

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES RELIGIOSAS EN ESPAÑA

José Daniel Pelayo Olmedo

Profesor Ayudante de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen. A través de esta publicación pretendemos realizar un análisis comparado de la regulación de las confesiones religiosas durante la II República española y el Régimen franquista. En él se estudiará la forma en que los grupos religiosos adquirirían personalidad jurídica, que capacidad jurídica le otorgaba el ordenamiento jurídico español y que papel desempeñaba el Registro en este proceso.

Abstract. In this paper we intend to analyze the regulation of religious groups during the Second Spanish Republic and the Franco Regime. We will study the way in which these entities acquired legal personality, their legal standing, the rights they were granted and the obligations they had to fulfill in Spain, as well as the role of the Registry of religious groups. For this purpose we will carry out a comparative study of the law in force in both systems, so as to emphasize their differences and common traits.

Palabras clave. Grupos religiosos, estatuto jurídico, legislación, antecedentes, II República, Régimen franquista, Registro.

Keywords. Religious groups, denominations, legal statute, legal standing, Second Spanish Republic, Franco Regime, Registry.

Sumario. 1. Introducción. 2. El marco constitucional. 2.1. La segunda República. 2.2. El régimen franquista. 3. La legislación de desarrollo. 3.1. La Ley de

Confesiones y Congregaciones religiosas de 1933. 3.2. La Ley del derecho civil en materia religiosa de 1967. 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN.

Antes de comenzar el estudio nos parece conveniente acotar el objeto de nuestro trabajo. Cuando utilizamos la expresión «estatuto jurídico» pretendemos fijar nuestra atención en dos extremos esenciales para la vida de las personas jurídicas que, una vez constituidas, se insertan en el tráfico jurídico civil: a) el reconocimiento de su personalidad jurídica y b) la determinación de cuál será la extensión de su capacidad civil. A lo largo de estas páginas, procuraremos extraer el método elegido por el Estado español para reconocer personalidad a los grupos religiosos, así como los límites que fijaron la extensión de su capacidad jurídica. Partiremos de entender la personalidad jurídica como una forma de describir la titularidad y el ejercicio de derechos, es decir, la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones¹. Para su reconocimiento el Estado puede optar por diversos sistemas²,

¹ CAPILLA RONCERO, F., “La persona jurídica. Funciones y disfunciones”, ed. Tecnos, Madrid, 1984 (reimpresión 1993), p. 74; DORAL GARCÍA, J. A., “La personalidad jurídica. (De la libertad formal a la Libertad civil)”, en *Revista de Derecho Privado*, Tomo 61, Madrid, febrero 1977, págs. 104 a 122, vid. p. 105

² Para el profesor CASTAN TOBEÑAS existen tres posibilidades: a) el reconocimiento por libre constitución, donde las entidades disponen de personalidad jurídica por el mero hecho de estar constituidas; b) el sistema de disposiciones normativas, en el que interviene un Registro público que se encargará de certificar el cumplimiento por parte de la entidad de determinados requisitos legales necesarios para que la constitución de la entidad sea legal; y, finalmente, c) el sistema de concesión, donde la personalidad es otorgada por los poderes públicos, vid. CASTAN TOBEÑAS, J., “Derecho civil español, común y foral. Introducción y parte general. Teoría de la relación jurídica. La persona y los derechos de la personalidad. Las cosas. Los hechos jurídicos”, Tomo primero, Volumen segundo, Decimotercera edición, revisada y puesta al día por JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, ed. Reus, Madrid, 1982, p. 438. También pueden verse otras divisiones en CAPILLA RONCERO, F., “Teoría general de las personas jurídicas”, en la página web: <http://civil.udg.es/Tossa/1996/Textos/capilla.htm> o en ALBALADEJO, M., “Derecho Civil I. Introducción y parte general.

siendo habitual, en el caso español, el reconocimiento genérico por la válida constitución, tal y como se expresa en el artículo 35 del Código civil, para quien la personalidad de las asociaciones “[...] empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado validamente constituidas”.

Por otra parte, como se desprende del título propuesto, procuraremos abordar los antecedentes legales históricos del actual sistema. De este modo, centraremos nuestra atención en las dos leyes que sirvieron de precedentes a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980³, pues creemos que muchas de las soluciones y de los defectos que en ella se observan tienen su reflejo en ambas disposiciones normativas. Así el estudio queda enmarcado en la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, promulgada durante la II República española en el año 1933, y la Ley sobre el derecho civil en materia religiosa de 1967, que supuso una importante modificación del régimen franquista.

En todo caso, con carácter previo será necesario situar la regulación referida en el cuadro constitucional de la época, pues la verdadera intención buscada por el legislador en ambas normas se entenderá mejor si sabemos que principios inspiraban el tratamiento del «fenómeno religioso» por los poderes públicos. Y aunque dada la disparidad de regímenes políticos que se sucedieron en ambas épocas pudiera parecer que las soluciones adoptadas por cada legislación habrían de ser esencialmente contradictorias, comprobaremos que, en muchas ocasiones, sólo se diferenciaban en su fundamento, no así en su finalidad última: el control. Como dato inicial podemos decir que, a través de dichas normas, tanto la Administración de la II República como la del Régimen franquista pretendían fiscalizar la creación y el desarrollo del fenómeno asociativo religioso en el territorio español, eso sí, las razones diferían.

Introducción y derecho de la persona”, Volumen I, decimocuarta edición, J. M. Bosch editor, Barcelona, 1996, págs. 391 a 393.

³ Publicada en el B.O.E. núm. 177 de 24/7/1980.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL.

2. 1. LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA.

Cuando se proclama la II República en España, la inminente transformación social trae consigo la necesidad de introducir innovaciones en el tratamiento jurídico del fenómeno religioso⁴. Ya desde el Estatuto jurídico provisional del Gobierno republicano se hace evidente cual va a ser la tendencia del nuevo modelo. En el artículo 3 del texto se reconoce, de forma genérica, la libertad de creencias y cultos⁵, con todo lo que ello supone.

Se trata de una novedad pues, hasta ese momento, no se había producido un reconocimiento expreso de libertad ideológica y religiosa, con excepción del periodo en el que tuvo vigencia la Constitución de 1869, cuyo artículo 21 dejaba latente la intención del constituyente de la época de conceder cierta tolerancia religiosa a sus ciudadanos⁶. Ahora bien, el mismo precepto se encargaba de estrechar sus límites: por un lado, el

⁴ Como se ha constatado por la doctrina, la necesidad de llevar a cabo una reforma social y política imperaba en la mentalidad de los constituyentes del 31, vid. MARTINEZ-TORRÓN, J., “Derecho de asociación y confesiones religiosas en la constitución de 1931”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 165 a 190, vid. p. 181.

⁵ DE MEER LECHA-MARZO, F., “La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República española”, EUNSA, Pamplona, 1975, p. 23; SUÁREZ PERTIERRA, G., “El laicismo de la Constitución republicana”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 57 a 84, vid. p. 64.

⁶ Para una reflexión sobre el alcance que tuvo esta realidad durante el periodo liberal vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., “El intento de plasmación de un Estado laico en el sexenio liberal de (1868-1874)”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 421 a 443.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA

Estado mantenía su confesionalidad, al obligarse a mantener el culto y clero de la iglesia católica⁷; por otro, el derecho reconocido en el precepto constitucional abarcaba únicamente a la vertiente religiosa, más concretamente al ejercicio de otros cultos distintos al católico, obviando la dimensión ideológica; y, finalmente, lo dispuesto en él era de aplicación directa a los extranjeros y analógica para los españoles que no profesaran la religión católica⁸, con las consabidas dificultades que suponía para los nacionales probar su «no adscripción» a esta confesión⁹.

Por lo tanto, se puede decir que la libertad ideológica y religiosa era un derecho inédito en España, sin apenas precedentes normativos, que requería un tratamiento novedoso en la Constitución de 1931. De hecho, determinados sectores de izquierdas avisaban que la solución adoptada por el Texto de 1869 no bastaba para cubrir las aspiraciones de reforma que

⁷ Se trata de una fórmula tradicional de enunciar la confesionalidad, aunque la colaboración económica con las confesiones no siempre la presuponga. A este respecto vid. AMÉRIGO, F., “La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente”, Ediciones U.N.E.D., Madrid, 2006, vid. págs. 232 y 233.

⁸ Según el artículo de la Constitución de 1869: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantido a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior”; el texto puede consultarse en RICO LINAJE, R., “Constituciones históricas. Ediciones oficiales”, 3ª edición, edita Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1999.

⁹ La cuestión más controvertida surgía en materia matrimonial, con la aplicación de la Ley de 1870 y el establecimiento de un sistema de matrimonio civil subsidiario, cuando a través del Decreto de 9 de febrero de 1875 se impone el criterio de *no profesar la religión católica*, sobre estas cuestiones vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “El proceso de secularización del matrimonio”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, vid. págs. 52 a 69; Pérez Álvarez, S., “La incidencia de la Ley 13/2005 en el reconocimiento de los matrimonios entre personas del mismo sexo celebrados en el ámbito de la Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII-2005, Num. 2, Madrid, 2006, págs. 841 a 867, vid. p. 847 y ss..

albergaba la nueva situación política del país¹⁰. Era necesario, por lo tanto, configurar un sistema que contuviera, como normas programáticas, un reconocimiento completo de la libertad de conciencia, una declaración oficial de separación entre la iglesia y el Estado¹¹, una secularización plena de las instituciones públicas y una clara propensión hacia la consecución de enseñanza laica¹².

Quizá, de todos estos elementos, el que más dudas podría ofrecer, por lo conflictivo de su realización, era lograr una adecuada separación institucional. Recordemos que hasta entonces España había sido eminentemente confesional. Pero, sin duda, esta disociación entre Estado e iglesia se había convertido en un objetivo político del nuevo régimen¹³, lo que, en cierto sentido, no debería haber resultado incomodo para ninguna de las partes, pues, en definitiva, no era más que un modo de reforzar su autonomía. Hasta el propio ALCALA-ZAMORA llegó a afirmar que la separación, por si sola, "(...) hecha con serenidad y sin odio, no habría suscitado protestas ni siquiera del lado derecho y de la Iglesia misma"¹⁴.

Sea como fuere, la elaboración del Texto constitucional se planteó bajo estas condiciones y la mayoría de ellas acabaron teniendo reflejo en la Norma suprema. Así, el pleno ejercicio de la libertad de conciencia aparece protegido por el artículo 27. En él no sólo se garantiza el derecho a profesar y practicar, en todo el

¹⁰ ALCALÁ-ZAMORA, N., "Los defectos de la Constitución de 1931" en *Los defectos de la Constitución de 1931 y Tres años de experiencia constitucional*, ed. civitas, Madrid, 1981, p. 105.

¹¹ DE MEER LECHA-MARZO, F., "La cuestión religiosa en las Cortes ...", op. cit., vid. p. 13.

¹² Todo ello explica porqué las primeras medidas adoptadas por el Gobierno provisional se referían a estas materias, vid. FERREIRO GALGUERA, J., "Relaciones Iglesia-Estado en la II República española", Atelier, Barcelona, 2005, vid. p. 30; MARTINEZ-TORRÓN, J., "Derecho de asociación y ...", op. cit., vid. p. 173.

¹³ DE MEER LECHA-MARZO, F., "La cuestión religiosa en las Cortes ...", op. cit., vid. p. 13.

¹⁴ cfr. ALCALÁ-ZAMORA, N., "Los defectos de la ...", op. cit., vid. p. 105.

territorio nacional, cualquier culto, sino que también se consigue respetar la intimidad de las creencias personales, impidiendo que los ciudadanos se vean obligados a declarar sobre ellas. Igualmente, garantiza la igualdad de todos, sean o no creyentes, y proscribire la discriminación por motivos de religiosos¹⁵ al afirmar que sus creencias no constituirán un circunstancia modificativa de la personalidad civil y política¹⁶.

Ahora bien, a pesar de la presunta flexibilidad y amplitud con que el texto recogía la garantía del ejercicio de la libertad ideológica y religiosa, la realidad era muy diferente. Este inicial respeto se verá mermado por los límites dispuestos en el mismo precepto que, en definitiva, acabarán influyendo en el tenor de las disposiciones legislativas adoptadas por la Administración republicana para su desarrollo. Entre otras circunstancias destacamos, por ejemplo, como la moral pública, principal límite de este derecho, terminará haciendo depender el alcance de su garantía a la valoración que realice el Estado del «fenómeno religioso», de tal modo que, si es negativa, como fue el caso¹⁷, el contenido de la libertad de conciencia se verá sometido, en su

¹⁵ Algo que ha de ser interpretado en combinación con el artículo 25 de la Constitución de 1931: “No podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas”.

¹⁶ Así, por ejemplo, el artículo 41 protege el ejercicio de este derecho por los funcionarios públicos, al señalar literalmente que: “(...) *No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas*”, lo que implica que las creencias religiosas no merman la capacidad de acceder a la función pública, “... *salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento de Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros*”, vid. artículo 27 de la Constitución de 1931.

¹⁷ “(...)”, cabe señalar que éste se caracteriza en esencia por ver en lo religioso, sobre todo en su trascendencia pública, un elemento contrario a los fines del Estado.”, CONTRERAS MAZARIO, J.M., “Secularización y legislación estatal en materia de libertad religiosa”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 263 a 325, vid. p. 268.

conjunto, a un derecho especial desfavorable¹⁸. E incluso la propia Constitución reflejaba la actitud controladora de los poderes públicos sometiendo las manifestaciones públicas de culto a la concesión de una autorización previa por parte del Gobierno¹⁹.

Como ocurre con este primer elemento, en las instrucciones constitucionales también se puede encontrar una sólida inspiración secularizadora del Gobierno, el tercer objetivo señalado. De hecho, existen preceptos específicos que reflejan esta preferencia. Sirvan ahora, como ejemplo, aquellos artículos donde se niega la posibilidad de que eclesiásticos, ministros de culto y religiosos profesos accedan a la Presidencia del Gobierno²⁰ o donde el Estado se reserva la competencia en materia matrimonial²¹ concibiéndolo como un negocio jurídico que podía disolverse²². Igual de reveladoras nos resultan las disposiciones donde se advertía que toda la riqueza histórica y artística del país pertenecía al Estado, sea quien fuere su dueño²³, o en la que se secularizan instalaciones tan representativas para el desarrollo de los ritos religiosos funerarios como son los cementerios, sometiéndolos a la jurisdicción civil y prohibiendo, en su distribución, establecer separaciones por motivos religiosos²⁴.

¹⁸ Así acabará sucediendo, especialmente en el ámbito colectivo, como veremos más adelante.

¹⁹ Se dijo, incluso, que la aplicación de este límite se concebía, especialmente, para las manifestaciones en la vía pública, vid. ALCALÁ-ZAMORA, N., “Tres años de experiencia constitucional” en *Los defectos de la Constitución de 1931 y Tres años de experiencia constitucional*, ed. civitas, Madrid, 1981, págs. 285 y 286.

²⁰ Vid. artículo 70 de la Constitución de 1931.

²¹ Vid. artículo 15 de la Constitución de 1931.

²² Vid. artículo 43 de la Constitución de 1931. De esta forma se produce la secularización legislativa del matrimonio FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “El proceso de secularización ...”, op. cit., vid. págs. 92 a 102.

²³ Vid. artículo 45 de la Constitución de 1931.

²⁴ Vid. artículo 27 de la Constitución de 1931.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA

En términos muy similares se pronunciaba el constituyente sobre la cultura y la enseñanza. El Texto constitucional de 1931 las concebía como atribuciones esenciales del Estado y determinaba el carácter laico de una enseñanza inspirada en ideales de solidaridad humana. Ahora bien, las iglesias conservaban el derecho a enseñar sus doctrinas, siempre que dicha actividad se realizara en sus propios establecimientos²⁵.

Finalmente, resulta significativa la evolución que se produjo respecto al modo en que se quiso plasmar el principio de separación institucional, tal y como sugieren las propuestas formuladas hasta la promulgación de su redacción final. La primera Comisión encargada de elaborar un Proyecto constitucional recogía la idea de separación como eje del modelo, pero, para dar con una fórmula válida que permitiera obtenerla y, al mismo tiempo, respetaran la existencia de las comunidades religiosas en el tráfico jurídico civil, se acudió a una solución adoptada por el ordenamiento jurídico alemán en la Constitución de Weimar²⁶, que poco o nada tenía que ver con nuestros antecedentes históricos²⁷. En el modelo propuesto las confesiones religiosas que consiguieran acreditar su implantación en el territorio nacional obtendrían el rango de «corporaciones de derecho público». Lejos de separar ambas instituciones con este

²⁵ Vid. artículo 48 de la Constitución de 1931.

²⁶ ZABALZA BAS. I., "Influencia de la constitución de Weimar en el proyecto de Constitución de la Segunda República", en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 119 a 139.

²⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., "Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad", 2ª edición, Civitas, Madrid, 2002. p. 127 a 150; SOUTO PAZ, J. A., "Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el derecho comparado", 2ª edición, editorial Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 229 a 241.

modelo lo que se conseguía era integrar formalmente a los grupos religiosos dentro de la estructura orgánica del Estado²⁸.

Tras el rechazo de esta propuesta inicial²⁹, la segunda Comisión encargada de elaborar un texto presenta un Proyecto que acabará convirtiéndose en el definitivo y donde utiliza una fórmula distinta. En esta ocasión la separación institucional quedará recogida en el artículo 3 del cuerpo normativo³⁰, donde el constituyente proclamaba la ausencia de religión oficial para el Estado español. De este modo, evitaba la identificación de los poderes públicos con un dogma religioso determinado e impedía que se perpetuara la vinculación histórica con la iglesia católica³¹. Si bien, el precepto que dio la orientación definitiva al modelo será el controvertido artículo 26³², donde las confesiones religiosas se concebían como «asociaciones» sometidas a una Ley especial. Además el precepto contiene políticas restrictivas que pretendían recortar los privilegios de que disfrutaban las instituciones católicas. En él se concedía un plazo de dos años para extinguir el presupuesto del clero, se prohibía el auxilio

²⁸ Una consecuencia que se producía en el sistema alemán, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D, "Derecho de la libertad de conciencia I ...", 2ª edición, op. cit., vid. p. 150.

²⁹ Hecho que se produce tanto de las fuerzas políticas de izquierda como por los sectores conservadores, SUÁREZ PERTIERRA, G., "El laicismo de ...", op. cit., vid. págs. 67 y 68; MARTINEZ-TORRÓN, J., "Derecho de asociación y ...", op. cit., vid. p. 176.

³⁰ Ante él sólo se presentan dos enmiendas, que no llegan a prosperar: una porque proviene del sector que promueve el mantenimiento de la confesionalidad católica y otra porque pertenece a quienes abogan por instaurar el sistema concordatario como elemento de relación entre ambos poderes, vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., "El laicismo de ...", op. cit., vid. p. 70.

³¹ Para un acercamiento a la historia de las relaciones iglesia-Estado en España vid. CUENCA TORIBIO, J. M., "Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea (1833-1985)", ed. Alambra, Madrid, 1985.

³² Sobre su elaboración vid. DE MEER LECHA-MARZO, F., "La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes ...", op. cit., vi. págs. 126 a 195; FERREIRO GALGUERA, J., "Relaciones Iglesia-Estado ...", op. cit., vid. págs. 79 a 124.

económico a las instituciones religiosas³³ y se determinaban las bases que habría de seguir la Ley encargada de regular a los órdenes religiosos en su formulación.

En su conjunto, la orientación constitucional hace que el modelo pueda calificarse de laicista con tintes de exclusividad o, como ya dijera la doctrina especializada, un sistema de igualdad con tendencia al igualitarismo que termina limitando la libertad³⁴.

2. 2. EL RÉGIMEN FRANQUISTA.

En defecto de un cuerpo constitucional único, durante este periodo, el Gobierno dictó una serie de Leyes fundamentales que plasmaron las directrices del nuevo régimen. Así pues, el Fuero del Trabajo, la norma fundamental más prematura de la Administración franquista³⁵, entroncó la unidad de España y la remisión a la doctrina católica³⁶ como ideas básicas del Régimen en materia religiosa. Se trata de dos elementos cuya estrecha vinculación se refuerza con la Ley de sucesión a la Jefatura del Estado³⁷, donde el «factor religioso» se convirtió en la base de la unidad política³⁸.

Pero, sin duda, las dos normas más influyentes de este periodo en las relaciones iglesia-Estado fueron: el Fuero de los españoles de 1945³⁹ y la Ley de los principios fundamentales del movimiento nacional de 1958⁴⁰. En la primera de ellas se recoge

³³ A pesar de que puede entenderse como una segunda amortización, estamos de acuerdo con quienes lo conciben como contenido propio de la separación, vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M., “Secularización y legislación estatal ...”, op. cit. vid. p. 265.

³⁴ SUÁREZ PERTIERRA, G., “El laicismo de ...”, op. cit., vid. p. 77 y siguientes.

³⁵ Publicado en el B.O.E., n. 505, 10/03/1938.

³⁶ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español”, editorial ESET, Vitoria, 1978, p. 14.

³⁷ Publicado en el B.O.E., n. 160, 09/06/1947.

³⁸ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 16.

³⁹ Publicado en el B.O.E., n. 199, 19/07/1945.

⁴⁰ Publicado en el B.O.E., n. 119, 19/05/1958.

la postura del Estado español frente a las confesiones religiosas⁴¹, permitiendo al individuo una esfera de *agere licere* en la práctica interna de sus creencias y restringiendo toda manifestación externa de culto que no fuera católica⁴². En la segunda norma se realiza una proclamación oficial de confesionalidad católica⁴³ contemplando al Derecho canónico como un ordenamiento jurídico primario al que el Estado se remitía formalmente para inspirar su legislación⁴⁴.

En este contexto tan hermético se produce un acontecimiento histórico que condicionará la legislación española de la época. En 1965 se culmina el Concilio Vaticano II, que a través de declaraciones tan significativas como *Gaudium et spes* o *Dignitatis humanae*⁴⁵ aboga por el reconocimiento de la libertad religiosa para todos los individuos, con base en la «dignidad humana», y busca terminar con los sistemas confesionales doctrinales, respetando la existencia de aquellos que privilegien a la iglesia católica por ser la que profesan la mayoría de sus ciudadanos. Es decir, mantiene un concepto de confesionalidad sociológica.

Si bien, lo más relevante de este hecho es que a raíz del Concilio debe efectuarse una modificación en las normas franquistas, si el sistema quiere ser coherente consigo mismo⁴⁶. A efectos prácticos, la formulación de esta idea se explica del siguiente modo: según el II principio del movimiento, la doctrina

⁴¹ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 15.

⁴² Vid. artículo 6 del Fuero de los españoles.

⁴³ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 16.

⁴⁴ Vid. principio II de la Ley de principios fundamentales del movimiento nacional.

⁴⁵ Puede consultarse el texto en “Concilio Vaticano II. Constituciones. Decretos. Declaraciones”, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1975.

⁴⁶ Para un desarrollo de cuál fue la influencia del Concilio Vaticano II en la legislación española vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. págs. 17 a 20.

de la iglesia católica era quien inspiraba la legislación del Estado, por lo que los principios del sistema sirven de resorte legal para justificar la ejecución de una reforma interna⁴⁷ basada en la nueva doctrina de la iglesia católica⁴⁸. La consecuencia práctica de su ejecución es que, como mínimo, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio de la libertad religiosa y la existencia de otras confesiones distintas a la católica, aunque siguiera privilegiando a esta.

Así la modificación se produce en dos niveles: por una lado, a través de la Ley Orgánica del Estado (1967)⁴⁹ se incluye un segundo párrafo en el artículo 6 del Fuero de los españoles que garantiza la consecución de una tutela jurídica eficaz para la libertad religiosa, siempre salvaguardando la moral y el orden público⁵⁰. Por otro, se dicta una nueva Ley que permitirá el ejercicio de cultos distintos al católico y que recogerá un régimen jurídico particular para las «asociaciones acatólicas». Debemos tener en cuenta que hasta la promulgación de esta Ley las comunidades religiosas distintas a la católica quedaban sometidas al régimen común de asociaciones⁵¹, contenido en la Ley General

⁴⁷ CONTRERAS MAZARIO, J.M., “Secularización y legislación estatal ...”, op. cit. vid. p. 271

⁴⁸ Aunque, como se ha puesto de manifiesto, se puede pensar que esa influencia en ocasiones no dejaba de ser similar a la de un lobby, poderoso, pero que en definitiva tenía que competir con otros grupos de presión como eran los militares, la Falange, los monárquicos, carlistas, etc., vid. CALLAHAN, W.J., “La Iglesia católica en España. 1875-2002”, Crítica, Barcelona, 2002, vid. p. 302. Incluso algunos autores han llamado la atención sobre una posible divergencia entre la confesionalidad de los poderes públicos y la actitud “hostil” con la que el Estado trataba, en ocasiones, a algunos grupos de la iglesia católica, especialmente las Asociaciones de Acción católica, vid. PRIETO SANCHIS, L., “Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho español”, en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, Vol. IV, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1988, págs. 433 a 462, vid. p. 435. Sea como fuere, creemos que la legislación no deja dudas sobre la posición de privilegio de la que disponía la comunidad católica dentro del régimen.

⁴⁹ Publicado en el B.O.E., n. 9, 11/01/1967.

⁵⁰ Eminentemente vinculado al dogma católico.

⁵¹ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. págs. 32 y 33.

del Derecho de Asociación de 1964. Como sucedió en el periodo anterior esa dulcificación del sistema fue sólo un espejismo.

De hecho, el tratamiento que la Administración franquista dispensaba a los grupos religiosos se dividía en dos categorías: primero, un régimen jurídico propio para la iglesia católica, que había sido consensuado a través del Concordato de 1953, y, en segundo lugar, un régimen jurídico para todas aquellas confesiones que fueran distintas a la católica, unilateral y plasmado en un Ley que se llegará tarde y cuyo espíritu estaba mediatizado, en todo momento, por la confesionalidad católica del Estado⁵².

En definitiva, se trataba de un sistema confesional que tolera la libertad religiosa en el ámbito privado, pero que mantiene muy institucionalizadas⁵³ las relaciones con el fenómeno religioso⁵⁴.

3. LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO.

3. 1. LA LEY DE CONFESIONES Y CONGREGACIONES RELIGIOSAS DE 1933.

Bajo el mandato de desarrollar el artículo 26 de la Constitución de 1931 se promulga, en el año 1933, la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas⁵⁵. Como se ha advertido por algún autor eclesiasticista, esta norma no sólo no

⁵² “La Ley de Libertad Religiosa considera de manera expresa la confesionalidad como factor al que debe adecuarse la libertad religiosa, (...)”, SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 62.

⁵³ En ella la relación con los grupos es primordial y determinante de la relación de los poderes públicos con los ciudadanos, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos, religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, edita Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, abril-junio 1995, págs. 29 a 61, vid. p. 33.

⁵⁴ CONTRERAS MAZARIO, J.M., “Secularización y legislación estatal ...”, op. cit., vid. págs. 279 y 280.

⁵⁵ Publicada en la Gaceta de Madrid, n. 154, 3/6/1933.

suaviza los conflictos generados por el tenor constitucional, sino que además se convierte en el paradigma de la regulación anticlerical republicana⁵⁶. Evidentemente esta norma supone, *de facto*, la inaplicación del Concordato de 1851, reduciendo el régimen de la iglesia católica al régimen común⁵⁷. Por lo tanto, en ella se contiene el derecho aplicable a todas las confesiones religiosas, independientemente de cual fuera.

Los cuatro primeros artículos de la norma son una reiteración de lo dispuesto en el Texto constitucional. En ellos se reconocía genéricamente la libertad de conciencia y la igualdad para todos los ciudadanos, con independencia de sus creencias; se recuerda la necesidad de contar con autorización gubernativa para celebrar de actos de culto público y se identifica al sistema republicano de tratamiento del fenómeno religioso con el propio de un Estado laico. De este modo, la libertad de conciencia se convierte en un derecho subjetivo de naturaleza pública, eso sí de trascendencia privada y cuyas manifestaciones externas estaban controladas por el Estado⁵⁸.

En la segunda parte, la Ley se concentrará en determinar el régimen jurídico del que dispondrán las comunidades religiosas, como instituciones jurídicas que operarán en el tráfico civil. Su tratamiento se desglosaba en dos títulos, uno para las confesiones religiosas⁵⁹ y otro para las órdenes y congregaciones⁶⁰, de lo que se infiere que el régimen republicano estimaba necesario separar el tratamiento de los grupos religiosos en dos niveles, confesiones

⁵⁶ FERREIRO GALGUERA, J., “Relaciones Iglesia-Estado ...”, op. cit. vid. p. 159.

⁵⁷ PARDO PRIETO, P., “Libertad de conciencia y sistema concordatario histórico español”, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, León, 2004, vid. p. 236.

⁵⁸ CONTRERAS MAZARIO, J.M., “Secularización y legislación estatal ...”, op. cit. vid. p. 274

⁵⁹ Vid. Título II de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, cuyo título es “*De la consideración jurídica de las Confesiones religiosas*”

⁶⁰ Vid. Título VI de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, cuyo título es “*De las órdenes y congregaciones religiosas*”.

y congregaciones, lo que hoy la doctrina denomina «entidades mayores» y «entidades menores».

Respecto a las primeras, la Ley republicana no aportaba ninguna descripción técnica de confesión. Parecía concebirlas como figuras preexistentes, cuya efectividad civil se fundamentaba en la técnica del presupuesto⁶¹. Para el reconocimiento de personalidad jurídica la Ley optaba por concederla automáticamente. Hecho que se deduce de su tratamiento expreso como sujetos titulares de todos los derechos y obligaciones contenidos en la norma y referidos a ellas. Al mismo tiempo, la Ley advertía que las entidades y miembros que integran estos grupos gozaban de personalidad según las reglas internas de cada confesión, siempre que se hiciera conforme a las leyes estatales⁶². Muy posiblemente a través de esta última disposición, y de la contenida en el artículo 8 de la Ley⁶³, la Administración republicana justificaba su intervención en el ámbito interno de las confesiones.

Así lo creemos, pues conviene advertir que, a pesar de que se produjera un reconocimiento expreso de su autonomía interna, que incluía la garantía de su derecho a regirse por sus propias normas, a ordenar libremente su régimen interno, a autodeterminar su capacidad jurídica y a designar sus Ministros de culto⁶⁴, los poderes públicos intervenían en el ejercicio y

⁶¹ Para una definición y explicación del funcionamiento de esta técnica vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Derecho de la libertad de conciencia I ...”, 2ª edición, op. cit., vid. p. 43 y 44; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Introducción”, en FERNÁNDEZ-CORONADO, A. (Directora); RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.; MURILLO MUÑOZ, M.; PARDO PRIETO, P. C., *El Derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Ed. Colex, Madrid, 2002, p. 23

⁶² Todo ello en los artículos 5 y 6 de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

⁶³ El artículo 8 señalaba que para que los actos realizados por las Confesiones religiosas tuvieran trascendencia jurídica, debían ser compatibles con las leyes, sin perjuicio de la soberanía del Estado.

⁶⁴ Vid. artículo 7 y 8 de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

desarrollo de todas estas capacidades. Veamos algunos ejemplos de lo que queremos decir.

A través del Decreto de 27 de julio de 1933⁶⁵, se creaba en el Ministerio de Justicia un Registro público donde debían inscribirse las Confesiones religiosas. El Registro no actuaba como un organismo imprescindible para la obtención de personalidad jurídica, puesto que no se puede encontrar ninguna referencia legal al hecho de que las entidades tuvieran la obligación de inscribirse para disponer de personalidad jurídica. A esta consideración ayuda el hecho de que, la Ley reconociera directamente a las confesiones religiosas como sujetos titulares de derechos y que, según el Decreto de 1933, sólo era necesario comunicar su existencia al Ministerio de Justicia. Ahora bien, cuando se procedía a inscribir la entidad, en la inmatriculación debían constar los datos específicos de su estructura y organización, así como aquellos referidos a la identificación de sus ministros de culto, de sus administradores, etc., y la fecha de su nombramiento⁶⁶. En él también se incluía una determinación de sus demarcaciones territoriales y una relación detallada de sus bienes muebles e inmuebles⁶⁷.

Con todos estos datos se formaba un expediente que permitía a las autoridades disponer de una amplia información sobre la confesión y así controlarla. Por ejemplo, cuando la entidad pretendiera realizar un nombramiento de cargos, junto con la solicitud se daba traslado de todo el expediente al Consejo de Ministros para que este acordara si aceptaban o no el nombramiento. De este modo, aunque en origen fuera una facultad interna de la comunidad religiosa, en la práctica la designación de cargos eclesiásticos quedaba sujeta a autorización administrativa, pues trataban de evitar este recayera sobre una

⁶⁵ Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 209, de 28/07/1933.

⁶⁶ Vid. artículo 7 del Decreto de 27 de julio de 1933.

⁶⁷ Vid. artículo 8 del Decreto de 27 de julio de 1933.

persona que pudiera ser peligrosa para el orden y seguridad del Estado⁶⁸.

En cuanto a la extensión de su capacidad jurídica, la norma derivaba, inicialmente, su determinación a las normas de régimen interno, con la condición de que estas se ajustaran a la legislación del Estado. Si atendemos a las reglas dispuestas en los dos títulos siguientes de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas comprobaremos como, a través de ella, se introducen medidas que reducen la extensión de la capacidad jurídica civil. Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley se encargaba de nacionalizar la propiedad de lugares de culto, palacios, etc. así como de cuadros, joyas, vasijas y otros elementos afectos al servicio religioso. Por lo tanto, la propiedad estaba en manos del Estado y a los entes confesionales sólo se les permitía el usufructo⁶⁹. Del mismo modo, la Ley impedía que las confesiones pudieran adquirir más bienes que los necesarios para el cumplimiento de sus fines religiosos e, incluso, dejaba en manos de la autoridad gubernativa limitar esa capacidad a través de un Ley específica⁷⁰. Como ha tenido la ocasión de señalar la doctrina, se trataba, en definitiva, de un conjunto de medidas que recordaba al «regalismo»⁷¹.

Sustancialmente distinto fue el tratamiento que dispensó la Ley a las «entidades menores». Debemos partir de la base de que

⁶⁸ Vid. el artículo 7 de la LCCR y artículos 2 y 3 del Decreto de 27 de julio de 1933. Cuestión que pone de manifiesto FERREIRO GALGUERA, J., “Relaciones Iglesia-Estado ...”, op. cit. vid. p. 160. Evidentemente existía un precedente encarnado en la actitud del Cardenal Segura que incluso alentó a los fieles a pasar a la acción política contra la República, vid. CALLAHAN, W.J., “La Iglesia católica ...”, op. cit., vid. págs.223 y 224. Sobre la pastoral vid. DE MBER LECHA-MARZO, F., “La cuestión religiosa en las Cortes ...”, op. cit., vid. págs. 34 a 39.

⁶⁹ Incluso este podía ser retirado por el Estado, vid. artículo 12 de la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas.

⁷⁰ Vid. artículo 19 y 20 de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

⁷¹ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., “El control Estatal de las entidades religiosas a través de los Registros”, edita Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 2003, p. 77; CALLAHAN, W.J., “La Iglesia católica ...”, op. cit., vid. p. 234.

el propio texto constitucional resolvió disolver todas aquellas órdenes que además de los tres votos canónicos ordinarios impusieran un cuarto de obediencia a autoridad distinta a la Estatal⁷², nacionalizando sus bienes. Las que se mantuvieran, se regirían por una Ley especial en la que debía preverse a) la obligación de inscribirse en un Registro dependiente del Ministerio de Justicia; b) la incapacidad para adquirir y conservar más bienes que los destinados a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos; c) la prohibición de ejercer el comercio, la enseñanza y la industria; d) el sometimiento a todas las leyes tributarias del país; y, finalmente, e) la obligación de rendir cuentas anualmente de la inversión de sus bienes⁷³.

Consecuentemente, la legislación de desarrollo respondió a estos parámetros y de su conformación se desprendía más claramente la actitud controladora del Estado. A diferencia de las confesiones religiosas, la Ley sí ofrecía una definición de órdenes y congregaciones: *“las sociedades aprobadas por las Autoridades eclesiásticas en las que los miembros emiten votos públicos, perpetuos o temporales”*⁷⁴. Para que se reconociera su existencia legal debían inscribirse en el Registro público del Ministerio de Justicia creado por el Decreto de 27 de julio de 1933⁷⁵, que tenía carácter constitutivo y actuaba como instrumento de control⁷⁶. Además la Ley señalaba los requisitos necesarios para inscribirse de modo que la entidad debía aportar, en el plazo máximo de 3 meses, a) dos ejemplares de sus Estatutos; b) certificación de sus fines; c) certificación expedida por el Registro de la propiedad de los edificios que ocupaba; d) relación de todos los bienes muebles, títulos, etc. que poseyera

⁷² Era una fórmula para referirse indirectamente a la Compañía de Jesús, vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., “El laicismo de ...”, op. cit., vid. p. 75; FERREIRO GALGUERA, J., “Relaciones Iglesia-Estado ...”, op. cit. vid. págs.152 a 155.

⁷³ Vid artículo 26 de la Constitución de 1931.

⁷⁴ Artículo 22 de la Ley.

⁷⁵ Vid. artículos 24 y 25 de la Ley y 16 del Decreto.

⁷⁶ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., “El control Estatal de las entidades religiosas ...”, op. cit., vid. p. 76.

directamente o por persona interpuesta; e) nombres y apellidos de los superiores que habrán de ser nacionales; f) relación de nombres, apellidos y condición de sus miembros, expresando los que ejerzan cargo administrativo, de gobierno o de representación, y, finalmente, g) declaración de los bienes aportados por cada miembro a la comunidad⁷⁷.

En cuanto a su capacidad jurídico civil, la Ley restringía su participación en la actividad política⁷⁸, no les permitía poseer más bienes que los necesarios para la vivienda y el cumplimiento de sus fines privativos⁷⁹, les impedía ejercer el comercio, la industria y la explotación agrícola, salvo que fuera necesario para su subsistencia⁸⁰ y, específicamente, no podían dedicarse a la enseñanza⁸¹. En conjunto, un grupo de medidas que reducían su autonomía interna.

En conclusión, se puede decir que para el ordenamiento jurídico republicano las confesiones religiosas eran instituciones jurídicas preexistentes, dotadas de personalidad jurídica pero que, como grupos de presión, debían ser controladas por la administración y, por ello, tenían recortada su capacidad jurídica a través de medidas intervencionistas. Por su parte, las órdenes y congregaciones religiosas, a diferencia de las anteriores, debían inscribirse para gozar de personalidad jurídica, lo que permitía a la Administración fijar los parámetros que debían cumplir para su creación y estableciendo como medida de control material la fiscalización de sus fines para comprobar su adecuación con la legalidad vigente.

⁷⁷ Todo ello en el Artículo 25 de la Ley de Confesiones y congregaciones.

⁷⁸ Vid. artículo 23 de la Ley de Confesiones y Congregaciones.

⁷⁹ Vid. artículos 27 y 28 de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

⁸⁰ Vid. artículo 29 de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

⁸¹ Vid. artículo 29 de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

3. 2. LA LEY DEL DERECHO CIVIL EN MATERIA RELIGIOSA DE 1967.

Durante la época franquista, el tratamiento de las comunidades religiosas respondía a una realidad muy diferente. De base, todo lo concerniente al ejercicio de la libertad religiosa estaba condicionado por la confesionalidad estatal⁸², lo que, sin duda, se reflejaba en la ordenación del estatuto jurídico de las confesiones religiosas. De manera coherente con este principio existían regímenes distintos dependiendo de la comunidad a tratar. De hecho, había dos niveles⁸³: uno para la iglesia católica, que se regía por lo acordado en el Concordato de 1953 y donde se contenía los privilegios de que disponía esta confesión; otro para el resto de las confesiones, que debieron esperar a la apertura del sistema, fruto del cambio en la doctrina Vaticana y que, finalmente, supuso la promulgación de una norma ad hoc la *Ley 44/1967 sobre el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa*⁸⁴. Esta ley abarcaba, por primera vez durante el régimen franquista, la regulación del «estatuto jurídico» de las asociaciones confesionales «acatólicas», pero siempre bajo el prisma de la confesionalidad⁸⁵.

Pero los regímenes no estaban separados sólo por la diferencia de Ley aplicables, sino también por su contenido. A través del Concordato de 1953 la iglesia católica obtenía el reconocimiento de lo que la doctrina ha denominado triple personalidad⁸⁶:

a) por un lado, el artículo 2.1 del Concordato le reconoce poder legislativo y judicial. El Derecho confesional católico se convierte así en un ordenamiento jurídico primario, que se

⁸² CONTRERAS MAZARIO, J.M., “Secularización y legislación estatal ...”, op. cit. vid. págs. 293 y 294.

⁸³ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 41.

⁸⁴ Publicado en el B.O.E., núm. 156, 1/07/1967.

⁸⁵ Vid. artículo 1.3 de la Ley 44/1967.

⁸⁶ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. págs. 25 y 26.

encargará de determinar su propio estatuto jurídico, el de sus instituciones, etc.⁸⁷.

b) por otro lado, el artículo 3 del Concordato contiene el reconocimiento expreso de personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y el Estado Vaticano.

c) finalmente, el artículo 4 le reconoce capacidad para adquirir, poseer y administrar todo tipo de bienes, mientras que el artículo 18 le reconoce la potestad de recabar prestaciones económicas y admitir donaciones con ánimo de lucro.

En resumen, la confesionalidad es el marco en el que se desenvuelve la vía concordataria⁸⁸ y, en cuanto institución, la iglesia católica se concebía como una *societas perfecta*⁸⁹.

Más diverso era el régimen de las órdenes y congregaciones religiosas católicas. Las «entidades menores» pertenecientes a esta confesión que ya existan a la entrada en vigor del Concordato, tenían reconocida directamente personalidad jurídica⁹⁰. Aquellas creadas con posterioridad debían comunicar su erección o aprobación canónica por escrito a las autoridades civiles⁹¹. Para acreditar su existencia las primeras podían utilizar cualquier medio de prueba, siendo suficiente certificado expedido

⁸⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Proceso de secularización y relaciones concordatarias”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 229 a 261, vid. págs. 247 y 248.

⁸⁸ PARDO PRIETO, P., “Libertad de conciencia y sistema concordatario ...”, op. cit. vid. p. 265.

⁸⁹ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 69. Como ha quedado reflejado por la doctrina, en su relación el Estado español franquista y la iglesia católica se trataban como dos sociedades perfectas en la que el poder civil, como un católico más dada su confesionalidad, se sometía a los designios de la doctrina católica, vid. CALLAHAN, W.J., “La Iglesia católica ...”, op. cit., vid. p 301.

⁹⁰ Vid. Artículo 4 del Concordato de 1953.

⁹¹ Para determinar el procedimiento de comunicación se promulgó el Decreto 326/1959, de 12 de marzo, B.O.E., núm 64 de 16/03/1959.

por la autoridad eclesiástica⁹². Las segundas necesitaban un certificado expedido por el Ministerio de Justicia en el que debía constar que se había recibido la correspondiente comunicación, acompañada del testimonio literal del decreto de erección o de aprobación canónica⁹³.

Toda la información referida a estas comunicaciones se archivaba en un Registro cuya sede se encontraba en el Ministerio de Justicia, concretamente en la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos⁹⁴: un Registro administrativo, no constitutivo de personalidad, cuya información se trasladó de oficio al actual Registro de entidades religiosas. Por lo tanto, era la comunicación quien tenía naturaleza constitutiva y de no producirse la entidad no dispondría de personalidad⁹⁵.

En otro nivel, el resto de las comunidades religiosas se regían por lo dispuesto en la Ley de 1967. En ella el derecho no se concebía como público y subjetivo, sino como una libertad de naturaleza civil⁹⁶ donde se concedía tolerancia al ejercicio privado de otras religiones. Mientras tanto, se establecía el orden público como el límite general al ejercicio de la libertad religiosa, pero con la particularidad de que estaba compuesto, entre otros elementos, por el respeto a la religión católica⁹⁷ y a los principios del movimiento. De este modo, la tolerancia quedaba reservada al disfrute privado de la libertad, lo que se conoce como el

⁹² Vid. Artículo 1 del Decreto 326/1959.

⁹³ Vid. LOMBARDIA, P., "La personalidad civil de los entes eclesiásticos, según los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, de 3.I.1979", en *Escritos de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, Volumen IV, Eunsa, Pamplona, 1991, págs. 323 a 355, vid. p. 329.

⁹⁴ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., "El control Estatal de las entidades religiosas ...", op. cit., vid. p. 116.

⁹⁵ LOMBARDIA, P., "La personalidad civil de los entes eclesiásticos, según los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, de 3.I.1979", en *Escritos de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, Volumen IV, Eunsa, Pamplona, 1991, págs. 323 a 355, vid. p. 330.

⁹⁶ CONTRERAS MAZARIO, J.M., "Secularización y legislación estatal ...", op. cit. vid. p. 275.

⁹⁷ Vid. artículo 2 de la Ley de 1967.

reconocimiento de inmunidad de coacción en el ámbito interno de la profesión de creencias religiosas⁹⁸. Y aun así la tolerancia no era absoluta, pues el hecho de pertenecer o no a una determinada confesión pasaba por el control estatal. En lugar de garantizar la intimidad de las creencias, como sucedía durante la II República cuando su Constitución reconocía la reserva de sus ciudadanos a declarar sobre sus propias creencias, la norma de 1967 condicionaba la pertenencia a una determinada comunidad a su comunicación a las autoridades públicas competentes⁹⁹ y, del mismo modo, el abandono exigía prueba de su comunicación¹⁰⁰.

En cuanto al desarrollo del derecho, el contenido de la libertad religiosa aparecía dividido en dos niveles: a) el individual y b) el colectivo. El primero aparecía recogido en el Capítulo II y comprendía, entre otras facultades, la posibilidad de que los padres educaran religiosamente a sus hijos según sus propias convicciones, el derecho a recibir sepultura según las propias creencias, el derecho de reunión y manifestación religioso o el derecho a enseñar sus doctrinas y a no ser impedidos en su ejercicio. Ahora bien, debemos matizar nuevamente que todos estos derechos debían ejercerse dentro de los límites de la ley. Así, cuando quienes profesaran otras creencias se dispusieran a ejercitar estos derechos, todo lo que resultara «incomodo» para la iglesia católica se limitaría.

El segundo contenido aparecía recogido en el Capítulo III bajo el título “Derecho comunitarios”, que se dividía, a su vez, en cuatro secciones: a) Asociaciones confesionales; b) culto público; c) ministros de culto; d) enseñanza. Será en el primer apartado donde se contenga el régimen específico de formación de las Asociaciones no católicas. En todo caso, como línea maestra del régimen destacó la necesidad de que las entidades se constituyeran conforme a lo dispuesto en la Ley para que fueran

⁹⁸ Vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad ...”, op. cit., vid. p. 42.

⁹⁹ Mediante un certificado emitido por el Ministro de culto de la confesión.

¹⁰⁰ Vid. artículos 31, 32 y 33 de la Ley 44/1967.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA

reconocidas legalmente. Una vez cumplida esta condición, tenían permitido ejercitar sus actividades, según sus normas y siempre que no fueran contrarias a la normativa estatal¹⁰¹, como sabemos matizada por la confesionalidad.

El reconocimiento de su personalidad jurídica quedaba condicionado a su inscripción en un Registro público¹⁰² que recibió el nombre de Registro de Asociaciones confesionales y Ministros de culto no católicos. La regulación de su funcionamiento fue desarrollada por la Orden del Ministerio de Justicia de 5 de abril de 1968¹⁰³. De él podemos decir que orgánicamente se trataba de una institución inserta en el Ministerio de Justicia, como su precedente, cuya información era conocida por el Ministerio de Interior, al preverse la comunicación entre Ministerios para que, este último, tuviera conocimiento de la constitución o disolución de cualquier asociación, incluidas las confesionales.

De su funcionamiento podemos destacar que era necesario que la entidad acreditara: a) la confesión religiosa a la que pertenecía; b) su denominación y domicilio social; c) sus representantes, residentes en territorio español y de los cuales, al menos, tres debían ser nacionales; d) los Estatutos, con expresión de sus órganos y esquema de gobierno y donde se determine con exactitud sus fines; e) patrimonio inicial, bienes inmuebles y recursos económicos¹⁰⁴.

La denegación de la inscripción sólo podía producirse por la ausencia o vulneración de alguno de los requisitos relacionados anteriormente. Y aunque presuntamente se trataba de una comprobación formal, lo que acabó legitimando a la Administración franquista para entrar a valorar materialmente a las entidades religiosas fue la Orden de 1968, donde se exigía que la entidad aportara los datos y antecedentes que pusieran de

¹⁰¹ Vid. artículo 13 de la Ley 44/1967.

¹⁰² Vid. artículos 14 y 36 de la Ley 44/1967.

¹⁰³ Publicada en el B.O.E., núm 86, de 9/04/1968.

¹⁰⁴ Vid. artículo 15 de la Ley 44/1967.

manifiesto su existencia y naturaleza religiosa, requisito que, inevitablemente, tendrá como modelo de contraste la religión católica, la confesión oficial del Estado¹⁰⁵.

En este caso, se puede concluir que durante el régimen franquista las confesiones religiosas tenían dos regulaciones distintas, dependiendo de la entidad. Se instaura un régimen privilegiado para la iglesia católica que, como sociedad perfecta, dispondrá de personalidad jurídica plena. Sus entidades menores también dispondrán de ella automáticamente, salvo las creadas con posterioridad al Concordato de 1953 que habrán de comunicar su existencia a las autoridades públicas y deberán inscribirse en el Registro a efectos declarativos. El resto de las entidades serán reconocidas a partir de 1967 y, para su válida constitución, deberán inscribirse en un Registro público que les dotará de personalidad jurídica. El Estado no sólo establece los requisitos necesarios para configurar su creación sino que, además, limita sus fines y actividades por su inadecuación a la moral cristiana y a los principios del movimiento.

4. CONCLUSIONES.

Al acercarnos a la realidad legislativa de los dos precedentes españoles, la primera sensación que nos produce es que, en ambos casos, la pretensión del legislador fue diseñar un sistema que le permitiera controlar la vida, existencia y creación de los movimientos religiosos. Y no solo aquellos de nueva factura que se surgían en el tráfico civil, sino que las prescripciones normativas les permitían reducir la autonomía de las comunidades religiosas existentes, previendo medidas que habilitaban al Estado para controlar la existencia de estos grupos, especialmente de aquellos que los poderes públicos consideraban peligrosos para el orden civil. Véase, por ejemplo, la forma soterrada que utilizaba la Constitución de 1931 para referirse a

¹⁰⁵ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., "El control Estatal de las entidades religiosas ...", op. cit., vid. p. 141.

los jesuitas o la inclusión de la doctrina católica y los principios del movimiento como elementos integrantes del límite genérico de la libertad religiosa durante la vigencia de la Ley de 1967, lo que permitía a la Administración franquista medir, bajo el rasero de la doctrina católica y de sus propios objetivos, la incorrección del credo de otros grupos religiosos.

No conviene olvidar que existen diversos sistemas en el ámbito civil para reconocer personalidad jurídica a los grupos, es decir, para concederles la cualidad de ser titulares de derechos y obligaciones. Al mismo tiempo, según las normas estatales generales la determinación de su capacidad jurídica puede ser autónoma o sometida a la voluntad del legislador. Evidentemente, nada obsta para que sea el Estado quien determine el momento en que se produce la adquisición de personalidad jurídica, remitiéndose a un sistema de concesión basada en el cumplimiento de una serie de requisitos para poder ser titulares de derechos. Tampoco es impensable que el Estado pueda establecer en su legislación cuál es la extensión de su capacidad jurídica, restringiendo todo aquello que estime necesario.

Sin embargo, pensar que el legislador español debe optar por la aplicación de un sistema de concesión de personalidad jurídica o por la determinación de la capacidad supondría admitir la oportunidad de una injerencia estatal sobre el ejercicio de un derecho y olvidar la construcción jurídica del Código civil sobre personas jurídicas, que establece un sistema de válida constitución y que deja en manos de la autonomía institucional la determinación de su capacidad. Por lo tanto, según el derecho general, las asociaciones dispondrán de personalidad jurídica desde el momento que se constituyen válidamente y tendrán la capacidad jurídica que determinen sus propios estatutos. Sólo las bases del sistema pueden variar sustancialmente este mínimo. Si el modelo es restrictivo de derechos, la intervención estatal será más amplia, si por el contrario es garante de su ejercicio no debería producirse intervención salvo para su promoción y protección.

De este modo, los principios informadores del modelo de relación entre el Estado y los grupos religiosos de cada época serán quienes harán fluctuar el contenido de sus normas de desarrollo. En el caso de la II República, las tendencias laicistas detectadas en su Constitución fomentarán que un sistema con pretensiones de igualdad termine siendo excluyente y limitador del ejercicio de un derecho. En el caso del régimen franquista, la confesionalidad mediatizará el ejercicio de la libertad religiosa y comportará la conformación de un sistema institucionalizado, que desatiende los derechos de sus ciudadanos y que se configura formal y materialmente desigual otorgando privilegios a la confesión dominante.

Por lo tanto, no es de extrañar que en ambas legislaciones se establecieran una serie de requisitos para la válida constitución de una comunidad religiosa. De hecho, su incumplimiento solía acarrear la no tenencia de personalidad jurídica, obligando al grupo a adaptar su configuración estructural si querían operar en el tráfico jurídico. Y lo más habitual es que no se redujeran únicamente a elementos formales relativos a los documentos constitutivos, a la determinación de su estructura o a sus datos de identificación, sino que normalmente incluían elementos que permitían a la Administración fiscalizar materialmente la creación de estos grupos. La forma de controlar que estas entidades cumplieran con ellos era obligarles a inscribirse en un Registro público, inserto en el Ministerio de Justicia y que realizaba una labor de calificación material. Esto habilita a la Administración para realizar un «visado» de los fines religiosos e impedir la formación de aquellos que pudieran ser contrarios a sus objetivos.

En el caso de la determinación de su capacidad jurídica es curioso observar como ambas legislaciones optaron por limitar su extensión, aunque con matices muy distintos. En el caso de la II República la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas actuaba sobre aquellas cuestiones que consideraban de competencia exclusiva del Estado, como puedan ser la educación

o la actividad política, y procedió a recortar la capacidad económica de las órdenes, como un efecto propio de la secularización. Durante el régimen franquista, una confesión religiosa, la católica, gozaba con plenitud de capacidad jurídica, sin embargo el resto no sólo debían someterse a las restricciones previstas por la legislación estatal, sino que también debían respetar la primacía católica. Por lo demás, es curioso comprobar como, en ambos casos, se tendía a distinguir entre «entes mayores» y «entes menores» una clasificación que sigue generando problemas incluso en la actualidad.

Por lo tanto, sólo los principios constitucionales actuales nos darán la respuesta de si es coherente un sistema de concesión de personalidad jurídica para las comunidades religiosas y si, en este, el Registro debe ser constitutivo. Los antecedentes nos darán las claves que debemos evitar. Además, debemos ser extremadamente cautelosos si tratamos de justificar la existencia de un derecho especial para todas las comunidades religiosas, o para algunas en concreto, así como la posibilidad de determinar unilateralmente o de forma consensuada la capacidad de las mismas pues, como hemos tenido la oportunidad de ver, podría degenerar el sistema hacia un laicismo excluyente o hacia una confesionalidad o pluriconfesionalidad.

