

NUEVOS MOVIMIENTOS RELIGIOSOS Y REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Isabel ALDANONDO *

Resumen

En España, el reconocimiento estatal de aquellos grupos que quieren ser identificados como confesiones religiosas se efectúa mediante la inscripción en un Registro que les dota de personalidad jurídica y les permite el acceso a un régimen especialmente favorable. El objeto de este trabajo es trazar una síntesis del régimen jurídico de dicho Registro. A tal efecto, analizaremos el ámbito –subjetivo y objetivo– de la inscripción; luego examinaremos los presupuestos y efectos de la inscripción, con una atención especial a la praxis administrativa y jurisprudencial; y, finalmente, trataremos de sistematizar las diversas propuestas en torno a la reforma del Registro de Entidades Religiosas. No obstante, con carácter previo se examinará el concepto de «confesión religiosa», que es el relevante para ingresar en el Registro y acceder al régimen jurídico favorable y, desde aquí, se valorará el incremento del control de legalidad que se advierte en la práctica administrativa, motivada sin duda por la extensión de nuevos movimientos que instan su inscripción registral.

Abstract

In Spain, the state recognition of those groups that want to be identified as religious confessions is effected by means of the inscription in a special register (the «Register of Religious Entities») that provides them with legal personality and allows them the access to a specially favourable legal regime. The object of this paper is to summarize the legal regime of said Register. To this end, we will analyse the –objective and subjective (or personal)– scope of the inscription; then, we will examine the preconditions and effects of the inscription, paying special attention to the administrative and jurisprudential practice; and, finally, we will try to systematize the diverse proposals concerning the Religious Entities Register reform. Nevertheless, there will be previously examined the concept of «religious confession», which is the relevant one to join the Register and to accede to the favourable legal regime and, from here, will be assessed the increase of the legality control perceived in the administrative practice, motivated undoubtedly by the extension of new movements that urge their inscription.

* Profesora de Derecho eclesiástico. Universidad Autónoma de Madrid.

Palabras clave

Confesión religiosa; Registro de Entidades Religiosas; nuevos movimientos religiosos; fines religiosos; orden público.

Keywords

Religious confession; Register of Religious Entities; new religious movements; religious ends; public policy

SUMARIO: I. Introducción; II. Noción de Confesión Religiosa; III. El Registro de Entidades Religiosas: 1. Consideraciones previas. 2. Ámbito de la inscripción: A) Sujetos inscribibles; B) Materia inscribible; C) Secciones del Registro. 3. Presupuesto de la inscripción: A) Rogación e inscripción potestativa; B) Titulación auténtica; C) Calificación: a) Titularidad de la potestad calificadora; b) Ámbito de la potestad calificadora; c) Praxis administrativa y doctrina jurisprudencial tras la STC 46/2001: evaluación de los fines religiosos y de otros requisitos extra legem. Las certificaciones de las autoridades religiosas; d) El control del orden público; e) Recursos administrativos y judiciales. 4. Efectos de la inscripción: A) Declaratividad o constitutividad de la inscripción; B) Legitimidad y salvaguardia de los Tribunales; C) Publicidad material; D) Publicidad formal. 5. Perspectivas de reforma del Registro de Entidades Religiosas.

I. INTRODUCCIÓN

EL reconocimiento estatal de aquellos grupos que quieren ser identificados como confesiones religiosas se efectúa mediante la inscripción en un Registro que les dota de personalidad jurídica y les permite el acceso a un régimen más favorable que el derecho común de asociación regulado en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, en desarrollo del artículo 22 de la Constitución.

La inscripción en un Registro especial de aquellas entidades religiosas que quieran ser reconocidas como tales tiene su antecedente histórico más inmediato en el establecido a raíz de la promulgación de la Ley 44/1967, de 28 de junio, de libertad religiosa, para las asociaciones confesionales no católicas, registro que tenía más bien una función fiscalizadora de creencias y de control de las actividades de grupos religiosos que la de asegurar los derechos colectivos de libertad religiosa(1).

(1) Para un estudio de los precedentes del Registro de Entidades Religiosas, *vid.* LÓPEZ-SDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas a través de los registros. Estudio histórico-jurídico*, Universidad de Jaén, Jaén, 2003.

La expansión considerable de nuevos grupos religiosos, tardía si la comparamos con otros países de nuestro entorno socio-cultural europeo, consecuencia del reconocimiento del derecho de libertad religiosa y de la apertura del fenómeno asociativo, suscitó una alarma social por el potencial conflictivo de estas variadas formas de religiosidad. La preocupación de los poderes públicos en España respecto al tema de las sectas se reflejó en la elaboración por el Congreso de los Diputados en el año 1989, de una serie de conclusiones relativas a la repercusión que los movimientos religiosos sectarios estaban teniendo en nuestro país. La primera de ellas, tenía como objetivo instar al Gobierno para «incrementar, hasta donde la ley lo permita, el control de legalidad de las entidades que solicitan su inscripción en los Registros Públicos».

Es indudable la importancia que en España tiene la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (RER), en cuanto acto que acredita la tipicidad religiosa del ente y abre el acceso al régimen especial de las entidades religiosas que cumplen los requisitos establecidos por las normas aplicables. La inscripción personifica a las entidades religiosas, pero además produce otros efectos jurídicos especiales que por la índole de este trabajo hemos de limitarnos a enumerar: capacidad de celebrar acuerdos o convenios con el Estado, una vez obtengan de la Administración la declaración de notorio arraigo en España [art. 7.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de libertad religiosa (en adelante LOLR)] y la consiguiente posibilidad que por vía de acuerdo se obtengan beneficios fiscales (art. 7.2 LOLR); autonomía interna pudiendo establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, en ellas podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa (art. 6.1 LOLR) ; derecho a exigir que se facilite asistencia religiosa en establecimientos públicos y formación en los centros docentes (art. 2.3 LOLR); posible concesión de efectos civiles a los matrimonios religiosos de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 59 del Código Civil; protección penal específica al tipificar el delito de perturbación de actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones inscritas (art. 523 del Código Penal); etc.

De la inscripción deriva, pues un régimen diferenciado y propio con innumerables efectos jurídicos especialmente favorables a los grupos religiosos, lo que explica el elevado número de solicitudes de inmatriculación en dicho Registro (2). El acceso a ese *status* específico requiere como tarea previa el que nos cuestionemos cuál puede ser el concepto de confesión religiosa que tenga relevancia jurídica en orden a poder aplicar esos efectos favorables.

II. NOCIÓN DE CONFESIÓN RELIGIOSA

El artículo 16 de la Constitución, tras garantizar la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades, utiliza el término «confesiones religiosas» como sujetos susceptibles de mantener relaciones de cooperación con los poderes públicos. La LOLR emplea las expresiones de «Iglesias, Confesiones y Comunidades» para referirse a estos sujetos. No obstante, ni la Constitución, ni la LOLR ni ningun-

(2) En la página del Ministerio de Justicia: <http://maper.mjusticia.gob.es/Maper/RER.action>, se pueden consultar las entidades inscritas en el RER.

na otra norma de desarrollo definen qué debe entenderse por «confesión religiosa». La cuestión queda confiada al intérprete. La doctrina ha debatido ampliamente sobre el particular. Las principales orientaciones doctrinales, pueden agruparse como ha propuesto A. Motilla, en cuatro grupos: (i) la concepción «sociológica», que propugna su definición a través del arraigo en la sociedad medido en la opinión pública; (ii) la orientación «teleológica», que determina el concepto por referencia a la creencia en un ser trascendente (la divinidad); (iii) la tesis «institucional»: subraya la estabilidad y permanencia del grupo deducido de su base social, de su estructura interna y de su capacidad de establecer normas propias de obligado cumplimiento; y, finalmente (iv) los planteamientos que sostienen el criterio de «autorreferencia» o suficiencia de la declaración de constituir una confesión, según los requisitos legales, por parte de los grupos religiosos, o los que someten el reconocimiento a la plena «discrecionalidad de los poderes públicos» (3).

En nuestra opinión, ninguno de estos planteamientos es exacto. La «tesis sociológica» no resulta oportuna porque conduce a excluir del ámbito de protección de la libertad religiosa a aquellos grupos que carecen de tradición y de arraigo, lo cual supone una discriminación constitucionalmente objetable de las asociaciones religiosas de nueva planta; «la tesis teológica» tampoco puede compartirse sin algunas reservas, pues lleva a excluir del círculo de protección constitucional de la libertad religiosa a aquellas confesiones que no son deístas, como por ejemplo, el budismo o confucionismo; «la tesis institucional» no resulta tampoco enteramente aceptable, porque acaba fijándose en exigencias cuantitativas (por ejemplo, número de fieles), a las que no resulta posible condicionar la tutela constitucional; «las tesis de autorreferencia», tampoco son convincentes, porque, de un lado, no puede supeditarse la calificación como confesión religiosa a la discrecionalidad administrativa (ello equivaldría a dejar un derecho fundamental en manos de la administración, que es justamente frente a quien se hacen valer este tipo de derechos) y, de otro, tampoco puede confiarse a los propios grupos la definición de lo que ellos entienden por religioso. Equivaldría a dejar a su arbitrio su incardinación dentro del régimen de las asociaciones religiosas, que es un régimen especial respecto del régimen común de las asociaciones (art. 22 CE).

A nuestro juicio, el concepto de «confesión religiosa» ha de extraerse de los requisitos legales previstos para su inscripción (arts. 5.2 LOLR y 3.2 RD 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del RER), que son básicamente dos: organización y fines religiosos. Teniéndolos en cuenta enseguida apercibimos que todas las tesis anteriores, aun cuando son rechazables en su formulación general, contienen un punto de vista o una aproximación, que pueden resultar muy provechosos para establecer en vía interpretativa la noción jurídica de «confesión religiosa». Bajo esta perspectiva podemos afirmar que (i) la tesis institucional acierta al requerir en el grupo un mínimo de organización y estabilidad, que están en la base de ciertas exigencias legales para la inscripción (como son la denominación, régimen de funcionamiento y representación); (ii) que la tesis teológica tiene también algo que decir, pues nuestra legislación no incluye dentro del ámbito de la libertad religiosa las que podríamos llamar comunidades que incorporan una

(3) MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 23 y ss.

«visión del mundo» (por ejemplo, que patrocinan el ateísmo o el agnosticismo u otras maneras de entender la vida espiritual), pues los fines religiosos están asociados a la existencia de una realidad trascendente; de ahí que el art. 3.2 LOLR deje fuera las entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos y parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos; (iii) la tesis sociológica contiene también una aproximación válida, pues en última instancia, nos conduce a pensar que la definición de lo religioso tiene una base histórica y social, de manera que no puede expulsarse del ámbito religioso a aquello que socialmente se considera tal (como por ejemplo, el budismo, que no afirma la existencia de Dios); y (iv) las tesis de autorreferencia ofrecen también un punto de interés, pues en última instancia –si se cumplen los requisitos mínimos anteriores– resulta claro que lo importante es lo que afirmen los propios miembros de la confesión, no el control externo que se haga de ello (sobre este tema volveremos al hablar de la calificación registral)(4).

La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas exige que se cumplan esos requisitos anteriores, encomendándose al Ministro de Justicia la correspondiente verificación. La Administración resolverá en primera instancia las demandas de reconocimiento de los grupos. Contra la resolución que agote la vía administrativa, los interesados podrán ejercitar las acciones judiciales previstas en el ordenamiento. La importancia que posee la inscripción como acto de reconocimiento del Estado de la tipicidad religiosa del ente en aras de permitir el acceso a un «status» especial, nos conduce a examinar las condiciones exigidas en la LOLR y disposiciones complementarias, que se habrán de acreditar a fin de integrarse en la categoría jurídica de confesión.

III. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El artículo 5 de la LOLR prescribe la creación en el Ministerio de Justicia de un Registro de Entidades Religiosas. La disposición final de la misma Ley autoriza al Gobierno a dictar, a propuesta del Ministerio de Justicia, las disposiciones que sean precisas para la organización y funcionamiento de dicho Registro. Con base en tal habilitación, se promulga el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, que constituye la pieza normativa donde se contiene la regulación básica del Registro de Entidades Religiosas.

Han de tenerse en cuenta también las disposiciones especiales que se refieren a la Iglesia Católica, que básicamente son el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979 (*BOE* de 15 de diciembre de 1979) (AJ), la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 11 de marzo de 1982 (*BOE* de 30 de

(4) Para una aproximación interdisciplinar, v. el interesante trabajo de SANDBERG, R., «Defining religion: towards and interdisciplinary approach», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* (en adelante *RGDCDEE*), 17, 2008.

marzo de 1982) y el Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, sobre fundaciones religiosas de la Iglesia Católica (BOE de 28 de marzo de 1984).

En las páginas que siguen nos proponemos trazar una breve síntesis del régimen jurídico de este Registro, subrayando básicamente los problemas de índole estrictamente registral. A tal efecto, analizaremos en primer lugar el ámbito –subjetivo y objetivo– de la inscripción; luego examinaremos los presupuestos y efectos de la inscripción; y, finalmente, trataremos de sistematizar las diversas propuestas en torno a la reforma del Registro de Entidades Religiosas (5).

2. ÁMBITO DE LA INSCRIPCIÓN

A. Sujetos inscribibles

La catalogación precisa de los sujetos inscribibles en el RER constituye un problema de enorme complejidad debido a la falta de coordinación entre las normas generales y especiales, anteriores y posteriores y superiores e inferiores. A continuación trataremos de trazar un cuadro que, respetando la legalidad vigente, sea congruente con la finalidad que inspira toda la normativa.

(i) En primer lugar hay que señalar que las entidades religiosas específicamente inscribibles, según la previsión legal, son aquellas que han dado en llamarse «entidades religiosas mayores», es decir, las Iglesias, Confesiones, Comunidades y sus respectivas Federaciones [así se desprende, en efecto, del inequívoco tenor literal del art. 5.1 de la LOLR y del art. 2.a) y d) del RD 142/1981]. El problema, no obstante, estriba en definir cada uno de esos conceptos legales. No es nuestra intención abordar en este estudio tan ardua tarea. Sin embargo, si partimos de que la Ley está contemplando sólo las entidades mayores (*id est*: las organizaciones de cabeza –los «entes eclesiales»–, con independencia de cuál sea su grado de articulación), por fuerza hemos de concluir que los conceptos de Iglesia, Confesión y Comunidad son, en gran medida, equivalentes. Esa equivalencia está clara en relación a las nociones de Iglesia y Confesión (arg. *ex art.* 16. 3 de la CE: «... Iglesia Católica y demás confesiones»). Menos clara es la equivalencia Iglesia o Confesión y Comunidad. No obstante, parece que el empleo por parte del legislador del término confesión obedece a la necesidad de introducir una fórmula elástica, en la que quepa cualquier modo de concebirse a sí misma y de organizarse una confesión religiosa. Hay confesiones que se estructuran de manera centralizada (*v. gr.*, la católica) y otras que se organizan de una manera descentralizada (*v. gr.*, la musulmana), sin una organización unitaria. Para estos supuestos tal vez convenga mejor la expresión de comunidades religiosas, cada una de las cuales, aun compar-

(5) Algunas cuestiones han sido objeto de estudio en dos trabajos anteriores de la autora: «El Registro de Entidades Religiosas (algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 7, 1991, pp. 13-47; y, «Noción de confesión religiosa. Los órganos de control del Estado: el Registro de Entidades Religiosas y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa», *www.iustel.com* (materiales para el estudio de Derecho: Derecho Eclesiástico del Estado-2010). *Vid.* una descripción y valoración de la bibliografía sobre el RER, en RODRÍGUEZ BLANCO, M., «El Registro de Entidades Religiosas en la doctrina española», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 24, 2008, pp. 839-864.

tiendo la misma fe que otras, tiene su propia identidad (6). En cualquier caso lo que parece claro es que el concepto de comunidad se refiere a una entidad religiosa mayor, no cabiendo dentro de él entidades menores creadas por las mayores [arg. *ex art. 2 del RD 141/1981*, que al incluir a las Comunidades en la letra a) al lado de las Iglesias y Confesiones está postulando que entre las Comunidades no se incluyen las entidades menores, que se referencian en las letras b) y c)].

La Iglesia Católica es inscribible en el Registro de Entidades Religiosas (7). Cosa distinta es que tenga sentido esa inscripción, puesto que, como tendremos oportunidad de comprobar, con ella no obtiene una situación jurídica distinta de la que posee *ea ipso*. Más dudas ofrece la inscribibilidad de la Conferencia Episcopal Española, que también goza de personalidad jurídica *ipso iure* (v. art. I.3 AJ). No creemos que, pese a su envergadura, pueda reputarse entidad mayor (8).

También se incluyen entre las entidades inscribibles las federaciones de Iglesias, Confesiones y Comunidades que puedan constituirse entre ellas. A efectos de inscripción, hay que reconducir este supuesto no sólo al régimen federativo o sinodal, que agrupa a numerosas confesiones religiosas organizadas bajo dicho patrón, sino también a cualquier reunión de confesiones afines lograda mediante convenios federativos, que suelen establecer órganos de coordinación.

(ii) Lo verdaderamente problemático es la inscribibilidad de las *entidades* menores (o «entes intraeclesiales»). Al respecto han de tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

a) De entrada hay que reconocer que, contemplada aisladamente, la LOLR no preveía ni, en rigor, prevé la inscripción de entidades menores en el Registro de Entidades Religiosas. El artículo 5.1 de la LOLR sólo se refiere, según hemos visto, a las entidades mayores. Por otra parte, si por entidades menores entendemos –como creo que debemos entender– todas las demás entidades religiosas creadas o fomentadas por las entidades mayores para la realización de sus fines, resulta obvio que tal definición encaja perfectamente con la previsión del artículo 6.2 de la LOLR; y éste es un precepto que al remitir el tratamiento de las entidades menores y, por tanto, también el régimen de su inscripción al derecho común, está excluyendo su acceso al Registro de Entidades Religiosas.

b) Semejante interpretación de la Ley Orgánica, incontrovertible desde el punto de vista formal, venía a crear graves dificultades y contradicciones intrasistemáticas dentro del derecho eclesiástico español. En concreto, no se avenía con el párrafo 2.º del artículo I.4 del AJ con la Iglesia Católica, que había previsto la inscripción en un Registro especial –se supone que el de entidades religiosas– de las órdenes, congregaciones religiosas y otros institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas. Tampoco se avenía bien aquella interpretación con la previsión

(6) Véase LOMBARDÍA P., *La personalidad de los entes eclesiásticos*, en Giménez y Martínez de Carvajal, J. y Corral, C. (eds.), *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Ediciones Rioduero, Madrid 1980, pp. 103 y 104.

(7) Sobre la inscripción de las entidades eclesiásticas, *vid.*, GARCIMARTÍN MONTERO, C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos*, Cedecs, Barcelona, 2000. De la misma autora, *vid.*, *Cuestiones registrales relativas a las asociaciones canónicas*, en Blanco, M., Castillo, B., Fuentes J. A., Sánchez-Las Heras, M. (coords.), *Escritos de Derecho Eclesiástico y Derecho Canónico en honor del Profesor Juan Fornés*, Comares, Granada, 2010, pp. 449-462.

(8) Véase, no obstante, LÓPEZ ALARCÓN, M., «Confesiones y entidades religiosas», *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 6.ª edición, Eunsa, Pamplona 2007, p. 188.

del párrafo 3.º del citado artículo del AJ, en que se contemplaba la inscripción de las asociaciones y otras entidades y fundaciones de la Iglesia Católica. La falta de coordinación entre la Ley Orgánica y el Acuerdo Jurídico era, pues, clara y manifiesta. A ello vendría a poner remedio, siquiera sea parcial, el Real Decreto 142/1981.

c) Los problemas originados por la incongruencia entre las dos piezas normativas señaladas tratan de ser paliados por el autor del texto reglamentario, el cual, ampliando el ámbito de los sujetos inscribibles acotado por la Ley, establece decididamente la inscribibilidad de ciertas entidades religiosas menores. En concreto, las siguientes:

a') Por un lado, de las órdenes, congregaciones e institutos religiosos [art. 2.b) del RD 142/1981]. Se trata éste de un grupo de entidades religiosas muy cualificado, que se caracteriza por la vinculación de los asociados a compromisos ascéticos y el sometimiento a sus superiores dentro de una rígida estructura jerárquica y con sujeción a unas reglas o estatutos que garantizan el cumplimiento de fines religiosos peculiares y concretos. Las órdenes y congregaciones están muy generalizadas dentro de la Iglesia Católica (v. art. I.4, 2.º AJ), pero también tienen vida en otras Iglesias y Confesiones. Los institutos religiosos constituyen una especie más difícil de aprehender. Probablemente, se refiere a los institutos de vida consagrada de la Iglesia Católica (v. de nuevo el art. I.4, 2.º AJ), aunque, como es natural, incluye institutos semejantes de vida religiosa de otras confesiones. Tras la aprobación del Código de Derecho Canónico de 1983 desaparece la distinción entre órdenes y congregaciones religiosas que tendrán en adelante una denominación común: institutos religiosos. Se regulan dos clases de institutos de vida consagrada: los institutos religiosos y los institutos seculares.

Lo que no prevé el Reglamento es la inscripción separada de las «provincias» y «casas» de tales instituciones, tal y como, en cambio, hace el Acuerdo Jurídico con la Iglesia Católica. Naturalmente, la omisión hay que suplirla con la previsión del AJ. El problema que queda abierto es el relativo al régimen de tales «provincias» y «casas» o conceptos similares en el ámbito de otras confesiones.

b') Por otro lado, prevé el Reglamento la inscripción de las entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones [art. 2.c) del RD 142/1981]. Se trata de todas aquellas entidades que el ordenamiento de la iglesia correspondiente configura con carácter asociativo (en esta remisión al ordenamiento confesional está el elemento de la sujeción o dependencia de una confesión religiosa) y con finalidades propiamente religiosas [que se acreditan, –según el art. 3.2.c) del citado RD– por certificación de la entidad mayor]. Es, pues, claro que la identificación concreta habrá de hacerse sobre la base del derecho de cada confesión. Este es el criterio que se emplea para aislar del artículo 6.2 de la LOLR a las asociaciones religiosas creadas por las Iglesias. En dicho precepto, con la restricción de su ámbito operada por el texto reglamentario, sólo se albergarán las asociaciones creadas por las Iglesias con fines no estrictamente religiosos o con organización jurídica no intraeclesial, por lo que tendrán que atenerse a las disposiciones del derecho común.

El RD 142/1981 no obliga a que las entidades asociativas se constituyan como personas jurídicas en el seno de la propia Iglesia, Confesión o Comunidad, pues ello restringiría notablemente el alcance del precepto al existir numerosos ordena-

mientos confesionales que no prevén la indicada personificación, entre otras cosas, porque no participan de la herencia romano-canónica. El texto del RD se refiere más bien a entidades que, con independencia de que tengan o no personalidad jurídica confesional, hayan sido creadas sobre la base de un grupo personal («asociación» *latu sensu*) dotado de una cierta subjetividad jurídica (9). En relación con la Iglesia Católica ha tenerse presente, no obstante, que el artículo I.4, 3.º del AJ exige que la entidad tenga atribuida la personalidad por el Derecho Canónico.

Por otra parte, no cabe la doble registración, en el RER y en uno de los Registros Generales. Por ello, para denegar la inscripción se ha tenido en consideración que la entidad solicitante ya estuviera inscrita en el Registro General de Asociaciones (Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 21 de octubre de 2005) (10) (en adelante DGAR) (11). No cabe tampoco que una misma entidad, a tenor de su naturaleza específica pueda posteriormente ser inscrita en el RER al amparo de un tipo diferente, tal sería el caso de una entidad asociativa inscrita como tal y que desee también su inscripción como fundación. Con el fin de evitar los intentos de simultanear los Registros, la Conferencia Episcopal Española (CEE) en la «Instrucción sobre asociaciones canónicas de ámbito nacional» de 24 de abril de 1986 prescribe: «No se puede aceptar la fórmula de una asociación con doble estatuto y doble reconocimiento independiente el uno del otro por las contradicciones internas a que puede dar lugar y por exponer a serios peligros la misma identidad de la asociación. Tanto más cuanto que las asociaciones canónicas pueden adquirir la personalidad jurídica civil mediante la inscripción en el correspondiente registro del Estado» (n. 35) (12).

El RD 142/1981 cubre en parte la previsión del artículo I.4, 3.º del AJ, el cual –según se recordará– contemplaba la inscripción de las asociaciones erigidas canónicamente. No se subsana el problema de las fundaciones, a las que también se refiere el AJ. Para ello habría que esperar –según veremos– a una nueva intervención del Gobierno.

c') En tercer lugar, acceden al Registro de Entidades Religiosas las fundaciones religiosas de la Iglesia Católica (art. 1 del RD 589/1984). De esta manera se cubre la otra previsión del AJ con la Santa Sede, que carecía de previsión reglamentaria (recuérdese que el art. 1.4, 3.º del AJ preveía también la inscripción de las fundaciones). Sobre la inscripción de las fundaciones de las confesiones acatólicas, nada se dice, ni en la LOLR ni en el Reglamento del Registro ni en los Acuerdos

(9) LÓPEZ ALARCÓN, M., «Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las entidades religiosas católicas», *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al Profesor Maldonado*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983, p. 340.

(10) Un estudio exhaustivo de la praxis administrativa, en el que se reproducen las resoluciones denegatorias de inscripción desde 1982 hasta 1986, puede verse en MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa...*, cit., pp. 182 ss.; las resoluciones posteriores al año 2000, se citan literalmente en un anexo a la monografía de ALENDA SALINAS, M., *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 285-423.

(11) El Real Decreto 869/2010, de 2 de julio por el que se modifica el RD 495/2010, de 30 de abril, que aprobaba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, reforma la estructura del Ministerio de Justicia. La Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional pasa a denominarse Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, asumiendo así las funciones que antes correspondían a la Dirección General de Relaciones con las Confesiones que pasa a ser la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones.

(12) *Boletín de la Conferencia Episcopal Española*, abril-junio 1986.

que ha firmado el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (en adelante FEREDE), con la Federación de Comunidades Israelitas (hoy Judías) de España (en adelante FCJ), y con la Comisión Islámica de España (en adelante CIE), aprobados, respectivamente, por las leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre. Este silencio normativo ha impedido, hasta ahora, su acceso al RER, por lo que con independencia de que tengan o no carácter religioso, deberán inscribirse en el Registro General de Fundaciones. La diferencia de trato normativo supone un agravio comparativo respecto de la situación de las Fundaciones católicas que debiera ser corregido cuando se afronte la reforma del RER.

(iii) La exégesis conjunta de las normas anteriormente citadas nos lleva a la conclusión, finalmente, de que no son inscribibles en el Registro de Entidades Religiosas:

a) Por un lado, las llamadas entidades orgánicas, es decir, los entes, tanto institucionales como territoriales, de las que se vale la confesión religiosa para estructurarse y organizarse dentro de la autonomía que les corresponde con arreglo a lo previsto por el artículo 6.1 de la LOLR. El cierre del Registro a estas entidades se justifica –según la doctrina mayoritaria– porque la inscripción de la entidad mayor a la que pertenecen estas entidades orgánicas ya las personifica.

Esto parece claro en relación con la Iglesia Católica (v. art. I.2 del AJ). Las dudas las despeja definitivamente el punto 1 de la Resolución de 11 de marzo de 1982 de la Dirección General de Asuntos Religiosos, a tenor de cuya letra a) «las circunscripciones territoriales de la Iglesia Católica no están sujetas al trámite de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, regulado por Real Decreto 142/1981, de 9 de enero». Menos claro parece en relación con las entidades de esta naturaleza de otras confesiones, puesto que, al fin y al cabo, ninguna norma existe que les reconozca personalidad sin la inscripción y que prevea la inscripción. El artículo 6.1 de la LOLR parece suficiente. Tampoco está claro, ni siquiera en relación con la Iglesia Católica, si el régimen de las entidades territoriales específicamente previsto en el AJ se aplica también a las entidades institucionales. Ni el Acuerdo ni la citada Resolución excluyen expresamente del trámite registral los órganos a través de los cuales se articula la administración institucional de la Iglesia. Pero tal vez quepa pensar que, al estar excluido del Registro el órgano superior del que dependen, también están excluidas las entidades institucionales dependientes.

La dificultad radica realmente en lo que la doctrina italiana ha llamado *enti di struttura*. Nos referimos a aquellas entidades que como las Catedrales (en el sentido de «fábrica»), los Cabildos y Seminarios, no tienen carácter territorial, forman parte de la organización oficial de la Iglesia y poseen personalidad jurídica en virtud del Derecho Canónico o de actos explícitos de erección canónica. La CEE advirtió que no necesitan de inscripción al considerar que son parte integrante de la diócesis a la que pertenecen bajo cuya personalidad jurídica actúan. En cuanto a los Secretariados Diocesanos, no son susceptibles de poseer personalidad jurídica canónica y, en consecuencia, quedan al margen del RER (apartado I del Acuerdo de la Comisión Permanente de la CEE, sobre procedimiento de inscripción de asociaciones y fundaciones en el RER, 11-13 de julio de 1984).

La DGAR entiende que este tipo de entidades no deben acceder al RER porque no se contemplan expresamente entre los tipos legales previstos en la normativa

vigente y no parece lógico que soliciten su inscripción como entidades asociativas. Sin embargo, los hechos demuestran que no en todas las ocasiones las directrices administrativas se han aplicado con rigor. De hecho, existen decenas de entidades inscritas en cuya denominación aparece la palabra «Seminario/s». Hace ya tiempo que un sector de la doctrina viene pronunciándose sobre la conveniencia de que este tipo de entidades pudieran tener entrada en el RER y en tal sentido se encaminan las propuestas reglamentarias de reforma del texto actualmente vigente. Una de las tareas pendientes es, sin duda, clarificar el régimen de inscripción de los entes institucionales de la Iglesia pues las contradicciones del sistema quedan bien patentes. Así, frente a la resolución de la DGAR de 25 de febrero de 2004 que denegaba la inscripción del «Seminario Teológico UEBE» al entender que, siendo un Seminario y, pese al calificativo de asociativa que los propios solicitantes dan a la entidad al amparo del artículo 2.c) del RD 142/1981, no encaja en la normativa aplicable al RER: el carácter institucional y orgánico de la estructura excluye la atribución de naturaleza asociativa y, por ende, la inscripción registral (FD 4); frente a la citada Resolución, decíamos, la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) de 1 de diciembre de 2006 reconoce el derecho de la entidad a su inscripción. Contra esta sentencia la Abogacía del Estado interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que ha sido resuelto por sentencia de 28 de septiembre de 2010, en el sentido de considerar que desde el punto de vista formal, no cabe objeción alguna a la naturaleza asociativa de la entidad, con independencia tanto de la denominación como de la estructura interna puesto que consta la existencia de un documento fundacional que atestigua la concurrencia de voluntades a efectos de constituir una asociación para la consecución de fines comunes y lícitos (FJ 3) (13).

Por otra parte, el asiento practicable debe corresponderse con la petición que realiza la entidad a la Administración. Pero resulta que, a juicio de la DGAR (Resolución 11 de diciembre de 1998), la denegación de inscripción de una entidad que se había presentado como «iglesia» («Iglesia de los verdaderos soldados de Jesús») se justifica porque no reúne los requisitos que la puedan caracterizar como tal, en tanto que la Audiencia Nacional en sentencia de 22 de diciembre de 1999 entiende que la Administración debió de haber examinado la posibilidad de practicar la inscripción en algunos de otros apartados del artículo 2 RD 142/1981. El Tribunal Supremo se ratifica en lo dicho por la Audiencia Nacional (STS 6 de septiembre de 2004). Consideramos, sin embargo, que la inscripción en otro apartado distinto del que presentó la entidad solicitante produciría un efecto de desinformación relevante y supondría una intromisión en su concepción religiosa, poco respetuosa con el legítimo ejercicio de la autonomía.

b) Tampoco pueden inscribirse el resto de entidades menores de tipo funcional (distintas de las que hemos visto son inscribibles), creadas o fomentadas por las entidades mayores para la realización de sus fines (las llamadas «entidades atípi-

(13) HERRERA CEBALLOS, E., analiza la página web de esta entidad (www.stube.org) observa que «al margen del fin docente, el resto de fines quedan obviados por completo, de forma que la organización en su conjunto se estructura en torno a la formación académica en el ámbito teológico protestante. La asociación no es más que un soporte formal que ampara la constitución de un centro docente como lo atestigua la propia configuración institucional de que se da cuenta en la web mencionada» (*El Registro de Entidades Religiosas. Estudio global y sistemático*, Eunsa, Pamplona, 2012, p. 156, nota 212).

cas»). La razón que justifica esta vez su no acceso al Registro se encuentra en que estas entidades, para obtener su personalidad jurídica y para dotarse de un régimen jurídico de organización, habrán de ajustarse a las disposiciones del régimen jurídico general (fundamentalmente, la Ley de Asociaciones de 2002). Este es el ámbito de operatividad que le queda reservado al artículo 6.2 de la LOLR.

(iv) Una vez examinados cuáles son los sujetos inscribibles previstos por el ordenamiento, cabe plantearse si en esta materia rige el «principio de tipicidad» (*numerus clausus* de sujetos inscribibles) o si, por el contrario, puede postularse –por vía analógica– la apertura del Registro a toda suerte de entidades de naturaleza religiosa, con independencia de que no quepa encuadrarlas en alguna de las previsiones legales (*numerus apertus* de sujetos inscribibles). A nuestro juicio, la respuesta debe optar claramente por la primera alternativa (v. esp. Resoluciones 11 de enero de 2002; 30 de marzo de 2003). En principio, hay un indicio que nos induce a pensar que rige el principio de tipicidad. Se trata de la forma de catálogo en que se expresan las normas examinadas. Si claramente se quisiera establecer el principio contrario bastaría con declarar inscribibles las entidades religiosas en general. Pero el argumento definitivo en favor de la tipicidad nos lo ofrece otra consideración, que se funda en la naturaleza del RER. Como es sabido, la doctrina suele distinguir entre dos clases de registros: los registros jurídicos y los registros administrativos. Los primeros «no sólo despliegan amplios efectos constitutivos y habilitan a los responsables de su llevanza para ejercer una amplia y delicada función calificadora previa, sino que la Ley les coloca en permanente situación de disponibilidad frente al público». Los segundos «se caracterizan por el uso limitado o nulo que de su contenido informativo puede hacerse por terceros interesados o por el público en general». El RER tiende a configurarse cada vez más –según veremos– como un registro de la primera clase (14). Pues bien, dentro de esta clase de registros, en los que es fundamental la función de publicidad, el principio rector es el de tipicidad (15).

B. Materia inscribible

En relación con cada uno de los sujetos inscribibles, establece la normativa reguladora la «materia sujeta a inscripción» («actos y circunstancias inscribibles»). Los preceptos básicos se hallan en el artículo 5.2 de la LOLR y en el artículo 3.2 del RD 142/1981, del que indirectamente –pues regula el contenido del título inscribible– se desprende que en la hoja abierta a cada entidad han de figurar las siguientes circunstancias:

(i) En primer lugar, «los datos de identificación». Dentro de este enunciado han de incluirse:

a) La denominación de la entidad que se inscribe. Señala a tal efecto la letra *a)* del artículo 3.2 del RD 142/1981 que la denominación ha de ser idónea para distinguir a la entidad de cualquier otra. Este requisito de la idoneidad para distinguir

(14) Tomo este planteamiento de DE LA MORENA, «El derecho de asociación en la Constitución: ¿qué debe entenderse por inscripción registral a los solos efectos de publicidad», en *BDMI*, 84, 1984, pp. 14 y 15.

(15) Así lo ha puesto de manifiesto la doctrina registral; véase PAZ-ARES, C., «La reforma del Registro Mercantil», *BIMJ*, 1990, pp. 1311-1314.

nos lleva a plantearnos el problema de si es preciso exigir que la denominación de la entidad que pretende inscribirse no sea «semejante» a otra preexistente o si, por el contrario, basta con que no sea «idéntica». Estos son los términos en que suele producirse la polémica en el ámbito de la inscripción de otras personas jurídicas (así, por ejemplo, el artículo 5.3 de la Ley valenciana de cooperativas o el artículo 4.2 del R.D. 1.885/1978, de 26 de julio, sobre Sociedades de garantía recíproca, establecen la prohibición de semejanza, mientras que el artículo 7 de la Ley de Sociedades de Capital, consagra la simple prohibición de identidad para la Sociedad Anónima y la Sociedad Limitada). A nuestro juicio, teniendo en cuenta que la finalidad del control registral de la denominación es permitir la diferenciación entre diversas entidades y no la de evitar el riesgo de confundibilidad directo e indirecto que entre ellas pueda producirse, creemos que ha de optarse por el criterio de la prohibición de identidad, debidamente matizado al objeto de incluir en él los llamados supuestos de «identidad sustancial», es decir, aquellos supuestos en que se utilizan las mismas palabras en diferente orden, o con la inclusión o supresión de términos genéricos o accesorios, etc. (16). Sin duda alguna, éste es el criterio que ha cristalizado también en la importante sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1987. En esta célebre resolución se juzgó el caso del «Palmar de Troya». Se trataba de la inscripción de la «Iglesia Cristiana Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz» y de la «Orden Religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz». En la sentencia de la Audiencia Nacional recurrida se había sostenido que, con base al «derecho a la propia identidad» constitucionalmente reconocido, no podía admitirse la inscripción de la Iglesia Palmariana por inducir a error —y conculcar su derecho a la propia identidad— con la Iglesia Católica (las entidades católicas «resultan afectadas en su identidad al ser susceptibles de error con la que ahora pretende la inscripción», señalaba la SAN de 8 de junio de 1985). En el fondo, de alguna manera, latía la preocupación por evitar la confundibilidad. El Tribunal Supremo casa la sentencia citada afirmando que «la denominación de la nueva Iglesia contiene determinaciones suficientes para «diferenciarla» del resto de las Iglesias cristianas, pues ninguna de ellas contiene tras el calificativo de Cristiana, que conviene a todas las mencionadas, la indicación referencial de «Palmariana», relacionada con el lugar de su radicación en el Palmar de Troya...». De alguna manera, pues, el Alto Tribunal parece decantarse por una noción menos rigurosa que la de semejanza. Ahora bien, la legislación positiva sólo establece la necesidad de diferenciación en la denominación, pero no en la determinación de los fines, que pueden ser los mismos para muchas entidades. Lo cual es perfectamente lógico en esta materia [al fin y al cabo, como señala el Tribunal Supremo en la sentencia que nos ocupa, la Ley y el Reglamento «parten de la existencia de una pluralidad de creencias distintas, encaminadas todas ellas a la misma y única finalidad de la religación del hombre, como ser espiritual, con Dios» (FJ 4)] y en las demás materias que se refieran a la individualización de una persona jurídica (¿acaso no puede tener una asociación, una fundación o una sociedad anónima la misma finalidad o el mismo objeto social que otra?). Por ello el registrador se excede en sus funciones cuando deniega la inscripción, entre otras razones, porque se advierte «la existencia de unos fines muy generales e inconcretos, excesivamente

(16) A estos efectos resulta de gran interés la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de septiembre de 1987.

difusos, lo que hace difícilmente diferenciable a esta entidad de las otras muchas de raíces cristianas ya inscritas en el RER» (Resolución de 17 de diciembre de 2004, FJ 5); o porque no se define «la base dogmática específica de la entidad. Su calificación como evangélica, su creencia en un Dios y en el Espíritu Santo, la oración o la caridad son premisas generalmente aceptadas por todas las confesiones cristianas» (Resolución de 30 de marzo de 2003, FJ 5). La DGAR estima que la denominación debe responder a la realidad del ente solicitante y en este sentido rechaza la solicitud porque la denominación no es clara a la hora de establecer ante qué tipo de entidad se está: si es iglesia, federación o asociación (Resolución de 25 de marzo de 1987), y también cuando no se hace patente en la denominación su carácter religioso: «la exigencia relativa a la denominación implica no sólo que la distinga de cualquier otra entidad, sino que no puede ser cualquier denominación, pues habrá de constar en la misma algún término que ponga de manifiesto su naturaleza religiosa [...] la naturaleza religiosa debe quedar patente con claridad» (Resolución de 26 de noviembre de 2003, FJ 4).

b) El segundo dato de identificación exigido por la normativa es el domicilio de la entidad [art. 3.2.b) del RD 142/1981]. El tema no plantea ningún problema. No obstante, ha de precisarse, por un lado, que el domicilio que se elija y consigne en la inscripción ha de estar situado dentro del territorio nacional, puesto que sólo las entidades domiciliadas en España son españolas y están sujetas a la legislación española (arg. *ex* art. 28 del Código Civil). Por otro lado, ha de tenerse presente que si los estatutos o reglas de la fundación no han fijado el domicilio, cosa muy probable tratándose de entidades religiosas, éste será –y así se inscribirá– el del lugar donde se halle establecida su representación legal o donde se ejerzan sus principales funciones (v. art. 41 del CC).

c) Dentro del estudio de los datos de identificación, es menester realizar un par de observaciones críticas:

a') En primer lugar, hay que señalar que no se comprende cómo no se han incluido entre los datos sujetos a inscripción las menciones relativas a la identidad de los fundadores o de los otorgantes del documento. Si se está inscribiendo una persona jurídica –*rectius*: una entidad que mediante la inscripción obtiene personalidad jurídica–, en realidad lo que se está haciendo es practicando su asiento de inmatriculación y, desde tal perspectiva, por razones de certidumbre (y eventualmente de responsabilidad), parece que debieran consignarse las personas físicas que la fundan o representan.

b') En segundo término, ha de señalarse que tampoco se entiende por qué no se inscribe cómo se ha verificado la fundación o constitución de la entidad o su establecimiento en España. El RD 142/1981 parece haber prescindido –en relación con la inscripción– de este dato, que recoge con meridiana claridad el artículo 5.2 de la LOLR. Las razones que han inducido al autor del texto reglamentario a prescindir de esas menciones probablemente residen en que sería muy difícil acreditar con la correspondiente prueba documental la realidad de dichas circunstancias. ¿Cómo dejar constancia –se pregunta, por ejemplo, J. M. de Prada– de la fundación de la religión judía, como no sea reproduciendo la promesa de Yaveh a

Abraham? (17) Ello, sin embargo, no disculpa la omisión del Reglamento. En cualquier caso, el requisito habrá de exigirse por imperativo de la Ley. Por lo demás, no planteará problemas, puesto que la exigencia es alternativa: o bien el documento fundacional o bien el documento de su establecimiento en España; y esta última circunstancia no será difícil de probar normalmente. Además, es una circunstancia que conviene acreditar al objeto de constatar el arraigo y estabilidad de la entidad. En cualquier caso, repetimos, debe exigirse por imperativo legal, con lo cual podrá impedirse que accedan al Registro de Entidades Religiosas entidades establecidas en el extranjero, sin arraigo en España. La Audiencia Nacional, en sentencia de 21 de abril de 2005 reconoce el derecho a la inscripción de la «Iglesia de la Confraternidad de la Realización del Ser» y señala, que el requisito del establecimiento en España no puede aplicarse de forma restrictiva y limitadora; no es necesario que las personas que forman el consejo directivo de la confesión residan en España, sino tan sólo que la iglesia tenga un establecimiento permanente –un domicilio acreditado– y un apoderamiento a favor de unos representantes legales (FJ 2).

(ii) En segundo término, deben inscribirse los «fines religiosos» propios de la entidad requirente [v. letra c) del art. 3.2 del RD 142/1981]. El examen de este punto conduce al análisis de cuestiones sustantivas de muy hondo alcance, que en el marco de este trabajo sólo pueden quedar bosquejadas. Aquí hemos de limitarnos a precisar los siguientes extremos:

a) La determinación de los «fines religiosos» se exige en congruencia con lo establecido en el artículo 3 de la LOLR (v. también art. 16.1 CE), que impone límites a la libertad religiosa, en función del orden público, y excluye de su ámbito las entidades no estrictamente religiosas. Podríamos decir que aquí nos hallamos ante el problema de efectuar la delimitación extrínseca del concepto de fines religiosos. La noción de orden público a que apela el artículo 3.1 de la LOLR compendia los valores fundamentales del ordenamiento constitucional (no únicamente los expresamente citados por el precepto). La delimitación del artículo 3.2 de la LOLR deja fuera «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» (18).

b) Pero el problema más importante que se plantea en este contexto es, sin duda alguna, el relativo a la definición intrínseca de lo que son fines religiosos. Las tesis doctrinales, como es sabido, forman un amplio arco. En un extremo se hallan los planteamientos más generosos –significativamente tildados de «nominalistas»–, a tenor de los cuales todas las entidades erigidas por las autoridades confesionales, por el mero hecho de serlo, tienen fines religiosos. Naturalmente, esta suerte de posturas apenas se sostienen (sería inútil –como se ha dicho– la presencia de la palabra religioso al lado de entidad religiosa o eclesiástica). En cambio, se hallan muy próximas a ella las que postulan que se halla comprendido dentro de los fines religiosos todo lo que se halla comprendido dentro de la misión de la Iglesia

(17) DE PRADA, J. M., «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», *Anuario de Derecho Civil*, 1981, p. 717.

(18) Una síntesis de las opiniones doctrinales que se han vertido en torno a este controvertido precepto, puede verse en PELAYO, D., *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007, pp. 275 y ss.

y que, por consiguiente, junto a fines estrictamente espirituales, caben otros como la preocupación por el mundo, el desarrollo de los pueblos, la lucha contra la marginación social, la injusticia y la pobreza, la educación, la asistencia, etc. Tales fines, se asevera, son tan religiosos como los culturales o catequéticos. Al otro lado del acto doctrinal se encuentran las tesis más restrictivas –las tesis «realistas»–, aquellas que hacen coincidir lo religioso con lo «cultural» y, a lo sumo, con lo «espiritual», limitando, en general, lo religioso a lo que tenga que ver con la salvación del alma. No es nuestra intención mediar en esta difícil polémica. Pero seguramente, ninguna de estas dos opciones extremas resulta completamente satisfactoria. «De un lado –señala certeramente L. Prieto Sanchís–, no parece que el control de religiosidad pueda quedar totalmente en manos de las propias confesiones, pero, de otro, resulta difícil proponer un criterio lo suficientemente riguroso como para evitar el fraude de ley y lo bastante flexible como para amparar las múltiples manifestaciones societarias estimuladas por el factor religioso. Nos hallamos, en efecto, ante la necesidad de ponderar la importancia relativa de actividades e intereses que con frecuencia aparecen de modo conjunto; algunos de esos intereses o actividades serán estrictamente religiosos, otros podrán definirse como subsidiarios, y otros, en fin, como claramente mercantiles o alejados de lo religioso, y quizá lo más prudente sea que cada uno se ajuste a su propio régimen. El ordenamiento jurídico español presta tutela específica a las actividades benéficas, educativas o mercantiles, por lo que no existe motivo para extender el ámbito de tutela de lo religioso más allá de lo razonable; es más, de hacerlo, se estaría propiciando, tal vez, una discriminación por motivos religiosos» (19). Esta observación, por ahora, es suficiente. Más tarde habremos de encarar el tema [*v. infra* 3.C)].

(iii) Finalmente, hay que inscribir la «estructura de la entidad» que pretende acceder al Registro. Así se infiere, en efecto, del artículo 3.2.d) del RD 142/1981, que exige la registración del «régimen de funcionamiento y organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación». No es posible comentar las concretas menciones que en cada caso habrán de establecerse, pues serán diferentes en función del tipo de entidad, de acuerdo con su normativa confesional. Al fin y al cabo, lo que se está pidiendo es que se registren los estatutos de las entidades, es decir, las normas de configuración orgánica de la entidad y las normas de su actuación funcional. Esta materia constituye el grueso de la inscripción. Es irrelevante que la estructura organizativa sea similar a la de otras confesiones inscritas. En el supuesto antes referido de la inscripción de la Iglesia Cristiana Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz, la existencia de ciertos paralelismos y aun de coincidencias con otras organizaciones eclesiales o comunitarias no tiene, para el TS, trascendencia alguna, pues ellas se dan, sin duda, entre muchas de las ya inscritas (STS de 2 de noviembre de 1987, FJ 5).

En cuanto a la «relación nominal de las personas que ostenten la representación legal de la entidad», el artículo 3.2.e) del RD 142/1981, la configura como potestativa. Desde el punto de vista técnico es un error no exigir dicha indicación

(19) PRIETO SANCHÍS, L., «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho Español», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 4, 1988, pp. 447-448. Para una exposición de la concepción de «lo religioso» en la doctrina científica, *vid.* HERRERA CEBALLOS., E, *El Registro de Entidades Religiosas...*, cit., pp. 163 y ss.

con carácter obligatorio. La razón es clara: si la inscripción, mediante el otorgamiento de personalidad civil, faculta a la entidad para participar en el tráfico jurídico, resulta aconsejable, que los terceros puedan tener conocimiento registral de quiénes son las personas que actúan como órganos de la entidad.

Se contempla en el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España, también con carácter potestativo, la incorporación en el RER de las certificaciones que acrediten la cualidad de rabino expedidas por la Comunidad a que pertenezcan (art. 3.1); y en este Acuerdo y en el celebrado con la Comisión Islámica de España la anotación en el RER, también potestativa, de los lugares de culto (arts. 2.5, del Acuerdo con la FCJ y 2.4 del Acuerdo con la CIE).

(iv) La materia inscribible relativa a las fundaciones de la Iglesia Católica se halla mejor regulada en el artículo 1.II del RD 589/1984. La norma se refiere, ciertamente, al contenido de la escritura fundacional, pero de ahí se deduce con toda facilidad las circunstancias inscribibles, que serán todas las relacionadas, a excepción de la relativa a la «voluntad de fundar». En concreto, se trata de las siguientes: identidad de los fundadores, fondo de dotación y estatutos, las cuales incluyen las siguientes menciones: denominación de la fundación, sus fines, domicilio y ámbito territorial en que principalmente haya de ejercer sus actividades, patrimonio inicial de la fundación, reglas para la aplicación de los recursos al cumplimiento del fin fundacional, patronato y otros órganos que ejerzan el gobierno y la representación del ente, reglas para la designación de sus miembros y para la cobertura de vacantes, normas sobre deliberación y adopción de acuerdos, así como atribuciones de los mismos, normas sobre modificaciones estatutarias, transformación y extinción de la fundación y cualesquiera otras disposiciones y condiciones especiales lícitas que los fundadores juzguen conveniente establecer. Asimismo, habrá de consignarse la identidad de las personas que inicialmente integran el órgano u órganos de la fundación.

(v) Hasta el momento hemos examinado las menciones que han de consignarse en el asiento de «inmatriculación» de la entidad. Pero, como es natural, también constituyen materia inscribible, en asientos posteriores, los actos modificativos (arts. 5 y 7.1 del RD 142/1981) y los actos extintivos (arts. 5.3 LOLR, y 8 del RD 142/1981) de los sujetos y de sus circunstancias previamente inscritas. Sobre algunos problemas de naturaleza registral que suscitan estos asientos habremos de volver en el curso del trabajo.

C. Secciones del registro

Los distintos sujetos inscribibles en el Registro de Entidades Religiosas se incardinan en distintas secciones dentro de él. A este respecto ha de tenerse en cuenta la división del registro en tres secciones:

(i) Hay una sección «general» donde se registran todas las entidades religiosas inscribibles, exceptuada la correspondiente a aquellas Iglesias, Confesiones y Comunidades con las que no se hayan establecido acuerdos o convenios de colaboración (art. 7.2 del RD 142/1981 *a contrario sensu*).

(ii) Hay, además, una «sección especial» donde se inscriben las Iglesias, Confesiones o Comunidades que hayan celebrado acuerdo o convenio de cooperación con el Estado español (art. 7.2 del RD 142/1981). La contemplación por parte

del Reglamento de la existencia de esta sección especial resulta, cuando menos, sorprendente, puesto que, una de dos: o bien no acceden a ella ninguna de las indicadas entidades religiosas mayores, ya que para poder celebrar un convenio de cooperación con el Estado es menester hallarse previamente inscritas (arg. *ex art.* 7.1 LOLR), en cuyo caso la inscripción, en la medida en que antecede al convenio, se aloja en la sección general; o bien no se trata, en rigor, de una sección registral en la que se inscriban entidades, sino de una sección que registra los convenios que se vayan celebrando con las entidades inscritas en la sección general. La tercera alternativa que cabría –la sección especial es una sección que se nutre de traslados de la sección general– es poco razonable.

(iii) Finalmente, hay una segunda sección especial que tiene por objeto la inscripción de las fundaciones religiosas de la Iglesia Católica (art. 5 del RD 589/1984). Con respecto a esta sección ha de señalarse que tampoco se le ve justificación registral como sección independiente. El artículo I.4.3.º AJ, trata conjuntamente la inscripción de las entidades asociativas y de las entidades fundacionales. Por ello, no se comprende bien por qué, desde la perspectiva del archivo, han de llevarse unas a una sección (a la sección general, o, tal vez, a la especial de entidades dotadas de acuerdos de cooperación) y otras a otra sección distinta (a la sección de fundaciones). La formación progresiva del derecho reglamentario que disciplina esta materia no parece explicación suficiente para esta ordenación disgregada del Registro.

El sistema de llevanza de cada una de las mencionadas secciones es el que se conoce en la terminología registral como «sistema de folio personal». Aunque del artículo 7.1 del RD 142/1981, no se deduce con toda claridad –sólo se refiere el precepto a que se llevará el Registro por medio de hojas normalizadas– la propia naturaleza del Registro –es un Registro de personas, no de bienes– impone la técnica del folio personal. Ello no quiere decir que toda la documentación pase a folios registrales. El artículo 7.3 del RD 142/1981 prevé un sistema de carpetas, en cada una de las cuales se archivará el expediente o protocolo relativo a cada una de las entidades inscritas, en el que se recogerán –por orden cronológico y numeración correlativa– los documentos correspondientes a cada entidad.

3. PRESUPUESTO DE LA INSCRIPCIÓN

A. Rogación y potestatividad de la inscripción

En el tratamiento de esta materia han de distinguirse los dos aspectos mencionados:

(i) El principio «de rogación» queda claro en los artículos 5.2 de la LOLR, y 3.1 del RD 142/1981, *ab initio*, a tenor de los cuales la inscripción se practicará en virtud de solicitud o a petición de la propia entidad. Se trata, pues, de un procedimiento dispositivo que se inicia a instancia de parte (y esto vale tanto para la inscripción principal cuanto para las inscripciones de modificación: v. art. 5.1 del RD 142/1981). Los asientos no pueden practicarse de oficio (ni siquiera los de cancelación: v. art. 8 del RD 142/1981).

La inscripción constituye una declaración de voluntad dirigida al encargado del Registro en súplica de que ejercite sus funciones y practique la inscripción. A

diferencia de lo que sucede en otros Registros que admiten la solicitud verbal e incluso la tácita (implícita en la presentación de los documentos inscribibles), la declaración de solicitud en el RER ha de hacerse mediante escrito (arg. *ex arts.* 3.1 del RD 142/1981).

(ii) También debe afirmarse la «naturaleza potestativa de la inscripción», a pesar de que no se halla establecido de modo expreso en ningún precepto. La inscripción no constituye una obligación, sino una facultad que discrecionalmente pueden ejercer las entidades que lo juzguen oportuno para el desenvolvimiento de sus fines. En ningún caso cabe, por tanto, la inscripción de oficio. Esto es algo que nadie duda. Otra cosa muy distinta es que indirectamente exista una presión para que se produzca una corriente inscribitoria, que viene dada por las «sanciones positivas» de que se hacen beneficiarias las entidades que acceden al Registro (reconocimiento de personalidad civil y otras ventajas jurídicas a las que se alude, *infra*, I).

B. Titulación auténtica

La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas otorga, por así decirlo, estado legal a las entidades inscritas. Los asientos del Registro, por otra parte, gozan de eficacia probatoria suficiente –principio de legitimación– [*v.*, por ejemplo, art. 3.2.e), *in fine*, del RD 142/1981]. En atención a tales circunstancias es preciso asegurar el tracto de autenticidad. Esto se logra estableciendo como presupuesto de la inscripción, al igual que acontece en otros sectores del derecho registral, el principio de titulación auténtica.

(i) En el ámbito de la inmatriculación resulta significativo al respecto el propio artículo 5.2 de la LOLR, a tenor del cual es menester que el documento en virtud del cual se practica la inscripción sea «fehaciente». Pero ¿qué es documento fehaciente? Las normas reglamentarias sólo despejan en parte esta duda. En relación con la inscripción de fundaciones de la Iglesia Católica es claro el artículo 1 del RD 589/1984, que exige escritura notarial. En relación con la inscripción del resto de entidades, el artículo 3.1 del RD 142/1981 habla de «testimonio literal del documento de creación debidamente autenticado o el correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España». A decir verdad, la fórmula reglamentaria es de difícil inteligencia. Entendemos que en cualquier caso ha de tratarse de un documento intervenido por notario, pues sólo los notarios pueden autorizar un documento notarial (acta o escritura) o autenticar –legitimar– un documento privado (testimonio). Los notarios monopolizan la fe pública extrajudicial (art. 1 de la Ley del Notariado).

(ii) Hasta aquí hemos hecho referencia a la titulación precisa para practicar el asiento de inmatriculación. Nada se ha dicho, sin embargo, en relación con la documentación necesaria para practicar inscripciones modificativas o cancelaciones. La Ley Orgánica no contempla el problema (*v.* art. 5.3 de la LOLR). El Reglamento lo hace en los siguientes términos: «La modificación de las circunstancias [inscritas] será comunicada al Ministerio de Justicia en la forma prevista... en el artículo [3] para las peticiones de inscripción» (art. 5.1 del RD 142/1981). Las peticiones de inscripción constituyen un mero documento privado. Por tanto, en principio, habría que concluir que basta tal título privado. Esta conclusión se revela, sin embargo, contradictoria con el sistema de la disciplina y con las necesarias

garantías de autenticidad que deben tener los documentos que acceden a un Registro Público. Por ello, nos inclinamos a interpretar el artículo 5.1 del RD 142/1981, en el sentido de que exige también documento notarial (o, en su caso, judicial: v. art. 8 del RD 142/1981) para los asientos posteriores al de inmatriculación. La referencia a la petición de inscripción puede entenderse, sin grave violencia, hecha no a la solicitud misma de inscripción, sino a la documentación que es precisa a tal fin.

C. La calificación

La inscripción no se practica de manera automática a la vista de la presentación de la solicitud y del título inscribible. Tampoco se practica de manera discrecional en función de una decisión política. El RER es, como ya hemos tenido ocasión de anticipar, un «registro jurídico», que, consiguientemente, ha de velar por la legalidad de lo que a él accede. Esto determina la necesidad de que, con anterioridad a la práctica del asiento o de su denegación, se lleve a cabo una actividad previa de calificación, a través de la cual se verifica si se han cumplimentado los requisitos establecidos por el ordenamiento para la inscripción y para la consiguiente producción de sus efectos jurídicos. En este sentido ha de recordarse que la modalidad de reconocimiento prevista en la disciplina que examinamos –y, en general, en los demás registros de personas jurídicas– se ajusta al llamado «sistema normativo», es decir, de reconocimiento por el cumplimiento de determinadas condiciones legales atestiguado por un acto de la autoridad que consiste justamente en la calificación. De ello se deriva que la inscripción registral quede configurada como un verdadero derecho subjetivo, pues sólo puede denegarse cuando no se acrediten las condiciones del *Normativsystem*.

a) Titularidad de la potestad calificadora

En principio, la titularidad de la potestad resulta atribuida por el artículo 4.1 del RD 142/1981, al propio Ministro de Justicia («Examinada la petición de inscripción –dice el precepto–, el Ministro de Justicia acordará lo procedente.»). No obstante, por medio de la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 1982, se delega al Director General de Asuntos Religiosos de la resolución de todos los expedientes relativos a la inscripción de entidades religiosas en el Registro de Entidades Religiosas. En cambio, en relación con las inscripciones modificativas, la competencia para calificar se atribuye directamente al Director General de Asuntos Religiosos (v. art. 5.2 del RD 142/1981) (en la actualidad, Director General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones).

La Comisión Asesora de Libertad Religiosa carece, en cambio, de todo tipo de potestad calificadora. A instancia del Ministro –y, en su caso, del Director General– puede evacuar determinados dictámenes, pero tales dictámenes ni son preceptivos (v. art. 4.1 del RD 142/1981, y art. 3.2 de la Orden Ministerial de 31 de octubre de 1982) ni son, como señala la doctrina, vinculantes.

b) *Ámbito de la potestad calificadora*

Pero los problemas más interesantes se plantean en relación con la «determinación del ámbito de la potestad calificadora». En este punto, es preciso efectuar varias observaciones.

(i) La primera es para salir al paso de ciertas interpretaciones que no nos parecen ajustadas y concretamente para rebatir la idea de que la calificación tiene por objeto «controlar la correspondencia con la realidad de lo que se ha consignado en la documentación presentada» (20). Esta opinión –paradigmáticamente expresada en la Resolución de 21 de febrero de 2002– se funda en una interpretación errónea del artículo 5.2 de la LOLR (y del art. 4 del RD 142/1981), a tenor del cual la inscripción exigiría, además de la solicitud de inscripción y del documento fehaciente, de «la constancia de la exactitud de todos los datos cuya exigencia establece la ley». Pero esto no puede admitirse sin violentar el sentido de las instituciones. Es cierto que se exige que consten una serie de datos o requisitos. Pero tal constancia no ha de verificarse siempre por el encargado del Registro, sino que justamente a tal efecto se pide que consten en documento fehaciente. No se entendería la exigencia de este requisito si después el encargado del Registro hubiese de volver a verificar su exactitud. Además, se privaría de la eficacia que nuestro ordenamiento otorga al documento público (v. art. 1218 del Código Civil). Por ello –y como nos enseña la doctrina registral–, la calificación sólo se extiende a los documentos –fehacientes– presentados (y, en caso de inscripciones modificativas, también a los antecedentes del propio Registro). No puede ir el control más allá, máxime cuando el expediente de inscripción no es un expediente contradictorio que tenga una fase de alegaciones y pruebas. Lleva por ello razón el Tribunal Supremo cuando afirma «la función [calificadora] del Estado en la materia es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción [...], pero sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su [de la entidad religiosa cuya inscripción se pretende] individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento; únicamente, cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada [en el título inscribible], podrá denegarse la inscripción registral... «(STS de 2 de noviembre de 1987). Como se ha señalado recientemente, un Registro de Entidades Religiosas, en las coordenadas axiológicas del actual sistema político, debe limitarse a establecer los requisitos formales necesarios en función del régimen de cooperación con el grupo religioso solicitante, estando obligado en la configuración de éstos a no coartar el derecho subjetivo de tales grupos al tratamiento específico mediante condiciones restrictivas o injustificadas respecto al fin mencionado» (21). El Tribunal Constitucional en la sentencia 46/2001, de 15 de febrero, en la cual se declara la procedencia de la inscripción de la Iglesia de la Unificación, sostiene que la articulación del Registro de Entidades Religiosas «no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan

(20) HERRERA SALINAS, E., se hace eco de las diferentes teorías sostenidas por la doctrina en torno a la calificación registral (*El Registro de Entidades Religiosas...*, cit., pp. 84 y ss.).

(21) MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1990, p. 156.

sólo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR, 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, ni son contrarias a la seguridad, salud, o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el artículo 16.1 CE... La Administración...no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse como reglada» (FJ 8). La indebida denegación de la inscripción –añade el FJ 9– priva de la especial protección jurídica que el ordenamiento prevé para las confesiones inscritas y supone la vulneración del derecho de libertad religiosa (22).

El otro argumento invocado por quienes patrocinan la tesis que aquí contradecemos tampoco parece decisivo: «Si la operación de calificación registral debiera limitarse a una mera comprobación de que se ha aportado la documentación exigida sin añadirse también la comprobación de que se corresponde con la realidad –se dice–, no tendría sentido la petición de informe por parte del Ministerio de Justicia a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa» (23) Al respecto ha de observarse que el Informe de la Comisión Asesora no versa sobre la realidad o autenticidad de los datos consignados en el título inscribible, sino que tiene por objeto enjuiciar, desde el punto de vista de la legalidad, los hechos consignados en dicho título. Esto nos da pie para entrar en la segunda observación que queríamos efectuar en relación con el ámbito de la calificación.

(ii) Establecido lo anterior, en seguida nos apresuramos a precisar que ello no significa que la calificación quede reducida a una mera comprobación de la concurrencia del título inscribible (24). La calificación entraña un verdadero juicio de

(22) La doctrina ha comentado esta sentencia en varios estudios. *Vid.*, entre otros, POLO SABAU, J. R., «Confesiones religiosas y libertad de asociación (a propósito de la STC 46/2001 de 15 de febrero)», en Morán, G., (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho Comparado*, Universidad da Coruña, A Coruña, 2003, pp. 119-138; RODRÍGUEZ BLANCO, M., «Libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68, 2003, pp. 337-354.

(23) LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989, p. 676. A otras conclusiones llega el autor años más tarde, partiendo de que las confesiones religiosas son asociaciones, *vid.*, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la Libertad de Conciencia*, II, Civitas, Madrid, 2003, pp. 447 y ss.

(24) Como advierte, VEGA GUTIÉRREZ, A., «Incluso los Estados que no dispensan un tratamiento jurídico diferenciado a las creencias religiosas por equipararlas a las no religiosas, acaban asumiendo funciones calificadoras de lo religioso. *Vid.*, por ejemplo, los criterios de semejanza o analogía utilizados por la jurisprudencia americana en los casos *United States v. Seeger* [380 U.S. 163, 1965], *Africa v. Pennsylvania* [662 f.2d 1025 (3d Circuit 1981); *United States v. Mayers* [95 F.3d 1475 (10th Circuit, 1996) [95 F. 3d 1475 (10th Circuit, 1996)]] («El registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 19, 2002, p. 31, nota 144. Sobre los criterios de delimitación del concepto de confesión religiosa en el Derecho Comparado, *vid.*, MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa...*, cit., pp. 33 ss.; SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Universidad Complutense. Facultad de Derecho, Madrid, 2000, pp. 9 ss.; y los trabajos de varios autores relativos al régimen jurídico de las confesiones religiosas en Europa y América recogidos en el volumen Martín, M.^a M. (ed.), *Entidades Eclesiásticas y Derecho de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 9-11 de noviembre de 2005)*, Comares, Granada, 2006.

legalidad acerca de su contenido y muy especialmente acerca de si los fines consignados en el documento pueden reputarse o no «fines religiosos» en el sentido del artículo 3 de la LOLR. No podemos entrar ahora a examinar las difíciles cuestiones que se plantean en este contexto. Pero como ya insinuamos páginas atrás, el juicio de religiosidad corresponde efectuarlo a la autoridad estatal (ella es quien administra el Derecho Eclesiástico del Estado), con arreglo al ordenamiento –y a sus valores (son claras, entre otras, las Resoluciones 21 de febrero de 2002; 12 de mayo de 2003; 10 de noviembre de 2003). Confiar dicho juicio, del que depende la aplicación de un grupo normativo especial, a las organizaciones confesionales constituiría una enajenación de competencias (25). Quedan a salvo los supuestos previstos por la propia Ley del Estado, en que la religiosidad del fin se atribuye a las Iglesias. Se trata de los supuestos de inscripción de ciertas entidades menores –las entidades asociativas– [v. art. 3.2.c) II del RD 142/1981], que pueden justificarse porque sus entidades mayores ya han pasado el control registral. No obstante, en la práctica se comprueba que la DGAR deniega la inscripción cuando considera que no se acredita el cumplimiento de los fines religiosos, lo cuales –como afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1994– deben ser objeto de apreciación por la autoridad administrativa, sin tener que sujetarse a la certificación del órgano superior en España de la correspondiente Iglesia o Confesión (la progresiva insistencia de la jurisprudencia en el carácter formal de la calificación no lo impide: v. STS de 21 de mayo de 2004; Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de septiembre de 2004; 21 de abril de 2005; 2 de noviembre de 2005; 4 de octubre de 2007; 11 de octubre de 2007).

c) *Praxis administrativa y doctrina jurisprudencial tras la STC 46/2001: evaluación de los fines religiosos y de otros requisitos extra legem. Las certificaciones de las autoridades religiosas*

En el ámbito administrativo, a partir de la STC 46/2001 no se advierte ningún cambio sustancial en la práctica registral, que continúa siendo restrictiva. La mayor influencia o repercusión de la doctrina del TC en materia de inscripción en el RER, se hace evidente a medida que los tribunales han dejado de respaldar los argumentos de la DGAR a la hora de no admitir una solicitud. En efecto, después de que el TS en su sentencia de 21 mayo 2004 (26) recogiera la fundamentación del TC, se aprecia en las resoluciones de la DGAR una mayor aproximación a esta doctrina en la línea del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional.

Pero hasta este momento, la DGAR en varias resoluciones no considera aplicable la STC, bien porque se trata de resolver la procedencia un supuesto diferente –esto es, la inscripción de una entidad asociativa y no de una confesión, como plantea el TC– (Resolución de 28 de junio de 2002), bien porque aprecia la existencia

(25) En parecido sentido, tras la decisión *Baha'i* del Tribunal Constitucional alemán en 1991 (BVergGE 83, 341), se orienta la doctrina alemana [v. por ejemplo, MÜCKL, S., «Grundlagen des Staatskirchenrechts», en Isensee, J., y Kirchhof, P. (dirs.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VII, p. 765].

(26) Un comentario a esta última sentencia puede verse en LÓPEZ-STRDO LÓPEZ, A., «La naturaleza confesional de la entidad solicitante como criterio para denegar la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Comentario a la sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, de 21 de mayo de 2004», *RGDCDEE*, 6 de septiembre de 2004.

de cosa juzgada, ante la última solicitud de la Iglesia de la Cienciología (Resolución 11 de febrero de 2005). Sin embargo, este argumento no nos parece sólido, como fácilmente puede deducirse, el TC trata de determinar los cauces de la actuación administrativa, con independencia de la entidad de que se trate.

El requisito de los fines religiosos adquiere una diversidad de matices en las resoluciones administrativas. Según la DGAR no se entiende cumplido este requisito relativo a los fines cuando la organización que pretenda la inscripción tenga como fin la difusión de valores humanísticos o espiritualistas, a los que se refiere el artículo 3.2 LOLR, excluidos del ámbito de protección del RER (Resoluciones de 7 de mayo de 2001; 21 de febrero de 2002; 12 de mayo de 2003; 10 de noviembre de 2003). Tampoco son fines religiosos los perseguidos por las entidades, aunque pueda existir una cierta conexión con otros fines que si tengan tal naturaleza. Aún sin negar la finalidad religiosa, la DGAR señala que no se trata de fines esencial y preponderantemente religiosos, sino que tienen más bien carácter social, cívico, cultural, benéfico, asistencial, etc. (Resoluciones de 3 de marzo de 2002; marzo 2004; 21 de octubre de 2005; 15 de diciembre de 2005; 3 de noviembre de 2006; 1 de abril de 2007). En otros casos, la denegación también se justifica por falta de concreción en los fines que son muy generales y excesivamente difusos (Resoluciones de 7 de mayo de 2001; 17 de noviembre de 2004). Por último, el argumento de la composición pluriconfesional de los miembros de la entidad, en el sentido de que está abierta a todas las personas con independencia de sus creencias religiosas, ha sido un obstáculo para la inscripción por estimar que el hecho religioso en el que se funda la entidad peticionaria carece de virtualidad y eficacia (Resoluciones de 7 de mayo de 2001, 10 de noviembre de 2003). Este último criterio ha sido, con razón, objeto de crítica, pues no siempre sucede así. En el caso de las religiones orientales –observa R. Palomino– se puede ser simultáneamente budista, confuciano y sintoísta (27).

La acreditación de la constancia de los fines religiosos «mediante la certificación del Órgano Superior en España de las respectivas iglesias o confesiones» atañe a las entidades asociativas religiosas [art. 3.2 c) RD 142/1981] y no alcanza a las órdenes y congregaciones religiosas que quedan eximidas del certificado del órgano superior. Por ello, la RDGA de 27 de febrero de 2009 desborda la previsión del RD 142/1981 al denegar la inscripción de la «Orden Religiosa de Santa María de España», constituida fuera del ordenamiento de una entidad mayor –presumiblemente de la Iglesia Católica–, utilizando como principal argumento la exigencia de presentación de una certificación de la iglesia o confesión en la que se encuadra, denegación considerada improcedente por el TS en sentencia de 7 de febrero de 2011 en atención, también, al efecto del silencio administrativo positivo.

El órgano competente para emitir la certificación, en el caso de la Iglesia Católica, será la Conferencia Episcopal a través de la Secretaría General (art. 3 de la Resolución de 11 de marzo de 1982, sobre inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el RER). Para las confesiones que han firmado acuerdos de cooperación con el Estado español, sus respectivos artículo 1.3 prevén que será, para los evangélicos, «la Comisión Permanente de la FEREDE»; para los judíos, «La Secretaría General de la FCI»; y, para las comunidades musulmanas, «La Federación a la

(27) PALOMINO LOZANO, R., *Religión y Derecho Comparado*, Iustel, Madrid, 2006, p. 329.

que pertenezcan, con la conformidad de la Comisión Islámica de España, o por ésta si no formarían parte de ninguna Federación».

Con el fin de resolver las dificultades suscitadas en torno a la exigencia religiosa de los fines de las asociaciones y fundaciones de la Iglesia Católica, la CEE, «con la conformidad del Ministerio de Justicia», aprobó el 5 de febrero de 1999 una Instrucción que establece unos criterios uniformes para determinar qué fines tienen la consideración de religiosos a los efectos de la expedición de certificados (28). Entre ellos, además de los ya considerados hasta entonces –culto, predicación de la doctrina, labores apostólicas y evangelizadoras, formación y asistencia religiosa–, se incluyen algunos que hasta entonces habían fundamentado la denegación de inscripciones en el Registro: la enseñanza confesional, mediante la creación y dirección de centros docentes de cualquier grado y especialidad, los cuales han de reunir determinadas características (punto 6.º de la Instrucción), y la práctica de la caridad evangélica, incluidas las actividades benéfico-asistenciales institucionizadas (punto 8.º). En la práctica, esta Instrucción ha contribuido a que disminuyan las denegaciones de inscripción de asociaciones y fundaciones canónicas, pero puede cuestionarse que el significado de los fines queda fijado por una confesión religiosa, con la mera adhesión del Ministerio de Justicia, lo que parece que no se aviene a la tesis de que el certificado de los fines no vincula a la Administración (STS de 1 de abril de 1994). Aunque la norma ha sido calificada de «pactada» – cuenta con una norma de aceptación de la Ministra de Justicia– (29) no ha sido incorporada en una norma estatal debidamente aprobada, que extendiera, con carácter general, la ampliación del criterio a las demás confesiones inscritas. La fragilidad, desde el punto de vista jurídico, de los cauces procedimentales seguidos y la inseguridad a la que se someten las entidades menores peticionarias de la inscripción, son, a juicio de A. Motilla, dos efectos de tal irregular manera de proceder (30).

Las dificultades de identificar los fines con el dato que aporta el artículo 3.2 (sólo los define en sentido negativo), se proyecta en la praxis administrativa en la exigencia de un cúmulo de requisitos que, además, deberán de cumplirse con más rigor en las entidades mayores (Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas). Para la DGAR, la naturaleza confesional se acreditaría mediante la existencia de un cuerpo de doctrina propio (credo doctrinal); la presencia de actos litúrgicos; rituales o de culto; la existencia de lugares de culto o de reunión con fines religiosos y de ministros de culto o dirigentes religiosos; y, con carácter previo e indispensable,

(28) Instrucción de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal, de 5 de febrero de 1999, sobre inscripción de asociaciones y fundaciones de la Iglesia católica en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (*Boletín Oficial de la CEE*, núm. 60, de 31 de marzo de 1999, pp. 36 y 37).

(29) E. HERRERA CEBALLOS deduce que es norma pactada «porque así se hace constar (Anexo I) en la carta remitida por la Ministra de Justicia al Presidente de la CEE, en la que textualmente se afirma que «procede que conste oficialmente que *el mismo* [el texto íntegro de la Instrucción] *cuenta con la expresa conformidad del Ministerio de Justicia...*» (*El Registro de Entidades Religiosas...*, cit., p. 197).

(30) MOTILLA, A., «El reconocimiento estatal de las confesiones. El Registro de Entidades Religiosas», en Álvarez-Cortina, A. C., y Rodríguez Blanco, M. (coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (Comentarios a su articulado)*, Comares, Granada, 2006, p. 173.

la acreditación de un número significativo de fieles que constituye el sustrato de una persona jurídica de esa naturaleza.

En efecto, después del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la DGAR ha mantenido en buena medida la misma doctrina de tiempos pasados en cuanto a ciertas exigencias supuestamente derivadas de la ley. Las condiciones que con más insistencia ha requerido tienen que ver con la acreditación de la existencia real de la entidad, lo que conlleva la aportación de datos sobre el número de fieles o adeptos con que cuenta la entidad. Sin embargo, la DGAR no fija un criterio preciso para que el grupo sea identificado «ad extra» como grupo religioso y las cifras que ha considerado insuficientes oscilan desde los tres miembros hasta los cuarenta o inferiores a cincuenta (Resoluciones de 4 de diciembre de 2002; 30 de marzo de 2003; 19 de julio de 2004, 10 de mayo de 2005). La DGAR viene exigiendo un determinado modo de prueba sobre los miembros que componen la entidad, poniendo en duda, en algún caso, la validez de la certificación aportada por la entidad peticionaria que presenta la solicitud en la que se hace constar «genéricamente» que el número de miembros es aproximadamente de dos mil personas, lo que hace sin remitirse a un libro de firmas o documento similar que sirva de comprobación de lo afirmado y, además, no queda clara ni indubitada la voluntad de constitución o pertenencia a la entidad solicitante de dichos miembros (Resolución de 10 de mayo de 2005). Ciertamente la cuestión es delicada pues la Ley se refiere al número de miembros de una Confesión para determinar los elementos que definen el notorio arraigo (art. 7.1 LOLR), pero no lo hace con motivo de la inscripción registral. Las actuaciones de la Administración plantean también otras dudas en relación a la posible vulneración del artículo 16.2 CE, que proclama el derecho de toda persona a no ser obligado a declarar sobre su religión. Es evidente que ha de ponerse de manifiesto un mínimo arraigo que demuestre la existencia real de la entidad pero la indeterminación de los parámetros numéricos puede derivar en una aplicación discrecional por parte de los poderes públicos constituyendo un factor de inseguridad jurídica notable. En efecto, ¿dónde ha de situarse el límite razonable del número de fieles? Los Tribunales han considerado inadecuado la utilización de este criterio numérico para fundamentar la resoluciones denegatorias por considerarlo un requisito «alegal» (SAN de 5 de diciembre de 1997; 3 de marzo de 1999; 22 de diciembre de 1999; y más tarde STS de 21 de mayo de 2004). Sin embargo, como hemos podido comprobar, la DGAR ha recuperado en algunas resoluciones posteriores la necesidad de aportar un número mínimo de miembros. Se observa una evolución en la práctica administrativa en un doble sentido, advierte J. Martínez Gijón: «a) Se ha pasado de exigir la aportación de listados de miembros, petición contraria a la no obligación de manifestar las propias creencias, a que los peticionarios aporten voluntariamente una simple declaración o certificación del número de fieles de la iglesia; b) De sostenerse que un centenar de miembros rozaba lo insuficiente a que no se tengan en cuenta prácticamente los datos sobre el número de afiliados que las entidades proporcionan» (31).

(31) MARTÍNEZ GIJÓN, J., «Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro», en *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 410-411. Los debates suscitados en la doctrina en torno al requisito del «número de miembros», son objeto de análisis por ALENDA SALINAS, M., *El Registro de Entidades Religiosas...*, cit., pp. 246 y ss.

La idea que subyace en este planteamiento es evitar que entidades meramente ficticias o simples iniciativas religiosas carentes de una existencia real con caracteres de continuidad o permanencia, puedan tener acceso al RER y actuar con plenitud de derechos como una confesión religiosa: «la realidad ontológica de la entidad ha de preexistir a la inscripción cuya función no es la de servir de instrumento para constituir y estructurar una realidad sociológica, sino atribuir la personalidad jurídica civil al grupo religioso en cuanto entidad de tal carácter» (Resolución de 4 de diciembre de 2002, FJ 5).

Para la DGAR la naturaleza confesional se prueba también mediante la existencia de un cuerpo de doctrina propio, que ha de expresar las creencias religiosas que se profesan con carácter definido e individualizado. Tanto la vaguedad e indeterminación de un conjunto dogmático como su contenido próximo al de otras religiosas se estiman como causa de denegación (Resolución de 17 de noviembre de 2004). También es suficiente, como hemos visto antes, que la entidad peticionaria declare compatible la pertenencia a la entidad con la adscripción a otras confesiones para que la Administración considere la ausencia de un cuerpo doctrinal (Resoluciones de 7 de mayo de 2001 y de 10 de noviembre de 2003). La DGAR deniega la inscripción cuando no se deduce con claridad que se profesan unos ritos y ceremonias que constituyan un culto propio (Resolución de 22 de marzo de 2001); o cuando no hace referencia alguna a la manifestación más característica de los fines religiosos: «la práctica de actos de culto, la tipología de los mismos y el ritual seguido» (Resolución de 30 de marzo de 2003, FJ 4). Se ha venido insistiendo, también por la DGAR, en la necesidad de que la entidad cuente con un lugar de culto o de reunión abierto al público que no puede coincidir con el domicilio social o particular de los miembros (Resoluciones de 4 de diciembre de 2002; 10 de mayo de 2005)(32).

La mayoría de las resoluciones denegatorias no han sido recurridas y han alcanzado firmeza pero, en algunos casos, las entidades peticionarias han acudido a los Tribunales obteniendo resoluciones favorables. En efecto, se observa una evolución en la actitud de los Tribunales hacia exigencias de mayor rigor a la DGAR en su valoración de las solicitudes de las entidades demandantes de inscripción rechazando la praxis de la calificación previa y *extra legem* seguida por la Administración. Se consolida así la línea establecida por el TC en cuanto al carácter y funciones del RER. En este sentido, el TS en sentencia de 21 de mayo de 2004 reafirma los argumentos de la SAN de 22 de diciembre de 1999 y niega que para la inscripción puedan exigirse circunstancias «como las de poseer un cuerpo de doctrina o de una liturgia o unos fines religiosos específicos, ni en base a la ausencia de una colectividad significativa de fieles ni en base a la acreditación de una entidad real» (FJ 3). El RER no cumple una función de calificación y la actuación de la

(32) HERRERA CEBALLOS, E., pone de relieve las dificultades que entraña para algunas confesiones, en particular, la protestante e islámica, que los lugares de culto hubieren de destinarse en exclusiva a tal fin y que además no constituyeran el domicilio de cualquiera de los miembros, pues es práctica común que las iglesias o mezquitas sean, a la vez, lugar de residencia habitual de pastores e imanes; e incluso, en el Acuerdo de cooperación con la CIE, define como mezquita o lugar de culto «los edificios o locales destinados de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica». Esta circunstancia no le priva del cumplimiento del fin religioso a efectos del RD 41/1981. Más dudas suscita al autor el requisito de que no sea el domicilio de cualquiera de los miembros (*El Registro de Entidades Religiosas...*, cit., p. 311, nota 37).

Administración no puede sino calificarse como reglada, a tenor del artículo 4.2 del RD 142/1981, de modo que –como afirma el TS– la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3. La Administración se extralimita en sus competencias regladas y con ello, la indebida denegación de la inscripción solicitada vulnera el derecho de libertad religiosa de la entidad (FJ 3).

También la Audiencia Nacional, aplicando la doctrina de la STC 46/2001, se ha distanciado de los criterios empleados por la Administración para denegar la inscripción. Podemos traer a colación dos sentencias de 21 de abril de 2005, que insisten en el carácter reglado de las potestades administrativas aunque reconocen la facultad de la Administración para apreciar la concurrencia de los fines religiosos sin tener que sujetarse a la autocalificación de la que se reclama como Iglesia solicitante de la inscripción. En ambas sentencias, la Sala se muestra crítica con la exigencia de requisitos *extra legem*, quedando limitada la valoración de la actividad de la Administración «a la constatación de si la entidad defiende la dimensión religiosa del hombre en cuanto a ser espiritual y su contacto con la divinidad mediante prácticas que resalten lo trascendental» (FJ 4 y FJ 5, respectivamente). También entiende cumplido el requisito de fines religiosos, con independencia de que estos sean los preponderantes en la entidad religiosa, o que, en su caso, coexistan con fines de diversa índole (éticos, fraternales, mercantiles, culturales o espiritualistas). Por todo ello la Sala considera que resulta más correcto, y conforme a la interpretación del principio *pro libertate* que rige la materia, acordar la inscripción solicitada.

La Audiencia Nacional, igualmente a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional corrige a la Administración y determina la procedencia de la inscripción de dos iglesias a las que se les había denegado la solicitud por no reunir las condiciones precisas [SAN de 4 de octubre de 2007 y de 11 de octubre de 2007, esta última de gran repercusión mediática porque afecta a la Iglesia de la Cienciología(33)].

d) *El control del orden público*

La constatación de los fines religiosos con respecto a los límites establecidos en el artículo 3 de la LOLR [art. 3.2 c) Reglamento] plantea el problema del control del orden público en la calificación registral. El artículo 3.1 LOLR enumera lo que denomina «elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática»: «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». La aplicación preventiva de la cláusula de orden público ha justificado en ocasiones la denegación de la inscripción por parte de la DGAR por considerar que la doctrina o la actividad

(33) Pueden consultarse los comentarios a esta sentencia realizados por FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Reflexiones en torno a la función del Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de la Scientology)», *Laicidad y Libertades*, 7, 2007, pp. 389-402; MOTILLA, A., «Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)», *RGDCDEE*, 16 de enero de 2008; LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A/TIRAPU MARTÍNEZ, D., «La Cienciología en España: el camino hasta la personalidad jurídica», *RGDCDEE*, 16 de enero de 2008.

de algunas entidades podían vulnera el orden público constitucional. En esta línea, el hecho de que los miembros de una iglesia no puedan abandonarla voluntariamente, sino tan solo mediante decisión de la autoridad eclesiástica, se juzga, por la DGAR como una violación del derecho de libertad religiosa –derecho a cambiar de religión– que vulnera los límites del orden público (Resolución de 10 de septiembre de 1987). Respecto a las acciones o prácticas de los grupos religiosos, la DGAR justificaba la denegación de la inscripción de la Iglesia de la Cienciología porque sus prácticas pueden afectar negativamente a la salud pública (Resolución de 11 de noviembre de 1984), o por el peligro que tiene la entidad –Iglesia de la Unificación– por las técnicas que emplea para la captación y retención de miembros, que violan el derecho de libertad religiosa (Resolución de 22 de diciembre de 1992, confirmada por SAN de 30 de septiembre de 1993 y STS de 14 de junio de 1996). También el Centro Directivo se vale, entre otras razones, del incumplimiento del sometimiento al principio de legalidad recogido en el artículo 9.3 CE, pues se detecta en sus Estatutos que la entidad condiciona la aplicación de las normas jurídicas estatales a su no contradicción con los preceptos bíblicos (Resolución de 4 de diciembre de 2002) (34). En estas resoluciones se percibe una interpretación extensiva del límite del orden público al derecho fundamental de libertad religiosa. El límite del orden público operaría sólo en las manifestaciones y no en las creencias (35). Este proceder de la Administración ha sido confirmado por la jurisprudencia. La aplicación preventiva de esta cláusula limitadora del derecho de libertad religiosa que justifica la denegación es pertinente en el RER, según afirma la citada STS de 14 de junio de 1996 porque, a diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones de Derecho Común, «el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas –art. 5.1 LOLR–, con la consiguiente atribución a las mismas del régimen diferenciado y propio que esa Ley dispone para ellas» (FJ 3).

La STC 46/2001, dictada en el recurso de amparo en torno a la inscripción de la Iglesia de la Unificación, examina la constitucionalidad de la aplicación de la cláusula de orden público en el momento registral y parte de una premisa bien definida: la aplicación debe ser excepcional y coherente con el principio de libertad religiosa que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales, lo que 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», es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto». El control de licitud corresponde a los Tribunales de Justicia y no a la Administración y «el orden público –expresa la citada sentencia del Tribunal Constitucional– no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos...sólo mediante Sentencia firme, y por referencia a las prácticas o actividades del grupo, podrá estimar-

(34) En el FJ 5 de esta Resolución se transcribe el artículo 3 de los Estatutos de la entidad que señala que «La Iglesia se regirá por lo dispuesto, en primer lugar, por la Santa Biblia; en segundo lugar, por los presentes Estatutos; y, en tercer lugar, en cuanto no contradigan los preceptos bíblicos, por las normas jurídicas del Estado Español», de lo cual el Centro Directivo deduce la exclusión de la aplicabilidad de un ordenamiento jurídico, en este caso, el del territorio en el que tiene su sede la entidad, lo que vulnera los principios más elementales del orden público».

(35) En este sentido, MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa...*, cit., pp. 148 y ss.

se acreditada la existencia de conductas contrarias al orden público que faculten para limitar lícitamente el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, en el sentido de denegarles el acceso al Registro o, en su caso, proceder a la cancelación de la inscripción ya existente» (FJ 11). Ahora bien, el TC establece una excepción a la regla general antes descrita, consciente de la peligrosidad latente de algunas sectas o grupos que, amparándose en la libertad religiosa y de creencias, pueden conculcar gravemente los derechos y libertades de los adeptos. Por ello, en este singular contexto, «no puede considerarse contrario a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público siempre que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas, propias de una sociedad democrática, que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos» (FJ 11). A juicio de A. Motilla, el equilibrio entre los principios de control judicial y administrativo del orden público, o preventivo y represivo que intenta mantener nuestro TC, aparte de mostrar una cierta incoherencia lógica, «separa a las confesiones del régimen común de las asociaciones de exclusiva revisión judicial *ex post* de su licitud, que consideramos salvaguarda más firmemente los derechos y libertades de los ciudadanos y de las comunidades (36).

e) *Recursos administrativos y judiciales*

Contra las resoluciones que denieguen o suspendan la inscripción caben los siguientes recursos: dado que las resoluciones del Ministro de Justicia o del Director General agotan la vía administrativa (no se olvide que en las inmatriculaciones el Director General actúa por delegación del titular del Departamento) (v. art. 6 del RD 142/1981), los interesados únicamente podrán entablar un «recurso de reposición» que se resolverá –de acuerdo con lo previsto en el art. 116 de la LPA– por el mismo órgano que dictó el acto recurrido. En los supuestos en que la inscripción denegada tenga por objeto la modificación de un asiento previamente practicado, contra la resolución del Director General de Asuntos Religiosos cabrá el correspondiente «recurso de alzada» ante el Ministro (v. art. 5.3 del RD 142/1981), cuya resolución agotará la vía administrativa (art. 6 del RD 142/1981).

Cerrada la vía administrativa, los interesados podrán solicitar –así se infiere de la remisión realizada por el art. 6 del RD 142/1981 al art. 4 de la LOLR– «amparo judicial ante los Tribunales ordinarios y amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional». Concretamente, podrán entablar «recurso contencioso-administrativo», cuyo conocimiento corresponde a la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional (v. art. 6, 1, del Decreto-Ley de 4 de enero de 1977) y, una vez cerrada por sentencia del Tribunal Supremo, la vía judicial ordinaria, podrá interponer «recurso de amparo» ante el Tribunal Constitucional de conformidad con lo previsto en los artículos 41 y ss. de la LOTC.

Ha de advertirse finalmente que no está contemplada la posibilidad de inscripción parcial ni recurso contra la parte denegada. Por otra parte, el encargado del Registro no puede archivar la documentación sin practicar la inscripción o denegarla formalmente. Es obvio que –como cualquier otro órgano administrativo– está sometido a la legislación administrativa general y, por consiguiente, ha de notificar

(36) A. MOTILLA, «El reconocimiento estatal...», cit., p. 168.

formalmente las resoluciones favorables o desfavorables. Si no contesta habrá que esperar que transcurran los seis meses previstos como plazo máximo para resolver el procedimiento de inscripción en el RER y, a partir de ahí, por efecto del silencio administrativo positivo, podrán entenderse estimadas las solicitudes formuladas. Este plazo queda reducido a dos meses en los procedimientos de modificación de asientos (art. 5.1 del RD 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior). Un supuesto en el que se ha aplicado la institución del silencio administrativo positivo es el resuelto por la SAN de 14 de marzo de 2003, que ordena, por tal causa, la inscripción registral. La misma entidad afectada tuvo que comparecer ante la Audiencia Nacional por haberle sido denegada la autorización para utilizar en sus rituales una sustancia tóxica, denegación que el tribunal confirma en sentencia de 16 de enero de 2008. En el mismo sentido, la SAN de 8 de octubre de 2009, confirmada por STS de 7 de febrero de 2011, declaró vulnerado el derecho de libertad religiosa por haberse dictado una resolución denegatoria de la inscripción cuando ya había sido reconocido el derecho a obtenerla por silencio positivo.

4. EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN

A. Declaratividad o constitutividad de la inscripción

A la hora de afrontar el estudio de los efectos de la inscripción, la primera cuestión que se suscita es la relativa al carácter constitutivo o declarativo de la inscripción. En el estrecho marco de este estudio no podemos abordar el tema sustantivo en toda su extensión y profundidad. No obstante, nos parece necesario puntualizar algunos extremos registrales en la materia. Varias son las observaciones que hemos de hacer en este sentido:

(i) La primera tiene por objeto aclarar que a la vista del derecho positivo no se puede concluir sino afirmando el carácter netamente «constitutivo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas». Así se infiere, en efecto, del clarísimo tenor literal del artículo 5.1 de la LOLR, según el cual las entidades religiosas «gozarán de personalidad jurídica «una vez inscritas» en el correspondiente registro...». La indicada conclusión no sólo es correcta desde el indeclinable punto de vista de la legalidad positiva, sino que también es la congruente desde el punto de vista general de la razón jurídica. En efecto, la personalidad jurídica de un ente complejo y la adquisición del nuevo estatuto jurídico que le es propio puede hacerse depender de la inscripción sin que ello pueda objetarse desde el punto de vista constitucional (arts. 22.3 y 16 CE). No se desconoce, sin embargo, la existencia de opiniones doctrinales que se han pronunciado en sentido contrario o, al menos, disconforme con la tesis aquí mantenida. Tratando de simplificar la viscosa polémica que se ha generado al respecto cabría discernir dos grandes orientaciones críticas, que se fundan, respectivamente, en la normativa constitucional y en la consideración institucional. Obviamente, desde la perspectiva registral con que hemos enfocado este trabajo, aquí sólo nos interesa la crítica constitucional, pues la crítica institucional se funda en razones metajurídicas o en concepciones filosófi-

cas acerca de cuál debe ser el sistema de reconocimiento de los grupos sociales o religiosos.

La crítica constitucional puede compendiarse en la siguiente ecuación: teniendo en cuenta que las entidades religiosas gozan de naturaleza asociativa y que el artículo 22.3 del texto constitucional establece que la inscripción no es constitutiva (la inscripción se prevé «... a los solos efectos de publicidad»), ha de entenderse que no es conforme a la Constitución la exigencia establecida por el artículo 5.1 de la LOLR, y que, por consiguiente, no cabe concluir más que en el carácter declarativo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (37). El razonamiento descrito, formalmente impecable, no nos parece consistente desde el punto de vista sustantivo, puesto que las dos premisas en que se funda son de muy dudosa calidad. La primera premisa es que las Iglesias y sus entidades son entes de naturaleza asociativa. No vamos a entrar en el análisis crítico de esta premisa que nos llevaría muy lejos. En cualquier caso, lo que no puede discutirse es que, aun aceptando este planteamiento, por fuerza ha de admitirse que las Iglesias son asociaciones adornadas de innumerables especialidades, que podrían justificar un tratamiento diferenciado. En cualquier caso, es la segunda premisa la que especialmente nos interesa desactivar. No ocultamos ciertamente que a primera vista la dicción del artículo 22.3 de la CE inclina a concluir en la naturaleza no constitutiva de la inscripción. No obstante, este obstáculo puede superarse. Cuando la Constitución establece que la inscripción sólo se exige a fines de publicidad, en realidad lo que está diciendo es que la inscripción sólo se exige a fines de personalidad plena, conformadora del nuevo estatuto jurídico de la entidad de naturaleza religiosa. Como ha puesto de manifiesto J. A. Santamaría (38) en su comentario al precepto constitucional, «la personalidad jurídica en el mundo privado es una consecuencia de la publicidad registral y no se concibe sin ella». Y es que no puede escindirse el binomio personalidad/publicidad. «Sin inscripción –se ha dicho certeramente– no hay publicidad, y sin publicidad el derecho no deberá otorgar nunca la personalidad, sino, a lo más, un reconocimiento fáctico de un fenómeno asociativo en carnes» (39). Por lo demás, debe tenerse en cuenta la existencia de múltiples asociaciones –de interés particular (art. 35.2.º del CC), pero también protegidas por el artículo 22 de la CE–, cuyas leyes específicas establecen el carácter constitutivo de la inscripción. Particularmente ilustrativo es el caso de las sociedades anónimas y de las sociedades de responsabilidad limitada (v. art. 33 de la Ley de Sociedades de Capital), cuya inconstitucionalidad a nadie se le ha ocurrido plantear. Parece, pues, que se puede afirmar con cierta seguridad que el carácter constitutivo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas no puede ser objeto de censura constitucional.

(ii) El caso de las sociedades anónimas y las de responsabilidad limitada puede servirnos de orientación para esclarecer nuestro caso. La doctrina estima allí y nosotros postulamos aquí que la personalidad jurídica que surge con la inscripción es la personalidad jurídica compleja y completa de la entidad y la adquisición

(37) PELAYO OLMEDO, J. D., da cuenta de las tendencias doctrinales acerca de este tema, con una exhaustiva referencia bibliográfica (*Las Comunidades ideológicas y religiosas*, cit., pp. 320 y ss.).

(38) SANTAMARÍA, J. A., «Comentario al artículo 22», en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 435.

(39) DE LA MORENA, «El derecho de asociación en la Constitución ¿qué debe entenderse por inscripción registral a los solos efectos de la publicidad?», en *BDMI*, 84, 1984, p. 18.

de su estatuto jurídico pleno como sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada o entidad religiosa. Ello no obsta, sin embargo, para que antes de la inscripción se le reconozca un cierto grado de personificación –lo que se ha llamado la «personalidad básica»– cuyo contenido mínimo es el de poder actuar en el tráfico como grupo unificado. Esto es justamente lo que se establece en el ámbito societario (Paz-Ares) (40). Me parece que esta interpretación es la que subyace al ambiguo planteamiento de la STC 46/2001 y a la doctrina más actual (41).

Este mismo argumento es el que permite conciliar el artículo 5.1 LOLR con el artículo 16 CE. La razón es clara: el reconocimiento jurídico de los grupos religiosos que garantiza este precepto no exige la personalidad jurídica plena que surge de la inscripción, sino la personalidad jurídica básica, que les permite actuar unificadamente en el tráfico.

(iii) El carácter constitutivo de la inscripción ha de matizarse muy sustancialmente en relación con las entidades de la Iglesia Católica, cuyo régimen de personificación se halla notablemente especializado en el Acuerdo Jurídico. Dicha especialidad consiste en que gran parte de las entidades eclesiásticas tienen atribuida *ex lege* personalidad civil sin necesidad de registración alguna. Así sucede con la propia entidad mayor de la Iglesia Católica, cuya personalidad jurídica, si bien no se otorga *expressis verbis* en el texto, se halla presupuesta; con la Conferencia Episcopal (art. I.3 del AJ) y, por extensión, con todas las entidades institucionales; con las entidades territoriales –diócesis, parroquias, etc.– (art. I.2, 1.º del AJ), cuya creación canónica basta con comunicar a la Dirección General de Asuntos Religiosos; con las Ordenes, Congregaciones, Institutos de vida consagrada y sus casas y provincias que se hallasen erigidas en la fecha de suscripción del Acuerdo Jurídico (art. I. 4, 2.º del AJ), y con las asociaciones y fundaciones que asimismo se encontrasen en esa fecha constituidas (art. I.4, 3.º del AJ). No obstante, estos dos últimos grupos de entidades requerirán en el futuro de la inscripción para adquirir la personalidad jurídica (art. I.4 del AJ).

(iv) La posibilidad de las modificaciones constituye una previsión del Reglamento que viene a subsanar la omisión de la LOLR a través de una interpretación amplia del artículo 5.3 LOLR. El artículo 5.2 del RD 142/1981 regula las inscripciones modificativas, es decir, las que tienen por objeto alterar alguno de los datos que constan en la hoja registral de la entidad. El indicado precepto señala que «tales alteraciones serán inscritas o anotadas, en su caso, en el Registro por acuerdo del Director General de Asuntos Religiosos y producirán los oportunos efectos legales desde el momento de la anotación». Del tenor literal de su último inciso se deduce, sin margen alguno para la duda, que estos asientos de modificación tienen todos ellos naturaleza constitutiva, puesto que la eficacia jurídica de los actos en que se fundan está condicionada a su inscripción. A decir verdad, la norma no tiene fácil justificación e incluso puede ser ilegal. Nos explicamos: no tiene fácil justificación por la sencilla razón de que carece de sentido hacer constitutivas las inscripciones modificativas al menos en las relaciones internas; y en relación con terceros y en aquello que pueda serles relevante– lo oportuno no es hacer constitutiva la

(40) PAZ-ARES, C., «Comentario al artículo 1669», en Paz-Ares, C., Díez-Picazo, L., Berco-vitz, R., Salvador, P. (dirs.), *Comentarios del Código Civil*, II, Madrid 1991, pp. 1356-1357.

(41) *Vid.* como muestra ALENDA SALINAS, M., *El Registro de Entidades Religiosas...*, cit., pp. 103 y ss.

inscripción, sino dotar de inoponibilidad al acto entretanto no se inscriba [el tema conecta con la «publicidad material» del Registro a la que nos referimos, *infra* III.4.C)]. Pero la norma –y esto es más grave– seguramente es ilegal, desde el momento en que vulnera el principio de autonomía que el artículo 6.1 de la LOLR concede a todas las entidades inscritas. En efecto, dicho principio significa que las entidades religiosas «podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal». Por tanto, pueden modificar, de acuerdo con sus propias normas, sus reglas de funcionamiento, sus órganos representativos, revocar a sus representantes, etc. Es claro, por tanto, que condicionar la validez de estos actos de autonomía a la inscripción registral constituye una constraicción al derecho de autonomía que no puede admitirse sin expresa habilitación legal. Entendemos, pues, que el alcance del artículo 7.2 del RD 142/1981 debe ser reducido a los efectos propios del principio de legitimación [*v.* III.4.B)], y, en el reducido ámbito de la revocación de representantes, al principio de publicidad material [*v. infra* III.4.C)].

B. Legitimidad y salvaguardia de los tribunales

La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas genera, a nuestro modo de ver, una presunción de exactitud y validez de los hechos inscritos.

(i) El mencionado efecto es el que la doctrina registral acostumbra a denominar «principio de legitimación». No hay, ciertamente, un precepto específico destinado a consagrar este principio, aunque su reconocimiento se halla implícito en varias normas que lo presuponen (específicamente, en las que, según veremos un poco más adelante, establecen el principio de salvaguardia judicial de los asientos registrales). La presunción de exactitud y validez se justifica y se funda en los propios presupuestos de la inscripción. Los principios de titulación auténtica y de calificación permiten y demandan, en efecto, atribuirle esa especial eficacia probatoria a los asientos del registro. Los terceros han de pasar por las declaraciones que contengan los pronunciamientos registrales. Dicho de otra manera, los pronunciamientos del registro obligan, en relación al sujeto inscrito, a que todos –entes públicos y privados– tengan por ciertos los hechos y circunstancias publicados. Así, por ejemplo, la Administración no puede negarse a reconocer a las entidades inscritas los derechos que le reconoce la legislación (*v. gr.*, la autonomía, los beneficios fiscales, etc.). La presunción puede operar también en contra del sujeto inscrito: así, por ejemplo, si el domicilio que aparece consignado en el registro no se corresponde con el real, la entidad inscrita demandada no puede oponer una excepción de incompetencia territorial del Juez. Ha de advertirse, no obstante, que la presunción de exactitud y validez que genera la inscripción es una presunción simple o *iuris tantum*, de suerte que los terceros –en el caso anterior, la Administración o el demandante– pueden destruir con prueba suficiente la presunción legal. Esto es algo que no puede discutirse (*v.* art. 1251 del CC). Como es natural, la presunción dura mientras dure –esté vigente– el asiento; es decir, sólo desaparece cuando se practica una nueva inscripción que modifique o cancele el asiento anterior.

(ii) Esta última observación nos lleva directamente a examinar otro principio estrechamente vinculado con el de legitimación: el «principio de salvaguardia judicial». Su establecimiento se halla claramente consagrado en el artículo 5.3 de

la LOLR, a tenor del cual «la cancelación de los asientos relativos a una determinada entidad religiosa no podrá llevarse a cabo si no es a petición de sus representantes legales debidamente facultados o en cumplimiento de sentencia judicial firme». Del precepto transcrito se deriva que los asientos del registro, una vez practicados, devienen «intangibles», de modo que sustancialmente no pueden modificarse ni cancelarse si no es por voluntad del titular o por sentencia de los Tribunales. En definitiva, pues, los asientos no pueden ser alterados por el propio encargado del registro en vía administrativa. Una vez practicados, por así decirlo, escapan de su jurisdicción. La salvaguardia de los Tribunales, así entendida, constituye una garantía de primer orden para la estabilidad institucional de las entidades religiosas. Ni La LOLR ni el Reglamento del RER se refieren a las causas por las que se puede declarar la cancelación por sentencia judicial. Tomando como referencia el artículo 79 de la Ley Hipotecaria, se puede deducir, como causa de cancelación, la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción, entendiéndose por tal, la resolución administrativa estimando la solicitud, o cuando se declare su nulidad por falta de algunos requisitos esenciales (42). Entre estas causas podrían citarse las resoluciones judiciales de cancelación por modificación sustancial de fines, de tal forma que la entidad dejara de poder ser considerada como religiosa, o la retirada de la personalidad jurídica canónica por parte de la autoridad eclesiástica competente a un instituto de vida consagrada, o a una asociación o fundación, que es requisito previo y *sine qua non* de la adquisición de personalidad civil. Ciertamente podría plantearse el problema de que no sea el representante de la entidad, sino una autoridad superior suya quien inste la inscripción modificativa o cancelatoria. Es fácil imaginar la hipótesis en que un Obispo solicite la cancelación registral de una entidad asociativa de la Iglesia Católica que erigió canónicamente, mientras los dirigentes de la misma se oponen a la disolución o, por lo menos, insisten en continuar inscritos. En este caso, me parece que el principio de salvaguardia no autoriza otra conclusión, el encargado del Registro no puede atender las razones de la autoridad eclesiástica. A él no compete dirimir conflictos que no son de su orden. Habrá que esperar a ver qué deciden los Tribunales de Justicia.

Marginalmente, hay que observar que el principio de salvaguardia de los tribunales, en el tenor literal de las normas citadas, sólo se extiende a la cancelación de los asientos, pero no a su modificación o alteración, cuya previsión se halla contemplada en el artículo 5 del RD 142/1981. No obstante, resulta claro que también se extiende a las modificaciones, pues la *ratio* del artículo 5.3 de la LOLR y la propia inspiración garantista de la Ley se encaminan en esa dirección. Constituiría un «agujero negro» por el que podría vaciarse de sentido la protección otorgada. Con cierta generosidad, cabe incluso afirmar que las modificaciones se hallan contenidas en el artículo 5.2 de la LOLR, puesto que el precepto no se refiere a la cancelación de la entidad (de la inmatriculación), sino que abarca la cancelación de todos y cada uno de los asientos, de modo que la modificación, en la medida en que supone la cancelación parcial de un asiento y sus sustitución por otro se halla incluida.

(42) La analogía con la Ley Hipotecaria es sugerida por CAMARASA CARRILLO, J., *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 85.

C. Publicidad material

El examen de la eficacia sustantiva frente a terceros del Registro de Entidades Religiosas plantea graves dificultades. Algún autor ha afirmado que este Registro se halla dotado de los efectos típicos de la «publicidad material» (43). A nuestro juicio, sin embargo, ha de llegarse a una conclusión negativa en este punto, aunque quepa establecer alguna pequeña excepción, reconociendo en un ámbito muy recortado los efectos propios de la publicidad material. Como es sabido, en la doctrina registral, por publicidad material se entiende ese efecto característico que consiste en que el tercero de buena fe puede invocar el contenido del registro aunque no se corresponda con el contenido de la realidad, no pudiendo el titular excepcionar, mediante la correspondiente prueba, la inexactitud o falsedad de los pronunciamientos registrales. Este efecto, como a simple vista se advierte, tiene sentido en los registros que, como el mercantil o el hipotecario, tienen por objeto proteger la seguridad del tráfico. En cambio, en registros como el de entidades religiosas, cuya finalidad normativo-típica es muy distinta, carece de sentido reconocer esos efectos de protección de la apariencia. Tal vez, y lo decimos con graves dudas, pueda admitirse ese efecto de publicidad material única y exclusivamente en relación a los representantes de la entidad religiosa inscrita que hayan accedido al Registro. Según hemos tenido ya ocasión de señalar, el artículo 3.2.e) del RD 142/1981 prevé la inscripción, con carácter potestativo dentro de la inmatriculación de «las personas que ostentan la representación legal de la entidad». Imaginemos que se inscribe como tal a Ticio y que más tarde resulta revocado, sin que dicha revocación acceda al registro; e imaginemos también que un tercero, confiando en el pronunciamiento registral, desconociendo que ha sido revocado, contrata con Ticio. ¿Queda en ese caso vinculada la entidad religiosa? Parece que en principio ha de darse una respuesta afirmativa, y no tanto porque el citado precepto, *in fine*, señale que la «correspondiente certificación registral será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad» de representante, sino más bien por el hecho de que el artículo 10 de la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1984, al regular esta certificación, establece que en ella «se indicará expresamente que con posterioridad a esa fecha (se refiere a la fecha de su expedición) no se ha recibido en el Registro ninguna comunicación ulterior que modifique la representación de la entidad», precisión ésta que pone de manifiesto que el solicitante de la certificación puede confiar plenamente en lo que dice. En realidad, el hecho de que en este estrecho ámbito admitamos la publicidad material del Registro de Entidades Religiosas no contradice su finalidad, puesto que la consignación registral de las relaciones de representación sólo puede explicarse en función de la protección del tráfico (¿qué otro sentido puede tener?). Por lo demás, el resultado al que llegamos encaja perfectamente con los principios generales que gobiernan nuestro sistema de derecho privado en esta materia, a tenor de los cuales quien crea o permite que permanezca una apariencia que no se corresponde con la realidad ha de pechar con sus consecuencias.

(43) OLMOS ORTEGA, M.^a E., «El Registro de Entidades Religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, 45, 1988, p. 104.

D. Publicidad formal

Los artículos 5.1 de la LOLR y 1 del RD 142/1981 establecen que el Registro de Entidades Religiosas es un «registro público», de modo que puede ser consultado por terceros que «tengan interés en conocer su contenido» (art. 1 de la OM de 11 de mayo de 1984, sobre publicidad del Registro de Entidades Religiosas). El régimen de la publicidad formal, relativamente sencillo, puede asumirse en los siguientes puntos:

(i) En cuanto a la «legitimación para solicitar la publicidad formal», el artículo 1 de la OM de 11 de mayo de 1984 parece subordinar la legitimación a la acreditación de un interés legítimo (en este sentido cabría equiparar la norma al art. 221 de la LH). No obstante, a poco que se examine el indicado precepto, pronto se despejan las dudas, en el sentido de que no es necesaria la concurrencia de un interés externamente conocido. El interés –dice el art. 1 de la OM de 11 de mayo de 1984 *in fine*– «se presume por el solo hecho de la presentación de la solicitud». El argumento definitivo nos lo proporciona el artículo 3 de la citada Orden Ministerial, que al establecer una excepción a la norma general –«Como excepción a lo dispuesto en los artículos anteriores, para dar publicidad a asientos cancelados en cumplimiento de sentencia judicial firme, es preciso que el peticionario alegue un interés cualificado, que habrá de justificar suficientemente»– está confirmando la regla general de libre acceso a la información registral. Contra la denegación de publicidad, como es natural, cabe el correspondiente recurso administrativo y luego el contencioso ante los Tribunales (*v.* art. 4 de la OM de 8 de mayo de 1984).

(ii) En lo que hace al «ámbito de la publicidad formal» ha de señalarse que ésta se refiere, obviamente, al contenido del Registro. A tenor de lo establecido en el artículo 7.II de la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1984, éste se extiende también a su protocolo anejo, de modo que, en principio, éste también está a libre disposición del público. No obstante, la indicada norma establece una restricción, en el sentido de que cierra la posibilidad de informar acerca de los «informes reservados unidos al expediente».

(iii) Por lo que atañe a los «medios de hacer efectiva la publicidad formal», la normativa vigente sólo contempla tanto la certificación como la nota informativa (art. 5 de la OM de 11 de mayo de 1984). La certificación es un traslado, bajo la fe del encargado de la publicidad formal del contenido del Registro. Son, pues, documentos públicos (art. 1220 del CC); pero, además son el único medio que acredita fehacientemente el contenido registral. La nota informativa o nota simple, cuya eficacia jurídica no es definida por la normativa del derecho eclesiástico y que, por consiguiente, ha de inferirse de las reglas generales del derecho registral, constituye un traslado sin garantía, sin fe del que la expide, del contenido del Registro. Tiene, pues, un simple valor informativo, pero no acreditativo. No es documento público. Dicho esto, no se puede afirmar que los datos que obran en el Registro no puedan probarse de otra manera. En este sentido es elocuente el artículo 3.2.c) del RD 142/1981, *in fine*, cuando señala, en relación a los representantes de las entidades religiosas, que «la correspondiente certificación registral será “prueba suficiente” (obsérvese que no se dice necesaria y única) para acreditar dicha cualidad».

5. PERSPECTIVAS DE REFORMA DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Hemos dejado constancia de los numerosos problemas que suscita el procedimiento de inscripción en el RER, cuya reforma se insta desde las más diversas instancias. Al día de hoy, han sido objeto de estudio varios proyectos de Real Decreto para la reforma del Reglamento del RER, que, sin embargo, no han llegado a término por lo que sigue vigente el RD 142/1981.

Los diversos proyectos se presentaron en los años 1997, 1999, 2003, y 2004 (44). En el año 2008 se anunció en los medios de comunicación una reforma de la LOLR que podría implicar asimismo una modificación del RER, cuyo contenido desconocemos, pues no fue difundida de manera oficial por el Ministerio de Justicia y fue una iniciativa que tampoco cuajó.

Como se explica en la exposición de motivos, prácticamente idéntica en todas las propuestas, la finalidad principal del nuevo Reglamento será la de refundir en un único texto las normas actualmente dispersas que regulan el funcionamiento del RER, subsanar las carencias detectadas y completarla mediante la introducción de normas adecuadas, basadas en la experiencia, y en las aportaciones de la jurisprudencia en los años transcurridos desde la promulgación del RD 142/1981.

Las líneas principales de la reforma se articulan en torno a los temas que destacamos a continuación:

1.º Desde el punto de vista de los sujetos potencialmente inscribibles, se amplía el elenco de entidades con la finalidad de que el RER recoja más fielmente la realidad social española. En consecuencia y a título de ejemplo, se contemplan las circunscripciones territoriales de las entidades mayores; los entes institucionales propios de la estructura orgánica de las entidades mayores con acuerdo y entre éstos los cabildos catedralicios; las comunidades locales de una iglesia o confesión inscrita; los seminarios y noviciados; centros de estudios eclesiásticos o religiosos; etc. Con ello, nos parece, se facilita la inscripción de entes que hasta entonces no había podido hacerlo sin forzar su naturaleza, como dijimos antes respecto a los seminarios. También se evita la inscripción como lugares de culto de comunidades locales pertenecientes a iglesias que carecen de estructura territorial (Iglesia de Filadelfia, la fe *Behaí*, entre otras). Otra novedad es que se extiende la posibilidad de inscribir fundaciones que no fueran las católicas, siempre que tuvieran fines religiosos (sin embargo el proyecto de 2004 no las incluye).

2.º La relación nominal de los representantes legales no sería potestativa como hasta ahora, sino obligatoria, lo cual nos parece acertado desde el punto de vista de la seguridad del tráfico jurídico por las razones antes expuestas. También se incorpora el mecanismo del silencio administrativo, que se considera positivo en caso de que la Administración, transcurridos seis meses dese la presentación de la solicitud no dictare resolución alguna. Este plazo se reduce a tres meses, en el

(44) Sobre las propuestas de reforma, *vid.*, MANTECÓN SANCHO, J., «Confesiones religiosas y Registro», *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid 1999, pp. 79-139; HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de entidades religiosas...*, cit., pp. 299-324, y LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, S., «La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004», *RGDCDEE*, 19, 2009.

supuesto de anotaciones y modificaciones. Por otra parte, se plantea la exigencia de un certificado negativo que acredite que la entidad solicitante no está inscrita en otro registro público estatal o autonómico, para evitar una duplicidad, que exigiría cancelar la primera inscripción.

3.º Una cuestión que ha estado muy presente en los diferentes proyectos es la posibilidad de ampliar los modos de proceder a la cancelación mediante la revisión de oficio por aplicación de la teoría general de revisión de los actos en vía administrativa. Se introduce también el concepto de caducidad registral transcurrido un determinado plazo. Se trata de un nuevo mecanismo jurídico, que tiene por objeto evitar la existencia de asientos correspondientes a entidades extintas o desaparecidas, que no hubieran sido canceladas por sentencia firme, ni a solicitud de sus representantes. La renovación de los asientos se produciría siempre a instancia de parte, debiendo aportar la documentación requerida para la continuidad del asiento. No está claro en el proyecto de 1999, el deslinde entre los efectos de la cancelación de asientos por revisión de oficio y la caducidad. En efecto, la cancelación de asientos conlleva la pérdida de la personalidad jurídica civil de la entidad afectada. Sin embargo, del texto de la Disposición Adicional segunda no parece deducirse la misma conclusión pues únicamente prevé que, en caso de cancelación –y también de caducidad–, los asientos no gozarán de publicidad y se trasladarán a la Sección Histórica. En textos posteriores desaparece la cancelación mediante la revisión de oficio y se regula la caducidad de la publicidad de aquellos asientos registrales cuyos representantes no respondieran al requerimiento de la Administración de actualizar sus datos, sin que ello afecte a la personalidad jurídica de la entidad. Finalmente, la propuesta de 2004 elimina la referencia a la caducidad de las certificaciones.

Hasta el momento no se ha encontrado una solución adecuada a las discordancias existentes entre los asientos registrales y la realidad de las entidades, pues es un hecho constatable que las entidades no son diligentes a la hora de cancelar una inscripción o simplemente de anotar modificaciones introducidas en los datos registrables. La revisión de oficio de los asientos registrales no tiene precedentes; los registros jurídicos están bajo la salvaguarda de los tribunales.

El «expurgo» del RER, sacando de él a entidades que no cumplan los requisitos establecidos, introduce una institución en una norma de reglamentaria que no está prevista en la LOLR, que ha dispuesto únicamente la cancelación, bien a instancia de parte, bien en cumplimiento de sentencia firme y, por ello carece de la cobertura legal suficiente. Por otra parte, no parece adecuado desde el punto de vista de la seguridad jurídica, someter a las entidades a una constante revisión que puede perjudicar los derechos adquiridos por ellas. Esta alternativa carece de apoyo legal y abre una vía que puede perjudicar los derechos adquiridos por las entidades inscritas y, sobre todo, implicaría una mayor intervención de los poderes públicos en la vida de las comunidades religiosas, en detrimento de su autonomía.

La inadecuación entre la realidad registral y material ha sido puesta de relieve por R. García García con el objeto de practicar un control «a posteriori», entendido éste como un control de la actividad real que desempeñan los grupos religiosos después de la inscripción. A tal efecto, propone que se pueda solicitar el depósito anual de una documentación exhaustiva: memoria de actividades; memoria económica; relación de representantes; relación de ministros de culto con indicación de los procedimientos judiciales en que, en su caso, se hubieran visto inmersos; rela-

ción de trabajadores contratados por la confesión; relación de lugares de culto; mensajes doctrinales o de culto llevados a cabo de forma específica durante el año; procedimientos judiciales en los que hubiera participado la confesión religiosa; y, cualquier otra circunstancia que se quiera poner de manifiesto por parte de los interesados. Ante cualquier anomalía que se detectase en la documentación anual, los encargados del registro podrían acudir al Ministerio Fiscal para que ejerciera las potestades que le incumben (45).

Es evidente que esta información exhaustiva tiene la virtualidad de darnos una idea muy detallada y actualizada sobre la realidad de las confesiones y podría ser conveniente sobre todo para superar las tensiones jurídicas creadas al amparo de «nuevos movimientos religiosos», cuyo conocimiento es muchas veces escaso o inexistente. Pero se le pueden poner serias objeciones en cuanto a las complicaciones burocráticas que entrañan tanto para la Administración como para los propios grupos religiosos. Además, puede consolidar prácticas excesivamente rigurosas que cristalicen en un control restrictivo de diferentes aspectos dogmáticos, estructurales, etc., que inciden en el libre desenvolvimiento de los grupos y en su legítima autonomía, en detrimento de la primacía del respeto al derecho de libertad religiosa.

4.º Como principal novedad se incorpora un concepto de confesión religiosa a efectos registrales: «Todo grupo social estable que posea un sistema de creencias religiosas, prácticas morales, culturales o rituales propias, y que esté dotado de una organización autónoma e independiente de cualquier otra» (art. 3 del Proyecto de 23 de diciembre de 2003). En el proyecto de 23 de noviembre de 2004, añade a este concepto la particularidad de que el grupo posea un sistema de creencias, prácticas, etc. «completo» y «sea capaz de satisfacer por sí mismo sus fines religiosos» (art. 3) (46).

5.º Entre los requisitos exigibles a las entidades peticionarias contemplados en los diferentes proyectos figuran la acreditación de la fecha de inicio de las actividades, el ámbito de actuación, los lugares de culto, el número de miembros u otros que permitan constatar la finalidad religiosa. Estos requisitos no encuentran fundamento en la LOLR –como hemos observado antes– y dejan un amplio margen de discrecionalidad a los órganos administrativos encargados de valorarlos. Ciertamente estos datos son verificables empíricamente, pero su precisión suscita innumerables dudas: ¿qué número mínimo de fieles o miembros se consideran suficientes? ¿durante cuántos años debiera haber desarrollado la entidad una actividad religiosa para comprobar la implantación en España? ¿qué se entiende por creencias propias y completas? El concepto de «notorio arraigo» en España, vincu-

(45) Cfr. GARCÍA GARCÍA, R., «La necesaria reforma del Registro de Entidades Religiosas», en Martín M.ª del M. (ed.), *Entidades eclesíásticas y Derecho de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 9-11 de noviembre de 2005)*, Comares, Granada, 2006, pp. 455 y ss.

(46) La Ley 16/2001, de 22 de junio, de Libertad Religiosa de Portugal, ofrece un concepto de iglesias y comunidades religiosas en el que se destaca el aspecto de la organización: «As igrejas e as comunhadas religiosas são comunidades sociais organizadas e duradouras em que os crentes podem realizar todos os fins religiosos que lhes são propostos pela respectiva confissão» (art. 20); y, considera, con independencia de los propuesto por la confesión: «a) Fins religiosos, os exercício do culto e dos ritos, de assistência religiosa, de formação dos ministros do culto, de missão e difusão da confissão professada e de ensino da religião; b) Fins diversos dos religiosos, entre outros, os de assistência e de beneficência, de educação e de cultura, além dos comerciais e de lucro» (art. 21.1).

lado al ámbito y número de creyentes, a efectos de que se evalúe que las confesiones religiosas puedan firmar acuerdos con el Estado (art. 7 LOLR), ha sido un concepto polémico en su valoración que no es clarificador a nuestros fines pues las consecuencias de tal reconocimiento van más allá de lo que supone la mera inscripción de una entidad en el RER. Con independencia de que una futura reforma de la LOLR, precise las condiciones legales exigidas para el acceso de los grupos al RER y defina las potestades administrativas, algunos de los requisitos de inscripción que se prevean serán siempre de difícil concreción cuando llegue el momento de ponerlos en práctica. La valoración del cumplimiento o no de esos requisitos que corresponde realizar a los órganos administrativos admiten distintas interpretaciones y conlleva una fuerte carga subjetiva, lo que se traduce en un factor de incertidumbre para las confesiones en cuanto al resultado del reconocimiento. El TC, en la tantas veces citada sentencia 46/2001, se inclina por un concepto amplio y flexible de religión, ateniéndose a la interpretación que del artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político ha hecho el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que «protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia» añadiendo que el citado artículo 18 «no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales» (FJ 4).

Estamos de acuerdo en que, en las coordenadas de nuestro actual sistema jurídico, el RER es un instrumento para garantizar la libertad religiosa y no puede ser utilizado como un mecanismo de control de la legitimidad de las creencias. En este sentido, el TEDH señala que, según su jurisprudencia, «el derecho a la libertad de religión garantizado por el Convenio excluye toda discrecionalidad por parte del Estado para determinar si las creencias religiosas o los medios empleados para expresar tales creencias son legítimos» (STEDH de 5 de octubre de 2006, en el asunto de la «Delegación de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia»). Pero, insistimos, el RER está destinado a entes religiosos (sólo a éstos debe acoger) y no es tarea fácil determinar el mínimo común denominador de elementos exigibles que comprenda a todas las religiones. La reforma del RER debe aspirar a encontrar un equilibrio entre un concepto de confesión religiosa que sea lo suficientemente amplio para acoger las múltiples manifestaciones de lo religioso y que, al propio tiempo, proporcione un criterio riguroso que redunde en una menor discrecionalidad administrativa y que evite la posibilidad de que el Estado proteja actividades fraudulentas. Creemos que los proyectos estudiados hasta ahora utilizan, en ocasiones, elementos poco sensibles con la fenomenología religiosa que tengan en cuenta las manifestaciones divergentes de nuevos movimientos religiosos respecto de los contenidos comunes de las religiones tradicional y, en este sentido, pueden ser utilizados con carácter restrictivo respecto a expresiones religiosas nacidas en entornos culturales distintos, lo que iría en contra de la fuerza expansiva de los derechos fundamentales y la correlativa restricción de sus límites. En esta línea, la exigencia de que el grupo posea «un sistema de creencias religiosas, prácticas morales, culturales o rituales propias y completas» puede interpretarse en el sentido de que las creencias deban ser autónomas y diferenciadas de cualquier otra, lo que excluiría algunos grupos institucionalizados que pueden tener creencias afines a otros sin perder su identidad, lo cual es frecuente entre las que provienen de una misma iglesia matriz. En relación a las «manifestaciones del culto», su importancia

disminuye en algunas o incluso desaparece en las religiones no teístas, en sentido estricto, como sucede en el budismo; y, la distinción entre «ministros de culto o dirigentes religiosos y fieles», se diluye en algunas religiones orientales y en grupos surgidos de la Reforma (47).

En última instancia debe tenerse presente que especificar unos criterios, que han de ser los mínimos para reconocer la naturaleza religiosa del ente, tiene como objetivo permitir su acceso al *status* favorable previsto en el ordenamiento y, en este sentido, no estaría de más que el nuevo Reglamento del RER definiera qué se entiende por fines religiosos a efectos de garantizar a las entidades una mínima seguridad jurídica. Así lo hacen los artículo 21 de la Ley portuguesa 16/2001, de 22 de junio, de Libertad Religiosa, el Proyecto de Ley italiano (Ley 222); y el artículo 4 de los últimos proyectos de Reglamento del RER conocidos en España. En cualquier caso no podemos disipar las dudas. Hemos de ser muy cautelosos con las expectativas que se puedan crear en torno a una nueva regulación, pues a fin de cuentas la mayoría de los requisitos seguirán siendo conceptos jurídicos indeterminados de difícil precisión, por lo que su concreción nos llevaría al punto de partida: la indeterminación y subjetividad que rodea la materia de lo que deber ser considerado como religioso. Las creencias de algunos grupos, harán siempre difícil la tarea de distinguir entre religión, psicología, magia, espiritualismo, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDANONDO, I., «El Registro de Entidades Religiosas (algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)», *Anuario de Derecho Eclesiástico Estado*, VII, 1991, pp. 13-47.
- «Noción de confesión religiosa. Los órganos de control del Estado: el Registro de Entidades Religiosas y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa», *www.iustel.com* (materiales para el estudio de Derecho: Derecho Eclesiástico del Estado, 2010).
- ALENSA SALINAS, M., *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009.
- CAMARASA CARRILLO, J., *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- CATALÁ RUBIO, S., *El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas*, Cuenca, 2004.
- DE LA MORENA, «El derecho de asociación en la Constitución. ¿qué debe entenderse por inscripción registral a los solos efectos de publicidad?», en *BDMI*, 84, 1984.
- DE PRADA, J. M., «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», *Anuario de Derecho Civil*, 1981.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Reflexiones en torno a la función del Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de la Scientology)», *Laicidad y Libertades*, 7, 2007, pp. 389-403.

(47) MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa...*, cit., pp. 154-156.

- GARCÍA GARCÍA, R., «La necesaria reforma del Registro de Entidades Religiosas», en Martín M.^a del M. (ed.), *Entidades eclesiásticas y Derecho de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 9-11 de noviembre de 2005)*, Comares, Granada, 2006, pp. 443-460.
- GARCIMARTÍN MONTERO, C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos*, Cedecs, Barcelona, 2000.
- «Cuestiones registrales relativas a las asociaciones canónicas», en Blanco, M., Castillo, B., Fuentes J. A., y Sánchez-Las Heras, M. (coords.), *Escritos de Derecho Eclesiástico y Derecho Canónico en honor del Profesor Juan Fornés*, Comares, Granada, 2010, pp. 449-462.
- HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades Religiosas. Estudio global y sistemático*, Eunsa, Pamplona, 2012.
- LOMBARDÍA, P., «La personalidad de los entes eclesiásticos», en Giménez y Martínez de Carvajal, J., y Corral, C. (eds.), *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Ediciones Rioduero, Madrid, 1980, pp. 101-127.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., «Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las entidades religiosas católicas», *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al Profesor Maldonado*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983, pp. 335-365.
- «Confesiones y entidades religiosas», *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 6.^a edición, Eunsa, Pamplona 2007, pp. 179-206.
- LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., *El control estatal de las entidades religiosas a través de los registros. Estudio histórico-jurídico*, Universidad de Jaén, Jaén, 2003.
- «La naturaleza confesional de la entidad solicitante como criterio para denegar la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Comentario a la sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2004», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 6, 2004.
- «La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009.
- LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A., y TIRAPU MARTÍNEZ, D., «La Cienciología en España: el camino hasta la personalidad jurídica», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16, 2008.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989.
- *Derecho de la Libertad de Conciencia*, II, Civitas, Madrid, 2003.
- MANTECÓN SANCHO, J., «Confesiones religiosas y Registro», *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, pp. 79-139.
- Martín, M.^a M. (ed.), *Entidades Eclesiásticas y Derecho de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 9-11 de noviembre de 2005)*, Comares, Granada, 2006.
- MARTÍNEZ GIJÓN, J., «Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro», en *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 369-418.
- Morán, G., (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho Comparado*, Universidade da Coruña, A Coruña, 2003, pp. 119-138.

- MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1990, p. 156.
- *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- «El reconocimiento estatal de las confesiones. El Registro de Entidades Religiosas», en Álvarez-Cortina, A. C., y Rodríguez Blanco, M. (coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa* (Comentarios a su articulado), Comares, Granada, 2006, pp. 144-175.
- «Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16, 2008.
- MÜCKL, S., «Grundlagen des Staatskirchenrechts», en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VII, pp. 711-789.
- OLMOS ORTEGA, M.^a E., «El Registro de Entidades Religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, 45, 1988, pp. 97-121.
- PALOMINO LOZANO, R., *Religión y Derecho Comparado*, Iustel, Madrid, 2006.
- PAZ-ARES, C., «La reforma del Registro Mercantil», *BIMJ*, 1990.
- «Comentario al artículo 1669», en Paz-Ares, C., Díez-Picazo, L., Bercovitz, R., y Salvador, P. (dirs.), *Comentarios del Código Civil*, II, Madrid, 1991.
- PELAYO, D., *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007.
- POLO SABAU, J. R., *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas en el Derecho Constitucional español*, Universidad de Málaga, Málaga, 2008.
- «Confesiones religiosas y libertad de asociación (a propósito de la STC 46/2001 de 15 de febrero)», en Morán, G. (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho Comparado*, Universidade A Coruña, La Coruña, 2003, pp. 119-138.
- PRIETO SANCHÍS, L., «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho Español», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 4, 1988, pp. 433-462.
- RODRÍGUEZ BLANCO, M., «Libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la STC 46/2001)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58, 2003, pp. 337-354.
- «El Registro de Entidades Religiosas en la doctrina española», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 24, 2008, pp. 839-864.
- SANDBERG, R., «Defining religion: towards and interdisciplinary approach», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 17, 2008.
- SANTAMARÍA, J. A., «Comentario al artículo 22», en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.
- SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2000.
- VEGA GUTIÉRREZ, A. M.^a, «El registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 19, 2002.