleza jurídica de los Acuerdos es la de los acuerdos o convenios de Derecho Internacional, lo que les equipara a tratados internacionales, y otros son aprobados por ley ordinaria. Sin embargo, ambas modalidades se insertan en el ámbito del Derecho Público interno⁸²³, aunque se distingan por sus propios matices.

Estas características específicas son:

1.º Los Acuerdos suscritos formalmente con la Santa Sede en 1979, tienen naturaleza de tratado internacional⁸²⁴, puesto que ésta es persona jurídica de carácter internacional; y sólo pueden ser «derogados, modificados o suspendidos» en la forma que prevén los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional (artículo 96.2.º en relación con el 94 C.E.). Estos acuerdos afectan a derechos fundamentales y exigen la previa autorización de las Cortes Generales y su ratificación por el Jefe del Estado⁸²⁵.

Los Acuerdos con la Iglesia tienen, además, carácter bilateral. Por lo que, tanto la interpretación de su contenido, como su ejecución (que puede necesitar de desarrollo normativo interno a través de ley, decreto u orden ministerial), requieren del consenso previo de ambas partes. Entre los derechos garantizados, se reconocen la personalidad y la autonomía de la Iglesia, su potestad y régimen sobre asuntos jurídicos, económicos, enseñanza y culturales, y la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el servicio militar de clérigos y religiosos⁸²⁶.

Otros acuerdos menores o parciales entre la Conferencia Episcopal y el Gobierno o las autoridades locales, se encuentran dentro del marco de los Acuerdos básicos o fundamentales. Las cuestiones que resuelven son específicas, y están al margen de la negociación y su posible revisión bajo las garantías que el Derecho Internacional

⁸²³ SERRANO, C., «Los Acuerdos del Estado español con las Confesiones no católicas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988, p. 102.

⁸²⁴ «No son tales, ya que son excluidos de la aplicación del Convenio de Viena de 1969 por el artículo 6 [...]. Estos acuerdos carecen de la cobertura de una auténtica protección jurisdiccional [...]. Por otro lado, no proporcionan ninguna protección jurisdiccional especial al derecho individual de libertad de conciencia de los ciudadanos [...], siempre asegurada en un Estado democrático [...], tanto por la jurisdicción interna, incluido el TC, como por la posibilidad de recurrir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dado que España ha ratificado el Convenio de Roma, cosa que en cambio no ha hecho, [...] la Santa Sede», LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 342-3.

⁸²⁵ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (2.ª ed.), op. cit., pp. 341.

⁸²⁶ *Ibidem*.

establece para los tratados internacionales⁸²⁷. En el caso de las Comunidades Autónomas, al tratarse el Acuerdo de una norma con carácter de tratado internacional, y ser las relaciones internacionales una materia exclusiva del Estado, aquéllas sólo son competentes en materia de ejecución y, en su caso gestión, únicamente respecto de las materias que se contemplan en sus propios Estatutos, en el marco del artículo 148 o en el del artículo 149.1.º C.E., y concretamente sólo de las que le son atribuidas o transferidas.

La relación de las demás confesiones con el Derecho autonómico viene, de la misma manera, determinada por el principio de competencia que prevalece sobre el de especialidad; de este modo, estaríamos ante «normas de mero Derecho público interno, aprobadas por una ley que es la que les atribuye eficacia vinculante *erga omnes*»⁸²⁸ o «ley interna de carácter especial, o mejor, de Derecho singular»⁸²⁹.

2.º Los Acuerdos con el resto de confesiones son firmados por el Ministro de Justicia en nombre del gobierno. No requieren, sin embargo, aprobación previa de las Cortes, sino posterior porque son ley ordinaria. Su contenido induce a pensar en las diferencias existentes entre la Iglesia católica y estas confesiones religiosas, denominadas «confesiones minoritarias». El desarrollo y ejecución de sus preceptos se materializan en preceptos dictados por el Gobierno. La Disposición Final Única de cualquiera de los tres Acuerdos de cooperación (Leyes 24, 25 y 26, de 10 de noviembre de 1992), firmados por el Estado con las confesiones religiosas mayoritarias en España (F.E.R.E.D.E., F.C.I., y C.I.E.), faculta al Gobierno para que «a propuesta del Ministro de Justicia; y, en su caso, conjuntamente con los Ministros competentes por razón de la materia, dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto

⁸²⁷ MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones...*, op. cit., pp. 40 y ss.; Igual que ocurre con la nulidad y la terminación, las causas de suspensión de un tratado internacional tienen carácter de *numerus clausus*, ya que sólo puede tener lugar por aplicación de las disposiciones del propio tratado o de las que establece la Convención de Viena de 1969 (artículo 42). La determinación de si un tratado es nulo, ha finalizado o está suspendido en virtud de las causas que esta Convención establece (por voluntad de las partes; celebración de un tratado posterior entre ellas que verse sobre la misma materia; violación grave del tratado; imposibilidad de su cumplimiento; y cambio fundamental de las circunstancias), no puede quedar al arbitrio de la parte interesada (artículos 65 y 66 Conv. de Viena 1969, y 33 Carta de las Naciones Unidas); vid. PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, (4.ª ed.), Tecnos, Madrid, 1992, pp. 153-6.

⁸²⁸ Su naturaleza jurídica y fuerza vinculante *erga omnes* radica «en ser instrumentos de la valoración positiva por parte del Estado del derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos, así como de la personalización de la relación»; vid. SERRANO, C., «Los Acuerdos del Estado...», op. cit., p. 102.

⁸²⁹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (2.ª ed.), op. cit., p. 345.

en el presente Acuerdo». Asimismo, la D. A. Tercera establece que la posibilidad de constituir una «Comisión Mixta Paritaria con representación de la Administración del Estado y de la [...]»⁸³⁰ para la aplicación y seguimiento del presente Acuerdo». La posibilidad contemplada para estas confesiones religiosas excluye el principio de bilateralidad. El Estado parte de la idea de eludir la posibilidad de convertir a las confesiones religiosas en colegisladoras de hecho.

5. La personalidad jurídica y los fines religiosos:

5.1. Consideraciones iniciales:

La adquisición de la personalidad jurídica civil, consecuencia inmediata de la inscripción registral en el R.E.R., reporta a las entidades religiosas inscritas el logro de los beneficios que el artículo 6 L.O.L.R. establece (plena autonomía, capacidad autoorganizativa y de normación interna, que incluye establecer cláusulas de salvaguarda); y la posibilidad de participar en la C.A.L.R., en el caso de que aquéllas gocen de «notorio arraigo» (artículo 8 L.O.L.R.).

Sin embargo, partimos de la idea de que la personalidad no es una concesión estatal sino un «acto de declaración o de reconocimiento». En el primero de los casos la declaración o no declaración estará en función del control *a posteriori* realizado sobre las entidades (R.G.A.); y, en el segundo, habrá reconocimiento o no a partir de un control *a priori* (R.E.R.), por parte de la Administración⁸³¹. Esto quiere decir, en primer lugar, que no se excluye ninguna posibilidad de acceso a la personalidad por parte de las entidades que así lo deciden. Lo contrario sería discriminatorio e ilegal. Además de entenderse, que los derechos no pueden ser, en cuanto fundamentales, constitutivos de privilegio registral alguno o que su logro no puede estar condicionado a tal inscripción, aún en el supuesto de que se le reconozca a ésta un efecto constitutivo⁸³². Y en segundo lugar, este planteamiento enlaza con la cuestión de la intervención administrativa en el

⁸³⁰ Federación o Comisión (de confesión religiosa) que corresponda.

⁸³¹ La Administración reconoce la especialidad en virtud de la «autocalificación y buena fe» de las entidades (presunción *iuris tantum*), «limitándose a ejercer un control *a posteriori*, o bien optar por un control *a priori*»; vid. LLAMAZARES CALZADILLA, M.^a C., «Personalidad jurídica de las confesiones religiosas...», op. cit., p. 7.

⁸³² Vid. F. J. 2.º, en Sentencia de 2 de noviembre de 1987, del Tribunal Supremo.

procedimiento de inscripción registral y el límite de sus facultades. La potestad de la Administración tiene una naturaleza reglada y no discrecional, de la que son destacables: 1.º La verificación formal del cumplimiento de los requisitos legalmente predeterminados; 2.º El carácter reglado del acto administrativo; y 3.º El carácter positivo del silencio administrativo⁸³³.

En palabras de Castro Jover, la sospecha de ilegalidad (respecto de una entidad religiosa) sería «motivo suficiente para suspender la inscripción e iniciar los trámites procesales oportunos para dilucidar acerca de su vulneración de la legalidad vigente»⁸³⁴. Si bien es preciso también no desconocer que determinadas actitudes por parte de la Administración ante las entidades religiosas parecen adolecer de inconstitucionalidad, por su transgresión del principio de legalidad. Entre estas actitudes, pueden destacarse aquellas en las que la Administración se extralimita en el uso de sus potestades:

1.º La instauración «vía reglamentaria» de estrictos requisitos adicionales de acceso al R.E.R. sin correlato en la L.O.L.R.: se refiere a la obtención del certificado de fines religiosos, expedido por órgano superior jerárquico de la Confesión a que se adscribe la asociación, tratándose de una entidad ajena al Estado; y también en lo tocante a la sumisión al principio de reserva de ley de la regulación del ejercicio de derechos y libertades fundamentales (artículo 53.1.º C.E.). Pues, las regulaciones limitativas no pueden quedar al arbitrio de los reglamentos, en virtud del principio general de «libertad» (artículo 1.1.º C.E.) y del «principio de legalidad» (artículos 93 y 103.1.º C.E.) que impide a la Administración dictar normas sin habilitación.

2.º La reiterada calificación material que realiza el encargado del R.E.R., adoptando cautelas limitadoras del ejercicio de un derecho fundamental (asociacionismo religioso), carente de fundamento legal y constitucional a la luz del artículo 22 C.E. y de la L.O.L.R., y en base a una interpretación restrictiva del artículo 4.2.º del Reglamento del Registro⁸³⁵.

⁸³³ POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o libertades públicas?*, op. cit., pp. 208-9.

⁸³⁴ CASTRO JOVER, A., «Apuntes críticos acerca de la denegación de inscripción por carecer de la finalidad religiosa legalmente establecida», en vol. col. *Estudios en Homenaje al prof. Martínez Valls*, vol. I, Murcia, 2000, p. 97.

⁸³⁵ El artículo 4.2.º del R.D. 142/1981, de 9 de enero, deniega la inscripción cuando no se cumplan los requisitos del artículo 3 de este mismo Reglamento, ya expuesto en el presente trabajo.

Por otra parte, de entre los datos requeridos para la inscripción registral por el artículo 3.2.ºc. de R. D. 142/1981, de 9 de enero, cabe detenerse en el de los «fines religiosos», es decir:

«Fines religiosos con respecto de los límites establecidos en el artículo segundo de la Ley Orgánica siete/mil novecientos ochenta, de cinco de julio, de Libertad Religiosa, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa. En el caso de las entidades asociativas religiosas a que hace referencia el apartado c) del artículo anterior⁸³⁶, el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del órgano superior en España de las respectivas Iglesia o Confesiones»

Existe una vinculación directa entre personalidad jurídica y fines religiosos en lo que respecta a una posible limitación del ejercicio del derecho de asociación religiosa. Los fines religiosos son requisitos exigibles legalmente previos al acceso del R.E.R., conforme el R.D. 142/1981, de 9 de enero (artículo 3.2.ºc., en relación con el artículo 2.c.), y los grupos que a él acceden se benefician del ejercicio del derecho de libertad religiosa en determinadas condiciones o bajo determinadas garantías legalmente previstas por la L.O.L.R. (artículos 6, 7 y 8), condicionando asimismo el hecho de la tenencia de la personalidad jurídica civil. Sin el cumplimiento de estos fines, no hay reconocimiento oficial, la entidad carece de personalidad jurídica y, por consiguiente, de la «legitimación» y «capacidad» suficientes como para poder actuar en el tráfico jurídico.

La L.O.L.R. está incorporando este sentido en su artículo 5.1.º, cuando afirma que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia» (en conexión con los artículos 1 y 2 del citado Real Decreto, y el artículo 1 del A.A.J.).

En su segundo párrafo, el artículo 5 L.O.L.R exige entre los elementos requeridos para la inscripción, practicada en virtud de solicitud, la *expresión de sus fines religiosos*. Esta solicitud va acompañada de documento fehaciente en el que conste su fundación o establecimiento en España.

⁸³⁶ Artículo 2. c) R.D. 142/1981, de 9 de enero. «Las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones».

El R. D. 142/1981 prevé que en el caso de las Entidades asociativas religiosas, constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones (artículo 2.c.), el cumplimiento del requisito de los *fines religiosos* del ente «deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del Órgano Superior en España de las respectivas Iglesias y Confesiones» (artículo 3.2.º c).

En torno a estos fines, y teniendo en cuenta la funcionalidad jurídica de los mismos respecto de la adquisición de personalidad, se cuestionan algunas situaciones que están exigiendo de una revisión conjunta de Iglesia y Estado, de los Acuerdos suscritos entre ambos:

1.º En lo que concierne a potestades administrativas, actualmente se asiste a una extralimitación de los requisitos exigidos por el Registro de Entidades Religiosas que puede desembocar en arbitrariedad por parte de la Administración⁸³⁷.

2.º Se está dejando al arbitrio del Estado la valoración como «actividades religiosas» de aquello que tendría que ser conceptuado como «fines religiosos», y esto menoscaba el principio de laicidad predicable de aquél.

Por un lado, se vulnera el principio de jerarquía normativa al violar lo acordado entre Estado e Iglesia; es decir, la función de la autoridad estatal consiste, únicamente, en el control del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación acordada (vinculación con la Iglesia y, por tanto, «fines religiosos»), por parte de los entes eclesiásticos que quieran acceder al Registro de Entidades Religiosas.

Por otro lado, la denegación registral de la que es objeto los titulares del derecho de la libertad de conciencia está privando de protección a estas entidades, sometiéndolas al control unilateral del Estado, si hablamos de una manifestación colectiva del derecho.

La perspectiva utilizada por García-Hervás y Garcimartín Montero, es la de interpretar el concepto «fines religiosos» desde la práctica administrativa y judicial española. Los autores ponen de manifiesto la confusión que tiene lugar actualmente en

⁸³⁷ Vid., sobre este tema, POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o libertades públicas?*, op. cit., pp. 208 y ss.

el seno de la Dirección General de Asuntos Religiosos, entre fines y actividades, al entender «que una entidad de la Iglesia tiene fines religiosos sólo cuando lleva a cabo actividades religiosas»⁸³⁸. La Dirección General de Asuntos Religiosos los denomina inexactamente como «fines religiosos» y «no religiosos», basándose en las actividades y sin tener en cuenta la calificación de fines religiosos que la autoridad eclesiástica ya ha constatado previamente. Rechaza, por tanto, calificar el ente como eclesiástico, si tiene por objeto otro tipo de actividades que no son las que a su juicio considera, y deniega su acceso al Registro de Entidades Religiosas al prescindir de ellos en su calificación civil⁸³⁹.

En esta línea, una de las sentencias que esgrimen como desacertada, es la Sentencia de 1 de marzo de 1994 del Tribunal Supremo. En sus considerandos se está confundiendo fines con actividades, además de tratarse de una resolución restrictiva al impedir la inscripción a numerosos entes eclesiásticos [desestima la apelación interpuesta por una institución de la Iglesia («Patronato Social Escolar de Obreras»), dedicada a la enseñanza o Centro Docente de la Iglesia Católica]. Esta Sentencia dictamina que sólo pueden acceder al Registro de Entidades Religiosas los entes de la Iglesia católica que tienen personalidad canónicamente reconocida y que, además, realizan una «actividad religiosa» que pueda incluirse dentro de las que el Estado considera como «religiosas».

Castro Jover también plantea, en un breve apunte crítico, la problemática que se cierne sobre las entidades a las que se les deniega el derecho a la inscripción, por carecer de la «finalidad religiosa legalmente establecida». La autora concluye, a propósito del análisis jurisprudencial de los fines en la Sentencia de 25 de junio de 1990 del Tribunal Supremo, que en el primero de los supuestos el Tribunal está considerando que la «finalidad religiosa» de la entidad (Iglesia de la Cienciología) no es digna de amparo⁸⁴⁰.

⁸³⁸ Vid. «La interpretación del concepto «fines religiosos» en la práctica administrativa y judicial española», en MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La libertad religiosa...*, op. cit., pp. 497-508, principalmente, p. 504; en el mismo sentido, ROCA, M.^a J., «Aproximación al concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV, 1998, p. 457; de esta misma autora, ROCA, M.^a J., «Aproximación al concepto de fines religiosos», *Revista de Administración Pública*, n.º 132, septiembre-diciembre, 1993.

⁸³⁹ Vid., en «La interpretación del concepto...», *Ibidem*.

⁸⁴⁰ Recordemos que la Dirección General de Asuntos Religiosos entiende que para apreciar la finalidad religiosa de un ente, ha de apreciarse que existe una organización (estabilidad y permanencia), un cuerpo

En este caso, y en base a la apreciación que realiza el Tribunal en su fundamento jurídico 2.º, ceñido a la negativa de inscripción de la entidad en el R.E.R., A. Castro Jover argumenta que «no tendría sentido que negándose su inscripción para evitar que funcione al amparo de la finalidad religiosa, pudiera actuar, siguiendo la lógica del T.S., con finalidad religiosa como asociación sin ánimo de lucro»⁸⁴¹.

Como hemos podido ver hasta aquí la relación existente entre «personalidad» y «fines» nos lleva, en un primer momento, a calificar de forma previa la naturaleza de la adquisición de la personalidad. La personalidad es un acto de declaración o reconocimiento al que tienen derecho todos los grupos religiosos, por encima de cualquier posible efecto constitutivo o cualquier exceso de potestad administrativa. Además, la función jurídica que cumplen los «fines» como requisitos legalmente exigibles de la inscripción registral, y respecto de la adquisición de la personalidad jurídica, se traduce en la posibilidad de acceder al ejercicio del derecho de libertad religiosa en su manifestación colectiva, con todas las garantías que contempla la L.O.L.R., o en su limitación. Por esta razón se hace necesario tener un concepto básico de lo que se entiende por «fines religiosos».

5.2. La delimitación de los fines religiosos:

La compleja tarea de aclarar conceptos jurídicos indeterminados como en el caso concreto de la interpretación del concepto «fines religiosos», nos lleva a querer saber qué nos ofrece el legislador en la vía de la precisión del concepto «confesión» en relación con lo «religioso». La razón de esta búsqueda radica en desgranar el motivo en virtud del cual los fines religiosos son un componente esencial que determina que las entidades religiosas puedan lograr un concreto *status*, en cuanto son requisitos exigibles para poder acceder al Registro que, precisamente, concede dicha situación de privilegio.

Por una parte, podemos decir de antemano que, la Sentencia de 15 de febrero de 2001, del Tribunal Constitucional, resulta reveladora a la vista de su aportación sobre el tema de los «fines religiosos», pues, por un lado, consigue adentrarse en su F. J. 10.º en

dogmático o credo y un rito o culto como vínculo de comunicación entre el hombre y el Ser trascendente; vid., CASTRO JOVER, A., «Apuntes críticos acerca de...», op. cit., pp. 93-7.

⁸⁴¹ *Ibidem*, p. 95.

el análisis de los distintos fundamentos aducidos por la Administración para denegar la inscripción solicitada por la Iglesia de la Unificación, siendo uno de los núcleos de sus razones «la apreciada ausencia del necesario componente religioso que se estima imprescindible para su inscripción».

En relación con esta razón, que en la resolución administrativa se alega para denegar la pretendida inscripción registral en el R.E.R., el Tribunal insiste en lo siguiente:

«[L]a Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el art. 3.2 LOLR»⁸⁴².

Es, por tanto, constatable que a la autoridad responsable del Registro le corresponde, únicamente, la función de comprobación. Comprobar concretamente, que la entidad reúne los requisitos exigidos para su inscripción, que, a tenor de la sentencia se resumen en: un conjunto orgánico de creencias propias; un culto específico y definido; y una feligresía y lugar de celebración del culto⁸⁴³.

Y, por otro lado, esta sentencia nos descubre el mentís, o responde a nuestro planteamiento inicial de conocer los beneficios del Registro para determinadas entidades con fines religiosos. La inscripción que solicita la Iglesia de la Unificación es, según el Abogado del Estado, «una inscripción que haga posible una actividad prestacional del Estado favoreciendo a la asociación religiosa con ciertos beneficios —algunos de carácter económico— previstos en normas de fomento»⁸⁴⁴. En el escrito de alegaciones de este órgano se constata que «en lo que se diferencian uno (R.G.A.) y otro (R.E.R.) Registro es en los contenidos aparejados respectivamente a los mismos», prosiguiendo, que la idea de la citada Iglesia no es su inscripción a los meros efectos de publicidad:

«[S]ino que pretendieron su inscripción en el Registro especial de Entidades Religiosas, cuyo fin no es sólo conferir personalidad jurídica a las entidades en él

⁸⁴² Vid. F.J.10.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional.

⁸⁴³ Vid. F.J.3.º, en *Ibidem*.

⁸⁴⁴ Vid. Antecedente de hecho 8.º, en *Ibidem*.

inscritas, sino otorgar ciertos beneficios económicos e incluso la posibilidad de celebrar acuerdos de cooperación con el Estado»⁸⁴⁵.

La postura del Abogado del Estado reflejada en los Antecedentes de hecho, es, según confirma el Tribunal en el F.J.6.º de esta misma sentencia, una postura reduccionista en torno al Registro público, porque:

«[...], en efecto, la inscripción sólo tiene por objeto permitir que ciertas comunidades o *confesiones religiosas* puedan gozar de un estatuto legal diferenciado que les faculte para celebrar acuerdos o convenios de cooperación con el Estado (art. 7.2 LOLR), además de la posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa instaurada por el art. 8 de la LOLR, de tal manera que el Registro de Entidades *Religiosas* operaría como un instrumento de ordenación, al servicio del mandato que el art. 16.3 de la Constitución dirige a los poderes públicos, en el sentido de que «tendrán en cuenta las creencias *religiosas* de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás *confesiones*»⁸⁴⁶.

Este Registro no extiende su ámbito, de forma indiscriminada, a cualquier comunidad o grupo organizado de naturaleza religiosa, pues la previsión del artículo 16.3.º C.E. impone a los poderes públicos un mandato de cooperación con aquellas confesiones inscritas que, en virtud de su ámbito y número de creyentes, hayan alcanzado notorio arraigo en España. Y es a partir de el momento de la inscripción, cuando la entidad se ve afectada por los efectos jurídicos diversos que el Registro produce, que no parecen vulnerar el ejercicio del derecho a la libertad de creencias y de culto en el caso de que aquélla sea denegada, pero que tampoco evitan que determinadas entidades puedan acceder a un:

«específico *status* de entidad religiosa que [...] no se limita al [...] ámbito interno, sino que se proyecta también en una vertiente externa, en el sentido de que las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad inscrita, se vean facilitadas, de tal manera que se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase».

⁸⁴⁵ Vid. *Ibidem*.

⁸⁴⁶ Vid. F. J. 6.º, en *ibidem*. Las palabras en negrita del texto original de la sentencia han sido sustituidas, aquí, por palabras en cursiva.

En definitiva, las confesiones o comunidades inscritas gozan de una especial protección jurídica (penal: artículos 522 y 523 C.P.⁸⁴⁷; civil: artículo 59 y 60 C.C.⁸⁴⁸) de la que no pueden beneficiarse aquellas otras que tras pretender acceder al Registro, ven su solicitud denegada. De tal forma que, se entiende en la sentencia que esta denegación no vulnera el derecho a la libertad religiosa ni el derecho de asociación «porque pueden ejercerse por otros cauces»; pero, esos cauces son los que nos remiten al artículo 22.3.º C.E. y, por tanto, a las normas de Derecho común.

Por otra parte, centrándonos en la delimitación de los fines religiosos, vemos que la L.O.L.R. excluye, de forma genérica, de su ámbito de protección «las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos y espiritualistas u otros fines análogos a los religiosos» (artículo 3.2.º L.O.L.R.). Este planteamiento, del que la citada sentencia se hace eco en los Antecedentes de hecho, es descrito por el Ministerio Fiscal como un catálogo de exclusiones, a la vez que le sirve para argumentar que:

«[S]i uno de esos elementos esenciales para la inscripción son los «fines religiosos» —lo que diferencia al derecho de asociación religiosa del genérico derecho de asociación— no parece contrario a los arts. 16 y 22 CE la existencia de una facultad de calificación que permita comprobar que los estatutos de la entidad establecen unos auténticos fines religiosos y no de otra índole»⁸⁴⁹.

Y, además, como ya ha podido verse (artículo 3.2.ºc. en relación con artículo 2.c. R.D. 142/1981), se valoran los fines estrictamente religiosos para poder acceder al R.E.R.

⁸⁴⁷ El artículo 522 C.P. tutela con carácter general al miembro/s de una confesión religiosa, como sujeto individual, frente a «los que por medio de violencia, intimidación, fuerza o cualquier otro apremio ilegítimo impidan... practicar los actos propios de las creencias que profesen, o asistir a los mismos»; el artículo 523 C.P. dispone una protección específica y agravada frente a quien «con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho, impidiere, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las *confesiones religiosas* inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia [...]».

⁸⁴⁸ Respecto de la regulación de la celebración del matrimonio en forma religiosa, el artículo 59 C.C. dispone que «el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado, o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste»; atribuyendo, según el artículo 60 C.C., así al matrimonio celebrado «en cualquiera de las formas religiosas previstas en el artículo anterior» los oportunos efectos civiles.

⁸⁴⁹ Vid. Antecedente de hecho 7.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional.

Pues bien, la dirección de nuestro análisis apunta en este último sentido, puesto que los Acuerdos de 3 de enero de 1979⁸⁵⁰ con la Santa Sede y las Leyes de Acuerdos de Cooperación de 1992 con el resto de las confesiones religiosas nos ofrecen un paso más en la definición de entidades con fines exclusivamente religiosos y no religiosos.

El artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos (A.A.E) contempla como fines, respecto del derecho a la exención de determinados impuestos: el culto, la sustentación del clero, el sagrado apostolado y el ejercicio de la caridad⁸⁵¹. Su artículo V distingue las «actividades religiosas» de las «benéfico-docentes, hospitalarias o de beneficencia social». Sin embargo, el concepto de «culto» no es precisado.

El artículo I.1 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos (A.A.J.), reconoce el ejercicio de «misión apostólica» de la Iglesia católica y garantiza «el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias», especialmente «las de culto, jurisdicción y magisterio». Este primer precepto prevé también la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y la adquisición de la personalidad jurídica.

Las normas que afectan a las asociaciones católicas inscritas con fines religiosos van a ser, fundamentalmente: 1.º La Resolución de 11 de marzo de 1982, sobre Inscripción de Entidades de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas (R.I.E.I.C.) [dictada en aplicación del R.D. 142/1981; y del artículo 1 del A.A.J.]; 2.º El Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero (regulación específica para las Fundaciones de la Iglesia Católica)⁸⁵². Asimismo, cabe tener presentes los artículos 38 del Código civil; 5.1.º y 2.º de la Ley Orgánica 7/1980; y, 1.2.º, 3.º y 7.2.º del Reglamento del Registro de Entidades Religiosas.

Por otra parte, el artículo 1.4.º del A.A.J. se está remitiendo a sus propias Disposiciones Transitorias primera y segunda, a la hora de incidir en: 1.º La obligación

⁸⁵⁰ B.O.E. n.º 300, de 15 de diciembre.

⁸⁵¹ Vid. Real Decreto 765/1995, de 5 de mayo (B.O.E. de 24 de mayo), por el que se regulan determinadas cuestiones del régimen de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

⁸⁵² MARTÍN, M.ª M., *Las fundaciones religiosas en el Derecho español. Especial referencia al Derecho autonómico*, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, 1995; vid. Ley Orgánica 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (B.O.E. n.º 310, de 27 de diciembre); vid. «el Derecho común (Ley de Fundaciones) funciona como derecho supletorio del especial, siempre que no esté en contradicción con él», LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, (1.ª ed.), op. cit., p. 429.

registral de las entidades, en el caso de tener personalidad jurídica reconocida por el Estado; y 2.º La necesidad de justificar ésta, a través del pertinente certificado registral, transcurridos tres años desde la entrada en vigor del Acuerdo.

Excepto para el caso de que se originen entidades futuras, como veremos, la personalidad jurídico-canónica es un presupuesto de la personalidad civil. Conforme al Derecho canónico, existen dos maneras de adquirir la personalidad jurídica: por la prescripción del Derecho (divino o humano) y, por ley o por acto administrativo⁸⁵³.

Las entidades de la Iglesia católica tienen personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta se notifique a los órganos competentes del Estado, conforme al artículo I. 2, párrafo 1.º. Los requisitos son: tener personalidad canónica y notificar de su existencia al Ministerio de Justicia. El Ordenamiento estatal hace suyas las normas de constitución de las personas canónicas.

Las asociaciones constituidas para fines «exclusivamente religiosos» por las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, se regularán por las correspondientes Leyes específicas aplicables; mientras que las asociaciones con fines «no religiosos», se rigen por lo establecido en el Derecho común, tal y como se ha venido diciendo hasta ahora. Los tres elementos que aporta la Dirección General de Asuntos Religiosos (D.G.A.R.)⁸⁵⁴, esto es, la doctrina, el culto y los fines religiosos, son elementos ineludibles de la noción de lo «religioso»⁸⁵⁵ para que las entidades religiosas pertenecientes a una Iglesia, Comunidad o Confesión, puedan ser inscritas. Su interpretación se realiza en base a lo establecido en el artículo 5.1.º de la Ley Orgánica

⁸⁵³ La Iglesia católica, y la Santa Sede como su supremo órgano jerárquico, tienen personalidad jurídica canónica por disposición del Derecho divino que forma parte del Derecho canónico. Las Diócesis [...] y las entidades a ellas equiparadas (prelatura o abadía territorial, vicariato apostólico o prefectura apostólica), así como el cabildo, [...], y la conferencia episcopal, [...], tienen esa personalidad por el mero hecho de existir. Y lo mismo ocurre con las parroquias [...]. Es decir, adquieren su personalidad canónica por el mero hecho de existir, por prescripción del Derecho, divino o humano. Todas ellas son personas jurídicas públicas, desde el punto de vista del ordenamiento canónico»; vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., pp.466-7.

⁸⁵⁴ En calidad de órgano decisor sobre la resolución de los expedientes en materia religiosa de Entidades religiosas en el Registro de Entidades Religiosas; vid. Orden de 13 de diciembre de 1982, por la que se delegan determinadas atribuciones del Ministerio de Justicia en el Director General de Asuntos Religiosos (B.O.E. n.º 303, de 18 de diciembre).

⁸⁵⁵ Vid. Dirección General de Asuntos Religiosos, Resolución de 22 de diciembre de 1992 (B.O.E. n.º 32, de 6 de febrero de 1993), M.ª C. LLAMAZARES CALZADILLA, en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (1.ª ed.), op. cit., pp. 414-9.

7/1980, sobre el modo de adquirir la personalidad jurídica mediante su inscripción en el correspondiente Registro público (desarrollado por el artículo 2 del Real Decreto 142/1981, que establece entre las entidades inscribibles las «Entidades Asociativas Religiosas» y también «sus Federaciones»); y el artículo 5.2.º, sobre sus requisitos, entre ellos los «fines».

Lo anterior no le es aplicable a la Iglesia Católica y Conferencia Episcopal. Además, como ya se dijo al tratar el tema del régimen de excepciones a la inscripción registral, la Ley Orgánica prevé en su Disposición Transitoria primera que «el Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley». Este contenido está coincidiendo con los Institutos de vida consagrada (sus Provincias y Casa), Órdenes, Congregaciones, Asociaciones y Fundaciones con reconocida personalidad jurídica civil a la entrada en vigor del A.A.J. (artículo 1), que es norma anterior a la Ley Orgánica 7/1980.

Una excepción a esta situación la constituye el caso de las Órdenes, Congregaciones y otros Institutos de vida consagrada que, estando erigidos canónicamente en esta fecha, no tienen personalidad jurídica civil; así como, las Asociaciones, Fundaciones y las entidades que se erijan en el futuro por Autoridad Eclesiástica competente. En este último caso adquieren personalidad mediante su registro, previo cumplimiento de los requisitos exigidos (documento auténtico en el que conste: erección canónica, fines, datos identificativos, órganos representativos y sus facultades, régimen de funcionamiento).

La legislación canónica actúa como Derecho estatutario, en compatibilidad con el artículo 14 de la Constitución y el principio de laicidad del Estado. La Ley Orgánica 7/1980 establece en la citada D.T.1.^a, como ya veíamos, que «transcurridos tres años (desde su entrada en vigor) sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere» (en relación con el artículo 1.4 y D.T. 1.^a A.A.J.).

El Real Decreto 141/1981 establece para sus tres primeros años de vigencia (D.T. 1.^a), la posibilidad de solicitar la inscripción en cualquier momento, por parte de

aquellas Entidades religiosas que gozan de personalidad jurídica sin estar inscritas en Registro alguno. Sin embargo, decíamos también que se dispone que transcurridos estos tres primeros años desde la entrada en vigor de este Reglamento, la personalidad jurídica sólo es acreditable mediante el *certificado correspondiente* a hallarse inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (en consonancia con el artículo 1 y la D.T. 1.^a A.A.J.).

En este mismo sentido, los Acuerdos con otras Confesiones han prosperado incidiendo sobre la misma materia u obligatoriedad de «la certificación de fines religiosos» (artículo 3.2 c) R.D. 142/1981), para la inscripción de las entidades asociativas religiosas que se constituyan de acuerdo con el ordenamiento de las distintas Confesiones ya inscritas en el R.E.R.; «expedida o visada por el órgano competente».

En las Iglesias evangélicas, podrá ser expedida por la Comisión Permanente de la F.E.R.E.D.E. (artículo 1.3.º Ley 24/1992, de 10 de noviembre). En las Comunidades Israelitas, podrá ser expedida por la Secretaría General de la Federación de Comunidades Israelitas en España (artículo 1.3.º Ley 25/1992, de 10 de noviembre). Y en las Comunidades Islámicas, podrá ser expedida por la Federación a que pertenezcan, con la conformidad de la «Comisión Islámica de España», o por ésta si no formaran parte de ninguna Federación (artículo 1.3.º Ley 26/1992, de 10 de noviembre).

En los Acuerdos se prevé la definición legal de «funciones religiosas» de culto, asistencia o formación religiosa. El Acuerdo con los protestantes da a conocer lo que a efectos legales se consideran funciones de culto o asistencia religiosa; mientras que, los Acuerdos con musulmanes y judíos, remiten a las propias confesiones religiosas para que lo autodefinan (dentro del ámbito de la Ley Orgánica 7/1980).

Para finalizar, cabe subrayar, que la Administración está habilitada para la comprobación y la constatación de los fines religiosos, y que la carga de la prueba recae sobre ella y no sobre la confesión religiosa. Esta comprobación ha de realizarse sobre la base de los datos reflejados en los documentos que los solicitantes de la inscripción presentan al Registro, una vez atendidos sus estatutos, sus objetivos y sus fines. Y, además, en caso de denegar el acceso de la entidad a la inscripción registral, la

Administración está obligada a indicar el Registro al que ha de dirigirse para proceder a ella⁸⁵⁶.

Para concluir, decir únicamente que, en este mismo sentido, se manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, persistiendo, como se ha dicho ya, en la idea de que «la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso [...] sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetos y fines, no son entidades excluidas por el artículo 3.2.º L.O.L.R.» (F. J. 10.º).

5.3. Los Efectos inmediatos del reconocimiento de la personalidad jurídica:

El artículo 38 del Código civil establece que «las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o penales conforme a las leyes y reglas de su constitución». A esto se le añade que «la Iglesia se registrará en este punto por lo concordado entre ambas potestades (A.A.J. de 3 de enero de 1979), y los establecimientos de instrucción y beneficencia por lo que dispongan las leyes especiales».

5.3.1. La capacidad jurídica civil:

La capacidad jurídica puede considerarse un efecto de la personificación. En la adquisición de la personalidad jurídica civil va implícita la adquisición de capacidad de obrar. Ya se vio con anterioridad cómo se expresan, en este sentido, la D.T. 1.ª L.O.L.R., y los artículos 1.4.º y D.T. 1.ª del A.A.J., reconociendo y relacionando ambos conceptos, y prescribiendo el deber de inscribirse en el correspondiente Registro. Las normas civiles son las que delimitan el ámbito y contenido de la capacidad de obrar, sin embargo, hay que tener en cuenta además que a ello también contribuyen, por una lado, la naturaleza y especialidad de cada entidad, y por otro los Acuerdos realizados con el Estado.

De lo contemplado en el A.A.J. se deducen las diferentes capacidades de que están dotadas las entidades: 1.º Las «entidades orgánicas» tienen capacidad de Derecho

⁸⁵⁶ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad...II*, op. cit., p. 455.

privado en el orden civil con igual eficacia que la establecida en la legislación canónica; 2.º Los «institutos de vida consagrada», una capacidad civilmente reconocida como derecho estatutario coincidente con el que establecen las leyes canónicas para regir los mismos; 3.º La capacidad de las «demás entidades» está en función de lo que el Ordenamiento jurídico reconoce que establece el orden interno estatutario, con los límites legales pertinentes; 4.º En lo que respecta a las «fundaciones», su capacidad está en función de sus reglas institucionales previa aprobación por disposición administrativa si fuera requisito necesario.

El *Corpus Iuris Canonici* (C.I.C.) de 1984, establecía una distinción, en su cán. 116, entre «personas jurídicas públicas» y «personas jurídicas privadas». Ambas tienen en común la obligación de inscribir sus Estatutos en el Registro de Entidades Religiosas. Las primeras actúan en nombre de la Iglesia en función del bien público, son constituidas por la autoridad eclesiástica competente y adquieren la personalidad por disposición del Derecho o por decreto expreso. Las segundas, adquieren personalidad mediante la atribución expresa por el decreto de su constitución.

Esta segunda categoría engloba al resto de las personas y sus representantes son los determinados estatutariamente, a diferencia de las de carácter público cuyos representantes no sólo pueden ser concretados de esta forma, sino que también es posible que se les reconozca competencia por el Derecho universal o particular. En este sentido, se remite al Derecho canónico como Derecho estatutario para delimitar la extensión y los límites de la capacidad de obrar. Esta configuración equivale a una remisión material o recepticia que hace prevalecer el Derecho especial sobre el común, que es a su tiempo supletorio de aquél. Las normas de Derecho canónico respecto de la capacidad, adquieren eficacia civil, rigiendo como ordenamiento derivado del estatal⁸⁵⁷.

5.3.2. El Régimen fiscal y tributario:

En aras del ejercicio de los derechos fundamentales (libertad de conciencia y derecho de asociación) que es nuestro núcleo básico de análisis, es imprescindible

⁸⁵⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, (1.ª ed.) op. cit., pp. 453-4; GARCIMARTÍN MONTERO, M.ª C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos en el Derecho español*, CEDECS ED., Barcelona, 2000, pp. 104 y ss.

dotarse y disponer de «medios materiales y financieros así como ser titulares de derechos y obligaciones para la consecución de sus fines. Esta necesidad ha cristalizado en el reconocimiento estatal de las confesiones religiosas como personas jurídicas, lo que otorga a estos grupos capacidad jurídica y de obrar en el ámbito jurídico»⁸⁵⁸. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, como cualquier otra asociación que acredite, entre otros motivos legales, no tener ánimo de lucro, gozan de un tratamiento específico.

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa establece en su artículo 7.2.º que:

«En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

El legislador opta por esta vía sin estar obligado a ello, y lo hace basándose en criterios prestacionales a los que el Estado no puede responder. Las entidades religiosas, en función de sus fines de carácter asistencial, benéfico, etc., atenúan necesidades y cubren servicios que el Estado pretende seguir promocionando, por lo tanto, es injustificado que grave a estos colectivos. Como también resulta injustificado que el Estado pueda someter la contribución de estos grupos al desarrollo de actividades que ayudan a ejercitar la libertad de conciencia (artículo 9.2.º), al pago de impuestos⁸⁵⁹. Así, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, contempla «exenciones fiscales» para este tipo de entidades, ante el incremento de la participación privada. Los sujetos de la citada Ley son las fundaciones, las asociaciones declaradas de utilidad pública y otras entidades sin fines lucrativos, que persigan fines de interés general. El interés público se traduce en beneficios dirigidos a la sociedad en general, y no sólo en el beneficio de los miembros integrantes de la asociación.

La finalidad de la Ley 49/2002 consiste en regular un régimen propio para las entidades sin fines de lucro, pero al mismo tiempo establece deducciones fiscales e

⁸⁵⁸ Vid., CELADOR ANGÓN, O., *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, UCIIM, Dykinson, 1998, pp.61.

⁸⁵⁹ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad...», op. cit., p. 39.

incentivos para la actividad del «mecenazgo», que su artículo 1 define como «la participación privada en la realización de actividades de interés general».

En los Acuerdos de 1992 con la F.E.R.E.D.E., la F.C.I. y la C.I.E., ya se mantenía que las asociaciones y entidades con actividades religiosas, benéfico-docentes y de asistencia social (médicas y hospitalarias) tienen los mismos beneficios que la Administración del Estado prevé para las entidades sin fines lucrativos.

A estas entidades se les reconoce además la especialidad⁸⁶⁰, puesto que sus fundaciones se inscriben en el Registro de entidades religiosas. La D.A. 9.^a de la nueva Ley 49/2002 establece que las entidades existentes en los acuerdos de cooperación del Estado español con otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas, son consideradas entidades beneficiarias del «mecenazgo», a los efectos previstos en los artículos 16 a 25 de esta Ley. En los mismos términos, se pronuncia esta Disposición Adicional 9.^a respecto de las entidades de la Iglesia católica contempladas en los artículos IV y V del A.A.E. entre el Estado español y la Santa Sede⁸⁶¹.

Algunas particularidades que se dan en el régimen fiscal y tributario de las entidades religiosas son, por ejemplo, el hecho de que la Iglesia católica disfrute de un régimen fiscal más favorable que el resto de confesiones con acuerdo de cooperación y que las entidades sin ánimo de lucro. La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, establece en su D. A. 3.^a (que modifica el R.D.-L 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) que «la Iglesia católica y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español estarán exentas» (D. A. 3.^a) de pagar el impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

⁸⁶⁰ Vid. en normativa anterior sobre «mecenazgo», D.A. 2.3.^a, del R.D 765/1995, de 5 de mayo; vid. en actual Ley 49/2002, de 23 de diciembre, preceptos referidos a las entidades religiosas, en concreto: D.A.3.^a (modifica el R.D.Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; D.A.4.^a, que regula el régimen fiscal de los bienes que integran el Patrimonio Histórico de las Comunidades Autónomas; D.A. 8.^a, sobre las Fundaciones de las entidades religiosas, sin perjuicio de los Acuerdos y convenios de cooperación; así como de la normativa particular sobre la materia (las entidades pueden acogerse al régimen fiscal de los artículos 5-25 de esta Ley, presentando «certificación de inscripción» en el R.E.R., y previo cumplimiento de lo previsto en el artículo 3.5.^o); D.A. 9.^a, sobre régimen tributario (artículos 5-15) aplicable a entidades con Acuerdo; y, comprendidas en los artículos V A.A.E.; 11.5.^o Leyes 24 y 25 de 1992, y 11.4.^o Ley 26/1992.

⁸⁶¹ B.O.E. n.º 30, de 24 de diciembre.

Lo anteriormente dicho tiene lugar cuando los bienes o derechos adquiridos son destinados «al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad», en detrimento del principio de igualdad con respecto a otras confesiones, que no contemplan en los Acuerdos de 1992 esta misma nomenclatura («sustentación del clero» y «sagrado apostolado»). Pero también puede decirse que existen otras situaciones excluyentes que sufren las «confesiones inscritas con acuerdo» respecto de la Iglesia católica. Estas situaciones son: 1.º La exención del pago de impuestos de las publicaciones de los fieles evangélicos, judíos y musulmanes, sólo cuando su entrega sea gratuita; 2.º La exención de la Contribución Territorial Urbana para los templos, capillas destinados al culto, y sus dependencias o edificios y locales anejos destinados a la actividad pastoral⁸⁶².

Las mismas particularidades discriminatorias sufren las demás entidades sin ánimo de lucro y benéficas con respecto a las confesiones religiosas con acuerdo, que observan la no sujeción de las actividades de estas últimas al sistema fiscal y tributario. Entre ellas: 1.º Los ingresos de colectas, ofrendas y liberalidades de uso respecto al Impuesto de Sociedades, la entrega de publicaciones gratuitas a los fieles y la enseñanza religiosa o teológica en centros docentes; 2.º Las contribuciones especiales, las viviendas de los ministros de cultos evangélicos y musulmanes (exentos del I.B.I)⁸⁶³.

Las confesiones inscritas sin acuerdo o «entidades religiosas sin acuerdo de cooperación» han de someterse al régimen común de las entidades sin ánimo de lucro si quieren disfrutar de los beneficios fiscales que el Ordenamiento jurídico prevé para estas entidades y las de carácter benéfico⁸⁶⁴.

6. Los límites registrales:

6.1. Consideraciones iniciales:

Los límites relacionados con el acceso a la inscripción registral de las entidades religiosas se interpretan aquí desde dos coordenadas (artículos 16.1.º; 22.2.º, 5.º C.E.), al

⁸⁶² CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., «Estatuto de laicidad y Acuerdos...», op. cit., pp. 40-1.

⁸⁶³ *Ibidem*, p. 40.

⁸⁶⁴ *Ibidem*, p. 41.

darse la posibilidad de tener que atender a un «doble sistema» de aplicación. Y además, los límites registrales pueden ser enfocados desde dos perspectivas (la primera de ellas se verá a continuación y la segunda está relacionada con los fines y el orden público):

1.º Desde el punto de vista del «orden público», la Administración competente en materia de inscripción registral califica si una entidad religiosa está vulnerando o no este límite, partiendo de realizar un control de fondo, y preventivo. Sin embargo, se insiste en la necesaria acreditación de «una situación objetiva y de riesgo para la salvaguardia de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos»⁸⁶⁵. Desde esta polémica situación se entiende, que la salvaguardia del orden público, «debe considerarse naturalmente incluida en el espíritu y finalidad del artículo 16.1.º de la C.E. y 3.1.º de la L.O.L.R., que en algunas de sus esferas de intervención aboga por las ventajas de un control previo o función preventiva»⁸⁶⁶.

2.º Desde una segunda perspectiva o «delimitación legal de la finalidad religiosa», enmarcada en la definición negativa de «lo religioso» del artículo 3.2.º L.O.L.R., la Administración ha de permanecer al margen de una valoración que han de realizar los propios grupos (o autocalificación). En esta circunstancia la Administración no sólo comprueba, en el uso de sus facultades, a la vez que califica, que los fines estatutarios respetan los límites establecidos por esta Ley y su reglamento, sino que además puede denegar la inscripción por vaguedad e imprecisión de los mismos⁸⁶⁷. Se trata, por tanto, de una visión no menos polémica que la anterior.

La ubicación de los límites a partir de las dos anteriores coordenadas permite partir:

1.º Del artículo 16.1.º C.E., que establece como «límite en sus manifestaciones» ideológicas, religiosas y culturales de individuos y «comunidades», el necesario «para el mantenimiento del *orden público* protegido por la ley»⁸⁶⁸. El único límite que impone su Ley Orgánica de desarrollo (L.O.L.R.), es la «protección del derecho de los demás al

⁸⁶⁵ Sentencia de 30 de septiembre de 1993, de la Audiencia Nacional.

⁸⁶⁶ Vid. F. Jcos. 11.º y 12.º, en Sentencia de 30 de septiembre de 1993, de la Audiencia Nacional.

⁸⁶⁷ Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 14 de marzo de 1984; vid. en SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal...*, op. cit., p. 70.

⁸⁶⁸ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia 20/1990, del Tribunal Constitucional.

ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública» (artículo 3.1.º L.O.L.R.).

El Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, sólo establece como límite a la inscripción registral, el «incumplimiento de la acreditación debida de los datos requeridos para la inscripción del artículo 3.º». Entre estos requisitos, se encuentra aportar el dato de los «fines religiosos con respecto de los límites que establece el artículo 2.º de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio». Además, hay que tener en cuenta el artículo 20 (aplicable a los grupos religiosos atípicos excluidos del ámbito de la Ley de Libertad Religiosa), que establece su «límite en el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas»; y, «en los preceptos que los desarrollen» (especialmente en derechos como el «derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen», entre otros).

2.º Los límites establecidos en el artículo 22 C.E. lo son en función de los fines, medios y actividades de las entidades. Las transgresiones constitutivas de delito, tipificadas penalmente, son ilegales y suponen la suspensión de sus actividades o la disolución del propio ente (artículo 22.2.º C.E.) mediante resolución judicial. Además, se establece una prohibición constitucional sobre determinadas formas asociativas (secretas y paramilitares), por razón de su ejercicio (22.5.º C.E.).

En la misma línea, la Ley Orgánica de desarrollo (L.O.D.A 1/2002, 22 de marzo) de este precepto, contempla en su artículo 2 «los límites del derecho de asociación», y establece dentro del «régimen jurídico de la inscripción» (artículo 30.4.º L.O.D.A.), como causa de suspensión administrativa de este procedimiento, encontrar «indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad» o «en la actividad». Su disolución o suspensión judicial puede declararse «cuando tengan la condición de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales (artículo 38.2.ºa. L.O..D.A.)».

Los «fines sociales perseguidos» a que se está refiriendo el artículo 7.2.ºd. del vigente Decreto 1440/1965 (por el que se dictan normas complementarias a la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964), como requisito registrable, se interpretan en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la C.E.

Un planteamiento de los límites desde estos dos enfoques (artículos 16.1.º y 22.2.º y 5.º C.E.), permite incidir sobre los aspectos religioso y asociativo de las entidades religiosas y sobre la opción, más o menos favorable, que les puede ser aplicable en materia de restricciones.

Por otra parte cabe la posibilidad de que existan grupos que no encajen en el artículo 16 y, sin embargo, no estén traspasando los límites del artículo 22 C.E., en virtud de sus fines religiosos; y, por el contrario, que no vulneren los límites del artículo 16 C.E. y, además, salgan de la generalidad del artículo 22 C.E. Este es el caso de los llamados «grupos confesionales atípicos», cuya «estabilidad, organización, normación propia y vinculación a una idea de dios o a una ‘concepción del universo’»⁸⁶⁹, se desgajan de la posibilidad de pertenecer a una confesión; constituirse como tal, pese a su creencia positiva religiosa; o, realmente tienen origen en torno a una no creencia⁸⁷⁰.

Es decir, cabe la posibilidad de que una entidad no opte por el régimen especial o no cumpla con los requisitos que permiten acceder al mismo; y, pueda acogerse al régimen general o común, sin prejuzgarse en su registro la naturaleza que impida la posibilidad de un registro especial.

Estas agrupaciones sufren, según explica Ibán un «doble sistema» de límites, en función del carácter amplio o restrictivo de la norma: 1.º Por una parte, no puede acudirse a lo establecido en la L.O.L.R., en virtud de lo establecido en su artículo 3.2.º; 2.º Sin embargo, les son aplicables los límites del artículo 16 C.E. por tratarse de manifestaciones del ejercicio de la libertad religiosa y, además los del artículo 22 C.E. por no adoptar la forma que el artículo 16 C.E. y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa prevén para este tipo de entidades.

La cláusula de «orden público» no deja de ser un «concepto jurídico indeterminado» que, en relación con el apartado 3.º del artículo 16 C.E., puede estar favoreciendo, desde su interpretación, a determinados grupos, al establecer que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española»⁸⁷¹.

⁸⁶⁹ IBÁN, I. C., «Grupos confesionales atípicos...», op. cit., pp. 300.

⁸⁷⁰ Vid. IBÁN, I. C., «Grupos confesionales atípicos...», op. cit., p. 302.

⁸⁷¹ IBÁN, I. C., «Grupos confesionales atípicos...», op. cit., p. 299.

Sin embargo, la salvaguardia de este Orden parece influir en la decisión puntual de algún Tribunal que, con el fin de evitar futuras lesiones a derechos fundamentales y libertades públicas, aplica el contenido de los artículos 16.1.º C.E. y 3.1.º L.O.L.R. A partir de aquí entiende que una actuación preventiva o con carácter de control previo, por parte de la Administración vulnera el régimen constitucional de libertad «al que debe atenerse la inscripción de las asociaciones»⁸⁷².

En el caso del derecho de asociación, la suspensión de su ejercicio y, por tanto, la denegación de la inscripción registral después de que la Administración haya entrado a conocer sobre cuestiones de fondo; supone aplicar un sistema preventivo o cautelar, propio de otro tipo de regímenes, que vulnera la simple consideración de una posible ilicitud o transgresión del orden público, y la posible puesta en marcha de un procedimiento democrático: poner en conocimiento del Ministerio Fiscal tales indicios y esperar a que sea el orden judicial el que resuelva.

6.2. Configuración doctrinal:

Entre los autores que reflexionan sobre la noción de «orden público», Prieto Sanchís apuesta por un concepto amplio desde la perspectiva de las invocaciones que los documentos internacionales sobre derechos humanos contienen.

Este autor justifica su postura, desde el talante constitucional español que interpreta «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades» conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, conforme al artículo 10.1.º C.E.

Este argumento considera, fundamentalmente, que el propio artículo 3.1.º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa que determina el significado del límite impuesto en el artículo 16.1.º de la Constitución, evoca el texto del artículo 9.2.º de la Convención

⁸⁷² Vid. Sentencias de 30 de septiembre de 1993, de la Audiencia Nacional; 14 de junio de 1996, del Tribunal Supremo y 46/2001, del Tribunal Constitucional. Éste último concluye: «ni la administración responsable del Registro, ni los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, dispusieron de datos concretos y contrastados en los que apoyar una utilización cautelar o preventiva de la cláusula de orden público impeditiva del acceso al Registro de Entidades Religiosas, y por tanto, del ejercicio pleno y sin coacción del derecho de libertad religiosa de los demandantes de amparo».

Europea de 1950⁸⁷³. Sin embargo, algún autor ha apuntado que, los artículos 9.2.º del Convenio Europeo; 52.1.º de la Carta de los Derechos Fundamentales; y, 18.3.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no se refieren únicamente a la libertad religiosa, sino además, a «las convicciones» y «las propias creencias», en tanto en cuanto integran la libertad ideológica⁸⁷⁴.

Dentro de este ámbito el límite del orden público es, por tanto, idéntico para libertad ideológica y religiosa. Se trata de un límite al ejercicio del derecho de libertad de conciencia, tal y como lo es el derecho a la tutela jurisdiccional de ambas libertades, en el sentido expresado por Souto Paz⁸⁷⁵.

Por otra parte, cabe decir que si el orden público se configura como límite a la libertad de conciencia (libertad religiosa⁸⁷⁶, libertad ideológica⁸⁷⁷), a su vez, la obligación de proteger aquélla, también supone ser un límite de orden público⁸⁷⁸. La concreción por la Administración del concepto «orden público», puede llegar a ser atributo de discrecionalidad, con la consiguiente indefensión por parte del ciudadano⁸⁷⁹. En palabras de García Trevijano, —desde el punto de vista del Derecho Administrativo—, la concreción del orden jurídico realizada por los tribunales es una «interpretación» que no deja de ser «discrecionalidad»⁸⁸⁰. Sin embargo, tiene cabida

⁸⁷³ Vid. PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», op. cit., pp. 310-1. Vid., el concepto de orden público «como garantía» del ejercicio de otros derechos, en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Libertades públicas*, op. cit., p. 144; CONTRERAS MAZARÍO, J. M., «Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español (II)», op. cit., pp. 147-149. El orden público en cuanto «seguridad jurídica», o enfoque clásico de «policía administrativa» propio del Derecho Administrativo, en JAR COUSELO, G., «El papel de la policía en una sociedad democrática», separata de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 85, enero-marzo, 1999, pp. 201 y ss. PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Parte especial, 3.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994, pp.107 y ss.; PAREJO ALFONSO, L., *El concepto del Derecho Administrativo*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1984, pp. 43 y ss.; SERRANO DE TRIANA, A., *Derecho Administrativo II*, Parte especial, Edit., Complutense, Madrid, 1995, pp. 95-6; ESTEBAN, J. de, *Esquemas de Constitucionalismo español (1808-1976)*, GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J., ESPÍN TEMPLADO, E., (cols.), Serv. de publicaciones de la Facultad de Derecho, UCM, Madrid, 1976, pp. 19 y ss.; PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., p. 119 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., 1981, pp. 159-60; SÁNCHEZ FERRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, op. cit., pp. 116 y ss.; entre otros autores.

⁸⁷⁴ Vid. ROLLNERT LIERN, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia...*, op. cit. pp. 417-8.

⁸⁷⁵ SOUTO PAZ, J. A., «Libertad ideológica y religiosa...», op. cit., p. 519.

⁸⁷⁶ PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», op. cit., pp. 313-4.

⁸⁷⁷ ROLLNERT LIERN, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia...*, op. cit. p. 457.

⁸⁷⁸ PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», op. cit., pp. 313-4.

⁸⁷⁹ OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 228.

⁸⁸⁰ GARCÍA TREVIJANO FOS, J. A., «Tratado de Derecho administrativo», *Revista de Derecho Privado*, vol. I, Madrid, 1968.

dentro de un contexto en el que el contenido de conceptos como la moral y el orden público gozan de tal amplitud, que se categorizan e interpretan bajo «el juego abierto y virtualmente ilimitado de la cláusula general de orden público, que ha constituido una tradición nada desdeñable de nuestro Derecho Público vivido durante gran parte de nuestra época contemporánea»⁸⁸¹.

Como ha podido verse a lo largo de las distintas etapas de conformación de los derechos de libertad de conciencia y asociación, la «moral» es interpretada como concepto que define el límite entre lo lícito y lo que no lo es.

El «orden público» sería lo pertinente al marco legal, a la convivencia pacífica y libre de los ciudadanos en función del contexto político-jurídico en el que se sitúa, aunque de forma unánime, siempre como límite de la libertad ideológica, religiosa y de expresión, en cualquiera de sus manifestaciones.

Aguiar de Luque emplea la expresión «límite de los límites» para designar «el conjunto de institutos que, en cuanto requisitos formales y materiales para las leyes restrictivas de los derechos y libertades, operan a modo de límites de la capacidad limitadora del legislador en dicha materia»⁸⁸². Esto sugiere que el concepto de orden público no sólo ha de entenderse como límite, sino además como una garantía que, tipificada en el artículo 53.2.º C.E., está acotando los límites del legislador, en favor del contenido esencial de los derechos fundamentales, así como se habilita al legislador para limitar los derechos fundamentales y libertades públicas, partiendo del propio enunciado del artículo 53.1.º C.E.⁸⁸³.

La limitación que el artículo 16.1.º C.E. establece respecto del derecho de libertad de conciencia, es considerada en su medida como convenientemente «necesaria». Peces-Barba reflexiona sobre los «límites de los derechos fundamentales», distinguiendo entre «límites del sistema jurídico en general, del subsistema de los derechos fundamentales, de cada derecho considerado en general, o también los del caso concreto que serían no

⁸⁸¹ GARCÍA DE ENTERRÍA E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho... (II)*, op. cit., pp. 159-60.

⁸⁸² AGUIAR DE LUQUE, L., «Los límites de los derechos fundamentales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 14, 1993, p. 25.

⁸⁸³ Vid. MARTÍN-RETORTILLO, L., OTTO Y PARDO, I. de, *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 107 y ss.

tanto límites al derecho, sino a su ejercicio»⁸⁸⁴. Se entiende que en el caso del artículo 16, el límite establecido se está refiriendo al ejercicio de la libertad de conciencia (ideológica, religiosa y al ejercicio del culto), en sus manifestaciones, en aras del mantenimiento de un «orden público general». De tal modo que puede hablarse de los límites de cualquiera de los aspectos de ambos derechos (libertad de conciencia y asociación) relacionados con la extralimitación de su ejercicio.

Desde otra perspectiva, de Otto y Pardo defiende la idea de la existencia de «una limitación genérica establecida de modo tácito por todo derecho» aparte de los ya conocidos límites que de manera expresa les imponen las normas constitucionales, es decir, lo que podríamos denominar límites intrínsecos de un derecho y límites extrínsecos del mismo derecho⁸⁸⁵. De esta forma, en el caso de la consabida libertad de conciencia parece deducirse que el artículo 16.1.º C.E. no está imponiendo una limitación interna al derecho. El único límite es el auto-límite personal del titular en base a sus propias convicciones sobre el ejercicio o no de este derecho, respecto de la declaración o no de su ideología, religión y creencias; teniendo en cuenta que no se trata de una obligación el hacerlo o no hacerlo, sino de una garantía basada en el principio de no coacción.

Su limitación externa en lo «necesario» para salvaguardar el orden público está sugiriendo que, cualquier límite extrínseco al derecho, proviene de la posible fricción con otro u otros derechos y bienes constitucionales. Además de limitarse la forma de expresión, precisamente para salvaguardar estos valores.

6.3. Configuración jurisprudencial:

Actualmente varios son los ejemplos jurisprudenciales que pueden ilustrar, por un lado, el contenido del concepto de «orden público»; y, por otro, el recurso a la cláusula de orden público por parte de nuestros Tribunales. La Sentencia de 14 de julio de 1996, del Tribunal Supremo, fundamenta sus argumentos de denegación de la inscripción de una entidad religiosa (la «Iglesia de la Unificación») en el R.E.R., en la forma que tiene

⁸⁸⁴ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales*, op. cit., pp. 587-617.

⁸⁸⁵ Vid., MARTÍN-RETORTILLO, L., OTTO Y PARDO, I. de, *Derechos fundamentales y Constitución*, op. cit., pp. 107 y ss.

la entidad de captar a sus adeptos; pues resulta contraria al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, y a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, como contenidos del concepto de orden público.

Esta Sentencia corrobora la decisión de la Audiencia Nacional, su precursora en entender la salvaguardia preventiva del orden público, evitando futuras lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas, considerada como incluida en el espíritu y finalidad del artículo 16.1.º C.E. y en el artículo 3.1.º L.O.L.R. Y, entiende que:

«A diferencia de lo que sucede con las asociaciones de Derecho común, en el caso de las *religiosas* la Administración está facultada para realizar un control sobre los fines perseguidos por la entidad solicitante, dado el riesgo que sus actividades pueden suponer para el orden público»⁸⁸⁶.

En sentido contrario, el Voto particular formulado por uno de los Magistrados de la Sala revela que no puede aceptarse un control por parte de la Administración sobre presuntos riesgos derivados de la actuación de la entidad.

El Tribunal opta por la salvaguardia del orden público, y por evitar el fraude de ley. Se interpreta que existe vulneración de los límites legalmente establecidos por la entidad, por entender que no desarrolla su finalidad dentro del marco legal, y por entender también, como se ha adelantado, que la Administración puede realizar de manera preventiva un control sobre los fines perseguidos por la entidad, en aras de proteger de sus posibles actividades el orden público.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional se pronuncia, como ya hemos visto, en su Sentencia 46/2001 sobre la legitimidad constitucional para poder emplear ya sea de forma preventiva, ya cautelarmente, la cláusula de orden público con el fin de evitar acciones concretas de determinados grupos que «amparándose en la libertad religiosa y de creencias» utilizan métodos captativos para mermar el libre desarrollo de la personalidad de sus adheridos, vulnerando el artículo 10.1.º C.E. (F. J. 11.º). En este mismo orden de consideraciones, cabe decir que la libertad religiosa y de culto, por ser esencial para la efectividad de los valores superiores hace necesario que este derecho no

⁸⁸⁶ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de julio de 1996.

encuentre «más limitación en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»⁸⁸⁷.

Esta doctrina constitucional es la que induce a que el Tribunal Constitucional se plantee la posibilidad de aplicar esta limitación constitucional con un especial rigor, y además a enjuiciar la resolución administrativa por la que se decide aplicar el límite del artículo 16.1.º C.E. y no otros pronunciamientos que valorando éste, son antecedentes, en la vía judicial, del presente control de constitucionalidad (F. J. 9.º). Detrás de estas consideraciones, el Tribunal llega, respecto del orden público como límite, a la conclusión de que:

«[...], jurídicamente, se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias»⁸⁸⁸.

Y, continúa diciendo el Tribunal Constitucional, que:

«Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para «la seguridad, la salud y la moralidad pública»; tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto»⁸⁸⁹.

De ello se deduce que, la primera palabra en materia de orden público, y antes de ser invocado éste como límite de un derecho fundamental, la tienen, a tenor de esta sentencia, los tribunales de justicia que valoran la existencia de un peligro cierto.

En otro orden de cosas, cabe considerar que la técnica actual de los conceptos jurídicos indeterminados se vale, a efectos de interpretación, de los principios que se expresan en los derechos fundamentales que fundan el orden político y la paz social (artículo 10.1.º de la Constitución). Éstos configuran el tamiz del que resulta aplicable la

⁸⁸⁷ Vid. F. J. 3.º, en Sentencia 20/1990, del Tribunal Constitucional.

⁸⁸⁸ Vid. F. J. 11.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional.

⁸⁸⁹ *Ibidem*.

fórmula del artículo 21.2.º C.E., perfectamente generalizable: «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes». Este resultado constituye una garantía de la aplicación del orden público ante la invocación de situaciones de peligro, y en detrimento de evaluaciones meramente estimativas o «simples afirmaciones apocalípticas»⁸⁹⁰.

De la interpretación que puede realizarse de la Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional, resulta que el «límite interno» vendría dado por el libre desarrollo de la personalidad, oponible como «límite externo» frente a cualquier derecho. El límite interno tendría por contenido los derechos que van a concretar de forma anexa o externa cualquier otro derecho. El orden público limitaría desde esta perspectiva interna, las manifestaciones externas del derecho de libertad de conciencia frente a terceros y sus derechos. En este caso, la libertad sólo se ve limitada por el contenido esencial del otro derecho. Actualmente el marco de respeto, aunque no exista mayor precisión sobre la noción de orden público, se sitúa en la propia Constitución.

Este concepto, protegido por la ley, excluye la violencia a que se está refiriendo el Fundamento Jurídico 5.º de la Sentencia 20/1990, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional, que exige «la indispensable interpretación restrictiva de las limitaciones a la libertad ideológica y del derecho a expresarla, sin el cual carecería aquélla de toda efectividad» (F. J. 5.º). Igualmente ampliable este supuesto a la libertad religiosa y de culto el Tribunal Constitucional manifiesta que «por ser esencial, [...], para la efectividad de los valores superiores [...] hace necesario que el ámbito del derecho no se recorte ni tenga más limitación en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley» (F. J. 3.º).

Esta dimensión es la que tratan de defender los seguidores de un concepto clásico de orden público, más restringido, pero menos ambiguo y con menor riesgo de restringir la libertad de conciencia y sus modalidades, al ser el orden público un concepto general a cualquier derecho fundamental⁸⁹¹.

⁸⁹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 159-60.

⁸⁹¹ Vid., propuesta de sustitución del enunciado «con la única limitación del orden público protegido por las leyes», por la expresión «con la única limitación del respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución», [propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso (voto particular), en

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/1981, de 2 de febrero, esgrime que a pese a que la Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones; en otras, el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de forma mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos.

Para concluir, podemos añadir que el ejercicio de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como los elementos que integran el orden público, esto es, «la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública». Todos ellos, elementos que son protegidos por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática como declaran el artículo 3.1.º L.O.L.R y el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Si bien, como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional, el orden público en calidad de «único límite» al ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto, no puede ser interpretado como una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, ya que en tal caso ella misma se convertiría en un peligro real para el ejercicio de ese derecho de libertad. La aplicación de la «cláusula de orden público», en coherencia con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales, está exigiendo la acreditación judicial previa de que existe un peligro real para alguno de los componentes que integran el concepto de «orden público». De este modo, cabría invocar el «orden público» como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto⁸⁹².

7. Recapitulación:

1.ª La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa desarrolla de forma parcial el contenido del artículo 16.1.º C.E., centrando su atención única y

los trabajos parlamentarios preliminares a la Constitución de 1978, respecto de la libertad ideológica y religiosa, en ROLLNERT LIERN, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia...*, op. cit. pp. 374-5, 405.

⁸⁹² Vid. F. J. 11.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional.

exclusivamente en los grupos religiosos, en detrimento de una regulación amplia que incluya a otros colectivos, que contribuyen igualmente al ejercicio del derecho de libertad de conciencia. Sin embargo, la ley insiste más en la protección de este ejercicio o actividades que estos grupos desarrollan, que en la calificación de las entidades que, estructural y funcionalmente hablando, y en lo que respecta a su autonomía e independencia pueden considerarse como asociaciones. Y, desde sus fines, son capaces de ofrecer un dogma de fe con pretensión de universalidad, que además cuenta con la adhesión de adeptos asociados para poder compartir su vivencia en torno a esa fe (las mismas convicciones y creencias), de una forma solidaria.

2.^a El artículo 16 C.E. integra los derechos fundamentales de «libertad ideológica, religiosa y de culto» y el reconocimiento de las «comunidades y confesiones religiosas». La L.O.L.R. incluye, dentro de la libertad religiosa y de culto, el derecho de asociación con la finalidad de desarrollar comunitariamente actividades de carácter religioso (artículo 2.1.d), conforme al Derecho común y la presente Ley.

De este modo, el Derecho común y el Derecho especial se aproximan, creciendo esta cercanía en materia de inscripción registral. Pues, los aspectos más trascendentes de la configuración jurídica de los grupos religiosos, pensando en las confesiones religiosas, son los que se relacionan con los principios de laicidad, cooperación y participación (artículo 16.3.º en relación con 9.2.º C.E.). Y el punto neurálgico del análisis se encuentra en el reconocimiento de estos grupos a través de su inscripción registral: las confesiones religiosas adquieren mayor o menor autonomía, en función de que se les reconozca la personalidad jurídica como asociaciones de régimen común y su inscripción sea a los meros efectos de publicidad (artículos 22.3.º C.E.), o sean confesiones religiosas de Derecho especial inscritas en el R.E.R. (artículos 5 y 6.1.º L.O.L.R.).

3.^a La inscripción registral tiene un efecto declarativo si se produce en el R.G.A. Las confesiones y asociaciones en él inscritas son consideradas «entidades declaradas» sometidas al Derecho general de asociaciones. Y un efecto constitutivo si la inscripción se realiza en el R.E.R., previo cumplimiento de requisitos previstos (arts. 5.2.º L.O.L.R. y 3 R.R.E.R.) por parte de la confesión o asociación. Esta última inscripción reconoce un *status* especial sometido a un régimen también especial, y las confesiones y

asociaciones en él inscritas son consideradas «entidades reconocidas». La inscripción no atribuye sino que simplemente reconoce la personalidad jurídica privada —en cuanto se trata de un «grupo religioso» y no sólo de un colectivo que decide poner en común su dogma de fe y por ello necesita ser reconocido—, sin afectar la capacidad jurídica, a la vez que facilita el ejercicio colectivo del derecho a la libertad religiosa.

4.^a La inscripción registral forma parte del contenido esencial del derecho de asociación (artículos 22.3.º C.E. y 10 L.O.D.A. (1/2002), en este caso las asociaciones religiosas son una manifestación del ejercicio del derecho de asociación con fines religiosos (artículo 2.1.º L.O.L.R.). El derecho fundamental de asociación queda menoscabado si se somete a las asociaciones a un control previo, o se deniega su inscripción. Pero la Administración sí puede, de forma motivada, denegar la misma si estas entidades no reúnen los requisitos legales exigibles por la L.O.D.A. (artículo 30). Estas causas que habilitan a la Administración para no practicar la inscripción registral son: 1.º Si concurren defectos formales en el acuerdo de constitución o en los estatutos; 2.º Por razón de la denominación de la asociación; 3.º Por no ser la entidad una asociación, o siéndolo, no se encuentre en el ámbito de protección garantizado por la L.O.D.A.; y, 4.º Por encontrarse indicios racionales de ilicitud penal.

Además, en el caso de las «asociaciones sin fines exclusivamente religiosos» que pretendan inscribirse con arreglo a las normas de inscripción del Derecho común, éstas no deben colisionar con lo establecido en la L.O.L.R., ni con el principio de laicidad.

5.^a La denegación a la entidad de su entrada en el R.E.R. o el acceso a iguales derechos y beneficios para todas las entidades que ejercitan la libertad religiosa, y entre ellas las confesiones religiosas, surte un solo efecto: la vulneración del contenido y el ejercicio de los derechos de libertad de conciencia y asociación. Sin embargo, también en este caso, la Administración puede denegar la inscripción de las entidades religiosas si éstas no reúnen los requisitos legales exigibles. El necesario componente religioso «se estima imprescindible para su inscripción» (F.J.10.º, en Sentencia 46/2001, del Tribunal Constitucional).

La denegación injustificada (de éste o cualquier otro Registro) siempre es recurrible por la entidad que, como persona jurídica, sujeto imputable de relaciones y

consecuencias jurídicas, puede ver restituido su derecho por la vía del recurso de amparo constitucional.

6.^a El acceso al R.E.R. trae consigo planteamientos complejos que afectan al ejercicio de los derechos de libertad de conciencia y asociación: 1.º La petición de *estrictos requisitos adicionales* no contemplados legalmente (p. ej. exigir a las asociaciones el certificado de fines religiosos, expedido por órgano superior jerárquico de la confesión religiosa a que pertenece); 2.º El *carácter constitutivo* de la inscripción registral que configura un régimen jurídico específico y diferenciado de las entidades de régimen común, que incluye plena autonomía organizativa, la salvaguarda de la identidad religiosa, los acuerdos de cooperación con el Estado, y poder ser parte de la C.A.L.R.; y 3.º El *control administrativo material*, que es consecuencia de la naturaleza constitutiva del registro y la subsiguiente especialidad.

7.^a La potestad reglada de la Administración en materia de inscripción registral no debe extralimitarse a la hora de otorgar o denegar la personalidad jurídica, como tampoco puede hacer una valoración discrecional de aspectos de fondo de la entidad. La Sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional, declara que «la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso [...] sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetos y fines, no son entidades excluidas por el artículo 3.2.º L.O.L.R.» (F. J. 10.º); sólo limitarse a constatar los estatutos, objetos, fines, y si las entidades religiosas reúnen los requisitos legales exigidos (que no se trate de uno de los supuestos excluidos por el artículo 3.2.º L.O.L.R.).

Los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación quedan igualmente menoscabados con el planteamiento del artículo 3.2.º L.O.L.R.. Por una parte, se está excluyendo la posibilidad de incluir en el Registro a otras creencias y convicciones, y por otra, se está limitando que determinados grupos que ejercitan la libertad de conciencia puedan acceder al Registro.

8.^a A priori, podría apreciarse que tanto las confesiones con acuerdo de cooperación con el Estado como las que no lo tienen poseen igual *status*, pero no es así. Aunque las primeras arbitren cauces para acomodar los derechos que la inscripción en el R.E.R. atribuye, haciéndolos reales y efectivos, el control estatal debe centrarse en el carácter

no lucrativo de estas entidades y en evitar, en un primer momento, su contradicción con el orden público; y posteriormente, en acometer el hecho de su carácter religioso o no. En ambos casos la protección jurídica debe ser igual.

9.^a El tratamiento del régimen fiscal y tributario de las entidades religiosas revela que la equiparación de las confesiones religiosas con las «entidades sin ánimo de lucro» es la única forma que tienen estas entidades religiosas de evitar la exclusión de algunos beneficios fiscales y tributarios. Se trata de una situación que genera desigualdad, y que, sin embargo, sigue supeditada a la firma de un acuerdo. A raíz de ello, algunas particularidades excluyentes tienen lugar entre las «entidades sin ánimo de lucro y benéficas», y las «confesiones con acuerdo de cooperación»; entre las «confesiones religiosas inscritas en el R.E.R con acuerdo» y la «Iglesia católica»; y, por último, entre las «confesiones inscritas en el R.E.R. o entidades religiosas sin acuerdo de cooperación», y las «confesiones inscritas con acuerdo» y la «Iglesia católica».

10.^a El límite del «orden público» se centra únicamente en el ejercicio del derecho de libertad de conciencia. Al hablar de entidades religiosas nos encontramos con un límite exclusivo de la libertad religiosa que también limita el derecho de asociación. El derecho fundamental de libertad de conciencia no permite la injerencia de ningún poder público en su núcleo esencial, la limitación establecida constitucionalmente se ceñiría a salvaguardar el respeto al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de los demás. Además de los límites que establece la L.O.L.R. para el derecho de libertad de conciencia como elementos de este orden público (la seguridad, la salud y la moralidad pública); y la Constitución para el derecho de asociación (artículo 22.2.º y 5.º).

A tenor de la Sentencia 46/2001 se deduce que la primera palabra en materia de orden público, y antes de ser invocado éste como límite de un derecho fundamental, la tienen los tribunales de justicia que valoran la existencia de un peligro cierto que pueda atender contra «la seguridad, la salud y la moralidad pública» (F.J.11.º); tal y como han de ser entendido el derecho de libertad religiosa y de culto en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite a su ejercicio; pero, jurídicamente, es imposible que el orden público pueda ser aplicado por los poderes públicos como una

cláusula abierta que pueda dar lugar a la mera conjetura sobre posibles comportamientos futuros e hipotéticas consecuencias (F.J.11.º).

IV. APORTACIONES DEL ANÁLISIS POSITIVO DE LOS GRUPOS IDEOLÓGICOS Y RELIGIOSOS:

Hemos visto de qué forma los «grupos de relevancia constitucional» gozan de una especialidad que es, en unos casos, configurada constitucionalmente en base al cumplimiento de determinados requisitos (principio de democracia interna) y, en otros casos, reconocida y supeditada al respeto de determinados principios (principios de laicidad e igualdad). En el primer caso, los grupos ideológicos (partidos políticos y sindicatos) y, en el segundo, los grupos religiosos (confesiones religiosas), son sujetos de una consideración específica en función de su finalidad y su tratamiento registral.

En el caso de los grupos ideológicos, los límites están contemplados en los artículos 6 y 7 C.E. y se centran en «el respeto a la Constitución y a la ley». De hecho, en materia de partidos políticos y sindicatos, hemos observado cómo se establecen incluso límites legislativos para procurar el buen funcionamiento democrático y, por tanto, la pluralidad interna de estas entidades. Pero además, en el caso de la «libertad sindical» se está imponiendo un límite constitucional al derecho fundamental de asociación sindical de determinados colectivos, en base a la especialidad de las funciones y actividades que desarrollan sus miembros. Objetable desde mi punto de vista no por las excepciones que impiden, de cualquier manera, el reconocimiento de determinados derechos a los miembros de determinadas profesiones dentro del contexto legal de su ejercicio profesional (puesto que hay una objeción legal que es imposible salvar, la del artículo 28.1.º que deriva a la normativa especial), sino por intentar acogerse desde la propia excepción al deber de realizar determinadas conductas impuestas legalmente.

Es decir, si pudiera llegar a objetarse la realización de determinadas funciones públicas amparándose en el derecho de objeción de conciencia (artículo 30), que aún no siendo un derecho fundamental es incluido como supuesto protegido dentro del ámbito del artículo 53.2.º C.E.; sería lícito y estaría justificado también reconocer determinados derechos fundamentales. De hecho debería ser así, como ocurre en el supuesto de la libertad religiosa (por ejemplo, con la asistencia religiosa en centros públicos). En este

caso el derecho de libertad sindical es una manifestación colectiva del derecho fundamental de libertad de conciencia ideológica (artículo 16.1º C.E.), además de serlo del derecho de asociación.

Otra de las aportaciones significativa de este tercer capítulo es la siguiente: La reflexión y la necesidad de una *regulación unitaria de la libertad ideológica y la libertad religiosa* como las dos manifestaciones de la conciencia «laica y religiosa», a fin de evitar tratamientos discriminatorios, se hace extensiva a la base de expresión de dicha libertad, es decir, al derecho de asociación; y, por lógica, a los sujetos de ambos derechos fundamentales. Esto es, a los grupos ideológicos y religiosos, en cuanto están integrados por individuos titulares de ambos derechos, por el mismo motivo: evitar un tratamiento discriminatorio, o lo que es igual, la protección de los principios de igualdad (artículo 14 C.E.) y laicidad (artículo 16.3.º C.E.), aplicada a los grupos.

Si todos los grupos ideológicos y religiosos merecen un trato jurídico igual es necesario conocer dónde reside, desde un punto de vista positivo, el objeto de tal merecimiento. El presente trabajo aporta, precisamente, uno de estos objetos o aspecto del contenido de ambos derechos. Después de centrarse en el análisis de la «finalidad» y el «tratamiento registral» de los grupos religiosos, se centra en el aspecto de los «límites registrales». Refiriéndonos a los grupos religiosos (especialmente a las confesiones religiosas) es deseable un Derecho común aplicable —en el sentido que un sector de la doctrina propugna— a todos los grupos que son vehículo del ejercicio colectivo del derecho individual de libertad de conciencia, y la clave la aporta una determinada lógica en torno a la vinculación de los artículos 16 y 22 C.E., en cuanto a los límites de ambos derechos. De tal forma que:

1.º Puede decirse, en el mismo sentido que este sector de la doctrina esgrime, que el derecho de asociación es consecuencia del derecho de libertad de conciencia (artículos 16.1.º C.E.; 2.1.ºd. y 6.2.º L.O.L.R.), y, por tanto, el derecho de asociación con fines ideológicos y religiosos es contenido del derecho de libertad ideológica y religiosa. Y si aplicamos, desde un punto de vista positivo, el tema de los límites (límites a los derechos de libertad de conciencia y asociación), tendremos que el derecho de asociación común tiene por límite, además del orden público, la ilicitud penal (artículo 22.2.º C.E.), y las manifestaciones colectivas de la libertad de conciencia (ideológica y

religiosa), sólo el «orden público protegido por la ley» (artículo 16.1.º) que la L.O.L.R. desarrolla refiriéndose a la «salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública» y extendiéndose a la «protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales» (artículo 3.1.º L.O.L.R.).

2.º Sin embargo, también cabe manifestar que el tratamiento de los límites de la manifestación colectiva del derecho fundamental de libertad de conciencia aunque está sujeto al límite que este último derecho impone, puede además ser planteado desde dos enfoques, uno que permite incidir «sobre el aspecto ideológico o religioso» de las entidades y, otro, «sobre su aspecto asociativo».

3.º Pues, en la línea doctrinal fijada, los grupos religiosos son manifestaciones del ejercicio del derecho de asociación, en este caso, con fines religiosos, y la lógica de incluir el «derecho de asociación con fines religiosos» en el contenido del «derecho de libertad religiosa»; y en considerar éste, a su vez, como parte del «derecho de libertad ideológica»; tiene por resultado «la inclusión del derecho de asociación religiosa en el derecho común de asociación».

Ello sugiere la necesaria equiparación del régimen de las asociaciones con fines exclusivamente religiosos (como es el caso de las confesiones) y las asociaciones con fines no religiosos. Y, por tanto, tal y como se revela del análisis de este tercer capítulo, serían aplicables los límites que el artículo 22.2.º impone, tanto en el caso de los grupos ideológicos como en el caso de los grupos religiosos, en función de los fines. Así como la necesidad de tener en cuenta el artículo 20 C.E., que establece el «límite en el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas»; y «en los preceptos que los desarrollen».

Esta conclusión, a partir de los límites, refuerza la aplicación del Derecho común, a efectos de equiparar y no discriminar a los grupos ideológicos y religiosos, especialmente de las confesiones religiosas entre sí. Un planteamiento de los límites sin olvidar ambas perspectivas, esto es, las que aportan los artículos 16.1.º y 22.2.º C.E. permite hacer hincapié en la idea de una interpretación conjunta de ambos enfoques en esta materia, aplicable a los colectivos ideológicos y religiosos, de clara base asociativa, aplicando la opción más en materia de restricciones.

CONCLUSIONES GENERALES

1.^a A cada sistema o régimen político-jurídico le corresponde un modelo de relaciones Estado-Iglesia. En este marco, el Estado (liberal, democrático, social, y social y democrático de Derecho) considera las asociaciones como parte del fenómeno colectivo del derecho individual de la libertad de conciencia, y reconoce u omite su personalidad jurídica. Cada modelo de Estado aplica normas más o menos favorables a los grupos ideológicos y religiosos, que concretan la manera de entender la relación entre los derechos de libertad de conciencia y asociación, de forma paralela a la confesionalidad doctrinal excluyente; histórico-sociológica (intolerante o excluyente, y meramente tolerante); o a la laicidad (que exige neutralidad ideológica y religiosa, y excluye la diferenciación entre convicciones religiosas e ideológicas), predicables del Estado, que lo identifican con un modelo concreto de concebir las relaciones Estado-Iglesia poniendo de manifiesto, a la vez, su substrato ideológico.

2.^a Con carácter general, en los modelos de Estado *confesionales*, la regla general en la Historia Constitucional española ha girado en torno a los vínculos de privilegio que ha mantenido la Iglesia católica con el Estado en virtud de los Concordatos. El Estado confesional se identifica por su adhesión y apoyo a una creencia o convicción religiosa concreta, sometiendo al derecho de asociación a duras restricciones para evitar poderes fácticos que puedan mermar la voluntad del soberano y el *status* de los grupos privilegiados. La Iglesia católica disfruta de un Derecho especial que contribuye a confirmar su papel hegemónico en el ámbito del asociacionismo religioso respecto al resto de los grupos religiosos, sometidos al Derecho común que les sitúa en un segundo plano social y jurídico, con la consiguiente quiebra de los principios de igualdad y de libertad de conciencia de los ciudadanos; pues, sólo tienen libertad de conciencia los individuos que profesan la religión oficial del Estado. Esta situación se mitiga en el

supuesto de confesionalidad histórico-sociológica no excluyente, capaz de compatibilizar el derecho de libertad de conciencia con las convicciones oficialmente privilegiadas (p. ej. Constituciones de 1837 y 1845 hasta el Concordato de 1851, proyecto constitucional nonato de 1856, y distintas etapas de la Constitución de 1876).

De forma contrapuesta, en los modelos de Estado *laicos* no se aplican los preceptos de Concordato alguno, pues existe separación entre el poder temporal y el poder religioso. Asimismo, ningún grupo tiene privilegios sobre otro, bajo la pretensión de que se ciñan en su regulación al Derecho común que, a efectos civiles, les vincula al derecho de asociación. Además, la laicidad es una seña de identidad del Estado que implica igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, y por lo tanto del derecho de libertad de conciencia, lo que resulta incompatible con la confesionalidad doctrinal e histórico-sociológica.

3.^a En un régimen monárquico arraigado y, por tanto, con mayor presencia y rigor concordatario, nos situamos ante un retorno al período que hemos comprendido entre 1812 y 1868, identificado con los comienzos del constitucionalismo y la monarquía constitucional, y coincidente con un *modelo liberal* de Estado interrumpido, en algunas de sus etapas, por la confirmación de posiciones conservadoras. Esta alternancia ideológica influye en la oscilante aplicación a los grupos religiosos de un Derecho común, coincidente con las Constituciones pragmáticas y progresistas; y un Derecho especial, a propósito de la promulgación de Constituciones conservadoras, que, no obstante, favorece en ambos casos a la Iglesia católica en virtud de la confesionalidad doctrinal estatal (excluyente y sociológica) del Estado e intolerancia religiosa o mera tolerancia de otras creencias, que domina el período acotado. A ello contribuye la omisión de reconocimiento y la sujeción a la intervención administrativa del derecho de asociación, que actúa sobre normas de carácter preventivo y represivo aplicables a los grupos ideológicos políticos y religiosos; donde las entidades más beneficiadas por las leyes estatales son las Órdenes y Congregaciones religiosas de la Iglesia católica, que cuentan con un Derecho privilegiado frente al resto de las confesiones religiosas, sometidas a un régimen jurídico diferenciado y común.

4.^a El constitucionalismo democrático (1869-1931) o *modelo democrático* de Estado, en el que la monarquía (interrumpida por la Primera República de 1873) es un

poder constituido y las Cortes legislan y eligen la Regencia y al tutor del monarca, rompe con el Estado liberal individualista. El modelo de Estado configurado en la Constitución de 1869 es laicista, reconoce la libertad religiosa y de culto, afirmando el derecho de asociación. Este reconocimiento supone la proclamación del pluralismo asociativo y la posibilidad de que las confesiones religiosas puedan constituirse en asociaciones, cobrando efecto el simple control de legalidad como mecanismo que observa su limitación en la moral pública o en la seguridad del Estado. Frente a la inútil tentativa de someter las Órdenes religiosas al Derecho común, se da la contradicción de un Derecho especial favorable y otro desfavorable, que afecta directamente a los grupos de la Iglesia católica.

En el período restaurador (1874-1931), modelo de Estado democrático en el que la monarquía pasa a ser una institución histórica, la protección de los derechos individuales se ve afectada de tal forma que, en el caso de la libertad de conciencia, la regulación se realiza a través del Derecho común; en virtud del manifiesto retroceso del reconocimiento y consolidación de este derecho, y de la represión del derecho de asociación. Las Órdenes y Congregaciones religiosas católicas reconocidas se someten a un Derecho especial, excluidas del régimen común que la Ley de Asociaciones de 1887 establece para el resto de los grupos ideológicos y religiosos, conforme al Concordato.

5.^a La Segunda República (1931-1936), de predominio laicista e igualitario, inaugura un *modelo social de Estado* que permite, a la vez que interviene, de forma administrativa, cualquier iniciativa asociativa que tenga un fin religioso o político. En el régimen parlamentario establecido, las Cortes exigen responsabilidad política al Gobierno, que es quien elabora los proyectos de ley y tiene potestad reglamentaria, dicta decretos y suspende garantías constitucionales, deliberando asimismo sobre asuntos de interés público. Las restricciones establecidas a las confesiones religiosas recaen fundamentalmente sobre la Iglesia católica, cuyas entidades son sometidas al régimen común de autorización reglada (Ley de Asociaciones, de 1887). Esta disposición de hostilidad Estatal frente a lo religioso responde a la injerencia de la esfera pública por parte de la Iglesia católica. La ley general garantiza el asociacionismo religioso, pero sin llegar a convertir a las confesiones religiosas y sus entidades (Órdenes, Congregaciones e Institutos) en asociaciones ordinarias. Ya que son reguladas por ley especial e inscritas en un Registro creado a los efectos de su reconocimiento y, también, de su control.

6.^a El Concordato de 1851 no encuentra validez alguna en contextos legales progresistas como los que se corresponden con el Bienio Progresista (1854-1856), pues su proyecto constitucional de 1856 pretende derogar el citado Concordato; el Sexenio Revolucionario (1868-1874), en el que la Constitución de 1869 sólo cumple con las obligaciones asumidas, centrándose en una fórmula intermedia de compromiso y transacción; el proyecto constitucional republicano de 1873 que defiende la separación Estado-Iglesia; y finalmente, con la Constitución de 1931 de la Segunda República, donde prevalece el principio de laicidad sobre la libertad religiosa como principio informador del modelo de relaciones Estado-Confesiones religiosas. La razón de esta inaplicación del Concordato por los gobiernos progresistas reside en su idea de aplicar un régimen común como la única posibilidad de normalizar o igualar el *status* jurídico de los grupos y, concretamente, de las asociaciones ideológicas y religiosas.

7.^a Las dictaduras de 1923 y 1936, regímenes al margen del Estado de Derecho, legitiman un sistema político autoritario que pretende convertirse en un régimen estable, con fundamentos constitucionales propios identificados con la religión mayoritaria en España. Además suponen una ruptura, en el primer caso (dictadura de Primo de Rivera), con el Estado liberal; y en el segundo (régimen franquista), con el Estado social, en defensa de un *Estado totalitario*. El régimen dictatorial franquista que establece un régimen especial y preferente para la confesión religiosa declarada como única y verdadera: la Iglesia católica, declara la confesionalidad del Estado sometiendo al resto de las confesiones religiosas a medidas de carácter preventivo, cautelar e interventivo. Además propicia, coincidiendo con el Concilio Vaticano II, la creación de grupos de defensa de los derechos fundamentales que el régimen dictatorial niega; pues rompen con el nacional-catolicismo que el Concordato de 1953 significa y con la normativa vigente.

8.^a El modelo constitucional de 1978 aporta un ingrediente nuevo al debate constitucional en materia de relaciones Iglesia-Estado. Se trata del principio de laicidad que *a priori* debe tener una incidencia clara en la formulación conjunta de los derechos de libertad de conciencia y asociación. La laicidad, en cuanto seña de identidad del Estado, limita su actuación; pero no el derecho de libertad de conciencia.

El modelo laico de Estado de 1978 combina la participación social (que facilita la concurrencia de los ciudadanos y los grupos en las diferentes esferas de la vida del Estado) y la cooperación estatal (que contribuye a remover los obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos), ambos, objetivos esenciales de una democracia representativa. A través de la cooperación estatal con los grupos ideológicos (políticos y religiosos) que son instrumentos de participación social, la igualdad y la libertad son posibles y se hacen efectivas.

9.^a El Estado laico debe ser garante de la participación de todos los ciudadanos y de los grupos en que éstos se integran (artículo 9.2.º C.E.), además de ser el único protagonista y responsable de las relaciones de cooperación que se establecen con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas (artículo 16.3.º C.E.). El artículo 9.2.º C.E. (en conexión con el artículo 22 C.E., que reconoce el derecho de asociación) asume la participación de los demás grupos ideológicos, puesto que el artículo 16 C.E. no menciona al resto de las «comunidades» que son vehículo de expresión de la libertad de conciencia. Sin embargo, en nuestro Ordenamiento jurídico, las confesiones religiosas ocupan varios estratos de una hipotética pirámide jerarquizada, en cuya base se sitúan las asociaciones, federaciones y fundaciones creadas por las iglesias o confesiones que, con fines religiosos, se inscriben en el R.E.R., sometándose al Derecho especial y, las que sin naturaleza religiosa en función de sus fines, se inscriben en el R.N.A.; o, que por razón de sus fines específicos, lo hacen en otros registros públicos, y se someten al Derecho común (L.O.D.A.), disfrutando de las ventajas estatales (beneficios fiscales y subvenciones con fondos públicos) y también del control Administrativo. En el vértice se ubica la Iglesia católica que se rige por los Acuerdos de 1979 y que, en cuanto confesión, no requiere de inscripción en el R.E.R. En un segundo estrato, por debajo de ella, se sitúan las confesiones religiosas con acuerdo, inscritas en el R.E.R, reguladas por los Acuerdos de 1992. Y descendiendo un escalón más, aquellas otras que están inscritas sin acuerdo. Por último, las confesiones religiosas no inscritas en el R.E.R. que, a la vista de lo dispuesto en la L.O.D.A y de los criterios vertidos por el T.C. sobre el concepto «religión» y la inscripción registral, no encuentran resuelta la cuestión de su posible inscripción en el R.N.A.

10.^a El fenómeno religioso no puede ser analizado como una realidad social que va más allá de los límites del asociacionismo, puesto que cualquier agrupación religiosa,

entre ellas, las confesiones religiosas, es interpretada como una configuración de la conciencia colectiva; que, además, ya desde un punto de vista jurídico, contiene presupuestos materiales o elementos constitutivos del derecho de asociación (fines, medios, organización), y que, además, cuenta con el substrato sociológico que acepta su organización, sus medios y sus fines religiosos. La diferenciación que se establece entre aquellas y el resto de los grupos religiosos que son vehículo de manifestación de la libertad de conciencia, se fundamenta en lo que establece el artículo 16.3.º C.E. (o más bien en lo no dice la norma respecto de los grupos ideológicos); además de basarse en la práctica normativa. Esto no nos ayuda demasiado a clarificar, desde un punto de vista terminológico, o unificar, desde una perspectiva legal, un concepto preciso que englobe todas estas entidades que se inscriben en el R.E.R.

11.^a Las confesiones religiosas, estén o no inscritas en el R.E.R., se distinguen de la generalidad de las asociaciones; y de los partidos políticos y sindicatos, a pesar de su especialidad, por razón de la inaplicabilidad, en el primer caso, de las medidas de fomento propias del Derecho común, como es la «utilidad pública» (artículo 31 L.O.D.A), aunque el trato es similar a las asociaciones de utilidad pública, pero sin contrapartida. Se vulneran así los principios de igualdad y laicidad, puesto que los ingresos y su destino a los fines estatutarios del resto de entidades asociativas sufren el control estatal y, sin embargo, las confesiones religiosas no. A pesar de que la sospecha de atentar contra la libertad religiosa y la laicidad estaría infundada. Y, con respecto a los partidos políticos, la no exigencia de estructura y funcionamiento internos democráticos (artículo 2.5.º L.O.D.A.), que refuerza la autonomía interna de las confesiones y la no intervención de los poderes públicos (artículo 4.2.º L.O.D.A.).

12.^a La posible negativa de la Administración a inscribir en el Registro a las confesiones religiosas, puede derivar en la dificultad para apreciar qué ocurre con los derechos de los que ellas mismas son titulares, si optan por la inscripción en el R.N.A. Esta situación conlleva tanto consecuencias relacionadas con la actuación del grupo en el tráfico jurídico, que tienen que ver con su *status* de persona jurídica, sujeto de derechos y obligaciones, como efectos relacionados con el contenido esencial del derecho de libertad religiosa contemplados en los artículos 2.1.º, 2.º (en relación con el 6.2.º y 3.º); y 3 de la L.O.L.R., siempre que las personas físicas necesiten ejercitar aquellos derechos, individualmente como derecho originario, y colectivamente como

derecho derivado. Ya que, en la medida en que satisface los derechos individuales, le corresponde a las confesiones religiosas.

13.^a El efecto constitutivo derivado de la inscripción en el R.E.R., justifica un *status* jurídico que aporta un régimen jurídico específico y diferenciado de las entidades de régimen común. Además, la plena autonomía organizativa, la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa, la firma de acuerdos de cooperación con el Estado, y poder ser parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. El problema reside en determinar si está dentro de la legalidad la posibilidad de otorgar un carácter constitutivo a la inscripción registral, pues se trata de un efecto que se presenta como una especialidad al margen del régimen común del derecho de asociación, que justifica la fiscalización administrativa material de los grupos religiosos. El Tribunal Constitucional marca un punto de inflexión, en la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, refiriéndose a los grupos religiosos, tras esgrimir primero que «una comunidad de creyentes, Iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental (de libertad religiosa)» (F. J. 5.º); y declarar después que, «la inscripción de una entidad religiosa en el Registro implica, ante todo, el *reconocimiento* de su personalidad jurídica» (F. J. 7.º). El Tribunal está reconociendo la existencia previa de la entidad y su titularidad del derecho de libertad religiosa. La inscripción sólo facilita su ejercicio y reconoce nuevos derechos que contribuyen a éste, afectando exclusivamente a la capacidad de obrar.

14^a Síntesis del modelo constitucional vigente:

El modelo laico de Estado implica, en virtud del artículo 14 de la Constitución de 1978, la igualdad entre los grupos religiosos y los no religiosos. Ya que la laicidad no sólo exige neutralidad religiosa, sino también neutralidad ideológica, excluyéndose cualquier discriminación de las convicciones, ya sean religiosas o ideológicas. Sin embargo, actualmente, la especialidad prima en el caso de la Iglesia católica (con un estatuto privilegiado) y los grupos inscritos en el R.E.R., respecto de los grupos no inscritos y los no religiosos. Concretamente, en el caso de estos últimos, la discriminación es doble porque no pueden optar entre inscribirse o no –como ocurre en el caso de los grupos religiosos–, y por lo tanto carecen de la posibilidad de elección de la que si disfrutaban los grupos religiosos inscritos en el registro y la Iglesia católica. Por

lo tanto, nuestro Ordenamiento jurídico no tiene en cuenta en igualdad de condiciones al resto de los grupos ideológicos no confesionales [filosóficos, filantrópicos, etc.] y no se aplica el Derecho común a los grupos religiosos, en consonancia con el modelo constitucional en vigor, lo que favorece determinadas políticas privilegiadas con respecto a los grupos religiosos mencionados, así como una forma determinada de entender las relaciones Estado-Iglesia que no es coherente con el marco constitucional del 78.

En materia de asociacionismo ideológico y religioso, entiendo que es necesario acometer de forma urgente la revisión del modelo vigente, equiparando el estatuto jurídico de colectivos religiosos y no religiosos que coinciden en ser manifestaciones de la libertad de conciencia, y siempre teniendo en cuenta que el derecho de asociación religiosa es contenido del derecho de libertad religiosa en consonancia con el artículo 2.1.ºd). L.O.L.R., y que, además, está incluido en el derecho de asociación general que el artículo 22 C.E. reconoce.

En contra de quienes apuestan por un Derecho especial aplicable a los grupos religiosos, entiendo que es necesario la existencia de un Derecho común de creencias y convicciones en materia de asociaciones ideológicas que se aplique a todos los grupos ideológicos (religiosos o no), ya que son el vehículo del ejercicio colectivo del derecho individual de libertad de conciencia. Todo ello supondría la desaparición de la actual escisión existente entre régimen general y régimen especial, que parece estar privilegiando la ayuda y promoción de las actividades religiosas o los objetivos religiosos de una determinada confesión religiosa, dado el protagonismo que sostiene la Iglesia católica en nuestro país; de la Iglesia católica sobre los demás grupos religiosos; de los grupos religiosos inscritos en el REER sobre los grupos religiosos que no han podido inscribirse; y de los grupos religiosos sobre los no religiosos.

Por todo ello, en mi opinión, la solución para encajar el derecho de asociaciones de los grupos religiosos en nuestro marco constitucional pasa por no establecer diferencias entre los grupos ideológicos y religiosos. Pues ambos tienen derecho a que se les reconozca la personalidad jurídica civil en cuanto titulares del derecho de libertad de conciencia, que tiene por contenido el derecho de asociación (ideológica y religiosa); con capacidad para actuar en el tráfico jurídico como sujetos de derechos y

obligaciones, con el fin de ejercitar, de forma real y efectiva la libertad de conciencia tanto ideológica como religiosa. Sin diferenciar entre grupos atendiendo a su ideología, porque el modelo constitucional del 78 impide al Estado discriminar a sus ciudadanos en función de su concreta ideología.

ESQUEMA-RESUMEN: MODELOS DE ESTADO CONSTITUCIONAL (CONFESIONALES Y LAICOS)
(Régimen de derechos y libertades, relaciones Estado-Iglesia/Confesiones Religiosas, modelo de Estado-derecho de asociación, derecho de asociación-libertad de conciencia)

CONSTITUCIONES (y Proyectos Constitucionales)	Modelo de Estado Constitucional (Principios constitucionales)	Régimen de Derechos y Libertades	Relaciones Estado-Iglesia/Confesiones Religiosas (Cuestión religiosa)	Relaciones modelo de Estado y derecho de asociación	Derecho de asociación y libertad de conciencia Derecho general/Derecho especial
1er. Periodo: Modelo liberal (1812-1868) <i>Comienzos del Constitucionalismo. Monarquía Constitucional</i> (Confesionalidad doctrinal estatal e intolerancia religiosa/omisión de reconocimiento y sujeción a la intervención administrativa del derecho de asociación).					
CONSTITUCIÓN DE 1812 <i>(carácter liberal-progresista)</i> 1812-1814; 1820-1833; 1836-1837	-Monarquía moderada hereditaria. -Soberanía nacional: la Nación tiene el derecho exclusivo de establecer sus leyes fundamentales (art. 3). Las Cortes representan a la Nación. -División de poderes: Legislativo: Cortes/monarca. Ejecutivo: monarca. Judicial: Tribunales.	-Libertad de imprenta de ideas políticas. Ideas religiosas según D. de 1810 (censura previa y regulación especial): separación libertad de expresión ideológica y religiosa. -Sufragio indirecto universal masculino. -Sistema mayoritario (mayoría absoluta en la primera vuelta y relativa en la segunda). -No hay libertad religiosa.	-Confesionalidad doctrinal, dogmática y excluyente: «La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra» (art. 12). -Constitucionalización de instituciones regalistas que no deja inalterables los privilegios eclesiásticos: los Liberales consiguen que prevalezcan los intereses político-jurídicos del Estado sobre los de la Iglesia. -Respuesta social anticlerical hacia la aptitud de la Iglesia. -1813: Supresión del Tribunal de la Inquisición y Decreto de desamortización con fines recaudatorios estatales.	-No hay reconocimiento del derecho de asociación, ni implícita ni explícitamente. Remisión a la <i>Novísima Recopilación de las Leyes de España</i> . -El Estado decide el <i>status</i> jurídico-civil de los grupos. -Política asociativa: conocimiento previo de constitución asociaciones (autorización gubernamental obligada). Y correspondientes medidas represivas, en su caso, restrictivas del ámbito de celebración de estos colectivos. -Trienio Constitucional (1820-1823): proliferación de «clubes políticos» y «sociedades patrióticas» liberales y absolutistas. Actividad de asociaciones masónicas. C.P. de 1822: limitación derecho de asociación. -D. 27 noviembre 1822: favorece la activa actuación de las asociaciones políticas. -2.º periodo absolutista. Década Ominosa (1823-1833): medidas represivas contra asociaciones masónicas y liberales. Proyecto C.P. de 1830: acción de asociarse como delito, castigo con pena de muerte (art. 104).	-Primeras bases de la interrelación derecho de asociación/libertad de conciencia. -Libertad de grupos para escribir, imprimir y publicar ideas políticas, sin previa licencia, revisión, aprobación o censura: regulación por Derecho general o común. -Minorías religiosas insignificantes. -Régimen jurídico confesional diferenciado: Derecho privilegiado para la Iglesia católica (hegemonía asociativa religiosa. Protagonismo de las Órdenes y Congregaciones religiosas), frente a un régimen distinto para las demás Confesiones.
ESTATUTO REAL DE 1834 <i>(carácter liberal moderado y conservador)</i> 1834-1836	-Principio de soberanía compartida (poder constituyente): Cortes/monarca. -Equilibrio y cooperación entre poderes: Monarca: derecho de petición de las Cortes (iniciativa legislativa); potestad reglamentaria, mantenimiento del orden público. -Consejo de Ministros (confianza de las Cortes y el monarca): su presidente refrenda los Decretos regios (apertura, suspensión y disolución Cortes). -Las Cortes: Estamento de Procuradores (Cámara Baja o electiva) y Estamento de Próceres (Cámara Alta de composición mixta). Funciones legislativa (derecho de petición); financiera; judicial; político-constitucional y constituyente.	-Sin regulación. -Declaración posterior de derechos, sin vigor. -Sufragio indirecto y directo censitario (activo y pasivo).	-Unidad Estado-Iglesia. Confesionalidad estatal. Razones de utilidad. -Reforma de regulares (periodo 1833-1843) a iniciativa de la Regencia y no de las Cortes (art. 31-2. Estatuto). Composición: Comisión mixta eclesiásticos del clero secular y regular (Junta eclesiástica: órgano dependiente de la Corona). Función: examen del estado actual territorio nacional, formal y material, respecto a temas del culto y sus ministros. Y elevar, si es necesario, peticiones a la Santa Sede. -Mecanismos jurídicos utilizados: regalías. -1835: Supresión (por Toreno) de monasterios y conventos que no tienen al menos doce religiosos profesos; excepciones: escuelas pías y colegios misioneros en Asia. Supresión (por Mendizábal) monasterios de órdenes monacales, traslado a los subsistentes, y limitación número de conventos. -1836: desamortización bienes raíces del clero regular. La Iglesia se distancia del liberalismo: los Obispos se comprometen con el carlismo. Ruptura relaciones Santa Sede y Gobierno español, por Gregorio XVI. -1841: desamortización bienes raíces del clero secular.	-Política asociativa desfavorable: condena cuerpos intermedios que coartan la libertad individual. -Valoración negativa de derechos de reunión, asociación y manifestación. Medidas represivas atajan el anticlericalismo de los grupos. -Asociacionismo obrero, en la base del cierre de cualquier sociedad política y en la prohibición de nuevas creaciones. —Partidos políticos, al margen de la Constitución y la Ley, que no los consagran. —Proyecto C.P. de 1834: castiga la insurgencia de los grupos (considerando que se es insurgente por el mero hecho de ser asociación).	-Restricciones asociacionismo religioso (Órdenes y Congregaciones religiosas, corporaciones, Institutos religiosos y comunidades religiosas). R. D. de 1836 (Ley reforma de regulares, de 29 julio 1837): supresión de todos los monasterios, conventos, colegios, Congregaciones y demás casas de comunidad o de Instituto religioso de varones, incluidas las de Clérigos regulares [...].
CONSTITUCIÓN DE 1837 <i>(carácter pragmático)</i> 1837-1845	-Monarquía hereditaria. -Soberanía nacional (dato histórico), sin consecuencias jurídicas. La Regencia es nombrada por las Cortes (Congreso y Senado) que representan al pueblo. -Principio de división de poderes. Monarca: poder legislativo ordinario compartido con las Cortes, sanción y promulgación de leyes. Garantía del orden público y la seguridad del Estado.	-Libertad de expresión sin restricción: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes» (art. 2). Sufragio directo y censitario (Congreso).	-Confesionalidad doctrinal sociológica: «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles» (art. 11). -No hay confesionalidad estatal. -Posición favorable a la tolerancia religiosa (impracticable por falta de adeptos a otras confesiones).	-No reconocimiento del derecho de asociación, ni implícita ni explícitamente. -Los cuerpos o asociaciones, ya sean científicas, literarias o de beneficencia, no tienen más vida que la que les da la ley que las instituyó en beneficio de la sociedad. Represión y castigo si traspasan la línea que marca la Ley. -Grupos ideológicos políticos: aplicación de normas restrictivas (R.O. 14 febrero 1841: cierre de sociedades y tertulias patrióticas. Prohibición de fundar nuevas). Prohibición del asociacionismo obrero. -No es posible restablecer el D. 27 noviembre 1822, sobre reuniones y asociaciones patrióticas.	-Alcance de la Ley 29 julio 1837: las comunidades religiosas dejan de existir como tales (supresión), para ser consideradas como establecimientos civiles que se rigen por reglamentos de régimen interior dictados por el Gobierno.

<p>CONSTITUCIÓN DE 1845 (<i>carácter doctrinario</i>) 1845-1854 y 1856-1868</p>	<p>-Soberanía compartida. Negación de la soberanía nacional y del poder constituyente del pueblo. Poder legislativo compartido Cortes/monarca. -Ampliación de prerrogativas reales. Aumenta el poder regio: iniciativa legislativa, sanción y promulgación de leyes, derecho de veto sobre las leyes, poder reglamentario y nombramiento y separación de ministros. -Las Cortes: Congreso elegido por las Juntas electorales y Senado de nombramiento regio vinculado a la Corona. Control del Gobierno.</p>	<p>-Compatibilidad de la libertad con el orden. -Libertad de expresión: supresión Jurado para calificar los delitos de imprenta. Límites: prohibición publicar todo tipo de impresos por tiempo determinado; secuestro impresos cuya circulación perturbe la tranquilidad pública o la moral. -Son tipificados como subversivos los impresos contrarios a la religión católica y aquellos que se ofenden sus dogmas o culto. -Nueva política de prensa (prohibición de injurias a la Constitución, la Corona, etc.). — Sufragio directo y censitario (Congreso).</p>	<p>-Unidad Iglesia-Estado. Si bien, algunas normas delimitan entre lo político y lo religioso (art. 22). -Confesionalidad doctrinal no excluyente: «La religión de la nación española es la católica, apostólica y romana» (art. 11). -Mantenimiento del culto y clero de la Iglesia católica. -Tolerancia implícita, similar a la de la Constitución de 1837. No se prohíbe el ejercicio de otra religión, pero se acaba imponiendo la exclusión prevista por el art. 1 del Concordato de 1851.</p>	<p>-No reconocimiento del derecho de asociación, ni ideológica ni religiosa. -Carácter transitorio de reuniones y asociaciones políticas. -Partidos legales: a pesar de no estar consagrados formalmente, son aceptados por el propio sistema (y autorizados en períodos electorales). -R.O. 4 septiembre 1847 (avala Proy. L. 17 noviembre 1847, de Orden Público); restricción manifestaciones colectivas y bulliciosas. -C.P. 1848: sistema preventivo (pena de inhabilitación perpetua absoluta). Tipificación de sociedades secretas, agrupaciones de más de veinte personas con reuniones diarias o en días señalados para fines religiosos, y asociaciones con objeto político. Se suprimen las asociaciones existentes y se evitan las de nueva formación (art.202 C.P.).</p>	<p>-El modelo confesional de Estado favorece el «sistema preventivo de control» sobre la composición de las entidades religiosas e ideológicas, además de limitar su composición y declarar su ilicitud, debido a la falta de consentimiento administrativo o al incumplimiento de alguna condición legalmente prevista.</p>
<p>Proyecto Constitucional nonato de 1852 (<i>carácter conservador</i>)</p>	<p>-Coincide con la Década Moderada (1843-1854): mayoría de edad y reconocimiento de Isabel II por la Santa Sede (1848). Y Gabinete de Bravo Murillo (Proyectos de Leyes Fundamentales, de 2 de diciembre de 1852).</p>	<p>-No menciona los derechos fundamentales, sólo se refiere a la religión.</p>	<p>-Se reconoce la confesionalidad excluyente formulada en el Concordato de 1851 Santa Sede/Estado español: «La religión de la Nación española es exclusivamente la Católica, Apostólica, Romana» (art. 1); «Las relaciones entre la Iglesia y el Estado se fijarán por la Corona y el Sumo Pontífice en virtud de Concordatos que tendrán carácter y fuerza de ley» (art. 2). -Régimen de privilegio (<i>status</i> jurídico-civil) de la Iglesia católica. Remisión formal al Derecho canónico (art. 43 Concordato). -Compromiso estatal de contribuir al sostenimiento de culto y clero, y derecho adquisición legítima de bienes. Contraprestación Iglesia: normalización de bienes desamortizados y pacificación de conciencias (arts. 31-42 Concordato). -Autorización congregaciones S. Vicente de Paúl, S. Felipe Neri, y una tercera que da lugar a la admisión tácita de órdenes regulares (asistenciales y docentes).</p>	<p>-Normativa en materia de asociacionismo ideológico político: medidas prohibitivas según art. 211 C.P. en asociaciones permanentes o temporales con más de veinte miembros (Circular a los Gobernadores, de 17 enero 1853). -Distinción asociaciones o reuniones electorales/resto de asociaciones o reuniones políticas: transitorias, las primeras; permanentes, las segundas. Estas últimas, sin personalidad jurídica, constituyen una amenaza para el Poder (D. 29 agosto 1854).</p>	<p>— La Constitucionalización del Concordato de 1851 pretende aplicar el sistema que éste prevé: una regulación especial para los casos asociativos reconocidos en los artículos 29 y 30 del citado. Y, para el resto de las Órdenes de la Iglesia católica: aplicación del Derecho común.</p>
<p>Proyecto Constitucional nonato de 1856 (<i>carácter liberal y progresista</i>)</p>	<p>- Coincide con el Bienio Progresista (1854-1856). -La soberanía reside en la Nación: «Todos los poderes públicos emanan de la Nación» (art. 1). Al mismo tiempo, el poder legislativo es compartido (Cortes/monarca). -División implícita de poderes (pero colaboración entre ellos).</p>	<p>-Contiene los derechos fundamentales del ciudadano (recupera estructura Título I C.E. del 37); -Consagración de la libertad de conciencia. -Libertad de expresión (sin censura ni secuestro previo). -Institución del Jurado para delitos de imprenta; (ley de imprenta). -Principios de igualdad, seguridad personal. -Abolición de la pena de muerte para delitos políticos. -Limitación de la suspensión de garantías, etc.</p>	<p>-Pretensión de derogación del Concordato de 1851. - Confesionalidad sociológica no excluyente (de la C.E. del 37): «La Nación se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles. Pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión» (art. 14). -Libertad religiosa: tolerancia explícita del ejercicio privado de otros cultos. -Consecuencias de la no promulgación del Proyecto de 1856 son: la interpretación del art. 11 C.E. 1845, de nuevo, en armonía con el art. 2 del Concordato, o el regreso a una confesionalidad doctrinal intolerante y excluyente. Y, el <i>placet regio</i> a la publicación en España del <i>Syllabus errorum</i> (Pío IX) como muestra de colaboracionismo con la jerarquía eclesiástica.</p>	<p>-La relación directa del Estado con el derecho de asociación a ponerse de manifiesto, nuevamente bajo los auspicios de la Constitución de 1845, a través de: 1.º Normativa desfavorable (R.O. 24 junio 1857), primer documento oficial sobre reuniones y asociaciones de este período. 2.º <i>Proyecto de Ley de 1966, sobre Asociaciones públicas</i> (amplia las normas penales del C.P. 1848). - Asociaciones políticas permanentes y reuniones electorales: considerados como factor de quiebra del sistema, poderes fácticos o mediadores frente al Estado.</p>	<p>-En el ámbito del proyecto de 1856 analizado. Contradicción: la conciencia se sitúa en un plano individual, y se encuentra con la paradoja de asistir al reconocimiento de la libertad religiosa, por un lado, y a la prohibición de su manifestación colectiva, por otro. -En el ámbito de vigencia de la Constitución de 1845, hasta la promulgación de la del 69, el Proyecto de Ley de 1966 establece un sistema preventivo sobre el funcionamiento de las asociaciones: obliga a la autorización previa; y, a llevar un registro de socios conocido por las autoridades. Además, considera lícita cualquier reunión o asociación política, durante el período electoral. -Fallido este conato de Constitución, se regresa a la interpretación de los preceptos de la Constitución de 1845, en armonía con el Concordato, en materia de asociacionismo religioso.</p>

CONSTITUCIONES (y Proyectos Constitucionales)	Modelo de Estado Constitucional (Principios constitucionales)	Régimen de Derechos y Libertades	Relaciones Estado-Iglesia/Confesiones Religiosas (Cuestión religiosa)	Relaciones modelo de Estado y derecho de asociación	Derecho de asociación y libertad de conciencia Derecho general/Derecho especial
<p>2.º Periodo: Modelo democrático (1869-1931)</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitucionalismo Democrático</i> (Laicismo, libertad religiosa y de cultos/afirmación del derecho de asociación).</p>					
<p>CONSTITUCIÓN DE 1869 <i>(carácter demoliberal)</i> 1869-1873</p>	<p>-Ruptura con el Estado liberal individualista. - Soberanía nacional. Sólo las Cortes (Congreso y Senado) poseen el poder legislativo, que eligen la Regencia y el tutor del monarca. -Monarquía como poder constituido (art. 33). Reafirmación del principio monárquico y búsqueda de un nuevo soberano. Amadeo de Saboya (1869-1873). - Monarca: poder ejecutivo ejercido a través de sus ministros (reina pero no gobierna), quienes refrendan todos sus actos. -Régimen parlamentario. -Principio explícitamente reconocido de separación de poderes (arts. 34-36). control mutuo.</p>	<p>-Igual estructura que Constituciones de 1837 y 1845. Novedades: 1.º Derechos absolutos, naturales e ilegales; 2.º Catálogo abierto de derechos. Libertad de conciencia (ideológica y de pensamiento, art. 17 y 22); libertad de expresión, libertad de imprenta, cultos y enseñanza; derecho de asociación, manifestación y reunión; y 3.º Mayor protección jurisdiccional. -Principio de participación democrática. Sufragio universal (activo: directo e indirecto; y pasivo: Congreso y Senado).</p>	<p>-Separación Estado-Iglesia católica. El Estado es mero intermediario entre sus ciudadanos y las confesiones religiosas; principio de autonomía interna de éstas, vulnerado debido a: 1.º Vigencia de instituciones regalistas; y 2.º Proceso desamortizador. -Modelo de laicidad estatal (imperfecto). Existe fluctuación del modelo laicista estatal de 1869: 1.º Reconoce la confesionalidad del Estado (Derecho especial favorable); y 2.º Valora negativamente la Iglesia católica como institución (Derecho especial desfavorable). -Neutralidad. Normas contradictorias: por un lado, medidas anticlericales (valoración negativa) y secularizadoras (p. ej. supresión del fuero eclesiástico) tendientes a un modelo de laicismo; y, por otro, dotación presupuestaria, actos religiosos en celebraciones cívico-políticas, valoración positiva de lo religioso en C.P. 1870. - Abandono de la confesionalidad doctrinal excluyente y sociológica. Vulneración art. 1.º Concordato de 1851: derogación en todo lo opuesto a la Constitución 1869. -Fórmula intermedia de compromiso y transacción (necesario apoyo de Roma al nuevo monarca Amadeo I): cumplimiento de compromisos asumidos por el Concordato de 1851. -Libertad religiosa y de cultos: permisión de otras religiones y su ejercicio público y privado (límites en las reglas universales de la moral y el Derecho), y mantenimiento de la religión católica (art. 21). Protección especial C.P. 1870 (delitos relativos al libre ejercicio de los cultos, arts. 230-41). -Pretensión de someter la libertad religiosa al Derecho común. Conflictos con Iglesia católica: La postura de la Iglesia católica, ante la desaparición del componente religioso de la enseñanza y la educación, y la de otros colectivos (de trabajadores) que no ven reconocidos sus intereses de grupo, va a consistir en la suma de fuerzas para reivindicar, fundamentalmente, la libertad religiosa y el derecho de asociación.</p>	<p>-Las asociaciones se legalizan por primera vez en el Decreto provisional de 1868. Ello desbanca la idea del Estado liberal individualista que veía la existencia de grupos intermedios individuo/Estado como un peligro para su permanencia. -Derecho de asociación, junto al de reunión y manifestación, reconocidos por primera vez en un texto constitucional (arts. 17-9). -Libertad asociativa vigilada que restringe el ejercicio de algunos partidos políticos, movimientos obreros (la Internacional), y congregaciones religiosas (medidas anticlericales). -Sistema de reconocimiento asociaciones: puesta en conocimiento de la autoridad local, del objeto y acuerdos del régimen interno. Autoridad local (Alcaldes): competencia en materia disciplinaria, celebración de reuniones y constitución de asociaciones. -C.P. 1870: remisión asociaciones ilícitas Constitución de 1869. -No cabe arbitrariedad administrativa en materia asociativa, ni la interdicción de los poderes públicos. -Obligación de publicar estado de gestión anual: asociaciones con fines asistenciales o benéficos. -Omisión del registro como figura jurídica en pro del derecho de asociación (no control). -Límites al ejercicio del derecho de asociación: moral pública y seguridad del Estado.</p>	<p>-Existencia de un Derecho especial desfavorable, y de un Derecho especial favorable que afecta directamente a los grupos de la Iglesia católica. -Posibilidad civil de asociarse para fines religiosos. -Imposición de precauciones legales mínimas al ejercicio de asociación religiosa: puesta en conocimiento de la Administración de fines y estatutos; y evitar intromisiones de poderes ajenos al Gobierno Nacional. -Tentativa infructuosa de someter al régimen común de asociaciones a las Órdenes religiosas. - Frente común grupos ideológicos/grupos religiosos: actuaciones comunes que demandan el reconocimiento de la libertad de asociación y la libertad religiosa.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Restauración Monárquica y su crisis. Crisis del Constitucionalismo</i> (Retroceso en el reconocimiento y consolidación de la libertad religiosa/reconocimiento y represión del derecho de asociación).</p>					
<p>Proyecto Constitucional Republicano de 1873</p>	<p>-Propuesta de formación de un Estado constituido por repúblicas federadas de carácter socialista.</p>	<p>-Derecho de libertad religiosa: libertad de cultos (art. 34). -Derechos de asociación, reunión, libertad de enseñanza y libertad de expresión.</p>	<p>Propugna: -Laicidad: Principios de neutralidad y separación Iglesia-Estado (art. 35). Proyecto de Ley de separación Iglesia-Estado, de 1 de agosto de 1873. -Separación Iglesia-Estado: independencia Iglesia católica; ejercicio libre de culto (derechos asociación, manifestación y enseñanza); adquisición y posesión bienes; renuncia del Estado a algunos privilegios pero no a las resultas del exprolio anterior a 1851 ni al patronato laical; respeto estatal pensiones de religiosas; respeto contratos económicos ya concertados sobre construcción y reparación edificios culto; posesión de éstos por la Iglesia (excepto monumentos histórico artísticos); legislación adicional sobre prohibición financiación pública, directa o indirecta, de los cultos (art. 36). -Neutralidad del Estado en materias de fe, e inhibición de promocionar unas creencias en detrimento de otras.</p>	<p>-El proyecto de Constitución realiza aportaciones, en lo que respecta al derecho de asociación. Innova significativamente respecto de la Constitución de 1869, en lo que se refiere a regulación asociativa y a la radical privación de notificación por parte de las asociaciones; y ante la arbitrariedad interventiva de la Administración. -Artículo 25: «nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas».</p>	<p>-Artículo 19: «Tampoco podrá ser privado ningún español: [...] Del derecho de reunirse y asociarse pacíficamente para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública». -Artículo 34: «El ejercicio de todos los cultos es libre en España». -La conexión entre ambos derechos está asegurada, siempre que los Estatutos de la asociación religiosa sean conocidos oficialmente. Ejercicio libre de culto (derechos de manifestación, asociación, y enseñanza): Título Preliminar, arts. 24, 25 y 26, respectivamente.</p>

CONSTITUCIONES (y Proyectos Constitucionales)	Modelo de Estado Constitucional (Principios constitucionales)	Régimen de Derechos y Libertades	Relaciones Estado-Iglesia/Confesiones Religiosas (Cuestión religiosa)	Relaciones modelo de Estado y derecho de asociación	Derecho de asociación y libertad de conciencia Derecho general/Derecho especial
<p>CONSTITUCIÓN DE 1876 (<i>carácter moderado y transaccional</i>) 1876-1931</p>	<p>-Constitución pactada. -Soberanía compartida: monarca/ Cortes. -Régimen parlamentario. Colaboración de poderes. -Sufragio como mecanismo electoral. (determinado por ley: universal y censitario, indistintamente); art. 28. -Monarquía como institución histórica. -Consejo de Ministros tácitamente aceptado. Nombramiento de ministros por el monarca a propuesta del Consejo. -Cortes (Congreso y Senado) pierden parte de su anterior autonomía, pudiendo ser suspendidas y disueltas por el monarca. -Sufragio censitario restringido (y de capacidades). Sufragio universal para mayores de 25 años.</p>	<p>-Amplio catálogo sujeto a leyes de desarrollo. -Síntesis orden/libertad. -Libertad de pensamiento y expresión: libertad de imprenta sin sujeción a censura previa; libertad de enseñanza (protección o negación libertad de cátedra, según se insista en la nota de confesionalidad o en la de tolerancia, según posiciones conservadoras o liberales). -Distinción libertad de conciencia y libertad de culto. -Dialécticidad confesionalidad y libertad de conciencia: «la religión católica, apostólica romana es la del Estado»; «nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana»; «no se permitirán, sin embargo, otras ceremonias públicas que las de la religión del Estado» (art. 11). -Derechos de reunión y asociación.</p>	<p>- Restauración de confesionalidad católica estatal (doctrinal o sociológica, en función del Gobierno que lo interprete): sólo se permite el culto público a la religión del Estado: Iglesia católica. -Interpretación de exigencias art. 2.1.º Concordato 1851, respecto de la enseñanza. Primer Gobierno Restauración (Orovio): vigilancia y control del dogma católico y la sana moral (frente al confesionalismo de la escuela estatal, surge la escuela laica de la Institución libre de enseñanza). -Libertad religiosa condicionada a la no vulneración de la moral cristiana. - Compromiso de introducir en el futuro tres Congregaciones religiosas: S. Vicente de Paúl, S. Felipe Neri, y una tercera a concertar (art. 29 Concordato) que es causa de enfrentamiento Iglesia-Estado. -Modelo relaciones Estado-Iglesia: Convenio nonato entre el Papa Pío X y Alfonso XIII, el 19 de junio de 1904, respecto de la situación jurídica de las Órdenes religiosas en una España confesional que no excluye el ejercicio de otros cultos (tolerada su práctica en privado) «salvo el respeto debido a la moral cristiana» (art. 11 Constitución 1876). Y que, además, mantiene el culto de la Iglesia católica.</p>	<p>-Los derechos de reunión y asociación vuelven a exponerse a las serias restricciones que preveía la Orden de 7 febrero 1875, convertida ahora en Ley de 2 enero 1877, que restringía la constitución de asociaciones de índole política. -Promulgación Ley de Asociaciones de 1887 (L.A.). Regulación del Derecho general o común de las asociaciones. (Reglamento de esta Ley se promulga en 1923, y su vigencia se mantiene hasta 1931). Las líneas generales de esta Ley son: 1.º Régimen general de carácter preventivo; 2.º Constitución de la asociación mediante preaviso a la autoridad; 3.º Inscripción registral obligatoria a efectos de existencia legal; 4.º Régimen de excepción al sistema obligatorio de constitución y registro en caso de denegación de la inscripción (artículo 4 L.A.); 5.º Limitación penal al ejercicio del derecho de asociación en los casos de incumplimiento de los requisitos legales, y no prevención de las reuniones; 6.º Competencia Administrativa en materia de suspensión de las sesiones y reuniones asociativas, previa confirmación judicial en caso de suspensión de funciones asociativas; y 7.º Competencia judicial en materia de disolución por ilicitud de la asociación, o naturaleza delictual de sus actos. -Partidos legales, autorizados para poder celebrar reuniones públicas. -Normativa estatal. Proyectos Ley asociaciones: -Proy. L. 1877: regulación situación de las asociaciones internacionales del tipo de la I.ª Internacional. -Proy. L. 1881: regulación amplia derecho asociación instaurando tácitamente un <i>sistema represivo</i>, y eludiendo un catálogo de asociaciones ilícitas y de causas de suspensión y disolución. -Proy. L. 1883: prescinde de disposiciones de carácter preventivo. -Proy. 1886 y 1887: nuevas propuestas normativas que difieren del D. de 1881, establecen un <i>sistema preventivo</i> frente al carácter represivo de éste.</p>	<p>-Derecho común (Ley de 1887). Ámbito de aplicación: asociaciones religiosas (art. 1); también las católicas para frenar la proliferación de Congregaciones de religiosos exiliados de Francia. El concepto de «asociación católica» excluye (interpretación Concordato 1851) a las Órdenes y Congregaciones religiosas, sometidas a un Derecho especial. -Ley de 1887 garantiza inscripción, reconociendo legalmente, conforme a los art. 7 y 8 L. A., a: las asociaciones de laicos católicos con fines religiosos (Círculos católicos para jóvenes u obreros, sociedades particulares para sostenimiento de escuelas católicas, patronatos o asilos de carácter benéfico o religioso, fundados por particulares o sociedades seculares, y Congregaciones piadosas en tanto que la autoridad eclesiástica no las hubiere reglamentado y erigido canónicamente) y comunidades protestantes. -En los fines asociativos reside la especialidad. Registro de asociaciones de la Ley: en cada Gobierno de provincia. -Órdenes religiosos: de forma puntual, pueden someterse temporalmente a la Ley de 1887, hasta que son resueltos los trámites de la erección o aprobación canónica. Existencia legal: procedimiento de autorizaciones gubernamentales (informes favorables del Obispo y del Gobernador de la provincia), a través de reales órdenes. Ubicación de expedientes: Archivo del Ministerio de Gracia y Justicia. -Asociacionismo ideológico y religioso: R. D. 1901: interpretación estricta Concordato 1851. Sólo tres órdenes masculinas <i>ex lege</i> autorizadas en España (una por determinar), y las demás, se sometidas a la Ley de 1887. R. O. 1902: trato diferente asociaciones y Congregaciones laicas fundadas sin requisitos de la Ley 1887; religiosas regulares autorizadas; y no autorizadas. Proy. (liberal) de 1906: respeto de las dos Órdenes autorizadas por Concordato 1851, y a una tercera si hay acuerdo con el Vaticano. Las demás son autorizadas por el Estado y sometidas a su normativa general. Novedades: Asociaciones por su presupuesto, patrimonio y fines (no lucrativos), favorece aparición de regímenes específicos; y facultad del Gobierno para decretar su suspensión por causas de orden público o de seguridad Estado; y disolución por Tribunales de Justicia. L. del Cándado 1910: carácter restrictivo. Proy. L. 1911 (Canalejas): asociaciones laicas y religiosas reguladas por Derecho común. Rechaza privilegios, y la proscriptión. R. D. 1923: regula aspectos exigidos por L. 1887 para asociaciones bajo su amparo. Congregaciones religiosas no autorizadas, deben registrarse en el Gobierno civil (art. 7 L.A.).</p>

CONSTITUCIONES (y Proyectos Constitucionales)	Modelo de Estado Constitucional (Principios constitucionales)	Régimen de Derechos y Libertades	Relaciones Estado-Iglesia/Confesiones Religiosas (Cuestión religiosa)	Relaciones modelo de Estado y derecho de asociación	Derecho de asociación y libertad de conciencia Derecho general/Derecho especial
<p>3er. Periodo: Modelo social (1931-1978)</p> <p style="text-align: center;"><i>Segunda República</i> (Laicismo e igualdad/permisión e intervención administrativa en materia asociativa).</p>					
<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931 (1931-1936)</p>	<p>-República democrática de trabajadores inspirada en los principios de libertad y justicia.</p> <p>-Democracia representativa: sufragio universal, igual, directo y secreto, activo y pasivo; constitucionalización de instituciones de democracia directa, y referéndum por iniciativa popular.</p> <p>-Régimen parlamentario. Presidente de la República: Jefe del Estado (personifica a la Nación), nombra y separa al Presidente del Gobierno y a sus ministros; potestades: reglamentaria, medidas seguridad nacional. Presidente del Gobierno: política general de la Nación, confianza del Presidente y Cortes; potestades: elabora proyectos ley, potestad reglamentaria, dicta decretos, suspende garantías constitucionales, delibera asuntos de interés público, elabora proyecto presupuestario y con carácter urgente, propone al Presidente que regule por decreto, materias de competencia de las Cortes. Cortes (gran autonomía): iniciativa legislativa, exigen responsabilidad política al Gobierno. Congreso: elegido por sufragio universal. Diputación Permanente: representantes de las distintas fracciones políticas, potestades: suspensión garantías constitucionales, promulgación de Decretos-leyes.</p> <p>-Modelo de Estado republicano: cuenta con Tribunal de Garantías Constitucionales (Recurso de inconstitucionalidad y amparo, conflicto de competencias Estado/Regiones autónomas, etc.).</p>	<p>-Amplio catálogo derechos sociales; perspectiva social de la cultura y la propiedad.</p> <p>-Principio de igualdad (art. 2) y no discriminación (diversidad de opiniones ideológicas o creencias religiosas), arts. 22 y 41.2.º.</p> <p>-Derechos fundamentales como normas preceptivas y carácter vinculante (diferencia con carácter programático de anteriores Constituciones): tutela judicial (tribunales ordinarios y recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales).</p> <p>-Derecho libertad de conciencia (positivado por primera vez con este término): «la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública» (art. 27).</p> <p>-Derechos de libertad de expresión e información, asociación y reunión [proyecciones de la libertad de conciencia o de pensamiento y de sus manifestaciones: libertad religiosa, libertad de expresión e información y libertad de enseñanza (laica y plural, es un servicio público esencial)].</p>	<p>-Dos modelos. Alemán: propuesto por Comisión asesora; valoración positiva de lo religioso; legislación especial favorable. Francés: en el proy. constitucional debatido por Comisión parlamentaria; valoración indiferente de lo religioso (actitud neutral estatal ante lo religioso, sometimiento al Derecho común).</p> <p>-Separación Iglesia/Estado (art. 3).</p> <p>-Laicismo estatal: principio de laicidad prevalece sobre libertad religiosa como principio informador del modelo de relaciones Estado-Confesiones Religiosas; no hay religión oficial; libertad de conciencia, derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión; restricciones a la libertad de cultos (autorización gubernativa en cada caso particular); discriminación de la Iglesia y sus instituciones.</p> <p>-Anticlericalismo.</p> <p>-Prohibición a las Órdenes religiosas de ejercer el comercio, la industria y la enseñanza (art. 26).</p> <p>-Art. 14: materias exclusivas del Estado la legislación y ejecución directa de lo relativo a las relaciones del Estado con las confesiones religiosas y el régimen de cultos.</p> <p>-Modelo de cooperación (asistencia religiosa), art. 4 Ley Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas, de 1933 (L.C.O.C.R.): garantiza derecho asistencia religiosa de los individuos pertenecientes a los institutos armados.</p>	<p>-L. 21 octubre 1931, de Defensa de la República: intervención Gobierno en materia de asociaciones. Ministro Gobernación (potestades): clausura de centros o asociaciones subversivos o contrarios a la República; intervención contable e investigación origen y destino de fondos, de asociaciones bajo el ámbito L. 1887 (para fines varios lícitos, sin lucro o ganancia).</p> <p>-Aplicación de L. 1887; C.P. 1870 (sustituye a C.P. 1928); L. Orden Público 1933.</p> <p>-Promulgación: L. Asociaciones Profesionales de 1932. L. Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas de 1933: régimen restrictivo, limitativo e interventivo, principalmente, para la Iglesia católica; desarrolla arts. 26-7 C.E. 1931; derecho libertad religiosa que garantiza es un derecho individual (vertiente colectiva, con duras restricciones (art. 3 L.C.O.C.R.), conforme a art. 3 C.E. 1931 que dispone: «el Estado no tiene religión oficial»).</p> <p>-Intervención estatal Órdenes y Congregaciones religiosas, en aras de salvaguardar orden público y seguridad del Estado (arts. 3 y 7 L.C.O.C.R.).</p> <p>-Relaciones modelo de Estado-derecho asociación religiosa. L.C.O.C.R. establece régimen especial manteniendo dos formalidades: 1.º Comunicar al Estado la existencia en España de la confesión religiosa; y 2.º La inscripción registral.</p> <p>-Interrelación medidas estatales directas/derecho asociación/libertad de conciencia ideológica y religiosa: Título VI L.C.O.C.R. regula régimen jurídico de Órdenes y Congregaciones; establece potestad Cortes sobre clausura definitiva del Establecimiento, o disolución Instituto religioso que realizara actividades políticas subversivas, si cualquiera pertenece a una Orden o Congregación (art. 23 L.C.O.C.R., en relación con art. 26 C.E 1931).</p> <p>-D. 27 julio 1933; desarrolla L.C.O.C.R.; establece formalidad inscripción registral; tipos distintos registro, según materia u objeto asociaciones religiosas (art. 7): 1.º Registro de Confesiones Religiosas; 2.º Registro de Bienes de Propiedad Pública Nacional en Poder de la Iglesia Católica y de Bienes de la Propiedad Privada de las Confesiones Religiosas (artículo 8); 3.º Registro Especial para la Inscripción de las Órdenes y Congregaciones Religiosas (artículo 16)</p>	<p>-Carácter asociativo, reconocido por 1ª vez así, constitucionalmente, de Confesiones religiosas y entidades menores (Congregaciones); no se convierten en asociaciones ordinarias; su regulación se aparta del Derecho común en la materia (regulación por ley especial e inscripción en Registro creado, al efecto, en el Ministerio de Justicia).</p> <p>-Art. 39 C.E 1931: garantiza <i>generalidad</i> y <i>especialidad</i> asociativas; posibilita legislación especial en materia de asociaciones conforme a sus distintos fines (sindicatos, entidades confesionales y asociaciones profesionales de funcionarios).</p> <p>- Determinación regímenes jurídicos especiales en función de naturaleza asociativa, no por iniciativa asociados (O. 24 junio 1931).</p> <p>-Inscripción registral: reconoce la entidad jurídica independiente de asociaciones; pero también es una técnica de control asociaciones con fines religiosos (presión de asociaciones sometidas a regímenes especiales).</p> <p>-Registro: 1.º Ausencia de inscripción de Iglesia católica como confesión religiosa en el Registro de Confesiones que prevé la Ley (Ministerio de Justicia); y 2.º Resistencia, por parte de las confesiones no católicas, a constituirse como entes con personalidad jurídica a través de la inscripción registral en el Ministerio de Justicia.</p> <p>-Libertad de cultos restringido al ámbito privado si no media autorización gubernativa (relación con arts 3 y 7 L.C.O.C.R.); Estado presta protección a cualquier miembro de una asociación religiosa que quiera separarse de ella (libertad y voluntad personal).</p> <p>-Política desfavorable derecho asociación religiosa: art. 26 [(art. 24 Proy. C.E. 1931) o núcleo ideológico republicano], disolución Órdenes religiosas y principio de laicismo: 1.º Equipara Confesiones religiosas; 2.º Las somete a una ley especial; 3.º Inhibe al Estado, que no puede someter a ninguna confesión religiosa; 4.º Prohíbe mantener, favorecer y auxiliar a Iglesias, Asociaciones e Instituciones entidades, desde el Estado o las regiones, provincias y municipios; y 5.º Libera al Estatal del sostenimiento culto y cetero vía Presupuestos (plazo de dos años).</p> <p>-Órdenes y Congregaciones religiosas pierden situación de privilegio: regulación legislación común y perjuicios económicos.</p> <p>-interrelación derecho de asociación/libertad de conciencia ideológica y religiosa (conexiones art. 23 L.C.O.C.R. y art. 26 C.E. 1931): reuniones y manifestaciones religiosas no podrán tener carácter político.</p>

ÍNDICE DE TEXTOS LEGALES
(en materia de libertad de conciencia y derecho de asociación)

1.ª etapa. «Constitucionalismo» y «Monarquía Constitucional»:
Confesionalidad doctrinal estatal e intolerancia religiosa. Sujeción del derecho de asociación
(1812-1868)

- Novísima recopilación de las Leyes de España de 1805 (Libros I y XII): legislación negativa sobre el derecho de asociación.
- Real Cédula de 3 de agosto de 1814: Comisiones militares para juzgar cuestiones de orden público relacionadas con colectivos.
- Real Orden de 6 de septiembre de 1814: (Comisiones militares).
- Decreto de 1 de octubre de 1820: imposición de restricciones a los colectivos.
- Decreto de Sociedades Patrióticas de 15 de octubre de 1820: proscribió de forma restrictiva las asociaciones políticas.
- Ley de 21 de octubre de 1820: prohibición de asociaciones políticas y sociedades patrióticas.
- Real Decreto de 25 de octubre de 1820: supresión de Órdenes religiosas.
- Proyecto de Reglamento de 10 de marzo de 1821: límites a las reuniones patrióticas en asociaciones políticas.
- Proyecto de Ley de Orden Público, de 17 de marzo de 1821.
- Decreto de 17 de abril de 1821: aprueba Ley sobre causas por conspiración contra la Seguridad, el Estado o el Rey.
- Código Penal, de 1822 (decretado el 8 de junio por las Cortes; promulgado el 9 de julio).
- Decreto de 27 de noviembre de 1822: propone un nuevo estatuto legal favorable y más abierto, que facilite la activa actuación de estas asociaciones políticas, reglamentando las reuniones periódicas.
- Proyecto de Reglamento de 2 de mayo de 1823: medidas restrictivas propuestas al Congreso (asociaciones y reuniones).
- Decretos de 1 de julio y 1 de octubre de 1823: medidas restrictivas (derogación Decreto 27 de noviembre de 1822).
- Reglamento de Policía, de 8 de enero de 1824: persecución de asociaciones clandestinas.
- Real Orden de 9 de octubre de 1824: condena a masones y comuneros.
- Real Decreto de 4 de septiembre de 1825: condena asociaciones secretas.
- Proyecto de Código Penal, de mayo de 1830 y Proyecto de Código Criminal, (de Sáinz de Andino) de 1831.
- Decreto de 4 de enero de 1834: restricciones imprenta y publicación de ideas.
- Real Decreto de 10 de abril de 1834: Estatuto Real.
- Decreto de 26 de abril de 1834: se opone a las sociedades secretas, por entender que propician la desorganización.
- Proyecto de Código Penal, de 13 de agosto de 1834.

- Real Decreto de 8 de marzo de 1836: supresión de entidades religiosas (monasterios, conventos, colegios, Congregaciones y demás...). Con la Ley de 29 de julio de 1837 dejan de existir como comunidades religiosas, para ser considerados como establecimientos civiles que se regirán por reglamentos de régimen interior dictados por el Gobierno.
- Ley de Reforma de regulares de 29 de julio de 1837.
- Ley 29 de agosto de 1837: política desamortizadora Mendizábal.
- Proyecto de Ley de 7 de junio de 1838, sobre el derecho de petición
- Real Orden de 14 de febrero de 1841: clausura asociaciones patrióticas.
- Real Orden de 9 de diciembre de 1841: primeras asociaciones obreras restringidas (Sociedad de Tejedores).
- Real Decreto de 10 de abril de 1844: derecho a imprimir y publicar ideas.
- Real Orden de 4 de septiembre de 1847: criterios restrictivos derechos individuales (sistema preventivo Código Penal 1848).
- Proyecto de Ley de Orden Público, de 17 de noviembre de 1847.
- Código Penal, de 1848 (Real Decreto de 19 de marzo, promulgado como Ley el 1 de julio de 1848).
- Real Orden de 30 de mayo de 1848: reproducción texto Real Orden 14 de febrero de 1841 (advierte a los jefes políticos de la existencia de asociaciones patrióticas). (Sistema preventivo Código Penal 1848).
- Código Penal, de 30 de junio de 1850.
- Concordato Estado/Santa Sede, de 16 de marzo de 1851
- Real Orden de 14 de diciembre de 1851: regulación asociaciones concordadas (disposiciones civiles y canónicas).
- Proyectos de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo, de 2 de diciembre de 1852. (Proyecto de Ley Orgánica de Orden Público).
- Circular de 17 de enero de 1853: dirigida a los Gobernadores (medidas prohibitivas asociaciones ideológicas políticas).
- Real Orden de 17 de abril de 1854: regulación asociaciones concordadas.
- Decreto de 29 de agosto de 1854: distinción entre asociaciones o reuniones electorales y asociaciones o reuniones políticas.
- Real Orden de 23 de noviembre de 1854: reclamación de estados circunstanciados a congregaciones piadosas.
- Real Orden de 24 de junio de 1857: primer documento oficial sobre reuniones y asociaciones (es un documento desfavorable).
- Proyecto de Ley de Reuniones, de mayo de 1864, promulgado como Ley de Reuniones, de 22 de junio de 1864.
- Proyecto de Ley de 1866, sobre asociaciones públicas: ampliación normas Código Penal 1848 (asociaciones ilícitas).
- Ley de Orden Público, de 20 de marzo de 1867.
- Real Orden de 19 de septiembre de 1867: derogación Ley de 1837 que suprime monasterios, conventos, colegios, congregaciones, etc.
- Decreto de 25 de junio de 1868: permite a las comunidades religiosas poseer y adquirir bienes.

2.^a etapa. «Constitucionalismo Democrático»:
Laicismo y libertad de cultos. Positivación del derecho de asociación
(1868-1874)

- Decreto de 10 de octubre de 1868: supresión Compañía de Jesús.

- Decretos de 12, 18 y 19 de octubre de 1868: supresión entidades religiosas (monasterios, conventos,...) fundados por Decreto de 29 julio 1837.
- Circular de 19 de octubre de 1868: planteamiento de la «cuestión religiosa» a diplomáticos extranjeros.
- Decreto de 1 de noviembre de 1868: sanciona derecho de reunión pacífica.
- Decreto de 9 de noviembre de 1868: sufragio universal. (Ley Electoral de 20 de agosto de 1870).
- Decreto de 20 de noviembre de 1868: por Gobierno Provisional Revolucionario. (favorable al derecho de asociación).
- Circular de 29 de noviembre de 1868: dirigida a los Gobernadores provinciales sobre ejercicio derecho reunión (por Gobierno Sagasta).
- Orden de 3 de diciembre de 1868: dirigida a los Gobernadores, a fin de vigilar respeto y corrección de errores del abuso ejercicio derecho asociación y reunión.
- Orden de 25 de septiembre de 1869: «qué es ilegal y punible» en materia de asociaciones. Restricción práctica libertad de asociación.
- Ley de Orden Público, de 1870 (Proyecto de 3 de marzo de 1870).
- Código Penal, de 1870 (reformado; publicación provisional mediante autorización concedida al Gobierno por Ley de 17 de junio de 1870; publicada la reforma por Decreto de 30 de agosto, como Ley provisional).
- Ley Electoral de 20 de agosto de 1870.
- Real Orden de 14 de junio de 1871: restricción práctica libertad asociación.
- Ley de 11 de marzo de 1873, sobre reforma de la Ley Electoral.
- Decreto de 8 de enero de 1874: retroceso en la regulación del derecho de asociación. Restricciones. (Reproduce Ley francesa 14 mayo 1872: asociaciones internacionales que atentan contra el orden social).
- Orden del Gobierno provisional de 7 de febrero de 1875 (Ley de 2 de enero de 1877): dirigida a Gobernadores provinciales, establece restricciones derecho asociación política.
- Decreto de 26 de febrero de 1875: negación libertad de pensamiento (libertad de cátedra). Decreto Ministro Orovio (de Fomento).
- Instrucción de 27 de abril de 1875: sociedad benéfica de tipo Fundación.
- Real Decreto de 18 de mayo de 1875: partidos legales autorizados para poder celebrar reuniones públicas.

3.ª etapa. «Restauración» y «Crisis del Constitucionalismo»:
Reconocimiento y retroceso en la consolidación de los derechos de libertad de conciencia y asociación (1876-1931)

- Real Orden de 23 de octubre de 1876: libertad de cultos. Carácter restrictivo.
- Proyecto de Ley de 26 de abril de 1877, sobre asociaciones: (carácter preventivo). Dirigido a regular la situación de las asociaciones internacionales del tipo de la I.ª Internacional y particularmente a ésta.
- Ley de Reuniones Públicas, de 15 de junio de 1880.
- Proyecto de Código Penal de 1880.
- Proyecto de Ley de 17 de noviembre de 1881, sobre asociaciones: reconoce partidos políticos; instaura tácitamente un sistema represivo.
- Proyecto de Ley de 15 de julio de 1883: de espíritu liberal contrario a proyecto de Ley de 26 de abril de 1877. (A favor I.ª Internacional).
- Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887.
- Ley del Sufragio Universal, de 26 de junio de 1890.

- Ley de 26 de marzo de 1900, reguladora del impuesto de papel y timbre del Estado.
- Ley 26 de marzo de 1900 (sociedad benéfica del tipo Fundación).
- Real Decreto de 19 de septiembre de 1901: exige que todas las asociaciones religiosas y políticas se sujeten a la ley (ante el éxodo masivo del clero francés y portugués). Quiebra el proceso de regularización de las asociaciones religiosas.
- Real Orden de 9 de abril de 1902: dictada para el cumplimiento del Real Decreto de 19 de septiembre de 1901. (Distingue trato en función del tipo de agrupación).
- Convenio Estado/Santa Sede de 19 junio de 1904, sobre la situación jurídica de las órdenes religiosas en España (no aprobado por las Cortes): situación jurídica de las órdenes religiosas en España. Antesala de un futuro registro de asociaciones de carácter especial.
- Ley de Jurisdicciones, de 22 de marzo de 1906.
- Proyecto de Ley de Asociaciones de 28 de marzo de 1906: proyecto liberal inspirado en la Ley de 1887. (Discrimina asociaciones en función del presupuesto/patrimonio/fines). Pretensión de establecer regímenes específicos.
- Reales Órdenes de 30 mayo y 10 junio de 1910: pretensión de crear un estatuto jurídico concluyente respecto de las asociaciones religiosas.
- Ley del Candado de 27 diciembre de 1910: limita la creación de nuevas órdenes religiosas.
- Proyecto de Ley de Asociaciones de 8 de mayo de 1911: pretensión de aplicar Derecho común a asociaciones laicas y religiosas.
- Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, de 6 de agosto de 1920: sobre el funcionamiento de asociaciones disueltas (formulación de la pertinente querrela ante el juez de Instrucción competente).
- Real Decreto de 10 de marzo de 1923: amplía la ley de 1887 en cuanto a la materia inscribible en el registro.
- Telegrama circular de 24 de marzo de 1923: previene a las autoridades para que no consideren en vigor el Decreto de 10 de marzo 1923, respecto del funcionamiento de «ciertas asociaciones» disueltas, en relación con el artículo 201 del Código Penal y la ilegalidad de su existencia, contra la que cabe formulación de la pertinente querrela ante el juez de Instrucción competente.
- Real Decreto de 18 de septiembre de 1923: dictado en materia de delitos contra la seguridad y la unidad nacional, que afecta a las asociaciones políticas (regionalistas y separatistas).
- Real Decreto de 7 de noviembre de 1923: Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos.
- Real Decreto-Ley de 26 de noviembre de 1926: consolida trayectoria antiliberal respecto de asociaciones futuras sometidas a las ocasionales normas del Gobierno.
- Real Orden de 4 de julio de 1927: que exige la aprobación previa del Ministro para la constitución de cualquier asociación.
- Proyecto de Código Penal, de 1927 (remitido a la A.Nac. el 23 de noviembre).
- Código Penal, de 1928 (aprobado por Real Decreto-Ley de 8 de septiembre).
- Real Decreto-Ley de 3 de febrero de 1929: criterio interventivo gubernamental en la legislación.
- Real Decreto Circular de 8 de febrero de 1929 y Real Orden Circular de 8 de febrero de 1929: tipificación delitos punibles y establecimiento Registro especial «de personas propicias a la difamación, el alboroto político y a la desmoralización del ánimo público».
- Proyecto de Ley de Orden Público, de 4 de julio de 1929.

**4.ª etapa. «Segunda República»:
*Igualdad y laicismo (1931-1936)***

- Decreto de 22 de mayo de 1931: Decreto sobre la libertad de conciencia (autoriza la libertad de cultos).
- Orden de 24 de junio de 1931: asociaciones con ánimo de lucro o con carácter mercantil que, encubiertamente, eluden los controles económicos optando por las previsiones de la ley de 1887.
- Ley de 21 de octubre de 1931, de Defensa de la República: intervención gubernativa en materia de asociaciones.
- Decreto de 24 de enero de 1932: disolución de la Compañía de Jesús.
- Ley de 27 de octubre de 1932, que promulga el Código Penal de 1870 reformado, con arreglo a las Bases de 8 de septiembre de 1932.
- Ley de Confesiones, Órdenes y Congregaciones Religiosas, de 2 de junio de 1933
- Decreto de 27 de julio de 1933.
- Ley de Orden Público, de 28 de julio de 1933 (deroga la Ley de 1870).
- Decreto de 9 de noviembre de 1933: prohíbe que los secretarios del Juzgado Municipal sean parte activa dentro de su jurisdicción en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter público.
- Circular de la Fiscalía General de la República de 9 de marzo de 1934; Orden-Circular de 18 de julio de 1934; y Orden de 5 de noviembre de 1934: obligan a la autoridad administrativa a vigilar el derecho fundamental de asociación, frente a los delitos de sedición y rebelión que el Código Penal tipifica.
- Orden de 31 de diciembre de 1934: comunidades religiosas de nueva creación posteriores a Ley de 1933. Inscripción en registro especial Ministerio de Justicia y sometimiento al Derecho común.

5.ª etapa. «Dictadura Franquista»:

***Declaración formal de confesionalidad estatal y restricciones del derecho de asociación
(1936-1977)***

- Decreto de 12 de marzo de 1938; y Ley de 2 de febrero de 1939 (deroga Ley de Confesiones de 1933): derogación disposiciones antirreligiosas.
- Decreto de 3 de mayo de 1938: inicio evolución de la regulación general asociacionismo religioso.
- Decreto de 2 de marzo de 1939: concesión de exenciones absolutas y permanentes de la contribución territorial (asociaciones religiosas).
- Decreto de 25 de enero de 1941: sistema cautelar y represivo derecho asociación.
- Concordato Estado/Santa Sede de 27 de agosto de 1953.
- Código Penal, de 1944 (texto ordenado conforme a los preceptos y orientaciones de la Ley de Bases de 19 de julio de 1944. Promulgado por Decreto de 23 de diciembre de 1944, es publicado por el Ministerio de Justicia el 30 de diciembre).
- Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945.
- Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional 17 de mayo de 1958.
- Decreto de 12 de marzo de 1959: crea Registro Nacional de Asociaciones (Ministerio de la Gobernación) que desplaza al Registro de la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos (Ministerio de Justicia).
- Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959.
- Declaración *Dignitatis Humanae* (Concilio Vaticano II).

- Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964.
- Decreto de 20 de mayo de 1965: articula Ley de asociaciones 1964.
- Orden Ministerial de 10 julio de 1965: en desarrollo del Real Decreto 1440/1965. Normas complementarias a la Ley de Asociaciones de 1964.
- Decreto de 20 de abril de 1967: textos refundidos de las Leyes Fundamentales.
- Ley de Libertad Religiosa, de 28 de junio de 1967.
- Orden Ministerial de 5 de abril de 1968: requisitos de acceso al Registro.
- Ley sobre Derecho de Asociación Política, de 14 de junio de 1976.
- Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas.
- Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero, regulador del ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas.
- Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones sindicales.
- Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre Regulación del derecho de Asociación Sindical.
- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.
- Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA

Precedentes históricos:

- Sentencias del Tribunal Supremo, de 28 de enero y 8 de octubre de 1884 (moral pública).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de enero de 1897 (sociedad benéfica tipo Fundación).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de marzo de 1919 (asociaciones y Ley de 1887).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 1933 (moral pública).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de marzo de 1957 (Acuerdo normativo y Concordato).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de noviembre de 1968 (asociación religiosa).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de febrero de 1974 (Tratado Internacional y Concordato).

Libertad de conciencia:

- Sentencia 15/1982, Tribunal Constitucional (aspectos dinámicos).
- Sentencia 24/1982, Tribunal Constitucional (*agere licere*/principio de laicidad).
- Sentencia 66/1982, Tribunal Constitucional (Tribunales eclesiásticos en materia matrimonial).
- Sentencia 101/1983 (deber positivo de actuación estatal).
- Auto 617/1984, Tribunal Constitucional (deber positivo de actuación estatal).
- Sentencia 19/1985, Tribunal Constitucional (*agere licere*).
- Sentencia 53/1985, Tribunal Constitucional (objeción de conciencia).
- Sentencia 160/1987; Tribunal Constitucional (objeción de conciencia).
- Sentencia 161/1987, Tribunal Constitucional (objeción de conciencia).
- Sentencia 265/1988, Tribunal Constitucional (principio de separación).
- Sentencia 20/1990, Tribunal Constitucional (objeción de conciencia).
- Sentencia 120/1990, Tribunal Constitucional (objeción de conciencia).
- Sentencia 60/1991, Tribunal Constitucional (objeción de conciencia).
- Sentencia 75/1992, Juzgado de lo Penal n.º 4 de Madrid (objeción de conciencia).
- Sentencia 491/1992, Audiencia Provincial de Madrid (objeción de conciencia).
- Sentencia 340/1993, Tribunal Constitucional (principio de laicidad).
- Sentencia 166/ 1996, Tribunal Constitucional (*agere licere*).
- Sentencia 177/1996, Tribunal Constitucional (principio de laicidad).
- Sentencia 141/2000, Tribunal Constitucional (libertad de conciencia como género).
- Sentencia 46/2001, Tribunal Constitucional (protección jurisdiccional/principio de laicidad).
- Sentencia 49/2001, Tribunal Constitucional (principio de laicidad).
- Sentencia 128/2001, Tribunal Constitucional (principio de laicidad).
- Sentencia 154/2002, Tribunal Constitucional (principio de laicidad).
- Sentencia 101/2004, Tribunal Constitucional (principio de laicidad).

Derecho de asociación:

- Sentencia 76/1983, Tribunal Constitucional (Corporaciones de Derecho público/colegios profesionales).
- Sentencia 18/1984, Tribunal Constitucional (elección órganos gobierno/entidades sociales).
- Sentencia 32/1984, Tribunal constitucional (colegios profesionales).
- Sentencia 67/1985, Tribunal Constitucional (libertad negativa/afiliación obligatoria corporación).
- Sentencia 218/1988, Tribunal Constitucional (derecho autoorganización).
- Sentencia 132/1989, Tribunal Constitucional (corporaciones o asociaciones establecidas por ley).
- Sentencia 244/1991, Tribunal Constitucional (derecho de libertad y autonomía).
- Sentencia 75/1992, Tribunal Constitucional (libertad positiva y negativa/principio no injerencia).
- Sentencia 96/1994, Tribunal Constitucional (pérdida de la condición de «socio»).
- Sentencia 56/1995, Tribunal Constitucional (libertad positiva y negativa/principio no injerencia).
- Sentencia 5/1996, del Tribunal Constitucional (especialidad asociativa).
- Sentencia 104/1999, Tribunal Constitucional (principio de autoorganización/admisión y expulsión de socios).
- Sentencia 146/1999, Tribunal Constitucional (principio de legalidad y derechos fundamentales).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 1985 (suspensión y disolución).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de marzo de 1989 (especialidad asociativa).

Personas Jurídicas:

- Sentencias 11/1981, Tribunal Constitucional (titularidad DDFF/partidos, sindicatos, confesiones).
- Sentencia 4/1982, Tribunal Constitucional (titularidad excepcional DDFF/persona jurídica de Derecho público).
- Sentencia 19/1983, Tribunal Constitucional (titularidad DDFF personas jurídicas/Recurso de amparo).
- Sentencia 137/1985, Tribunal Constitucional (naturaleza DDFF/reconocimiento personas jurídicas).
- Sentencia 141/1985, Tribunal Constitucional (titularidad libertad sindical).
- Sentencia 51/1988, Tribunal Constitucional (titularidad DDFF/partidos, sindicatos, confesiones).
- Sentencia 64/1988, Tribunal Constitucional (titularidad colectiva derecho asociación/personas jurídicas).
- Sentencia 67/1991, Tribunal Constitucional (titularidad excepcional DDFF/persona jurídica Derecho público).
- Sentencia 214/1991, Tribunal Constitucional (derecho al honor, DDFF atribuible a personas jurídicas).
- Sentencia 34/1994, Tribunal Constitucional (titularidad DDFF/partidos, sindicatos, confesiones).

- Sentencia 176/1995, Tribunal Constitucional (derecho al honor/personas jurídicas sin personalidad).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de marzo de 1946 (órgano representación personas jurídicas).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de diciembre de 1975 (naturaleza personas jurídicas).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de octubre de 1981 (obligatoriedad art. 22.3.º C.E.).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de marzo de 1995 (naturaleza personas jurídicas).

Grupos religiosos:

- Sentencia 46/2001, Tribunal Constitucional (determinación concepto «religioso»/requisitos CC.RR./Derecho de Asociación). [recurso de amparo contra Sentencia A.N., de 30 sept. 1993; y contra desestimación de apelación T.S. (recurso de casación). de 14 de julio de 1996]
- Sentencia A.N., de 30 de septiembre de 1993 (concepto «amplio o débil» de «lo religioso»); *Iglesia de la Unificación*
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 1996 (Sala Contencioso-administrativa). [desestima recurso de casación contra Sentencia A.N. de 30 de septiembre de 1993]: deniega inscripción por incumplimiento del marco legal (Orden público).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 1990 (concepto «estricto o fuerte» de «lo religioso»). *Iglesia de la Cienciología*

Grupos ideológicos y religiosos (partidos políticos, sindicatos y confesiones religiosas):

- Sentencia 3/1981, Tribunal Constitucional (partido político: modalidad específica del derecho de asociación).
- Sentencia 62/1982, Tribunal Constitucional (resolución judicial expresa y motivada).
- Sentencia 421/1982, Tribunal Constitucional (proceso electoral/inscripción de partidos: publicidad).
- Sentencia 91/1983, Tribunal Constitucional (regulación por Ley/sindicatos).
- Sentencia 99/1983, Tribunal constitucional (Hermandad de Veteranos).
- Sentencia 26/1985, Tribunal Constitucional (Hermandad de Veteranos).
- Sentencia 67/1985, Tribunal Constitucional (aspectos especiales regulados por Ley).
- Sentencia 85/1986, Tribunal Constitucional (regulación por Ley/partidos).
- Sentencia 23/1989, Tribunal Constitucional (Hermandad de Veteranos).
- Sentencia 20/1990, Tribunal Constitucional (art. 16 C.E.: límite de Orden púb.).
- Sentencia 291/1993, Tribunal Constitucional (sindicatos/Unión Democrática de Guardias Civiles).
- Sentencia 173/1998, Tribunal Constitucional (efectos registrales).
- Sentencia 136/1999, del Tribunal Constitucional (participación política/libertad de expresión).
- Sentencia 46/2001, Tribunal Constitucional (Cláusula Orden público: decisiones jurisdiccionales).

- Sentencia 219/2001, Tribunal Constitucional (Fuerzas Armadas/sindicatos: derecho de inscripción registral).
- Sentencia A.N., de 10 de mayo de 1979 (denegación administrativa de inscripción en R.G.A. del “Grande Oriente Español –Masonería Española Simbólica Regular”–; apelación T.S. Sentencia de 3 de julio).: efecto declarativo
- Sentencia A.N., de 7 de mayo de 1991 (Oficina del Defensor del Soldado).
- Sentencia A.N., de 25 de noviembre de 1991 (Asociación de Usuarios de Casas Militares. ASUCAM).; apelación T.S. Sentencia de 2 de abril de 1994.
- Sentencia A.N., de 26 de septiembre de 1992 (Fuerzas Armadas/asociaciones profesionales reivindicativas).
- Sentencia A.N., de 30 de septiembre de 1993, de la Audiencia Nacional (Iglesia de la Unificación/cláusula de Orden público).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 1979 (efectos registrales).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de julio de 1979 (efectos registrales).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de diciembre de 1979 (actividad sindical/estatuto jurídico).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de diciembre de 1979 (efectos declarativo).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 1979 (actividad sindical/estatuto jurídico).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de octubre de 1981 (efectos registrales).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de noviembre de 1981 (efectos registrales).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 1981 (colegios profesionales/sindicatos).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de abril de 1982 (partidos políticos/inscripción improcedente).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de octubre de 1984 (efectos registrales).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de enero de 1986 (adquisición personalidad jurídica/efectos).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de noviembre de 1987 (excepción efecto declarativo/función del Estado: reconocimiento oficial/personalidad).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 1990 (Asociación de Militares acogidos a la Reserva Transitoria de los Ejércitos. AMARTE).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de marzo de 1994 (Fines y actividades: calificación de las actividades como fines religiosos).
- Sentencia de 30 de junio de 1994, del Tribunal Supremo (denegación de inscripción: vulneración del derecho de asociación de la entidad).
- Sentencia de 30 de junio de 1997 (Fuerzas Armadas/asociaciones profesionales reivindicativas).

Resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos:

- Resolución de 12 de abril de 1983/Resolución de 22 de diciembre de 1992 (denegatoria de inscripción en R.E.E.R. Iglesia de la Unificación/concepto «amplio o débil» de lo religioso).
- Resolución de 22 de abril de 1985 (denegatoria de inscripción en R.E.E.R. Iglesia de la Cienciología/concepto «estricto o fuerte»).
- Resoluciones de 29 de enero de 1987 (doctrina).
- Resoluciones de 29 de julio de 1987 (culto).
- 29 de enero de 1988 (doctrina y culto).

- Resoluciones, de 16 de noviembre de 1992 (organización unitaria, jerárquica, sinodal, democrática o mixta).
- Resolución de 22 de diciembre de 1992 (fines religiosos).
- Resolución de 28 de enero de 1993 (organización unitaria, jerárquica, sinodal, democrática o mixta).
- Resolución de 25 de mayo, de 1995; (número de fieles/«mínimo arraigo»).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L., ELVIRA PERALES, A., «Artículo 22», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. col. II (Artículos 10 a 23), Cortes Generales EDERSA, 1997.
- AGUIAR DE LUQUE, L., «Los límites de los derechos fundamentales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 14, 1993.
- AGUIAR DE LUQUE, L., «Artículo 22. Derecho de asociación», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, vol. col. II, 1.ª edic., EDERSA, Madrid, 1984.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R., *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975.
- ALBALADEJO, M., DÍAZ ALABART, S., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, t. I, vol. 3 (artículos 17 a 41 C.C), EDERSA, Madrid, 1993.
- ALBALADEJO, M., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, vol. I, 1.ª edic., EDERSA, Madrid, 1978.
- ALBALADEJO, M., *Derecho Civil*, Parte General, vol. I, Bosch, Barcelona, 1970.
- ALCALÁ ZAMORA, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.
- ALCALÁ ZAMORA, N., *Memorias*, Edit. Planeta, Barcelona, 1977.
- ALONSO PÉREZ, M., «Reflexiones sobre el concepto y el valor de la persona en el Derecho Civil de España», *Anuario de Derecho Civil*, 1983.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. col. I, II y IV, Cortes Generales EDERSA, 1997.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, vol. col. II, 1.ª edic., EDERSA, Madrid, 1984.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, EDERSA, Madrid, 1978.

- AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución de 1978*, Tecnos, Madrid, 1984.
- ANDRÉS-GALLEGO, J., «La Restauración», en *Historia General de España y América*, vol. col. XVI-2, Edics. Rialp, Madrid, 1981.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., «Derechos: Cuestiones de terminología Jurídica», *Revista de Derecho Constitucional*, n.º 30, enero-marzo, 1999.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1997.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., «Textos y Documentos», en *Ley y Conciencia. Moral legalizada y moral crítica en la aplicación del Derecho* (Edic. a cargo del prof. G. Peces-Barba), Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., Madrid, 1993.
- ARENDRT, H., *Crisis de la República*, trad. de G. Solana, Taurus, Madrid, 1973.
- ARIÑO ORTIZ, G., *Sobre la personalidad jurídica en el derecho público. Los Organismos Autónomos: consecuencias e inconsecuencias de su declaración de personalidad*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971.
- ARTOLA GALLEGO, M., *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.
- ASÍS ROIG, R. de, *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Dykinson, Madrid, 2001.
- ASÍS ROIG, R. de, «Sobre los límites de los derechos», *Derechos y Libertades (Revista del Instituto Bartolomé de las Casas)*, n.º 3, 1994.
- AZAÑA, M., *Memorias Políticas y de Guerra. 1931*, Edit. Crítica, Barcelona, 1986.
- AZCÁRATE Y FLOREZ, J. de, *Algunas doctrinas sobre la personalidad jurídica. Personalidad jurídica del Estado*, Madrid, 1926.
- BARILLARO, D., *Considerazioni per eliminare sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1968.
- BARRANCO AVILÉS, M.^a C., *La Teoría Jurídica de los derechos fundamentales*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2000.
- BARRANCO AVILÉS, M.^a C., *El discurso de los derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 1996.
- BASILE, S., «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicos», en el vol. col. (dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE

- ENTERRÍA), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1980.
- BENEYTO PÉREZ, J. M., «Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. col. II (Artículos 10 a 23), EDERSA, Madrid, 1997.
- BERENGUER, D., *De la Dictadura a la República*, (pról. de J. M. Cuenca), Edit. Tebas, Madrid, 1975.
- BERMEJO VERA, J., «La dimensión constitucional del derecho de asociación», en *Revista de Administración Pública*, n.º 136, enero-abril, 1995.
- BUENO SALINAS, S., «El ámbito del amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985.
- BUITRAGO Y HERNÁNDEZ, J., *Las órdenes religiosas y los religiosos. Estudio jurídico sobre su existencia legal y capacidad civil en España*, Adolfo R. de Castroviejo, Madrid, 1901.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, A., «Artículo 29», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dirig. por M Albaladejo y S. Díaz Alabart, Vol. I, 3 (arts. 17 a 41 C.C), EDERSA, 1993.
- CAMARERO SUÁREZ, M., «Los sujetos estatales y confesionales de los Acuerdos, Federaciones confesionales y problemática», en vol. col. *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994, coord. por V. Reina y M.ª A. Felix Ballesta, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- CAPILLA RONCERO, F., «Comentarios a los artículos 1665 a 1708 del Código Civil», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, en ALBALADEJO, M., DÍAZ ALABART, S., (dirs.), T. I, vol. 3, EDERSA, 1993.
- CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984.
- CÁRCEL ORTÍ, V., «El liberalismo en el poder (1833-1868)», en GARCÍA-VILLOSLADA, R., (dir.), *Historia de la Iglesia en España V: La Iglesia en la España contemporánea (1808-1975)*, vol. col., BAC, Madrid, 1979.
- CARRASCO PERERA, A., *Derecho Civil. Introducción. Derecho de la persona. Derecho subjetivo. Derecho de la propiedad*, Tecnos, Madrid, 1996.
- CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil español, común y foral*, I, vol. II, 14.ª edic. revisada y puesta al día por De los Mozos, Madrid, 1987.
- CASTELLS, J. M., *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea. Un estudio jurídico-administrativo (1767-1965)*, Taurus, Madrid, 1973.

- CASTILLO, J. M., «La Teología después del Vaticano II», en FLORISTÁN, C., TAMAYO, J. -J, *El Vaticano II, veinte años después*, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1985.
- CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, Civitas, Madrid, 1981.
- CASTRO JOVER, A., «Secularización y asociacionismo religioso en la primera mitad del siglo XIX», en Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.
- CASTRO JOVER, A., «Apuntes críticos acerca de la denegación de inscripción por carecer de la finalidad religiosa legalmente establecida», en vol. col. *Estudios en Homenaje al prof. Martínez Valls*, vol. I, Murcia, 2000.
- CASTRO JOVER, A., «La libertad de conciencia y la objeción de conciencia individual en la Jurisprudencia constitucional española», en MARTÍNEZ-TORRÓN, J., (ed.) *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de mayo de 1997*, Comares, Granada, 1998.
- CELADOR ANGÓN, O., «Religionen: öffentlich präsent?», *Katholischen Sozialakademie Österreichs*, März 2004.
- CELADOR ANGÓN, O., «Notas para una interpretación sistemática del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea en materia de libertad de conciencia», en *Derechos y Libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, n.º 12, enero-diciembre, 2003.
- CELADOR ANGÓN, O., «La relación con la Iglesia de un Estado laico», en EL PAÍS, Sábado 6 de diciembre de 2003, Extra.
- CELADOR ANGÓN, O., *Estatuto jurídico de las Confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, Dykinson, Madrid, 1998.
- CIÁURRIZ, M.^a J., *La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Tecnos, 1984.
- COBO DEL ROSAL, M., BOIX REIG, J., «Artículo 22. Derecho de Asociación», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. col. II, 1.^a ed., EDESA, Madrid, 1984.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, CELADOR ANGÓN, O., *Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate*, Laboratorio de Alternativas, Fundación Alternativas, Madrid, 2005.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*, Dykinson, Madrid, 2002.

- CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, «Secularización y legislación estatal en materia de libertad religiosa», en Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades*, [LOLR: Aniversario (1980-2000)], n.º 0, diciembre, Facultad de Derecho-Universidad Complutense, Madrid, 2000.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M., «Algunas consideraciones sobre la Libertad de Conciencia en el Sistema Constitucional Español (II)», en *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n.º 4, 1995.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M., «Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español (I)», en *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n.º 3, 1994.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, *La libertad y la igualdad religiosas dentro del trabajo*, Ministerio de Justicia, n.º 71, Madrid, 1991.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 3.^a edic., Civitas, Madrid, 1992.
- COSSÍO Y CORRAL, A. de, «Artículos 35 a 39», en ALBALADEJO, M., (dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, vol. col., EDERSA, Madrid, 1978.
- COSSÍO DÍAZ, J. R., *Estado social y derechos de prestación*, CEC, Madrid, 1989.
- COVIELLO, N., *Manuale di Diritto Civile Italiano*, vol. I, Parte Generale; 3.^a edic., Milán, 1924.
- CRUZ VILLALÓN, P., «Dos cuestiones de titularidad de derechos. Los extranjeros y las personas jurídicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 35, mayo-agosto, 1992.
- CUENCA TORIBIO, J. M., *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea*, 2.^a edic., Madrid, 1989.
- DABIN, J., *El derecho subjetivo*, trad. por F. J. Osset, Revistas de Derecho Privado, Madrid, 1955.
- DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1981.
- DÍEZ CIFUENTES, A., *Asociaciones y Partidos políticos*, Ministerio del Interior, Madrid, 1992.
- DÍEZ PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 5.^a edic., Tecnos, Madrid, 1986.

- DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, R., «El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. X, 1994.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1921.
- ECHEVERRÍA, L. de, «La nueva Constitución ante el hecho religioso», en VV. AA., *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, Trabajos de la XVI Semana Española de Derecho Canónico, Salamanca, 1979.
- ESTEBAN, J. de, GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J., *Curso de Derecho Constitucional español*, Vol. II, Serv. de publicaciones, Fac. de Derecho U.C.M., 1993.
- ESTEBAN, J., de, *Las Constituciones de España*, Taurus, Madrid, 1988.
- ESTEBAN, J. de, *Esquemas de Constitucionalismo español (1808-1976)*, FERNÁNDEZ, F.J., ESPÍN TEMPLADO, E., (cols.), Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, U. C. M., Madrid, 1976.
- FAGELLA, G., «Il riconoscimento delle corporazioni e delle fondazioni,(cont. disp. 3.^a, IV, p. 17; fine disp. 4.^a, p. 33)», referencia en C. LONGO, en *Rivista del Diritto Civile*, 1913.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución* (Estudio específico del art. 22 de la Constitución), Civitas, Madrid, 1987.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución española de 1978», en RAMÍREZ, M., (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1982.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones Históricas Españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, 4.^a edic., Civitas, Madrid, 1986.
- FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, 1915.
- FLORISTÁN, C., TAMAYO, J. -J, *El Vaticano II, veinte años después*, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*; n.º 38, 1962.
- GARCÍA DE PABLOS, A., *Asociaciones ilícitas en el Código Penal*, Barcelona, 1978.
- GARCÍA MORILLO, J., «Los derechos de reunión y asociación», en LÓPEZ GUERRA, L., *Derecho Constitucional*, vol. col. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994.

- GARCÍA TORRES, J., «Las asociaciones prohibidas por la Constitución», en AA.VV. *Los derechos fundamentales y libertades públicas I*, vol. II, XII Jornadas de Estudio del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992.
- GARCÍA TREVIJANO FOS, J. A., «Tratado de Derecho administrativo», *Revista de Derecho Privado*, vol. I, Madrid, 1968.
- GARCIMARTÍN MONTERO, M.^a C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos en el Derecho español*, CEDECS ED., Barcelona, 2000.
- GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, vol. col., Civitas, Madrid, 1985.
- GARRIDO FALLA, F., «La situación de la Iglesia en España como institución y su correlativo reflejo en el Derecho Constitucional español», en *Revista de Administración Pública*, n.º 84, septiembre-octubre, 1977.
- GASCÓN ABELLÁN, M., *Obediencia al Derecho y objeción de conciencia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- GINER DE LOS RÍOS, F., *Teoría de la persona social*, imp. E. Rojas, Madrid, 1899.
- GMELIN, *Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte des 19 ten. Jahrhunderts*, Stuttgart, 1905.
- GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M.^a, *Derecho Eclesiástico español*, 4.^a edic., Universidad de Oviedo, 1997.
- GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico español*, Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ RUIZ, J. M., «El Vaticano II: Reforma y restauración», en FLORISTÁN, C., TAMAYO, J. -J., *El Vaticano II, veinte años después*, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1985.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, M.^a J., «La asociación: una manifestación de la libertad religiosa», en MARTÍNEZ-TORRÓN, J., (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de mayo de 1997*, Comares, Granada, 1998.
- HART, H. L. A., «Legal Rights», *Essays on Bentham. Studies in Jurisprudence and Political Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1982.
- HERVADA, J. M., ZUMAQUERO, J. M., *Textos Internacionales de derechos Humanos*, 2.^a edic., EUNSA, Pamplona, 1992.

- HIERRO, L., «¿Derechos humanos o necesidades humanas? Problemas de un concepto», *Sistema*, n.º 46, 1982.
- IBÁN, I. C., «Las confesiones religiosas», en IBÁN, I. C., PRIETO SANCHÍS, L., MOTILLA DE LA CALLE, A., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, Madrid, 1991.
- IBÁN, I. C., «La libertad religiosa como derecho fundamental», *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 3, 1985.
- IBÁN, I. C., «Grupos confesionales atípicos en el Derecho eclesiástico español vigente», en vol. col. *Estudios de Derecho canónico y Derecho Eclesiástico en Homenaje al prof. Maldonado*, Universidad Complutense, Madrid, 1983.
- IBORRA LIMORTE, J. A., *El origen del derecho de asociación política en España*, Edics. Cosmos, Valencia, 1974.
- JAR COUSELO, G., «El papel de la policía en una sociedad democrática», Separata de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º85, enero-marzo, 1999.
- JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, Aalen, 1979 (reimpresión de la 2.ª edic., Tübingen, 1919).
- JÉMOLO, A. C., *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, (2.ª edic.), Milano, 1957.
- JHERING, R. von, *La dogmática jurídica*, 2.ª edic. castellana, traducc. dir. por E. Príncipe y Satorres, Losada, Buenos Aires, 1946. [La parte referida a Windscheid, pp. 217 y ss., es traducción dir. de la 8.ª edic. alemana de 1900, por J. Marshall Silva y Otto Erich Langfelder (excluidas las notas que el Dr. Kipp publica en la 8.ª edic.)].
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., «La intervención estatal del pluralismo. Notas a una sentencia del T.C.», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1, enero-abril, 1981.
- KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, (trad. esp. de E. García Maynez), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969.
- KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, 11.ª edic., (trad. esp. de R. J. Vernengo), Edit. Porrúa, México, 2000.
- KINDER, H., HILGEMANN, W., *De la Revolución Francesa a nuestros días*, Istmo, Madrid, 1986.
- LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil*, Parte General, vol. II, Dykinson, Madrid, 1999.
- LAPORTA, F., «Sobre el concepto de derechos humanos», *Doxa*, n.º 4, 1987.

- LASAGABASTER, I., «Derechos fundamentales y personas jurídicas de Derecho público», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (dir.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al prof. García de Enterría, vol. col., Civitas, Madrid, 1991.
- LOCKE, J., *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. al cast. de A. Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1955.
- LOMBARDÍA, P., «El Derecho eclesiástico del Estado», en VV.AA., *Derecho eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Pamplona, 1983.
- LOMBARDÍA, P., «Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos», en vol. col. *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, CARVAJAL, J. G. y M. de; CORRAL, C. (dir.), Madrid, 1982.
- LÓPEZ, A., (Ed.), *Asociaciones Religiosas: Derecho de Asociación; Comunidades, Institutos y Cofradías; Asociaciones concordadas y no concordadas. Tributación industrial*, Anotada y concordada por E. Martín y Guix, Librería Española, Barcelona, 1902.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones y entidades religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, EUNSA, Pamplona, 1996.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., «La dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Ius Canonicum*, XX, 1980.
- LÓPEZ-NIETO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, 2.^a edic., Tecnos, Madrid, 1995.
- LÓPEZ-NIETO, F., *Manual de Asociaciones. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Formularios*, 2.^a edic., Tecnos, Madrid, 1987.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, Panorama 80, Secretaría General Técnica/Ministerio del Interior, s/l, 1983.
- LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas a través de los Registros. Estudio histórico-jurídico*, Universidad de Jaén, 2002.
- LUCAS, J. de, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., «Algunas consideraciones sobre la Ley vasca de Asociaciones», *Revista de Economía Social y de la Empresa*, n.º 8, 1989.

- LLAMAZARES CALZADILLA, M.^a C., «Secularización y libertad de expresión en España», en Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.
- LLAMAZARES CALZADILLA, M.^a C., «Personalidad jurídica de las confesiones religiosas y concepto de Religión. Estudio comparado de cinco Ordenamientos: España, Alemania, Italia, Francia, y Estados Unidos», en *Boletín de la Sociedad de Ciencias de las Religiones*, vol. 14, 2000.
- LLAMAZARES CALZADILLA, M.^a C., «Naturaleza religiosa y fines religiosos», epígr. en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la Libertad de Conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Civitas, Madrid, 1999.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad*, (col. M.^a C. Llamazares Calzadilla), 2.^a edic., Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, (col. de M.^a C. Llamazares Calzadilla), 2.^a edic., Civitas, Madrid, 2002.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «L.O.L.R.: Las contradicciones del sistema», en *Laicidad y Libertades*, n.º 0, diciembre 2000.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la Libertad de Conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, 1.^a edic., Civitas, Madrid, 1999.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, 1.^a edic., Civitas, Madrid, 1997.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Los acuerdos y el principio de igualdad», en vol. col., *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona, 1994, (coord. por V. Reina y M.^a A. Felix Ballesta), Marcial Pons, Madrid, 1996.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1991.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcances y límites», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, mayo-agosto, 1989.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., SUÁREZ PERTIERRA, G., «El fenómeno religioso en la Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho-Universidad Complutense de Madrid*, n.º 61, 1980.

- LLUIS Y NAVAS, J., *Derecho de asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967.
- MACCORMICK, N., «Rights in Legislation» en P. M. S. Hacker/J. Raz (eds.), *Law, Morality, and Society. Essays in Honour of H. L. A. Hart*, Oxford 1977.
- MANTECÓN SANCHO, J., *El derecho fundamental de libertad religiosa*, EUNSA, Pamplona, 1996.
- MARÍN LÓPEZ, J. J., *Legislación sobre asociaciones*, Tecnos, 1994.
- MARÍN LÓPEZ, J. J., «Sobre la Ley Vasca de Asociaciones», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n.º 16, 1992.
- MARTÍN, M.^a M., *Las fundaciones religiosas en el Derecho español. Especial referencia al Derecho autonómico*, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, 1995.
- MARTÍN GONZÁLEZ, M., «El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos», en *Revista de Administración pública*, n.º 54, 1967.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (dir.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al prof. García de Enterría, vol. col., Civitas, Madrid, 1991.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Códigos Antiguos de España*, t. I, Madrid, 1885.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Libertades Públicas*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, vol. I, Valencia, 1993.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Derecho de asociación y confesiones religiosas en la Constitución de 1931», en Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos nuevos planteamientos en el Derecho Eclesiástico del Estado*, Comares, Granada, 1999.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «El objeto de estudio del Derecho Eclesiástico», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XI, 1995.
- METZ, R., *Historia de los Concilios*, Oikos-tau, Barcelona, 1971.
- MICHOUD, L., *La théorie de la personnalité morale (et son application au Droit française)*, obra en 2 vols., 2.^a edic. (rev. por) Trotabas, París, 1924.
- MONTESQUIEU, C. L. de S., *El espíritu de las Leyes*, Tecnos, trad., M. Blázquez y P. de Vega, Madrid, 1985.
- MONTORO, J. (ed.), *Constituciones y Códigos Políticos Españoles (1808-1978)*, Ariel Practicum, Barcelona, 1998.

- MORENA, L. de la, «El derecho de asociación en la Constitución: ¿Qué debe entenderse por inscripción registral a los solos efectos de publicidad?», *Boletín del Ministerio del Interior*, n.º 84, abril-junio, 1981.
- MOTILLA DE LA CALLE, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- MOTILLA DE LA CALLE, A., «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 8 y 9, 1989-90.
- MOTILLA DE LA CALLE, A., *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones Religiosas en el Derecho Español*, Bosch, Barcelona, 1985.
- MURILLO MUÑOZ, M., «La eficacia constitutiva de la inscripción en el registro de entidades religiosas», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, [L.O.L.R.: XX Aniversario (1980-2000)], n.º 0, diciembre, Facultad de Derecho-Universidad Complutense, Madrid, 2000.
- NAVARRO, L. F., «El derecho de asociación del fiel», *Persona y Derecho*, n.º Supl. 1, 1991.
- NIETO GARCÍA, A., «Peculiaridades de la norma constitucional», en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-2, 1983, vol. I.
- NINO, C. S., *Introducción al análisis del derecho*, 5.ª edic., Ariel, Barcelona, 1994.
- OLÍAS DE LIMA, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- OLMOS ORTEGA, M.ª E., «Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las Confesiones religiosas», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en Memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Madrid, 1989.
- PAEZ, J. L., *El derecho de las asociaciones. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, Buenos Aires, 1940.
- PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Parte especial, 3.ª edic., Ariel, Barcelona, 1994.
- PAREJO ALFONSO, L., *Constitución y valores del ordenamiento*, CEURA, Madrid, 1991.
- PAREJO ALFONSO, L., *El concepto del Derecho Administrativo*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1984.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, (4.ª ed.), Tecnos, Madrid, 1992.

- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Las relaciones entre Iglesia y Estado en Fernando de los Ríos», en Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, (con la col. de ASÍS ROIG, R. de., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., LLAMAS CASCÓN, A., Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1995.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., (Introducción en) *Ley y Conciencia. Moral legalizada y moral crítica en la aplicación del Derecho*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., Madrid, 1993.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa», en VV.AA., I. C. Ibán (coord.), *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1989.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Desobediencia civil y objeción de conciencia», *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 5, 1988-89.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PÉREZ PRENDES, J. M., *Curso de Historia del Derecho español*, Facultad de Derecho UCM, Madrid, 1989.
- PLANIOL, M., RIPERT, G., *Derecho Civil*, trad. de L. Pereznieta Castro, Colección Clásicos del Derecho, México, 1996.
- PLANIOL, M., RIPERT, G., *Traité pratique de Droit Civil Français*, vol. I, París, 1925.
- POLO SABAU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico o Libertades Públicas?*, Univ. de Málaga, Servicio de Publicaciones, 2002.
- PRADA, J. M. de, «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», *Anuario de Derecho Civil*, 1981.
- PRIETO PRIETO, A., «La personalidad jurídica de la Iglesia», en VV. AA. *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, Trabajos de la XVI Semana Española de Derecho Canónico, Salamanca, 1979.
- PRIETO SANCHÍS, L., «Insumisión y libertad de conciencia (A propósito de la sentencia 75/92 del Juzgado de lo Penal n.º 4 de Madrid, de 3 de febrero de 1992), en *Ley y Conciencia. Moral legalizada y moral crítica en la aplicación del Derecho*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., Madrid, 1993.
- PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», en IBÁN, I. C., PRIETO SANCHÍS L., MOTILLA DE LA CALLE, A., *Curso de Derecho*

- Eclesiástico*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- PRIETO SANCHÍS, L., *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 1990.
- PRIETO SANCHÍS, L., «Los derechos fundamentales tras diez años de la vida constitucional», *Sistema*, nº. 96, julio 1990.
- PRIETO SANCHÍS, L., «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *Los grupos de presión en la Segunda República Española*, Tecnos, Madrid, 1969.
- RAVÁ, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collectivi di libertá religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, 1959.
- REVUELTA GONZÁLEZ, M., «La Iglesia española ante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)», en GARCÍA VILLOSLADA, R., (dir.), *Historia de la Iglesia en España, V: La Iglesia en la España contemporánea (1808-1975)*, vol. col., Madrid, 1979.
- ROCA, M.^a J., «La interpretación del concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV, 1998.
- ROCA, M.^a J., «Aproximación al concepto de fines religiosos», *Revista de Administración Pública*, n.º 132, septiembre-diciembre, 1993.
- ROCA TRÍAS, E., *Comentario del Código Civil*, I, Ministerio de Justicia, 1991.
- ROCES, W., LEGAZ, L., *Derecho político general y constitucional*, Barcelona, Labor, 1934.
- RODRÍGUEZ DEVESA, J. M., *Derecho Penal Español. Parte Especial*, Madrid, 1980.
- RODRÍGUEZ-TOUBES, J., *La razón de los derechos*, Tecnos, Madrid, 1995.
- ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, Eunsa, Pamplona, 1981.
- ROLLNERT LIERN, G., *La Libertad Ideológica en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-2001)*, Prol. de R. Sánchez Ferriz, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- ROUSSEAU, J.-J., *El Contrato Social («Principios del Derecho Político»)*, Barcelona, Hereds. de Roca, 1836.
- ROVIRA BELLOSO, J. M., «Significación histórica del Vaticano II», en FLORISTÁN, C., TAMAYO, J. -J., *El Vaticano II, veinte años después*, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1985.

- RUBINO, D., *Las asociaciones no reconocidas*, Revista de Derecho Privado, s.f.
- RUIZ-GIMÉNEZ, J., «La libertad de asociación, pilar de la democracia», en *Cuadernos para el Diálogo*, diciembre 1975-enero 1976, Extraordinario L.
- SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999.
- SALEILLES, R., *De la personnalité juridique. Histoire et théorie*, Arthur Rousseau (ed.), París, 1910.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución Española de 1978*, 5.^a edic., Editora Nacional, Madrid, 1987.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., «El origen de los partidos políticos en la España del siglo XIX», en vol. col. *Historia social de España. Siglo XIX*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1972.
- SANCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, 2.^a edic., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional comparado*, Editorial Nacional, Madrid, 1963.
- SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1989.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., «La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociación», *REDA*, 1979, n.º 22.
- SANTAMARÍA, J. A., «Artículo 22», en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, vol. col., Civitas, Madrid, 1985.
- SAVIGNY, F. C. von, *Sistema de Derecho Romano actual*, vols. I y II, vers. cast. de Mesía y Poley [del original *System des heutigen römischen Recht (1840-1849)*], Ed. Góngora, Madrid, 1879.
- SERRANO, C., «Los Acuerdos del Estado Español con las Confesiones no católicas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988.
- SERRANO ALBERCA, J. M., «Artículo 16», en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, vol. col., Civitas, Madrid, 1985.
- SERRANO DE TRIANA, A., *Derecho Administrativo II*, Parte especial, Edit., Complutense, Madrid, 1995.
- SOLÉ TURA, J., AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, 15.^a edic., Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI edits., Madrid, 1990.

- SOLÉ TURA, J., *Catalanismo y Revolución burguesa*, Edicusa, Madrid, 1970.
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., «Asociación y Constitución», en vol. col. *Constitución y Constitucionalismo hoy*, (Cincuentenario del Derecho Constitucional comparado de M. García-Pelayo), Fundación M. García-Pelayo, Caracas, Agosto de 2000.
- SOUTO PAZ, J. A., «Análisis crítico de la Ley de libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades*, [LOLR: Aniversario (1980-2000)], n.º 0, diciembre, Facultad de Derecho-Universidad Complutense, Madrid, 2000.
- SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, 3.ª edic., Marcial Pons, Madrid, 1995.
- SOUTO PAZ, J. A., «Libertad ideológica y religiosa en la jurisprudencia constitucional», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Navarra, EDERSA, Madrid, 1989.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., «El laicismo de la Constitución Republicana», en *Estado y Religión*, Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria, 1978.
- TIERNO GALVÁN, E., *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, Recopilac. y Pról. por E. Tierno Galván, Tecnos, Madrid, 1984.
- TIRAPU, D., «Síntesis histórica de las relaciones entre el orden religioso y el temporal II», en VV. AA. (D. García-Hervás, coord.), *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, 1997.
- TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, 8.ª edic., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. I, Ed. Atomo, Madrid, 1988.
- TUÑÓN DE LARA, M., *La España del siglo XX (1914-1939)*, 2.ª ed., Ruedo Ibérico, París, 1973.
- VELLOSO JIMÉNEZ, M.ª L., «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)», *Revista de derecho Público*, n.º 88-89, 1982.

VILADRICH-FERRER, P. J., «Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Público*, n.º 90, (1983).

VV.AA., I. C. Ibán (Coord.), *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1989.

VV.AA., *Religión y Moral Católica*, Cesma, Madrid, 1982.

WINDSCHEID, B., *Tratado de Derecho Civil Alemán (Derecho de Pandectas)*, vol. I, 1.º, trad. de F. Hinestrosa, de la 8.ª edic. de tit. original *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Literarische Anstalt, Rütten & Loening, Frankfurt a. M., 1900, con anotaciones comparativas sobre el Derecho Civil Alemán de Theodor Kipp, Univ. Externado de Colombia, Bogotá, 1976.

ZABALZA BAS, I., «Influencia de la Constitución de Weimar en el Proyecto de Constitución de la II República», en Llamazares Fernández, D., (Ed.) *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 2001.

RECOPILACIONES DE LEGISLACIÓN

Códigos Penales Españoles (1822-1944). Recopilación y concordancias, Akal, Madrid, 1988.

Colección legislativa de España (continuación de la colección de Decretos), Madrid (1847-1878).

Colección de Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho, Madrid (1835-1846).

Colección de las Reales Cédulas, Decretos y Órdenes de su Magestad el Sr. Don Fernando VII, Madrid (1814-1824).

Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años 1820 y 1821, Madrid, 1821.

Colección de Reales Cédulas del Archivo Histórico Nacional, II, Madrid, (1802-1871).