

# EL GRUPO RELIGIOSO: UNA MANIFESTACION DEL DERECHO DE ASOCIACION

ROCIO DOMINGUEZ BARTOLOME  
Universidad de Cádiz

## SUMARIO

1. *El fenómeno asociativo en el ámbito religioso.*—2. *El asociacionismo religioso desde la óptica jurídica.*—2.1. Justificación de su tratamiento legal.—2.2. Principios en los que se asienta la regulación actual.—2.3. Límites al derecho de asociación religiosa.—3. *Tipología de entes religiosos.* 3.1. La confesión como asociación religiosa por excelencia.—3.1.1. *Status* jurídicos legalmente previstos.—A) Confesión no inscrita.—B) Confesión inscrita.—C) Confesión con acuerdo.—3.2. Otros grupos cuyo elemento aglutinador está en función del hecho religioso.

## 1. EL FENÓMENO ASOCIATIVO EN EL ÁMBITO RELIGIOSO

La vida asociativa en cuanto fenómeno sociológico racionalizado ha existido siempre; los grupos han sido anteriores al propio Estado, aunque en ocasiones éste no llegara a reconocerlos<sup>1</sup>. La complejidad de la realidad asociativa no estriba en el hecho de la convivencia dentro de un abundante número de grupos organizados, que responden a la más diversa configuración jurídica, sino en lograr que la múltiple gama de organizaciones que, de forma más o menos espontánea, genera la naturaleza social del hombre se adecúe al esquema racionalmente preestablecido y al legalmente impuesto.

En el ámbito religioso, y sobre todo en España, el hecho de la existencia de grupos y su encuadre en los esquemas sociales conocidos jurídicamente, tiene especial interés, a mi modo de ver, por dos razones fun-

<sup>1</sup> Vid. LÓPEZ-NIETO, F., *Manual de Asociaciones*, Madrid 1987, pág. 18.

damentales: la primera, el protagonismo hegemónico, y casi en posición de monopolio, que la Iglesia Católica ha tenido en nuestro país durante, prácticamente, toda su historia; y la segunda, el específico tratamiento legal que se realiza de los grupos religiosos, haciéndolos objeto de un Derecho especial fuera del marco legal contemplado en el artículo 22 de la Constitución y normas que lo desarrollan.

Esas dos razones que evidencian inexperiencia, por ausencia —real o aparente— en la vida social de grupos religiosos diversos al católico, y especificidad de trato legislativo, tienen como consecuencia al abordar el estudio de esta materia una dificultad añadida, que otros sectores de la vida social no plantean. Dificultad que ha llevado a investigadores de la importancia de LOMBARDÍA a manifestarse respecto del reto que supone para el estudioso del Derecho eclesiástico español profundizar en el contenido jurídico técnico del concepto de confesión religiosa, dentro de los diferentes grupos que acoge la Constitución y que son manifestaciones del pluralismo en el Estado democrático de Derecho<sup>2</sup>.

Respecto a las razones de índole general que —entiendo— inciden en el fenómeno asociativo religioso, debo destacar como premisa, que hoy día es tan natural al hombre vivir integrado en sociedades o comunidades que a casi nadie preocupa ni interesa cómo y porqué se llega a esta situación. El discurso relativo a la dinámica hombre-sociedad, que partiendo en la Edad moderna de individuo aislado trató de justificar de una y mil formas la aparición del Estado, evolucionó, ante las exigencias de lo que se llamó la «cuestión social» de finales del siglo XIX —que tras el reconocimiento de los sindicatos obreros supuso la primera quiebra importante del Estado liberal y de la teoría que lo sustentaba— y la aparición del institucionalismo —como teoría que reconoce que las relaciones de convivencia no se pueden dar exclusivamente entre los individuos y el Estado—, hacia la creación de una conciencia pública respecto a la natural existencia de las llamadas «asociaciones intermedias». Hoy la problemática en torno a esta cuestión se ha trasladado; las preocupaciones del investigador no consisten en desentrañar el porqué de la sociedad, sino cuál es su posición en el Estado social, si responde adecuadamente el Estado contemporáneo en su tratamiento real de los grupos sociales a la exigencia de democracia participativa y, si la regulación legal que se hace del fenómeno asociativo denota un interés del Estado por el fomento y promoción de los grupos sociales como colaboradores en la consecución del bien común, respetando la exigencia de igualdad.

Sin embargo, y no olvidando las inquietudes de la doctrina en general, creemos que resulta de interés recordar, siquiera sea de forma superficial, los factores que llevan al hombre a asociarse, a crear sociedades que

---

<sup>2</sup> Vid. LOMBARDÍA, P., «Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos», en *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, dirigida por J. G. M. de CARVAJAL y C. CORRAL, Madrid 1980, pág. 102.

tienen por objeto facilitar la vida del individuo en sus diversas facetas, y en concreto, desde la perspectiva religiosa en la que esta tendencia se ve potenciada, ya que no responde exclusivamente a una necesidad material, sino que se trata más bien de una exigencia de la faceta espiritual del ser humano.

Naturalmente, en relación a lo anterior, nadie ignora que el hombre es un ser social por naturaleza y que «la verdadera naturaleza de los hombres sólo se actualizará en su constitución social, aunque ello suponga, de alguna manera, su desnaturalización»<sup>3</sup>. De ahí que la realidad de las organizaciones humanas sea un *prius* en el tiempo respecto de la teorización política, jurídica y filosófica en torno a dicho fenómeno.

Indiscutiblemente el hombre siente necesidad de vivir en sociedad. Esta necesidad innata llevó ya a Aristóteles a manifestar que «el hombre es por naturaleza un animal social», fórmula que ha venido siendo una constante con variaciones en el tratamiento filosófico del hombre y la sociedad. El estar en contacto con semejantes satisface en el individuo una serie de necesidades, que podríamos llamar físicas, como ver a otros hombres y hablarles, la de ser amado y apreciado, incluso la de realizar manifestaciones de bondad desinteresada.

Junto a esa necesidad en sentido amplio ya mencionada, y que se encuentra en el origen de la sociabilidad, hay que añadir la necesidad de sociedades organizadas<sup>4</sup> que responde a una exigencia de mayor utilidad y eficacia del grupo social que a la simple tendencia natural a la socialidad. El hombre, para satisfacer necesidades que no puede por sí mismo, se asocia a otros hombres y genera una sociedad. Conforme crece el desarrollo humano, aumentan las necesidades humanas y se multiplica la formación de sociedades voluntarias y conscientes de diverso signo: profesionales, militares, religiosas, políticas, de recreo, culturales, etc.

Hoy día el proceso de socialización del hombre, así entendido, se ha desbordado, y lo que venía siendo el cauce natural de explicitación de la actividad humana en este sentido, se ha convertido en un deber del ciudadano respecto del Estado, ya que a través de dicho proceso se facilita a éste la tarea de satisfacer las necesidades sociales existentes y se posibilita, al mismo tiempo, que el Estado se adelante al descubrimiento de otras nuevas, de los que la asociación de individuos es uno de los primeros síntomas para su atención.

<sup>3</sup> Cfr. CALVO CORBELLA, J. C., «Revisión teórica de los fundamentos asociativos de la Constitución de Estado. Referencia a su actualización en la idea de partido político. Revisión histórico-teórica», en *Los derechos fundamentales y libertades públicas* I, vol. II, Madrid 1992 pág. 1664.

<sup>4</sup> «Tener necesidad de sociedad no es lo mismo que tener necesidad de la sociedad. Tener necesidad de sociedad significa, simplemente, necesitar que haya gente alrededor de uno, necesitar estar en contacto con otros seres humanos. Significa necesidad de compañía. En cambio, cuando hablamos de la sociedad nos referimos a un organismo, a la sociedad organizada.» Cfr. LECLERCQ, P., *El Derecho y la Sociedad. Sus fundamentos*, Barcelona 1965, pág. 159.

También hay que tener presentes las consecuencias que la pluralidad, como cualidad innata en toda sociedad, genera respecto del fenómeno asociativo. Entiendo que en la misma medida que el proceso de socialización genera una diversidad de grupos, asociaciones, sociedades, etc., que responden a la fragmentación de la vida humana en cuanto a sus necesidades, esa variada gama de agrupaciones sociales, originada en función de distintas finalidades, se encuentra, asimismo, diversificada en atención al hecho de que la sociedad es plural<sup>5</sup>. La pluralidad de actitudes y opciones tendrá como resultado en el ámbito asociativo la aparición de multitud de asociaciones, que aun teniendo el mismo objeto, funcionamiento y esquema organizativo, responderá a improntas y orientaciones diferentes.

Indiscutiblemente el poder ejercer un asociacionismo tipificado por el pluralismo es propio de culturas en las que impera la libertad como valor y principio. Todo lo que no fuera esto sería, en alguna medida, manifestación de totalitarismo.

En sentido jurídico la asociación es el resultado del derecho de asociación, que se caracteriza, como hemos visto, por ser un derecho innato a todo hombre e indefinido en la medida en que lo son los fines a los cuales, mediante la constitución de sociedades, se trata de dar satisfacción<sup>6</sup>. Podemos decir que al ser un derecho inherente a la condición humana estamos ante la categoría jurídica de un derecho fundamental, en tanto en cuanto aparece garantizado por la mayoría de las Constituciones.

La dinámica del derecho de asociación y lo que representa para la persona<sup>7</sup> se ve potenciada por la idea democrática de corresponsabilidad y participación de los grupos sociales reales, junto a los poderes públicos en la gestión del bien común. La creciente importancia de las organizaciones sociales bajo los postulados del sistema de democracia participativa, lleva ínsito un proceso de traslación a las mismas de los derechos predicados para los individuos en las democracias liberales.

Si tenemos en cuenta que en la esencia del Estado social de Derecho está la función promocional, que tiende a facilitar las vías para el ejercicio efectivo de las libertades en un clima de igualdad, no cabe duda que el asociacionismo facilita la identificación de los derechos sociales que habrán de ser atendidos por el Estado para lograr, así, la consecución

---

<sup>5</sup> Que la sociedad es plural es una obviedad que no merece analizarse. Ahora bien, si conocemos respecto a qué se produce tal pluralidad, apreciaremos cómo se ve afectado el proceso asociativo. Para ello seguiremos a HERVADA, J., quien señala que «allí donde cabe hacer la antigua distinción entre doxa (opinión) y aletheia (verdad) el pluralismo debe ceñirse a la opinión, a lo opinable». Cfr. «Pensamientos sobre sociedad plural y dimensión religiosa», en *Ius Canonicum*, vol. XIX, núm. 38, 1979, pág. 64.

<sup>6</sup> Vid. LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *El derecho de asociación*, Madrid 1983, pág. 14.

<sup>7</sup> De entre todos los derechos fundamentales no resultaría aventurado sostener que el de asociación destaca por ser el que en mayor intensidad facilita el desarrollo personal del hombre. Fue MESSNER, J., quien manifestó que «este derecho está fundado en la dependencia en que el pleno desarrollo de la naturaleza humana se encuentra respecto de la cooperación social». Cfr. *Ética social, política y económica*, Madrid 1967, pág. 513.

del bien común para todos —individuo, grupo social y Estado—, que es, en definitiva, de lo que se trata<sup>8</sup>. Es evidente, por tanto, que las organizaciones sociales no sólo son origen y motor del Estado social de Derecho, sino que son, además, su razón de ser y la medida de su utilidad.

Es cierto que el grupo social intermedio, en cualquiera de sus formas, es instrumento válido en manos del individuo para obtener más eficazmente respuesta a sus necesidades, y en manos del Estado para lograr de forma más efectiva satisfacer los requerimientos sociales. Pero no es menos cierto, que el Poder es receloso —y temeroso— respecto a la multiplicación del tejido asociativo. Por eso, y de forma sintética, pueden distinguirse dos sistemas derivados de la distinta actitud de aquél frente al derecho de asociación: el preventivo, que exige ciertas formalidades y garantías previas para el reconocimiento de la asociación y, el represivo, que no exige ninguna, pero, sin embargo, castiga las extralimitaciones amenazando con la suspensión o disolución<sup>9</sup>. Como señala GIL ROBLES, en todos los tiempos y en todas las latitudes una de las primeras preocupaciones de los poderes que se extralimitan es prohibir las asociaciones políticas o profesionales, constituidas con carácter libre, y reemplazarlas por creaciones artificiales que con el nombre de partido único o sindicato oficial es un signo de un régimen totalitario<sup>10</sup>.

Además de las razones apuntadas que partiendo del hombre inciden de forma indiscutible en su actividad asociativa general, existen, igualmente, móviles específicos ínsitos en el propio factor religioso que, en alguna medida, exigen al ser humano asociarse en orden a su vivencia religiosa.

Es consubstancial con la cuestión religiosa la existencia de sujetos tanto individuales como colectivos, y la mención y tratamiento legal de los derechos de unos y de otros a un mismo nivel. Entendemos que ello es así porque, lo queramos o no, la faceta religiosa del hombre ha trascendido a éste, convirtiéndose en una exigencia del grupo religioso, con independencia de su expreso reconocimiento estatal.

Muchos autores han puesto de relieve tanto el carácter social del fenómeno religioso, como sus formas sociales y sus estructuras comunitarias. La agrupación de hombres con fines religiosos es quizá un fenómeno o una realidad social que va más allá de los límites del asociacionismo, en cuanto se trata más bien de una manifestación de los grupos de carácter primario que de una agrupación de intereses. Por eso, el hecho religioso ha resistido con frecuencia, y hasta con éxito, el adaptarse a ese «corsé» normativo con que toda actividad legislativa intenta configurar la realidad que ordena.

---

<sup>8</sup> Vid., en este sentido, MOTILLA, A., *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Madrid 1985, págs. 245 y 246.

<sup>9</sup> Vid. LÓPEZ RODRÍGUEZ, V., *ob. cit.*, pág. 19.

<sup>10</sup> Vid. *Por un Estado de Derecho*, Madrid 1969, pág. 39.

Estamos plenamente de acuerdo con BUENO SALINAS cuando afirma que «lo comunitario en la religión es un elemento originario, no sobrevenido. No es que se profesen unas ideas iguales y, a continuación, los hombres se asocien; es que el hecho religioso es vivido desde el principio como algo comunitario, en grupo»<sup>11</sup>. Por ello cuando se analiza el hecho religioso aparece como obvio que éste va unido al fenómeno asociativo. Así, es natural que los eclesiasticistas traten, indistintamente, del individuo y del grupo religioso como sujetos del Derecho eclesiástico<sup>12</sup>. Esta evidencia nos hace sospechar que «algo» debe tener lo religioso, que aboca indefectiblemente —o al menos en gran medida— a la vivencia asociada, con independencia de que los ordenamientos jurídicos reconozcan este factor social o no<sup>13</sup>. En nuestra civilización «el sentimiento de iglesia» aportado por la religión cristiana, ha penetrado tan profundamente en los hábitos sociales de Occidente, que en la actualidad se hace difícil concebir el fenómeno religioso desligado de su dimensión asociativa<sup>14</sup>.

Todo ello nos hace concluir que el asociacionismo es consubstancial respecto de lo religioso, respondiendo a la elemental ansia humana de vivir socialmente sus convicciones<sup>15</sup>. Es más, en nuestras sociedades, en las que se impone la idea de libertad y pluralismo, la religión privada no asociativa está condenada a su desaparición, ya que el marco dibujado por la pluralidad religiosa ahogaría este tipo de vida religiosa<sup>16</sup>.

Ahora bien, sin embargo no queremos faltar a la verdad y, en aras al rigor científico, hemos de dejar constancia que pese a la simbiosis religión-asociación, puesta de manifiesto en la cultura occidental<sup>17</sup>, «la dimensión asociativa no es constitutiva del hecho religioso, pues puede darse acti-

<sup>11</sup> Cfr. «Confesiones y entes confesionales en el Derecho español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988, pág. 114.

<sup>12</sup> Basta para comprobar tal aseveración dar un repaso a los manuales de la disciplina y a las monografías sobre el tema.

<sup>13</sup> Para LÓPEZ ALARCÓN, M., es la sociabilidad inherente a la religión lo que hace de ésta un fenómeno social, con independencia de la posición que adopte el Estado ante esa realidad (vid. «Relevancia específica del factor social religioso», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid 1989, página 468). En el mismo sentido, BUENO SALINAS, S., *Confesiones y entes...*, cit., pág. 114.

<sup>14</sup> Vid. BUENO SALINAS, S., «El ámbito de amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones», en *Ius Canonicum*, vol. XXV, núm. 49, 1985, pág. 339.

<sup>15</sup> Autores como IBÁN I., que se caracterizan por su concepción del individuo como centro exclusivo del mundo que le rodea, reconoce que «No se logra la libertad religiosa con lograr la libertad de las religiones [entendiendo por tal la que tiene como sujeto al grupo social religioso]; ésta es un elemento, con toda la importancia que se le quiera dar, pero sólo un elemento de aquélla» (cfr. «La libertad religiosa como derecho fundamental», en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 3, 1985, pág. 167).

<sup>16</sup> Vid. BUENO SALINAS, S., *El ámbito...*, cit., pág. 339.

<sup>17</sup> Señala IBÁN I., «que en el mundo cultural en el que está inmersa España, las manifestaciones religiosas con carácter individual tienden a ser muy escasas y, sobre todo, los problemas que plantean desde una perspectiva de libertad [...] son incomparablemente menores que los que generan las agrupaciones de individuos en torno a una actitud religiosa» (cfr. «Grupos confesionales atípicos en el Derecho eclesiástico español vigente», en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Madrid 1983, pág. 271).

vidad religiosa sin esa característica. Así, en áreas culturales no europeas la religión puede ser un factor social más, pero que no constituye por sí un elemento diferenciado en el que sus miembros (que de hecho lo son todos los habitantes) constituyan un cuerpo separado. Y puede darse el caso de creencias religiosas que desdeñen una comunicación asociativa de sus miembros, limitándose a una vivencia individual, con culto únicamente privado y propagación de persona a persona»<sup>18</sup>.

Somos conscientes de que, pese a lo evidente de nuestra posición, hemos de romper la cortina de humo levantada por el iusnaturalismo y las corrientes liberales, que han argumentado toda una teoría sobre la falsa realidad del hombre como ser aislado —individuo— y que les conducía en sus planteamientos a una marcada hostilidad hacia los grupos intermedios<sup>19</sup>, por considerarlos un peligro para la libertad de aquél. Argumentación que deberemos superar, si bien, más que con brillantes elucubraciones científicas, a través de evidencias rescatadas de la realidad.

Es lugar común entre nuestra doctrina la consideración de que en la experiencia religiosa del individuo se producen dos momentos perfectamente escindibles —al menos teóricamente—, que siguiendo a IBÁN<sup>20</sup>, podemos clasificar en: «1.º) el momento en el que el individuo realiza su opción en materia religiosa: el acto de fe, y 2.º) el conjunto de actuaciones que se derivan del acto de fe»<sup>21</sup>. Indudablemente el primero de ellos hace referencia a aquel aspecto de lo religioso que es esencialmente individual. Nadie puede compartir la opción que el individuo realiza en un primer momento de su vivencia religiosa, y que va a determinar en él su relación con el mundo tangible. Su realización pertenece al ámbito propio e inviolable de la persona. Cuando decimos que nadie puede compartir ese momento también hacemos extensiva dicha imposibilidad al poder público. Estamos en ese primer momento ante lo que podemos llamar religión en su dimensión individual, que indiscutiblemente formaría parte de la libertad religiosa, pero que, de forma igualmente indiscutible, resultaría imposible para el ordenamiento entrar a regular. Sin embargo, en el segundo momento descrito se dan cita toda una serie de actuaciones, que son específicamente religiosas, y cuya relevancia jurídica es obvia, no por su contenido religioso, sino en tanto trascienden de la esfera individual y son tangibles para el Derecho. Esa serie de actuaciones se correspondería con el conjunto de prácticas relativas a cuestiones sagradas

<sup>18</sup> Cfr. BUENO SALINAS, S., *El ámbito...*, cit., pág. 339.

<sup>19</sup> No debe entenderse en el texto el concepto «grupo intermedio» en un sentido estricto como grupo que acerca el individuo al Estado; de los que trataremos más adelante en este trabajo contraponiéndolos a confesión. Sino en un sentido amplio que comprende todo aquel grupo distinto del Estado y que supone, según el iusnaturalismo moderno y el liberalismo, para el individuo una dejación de ciertas parcelas de libertad.

<sup>20</sup> Este autor sigue la propuesta de VILADRICH, P. J., realizada en «Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución Española de 1978», en *Ius Canonicum*, vol. XXII, núm. 43, 1982, págs. 81 a 85.

<sup>21</sup> Cfr. *La libertad religiosa como...*, cit., pág. 169.

—culto, dogmas, reuniones, enseñanza, proselitismo, etc.—, que son imprescindibles para la vivencia religiosa asociada, no siéndolo para la individual —en la generalidad de los casos el individuo cree en la existencia de un ser supremo, pero no configura un sistema sagrado que identifique a esa religión individual—.

A este respecto resultan interesantes las palabras de DURKHEIM cuando define la religión como «un sistema de creencias y de prácticas relativa a cosas sagradas, es decir, separadas del mundo de los hombres, prohibidas, pero creencias al mismo tiempo y prácticas que unifican en una misma comunidad moral denominada iglesia a cuantos se adhieren a ella»<sup>22</sup>. De entre los elementos que nos ofrece la definición, además de resaltar «la vivencia comunitaria» que supone, destaca las prácticas religiosas como un dato imprescindible. Estas prácticas, consistentes en un sistema de ritos y ceremonias al que se denomina, en definitiva, culto, suele ser la primera razón por la que vulgarmente se califica lo religioso. Pues no en vano se entiende que la libertad de culto es la única libertad específicamente religiosa, y, además, no hay dentro del contenido de la libertad religiosa algo distinto y tan genuinamente religioso como el culto<sup>23</sup>.

Si definimos, con PRIETO SANCHÍS, el culto como «el conjunto de actos y ceremonias con los que el hombre tributa homenaje al Ser Supremo, o a personas o cosas tenidas por sagradas en una determinada religión»<sup>24</sup>, aquél es expresión externa de las creencias que, como señala BUENO SALINAS, «incide directamente en las relaciones sociales, ya que tiende a convertirse inevitablemente en una manifestación pública»<sup>25</sup>.

En orden a la titularidad de la libertad de culto, hemos de sostener junto con la doctrina, que aquélla le pertenece tanto al individuo como al grupo religioso. Ahora bien, es un hecho constatable que el fenómeno cultural no puede ser juzgado aparte del componente comunitario de la religión; los ritos y ceremonias constituyen un verdadero emblema del grupo, y su realización testifica la pertenencia al mismo. El conjunto de ritos, prácticas y ceremonias que constituyen el culto e identifican una religión —en el sentido de confesión— es patrimonio del grupo, y su trascendencia y relevancia deriva de que su práctica es comunitaria.

En definitiva lo que trato de resaltar es que mediante la libertad de culto el grupo religioso —la confesión— realiza, lo que pudiéramos llamar, su actividad empresarial en tanto que ofrece el culto, mejor dicho

---

<sup>22</sup> *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, 1912, pág. 65. Respecto a esta definición, coincidimos con BUENO SALINAS, S., cuando considera que la misma, en parte, pudiera entenderse superada actualmente al incluir términos que serían discutibles para una teología cristiana, como «lo separado», «lo prohibido» (vid. *Confesiones y entes confesionales...*, cit., pág. 110).

<sup>23</sup> Vid. en este sentido lo que al tratar de la cuestión señala en el capítulo séptimo PRIETO SANCHÍS, L., en *Curso de Derecho Eclesiástico*, AA.VV., Madrid 1991, pág. 317.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pág. 317.

<sup>25</sup> Cfr. *Confesiones y entes...*, cit., pág. 112.

las actividades que lo constituyen, a modo de «mercancía», ya que aquél es el conservador y promotor de las ceremonias y actividades culturales, mientras que el titular individual de aquella libertad se limita a realizar el servicio que se le ofrece. Esta distinta actuación respecto de la libertad de culto se evidencia por los distintos contenidos que aquélla tiene para uno y otro sujetos.

Así podemos señalar, siguiendo a CIÁURRIZ<sup>26</sup>, que para la persona la libertad de culto<sup>27</sup>, proclamada en la Constitución en su artículo 16 y concretada en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en «practicar actos de culto» en el artículo 2. Uno, b), puede enfocarse desde dos ópticas cuyo contenido es el siguiente: A) Positiva: a) conmemorar las festividades; b) celebrar ritos matrimoniales, y c) recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, y B) Negativa: No ser obligado a practicar actos de culto. Mientras que al abordar los contenidos que aquella libertad tiene para el sujeto colectivo sólo se menciona en el artículo 2 de la Ley Orgánica, el derecho a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos.

De lo expuesto podemos deducir las siguientes conclusiones:

a) Sólo tiene relevancia práctica el culto en los supuestos en que la religiosidad esté amparada por un grupo religioso —confesión o grupo atípico—, ya que los derechos del individuo sólo son ejercitables si existe una religiosidad como sistema. Se puede decir que los derechos del grupo religioso que surgen de la libertad de cultos son primarios y originales, en tanto que los del individuo son secundarios y consecuenciales.

b) El culto como conjunto de ritos, prácticas y ceremonias relativos a materia sagrada es un elemento que favorece el carácter comunitario del fenómeno religioso, en la medida en que le da cohesión, pero a la recíproca debemos decir que aquél pervive en buena medida gracias a la fuerza —en el sentido de conservación— que el carácter comunitario imprime al culto.

Hay otro derivado de la libertad religiosa que sólo tiene razón de ser en la medida en que lo religioso se viva comunitariamente. Nos estamos refiriendo al derecho a difundir libremente las creencias religiosas y lo que ellas entrañan.

Es lógico pensar que la experiencia religiosa individual es radicalmente incompatible con lo que se conoce vulgarmente como proselitismo, puesto que si el mensaje religioso se expande a través de su difusión, deja de

---

<sup>26</sup> Puede verse al respecto el amplio estudio realizado por la autora en «Los derechos individuales y colectivos reconocidos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Il Diritto Ecclesiastico*, 1984-4, págs. 815 a 854.

<sup>27</sup> Es significativo que la autora, siguiendo la Ley Orgánica la libertad de culto y el derecho de asistencia religiosa por parte de la confesión respectiva los analice conjuntamente, lo cual reafirma mi anterior postura.

ser individual para convertirse en una vivencia religiosa compartida, y por tanto, deja de tener aquella dimensión para engrosar lo que se conoce como religión colectiva. Sin embargo, la experiencia religiosa que se vive en comunidad tiende a expandirse, tiene o debe tener tendencia universal, por lo que la difusión del credo es consubstancial a esta forma de vivir lo religioso y, por otra parte, mediante el proselitismo, con el que se amplía la base social que sirve de sustrato al grupo religioso, se persigue perpetuar el mensaje religioso.

## 2. EL ASOCIACIONISMO RELIGIOSO DESDE LA ÓPTICA JURÍDICA

### 2.1. *Justificación de su tratamiento legal*

La aparición del Estado social de Derecho y el desarrollo de la democracia participativa no sólo favorecen la multiplicación del fenómeno asociativo, sino que al mismo tiempo explican el manifiesto interés por su regulación jurídica. Este interés —que también se aprecia por parte de las asociaciones— obedece para el Estado a razones de seguridad en su propia pervivencia y de fijación de un marco de interrelación. Se produce una corriente de influencia recíproca entre Estado social de Derecho y fomento del derecho de asociación, por lo que el interés de aquél en el hecho asociativo deriva, por así decirlo, de su propia esencia.

Es doctrina constante entre los constitucionalistas que la aparición en la escena política del Estado social, que sustituyó al Estado liberal, se corresponde con un paulatino protagonismo social de los grupos y con la consiguiente preocupación del poder público respecto al movimiento asociativo. Preocupación que tratará de ser paliada dentro de los cauces en que al Estado le está permitido intervenir<sup>28</sup>.

La importancia de la libertad de asociación es destacada respecto de todo el sistema de derechos fundamentales y libertades públicas, ya que posee un carácter instrumental en relación a éstos. La conexión que la libertad de asociación tiene con los demás derechos y libertades —de reunión, de expresión, de enseñanza, ec.—, es muestra inequívoca de que la misma carecería de contenido sin el reconocimiento de estas otras libertades y derechos. Por ello, y en atención a la relación concatenada aludida, se precisa de la garantía plena de la libertad de asociación por parte del Estado. Es más, la amplitud con que sea reconocida y garantizada esa libertad será índice inequívoco del desarrollo democrático de cualquier Estado.

---

<sup>28</sup> Interesante a este respecto resulta la afirmación de MOTILLA, A., de que «no es función del Estado crear, intervenir o mediatizar a las formaciones sociales, sino reconocer su existencia, tutelarlas y dotarlas de un ámbito de libre autonomía que facilite su fomento y la planificación de sus organizaciones internas en función de sus fines» (cfr. *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones...*, cit., pág. 241).

Si entendemos por seguridad jurídica lo que afirma KARL LARENZ, «la certidumbre de que se puede contar con reglas de derecho, con su igual aplicación, y en determinados supuestos creados o calificados por el Derecho —por ejemplo, el registro, un documento, una sentencia firme, un acto administrativo impugnabile— con los derechos adquiridos y su protección por los tribunales»<sup>29</sup>, indiscutiblemente la proliferación de grupos sociales exige, desde el punto de vista jurídico, de una regulación que asegure el orden lógico en la realidad cotidiana. Ahora bien, no se atiende a la seguridad de todos cuando lo que interesa a la hora de establecer una legislación represiva, o cuando menos fiscalizadora del fenómeno asociativo, es proteger el sistema político que, en definitiva, es el que siente amenazado.

El sistema político que surge como consecuencia del protagonismo social de los grupos tiene importantes peligros para el Estado. Este viene obligado por mor de las circunstancias coyunturales a fomentar los grupos sociales. Ello le genera la consecuente preocupación de la pérdida de soberanía del aparato público como ente con capacidad de decisión y de hacer cumplir las medidas adoptadas, dada su dependencia respecto de la satisfacción de los intereses parciales de partidos o grupos<sup>30</sup>.

Este peligro que acecha al poder público se trata de contrarrestar regulando el fenómeno asociativo de forma tal que el Estado controle y fiscalice la propia formación y creación de los entes asociativos<sup>31</sup>. Sin embargo, la labor de control y fiscalización se hace difícil. La razón que en cierto modo limita ese control viene constituida por las exigencias constitucionales que impiden un abierto sistema de fiscalización, que, por otra parte, supondría una manifiesta y clara transgresión de las previsiones constitucionales, incurriendo, por ello, en inconstitucionalidad<sup>32</sup>.

En definitiva, se trata de coordinar libertad y seguridad. Para ello se nos ofrecen unos parámetros que deben ser respetados: los valores superiores del ordenamiento y los derechos fundamentales. Que son, finalmente, los que subyacen en el pacto de reciprocidad de creación del Estado de Derecho.

Es obvio que la posición del Estado y de su Ordenamiento jurídico va a ser decisiva en la proyección del fenómeno asociativo, puesto que

---

<sup>29</sup> Cfr. LARENZ, K., *Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica*, trad. de LUIS DíEZ-PICAZO, Madrid 1985, pág. 46.

<sup>30</sup> Vid. MOTILLA, A., *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones...*, cit., pág. 248.

<sup>31</sup> En este sentido sostiene FERNÁNDEZ FARRERES, G., que «en la Ley se produce una notable y deliberada confusión entre libre ejercicio del derecho de asociación y condiciones concretas para que la asociación resultante de ese libre ejercicio adquiera personalidad jurídica, desplazándose todo el interés del Estado a constatar no tanto la aparición de nuevos entes personificados, sino a controlar y fiscalizar la propia formación y creación de esos entes como resultado del libre ejercicio del derecho de asociación» (cfr. *Asociaciones y Constitución*, Madrid 1987, pág. 47).

<sup>32</sup> *Ibidem*, págs. 47 a 50.

aquél va a crear al marco jurídico para el desenvolvimiento de cualesquiera iniciativa asociativa. Marco jurídico que, indudablemente, también afectará al derecho de asociación religiosa. Esta repercusión se verá modulada, en alguna medida, por el hecho de que, como hemos mencionado anteriormente, el asociacionismo religioso es originario y previo a la existencia del Estado, como algo connatural a la manifestación religiosa, y el Estado sólo puede reconocerlo allá donde se dé.

Que la posición de los grupos religiosos ante el Ordenamiento jurídico presente características peculiares diversas a la de aquellos otros grupos sociales que no tienen tal naturaleza, se debe fundamentalmente a que aquéllos, dentro del género «grupo social», son singulares. Así, poseen finalidad religiosa, extraña a las que persigue el Estado, y confiere a los grupos que la pretenden una naturaleza especial, ya que en absoluto participan del objetivo de presionar para alcanzar las decisiones del poder político que les favorezcan —objetivo compartido por otros grupos sociales—. Característica que, como señala MOTILLA, «es precisamente [el objetivo que persiguen, cuya dimensión es espiritual], lo que diferenciará radicalmente el grupo religioso de los demás grupos sociales y ocasionará una peculiar dialéctica con el Estado»<sup>33</sup>.

Esta diferencia del grupo religioso —la finalidad religiosa por él perseguida—, aunque pudiera resultar objetivamente de escaso interés, sin embargo, es el rasgo que va a incidir con mayor relieve en la configuración y en la dinámica del mismo. Puesto que le atribuyen unas connotaciones peculiares en su tratamiento jurídico, que se aprecian, fundamentalmente, en su específico ámbito de autonomía normativa y organizativa, así como en los límites y requisitos que en contraste con otros grupos sociales se les imponen<sup>34</sup>.

Hemos identificado, dentro del amplio espectro de grupos sociales, al grupo religioso por su específica finalidad, que tiene una influencia decisiva en su estructura y funcionamiento. Pues bien, es este tipo de grupo, el religioso, al que vamos a destinar el grueso de nuestro estudio. Acotado el ámbito sobre el que vamos a operar, debemos señalar que las pautas que ofrece el Ordenamiento jurídico, que han de dirigir y armonizar el tratamiento legal del grupo religioso, son el resultado de la opción que de forma previa ha realizado el legislador ante el factor religioso como fenómeno social, que entiende relevante.

Esas pautas, principios o valores superiores, que han de inspirar la específica regulación legal del fenómeno asociativo religioso son las mismas que, desde la óptica constitucional, constituyen el marco de acción del Derecho eclesiástico —libertad y no confesionalidad, igualdad y cooperación—. Y que, como hemos dicho líneas atrás, son freno respecto de la

---

<sup>33</sup> Cfr. MOTILLA, A., *Los acuerdos entre el Estado y...*, pág. 253.

<sup>34</sup> *Ibidem*, págs. 255 y 256.

actuación del poder público en todos sus órdenes, porque son garantía de seguridad jurídica.

El principio de libertad, que dentro del Derecho eclesiástico debemos calificar de libertad religiosa, supone un principio de organización social y de configuración cívica al que deben tender tanto la normativa que emana de cualquier potestad con competencia legislativa, como toda decisión que se ofrezca como resultado del ejercicio de la potestad ejecutiva —administrativa— o judicial<sup>35</sup>. Al asumir el Estado ese compromiso, se obliga a proporcionar el marco adecuado a fin de conseguir la máxima promoción del derecho de libertad religiosa, tanto de los individuos como de los grupos.

Es necesario recordar que los principios están interrelacionados y sus significados se explican en términos de reciprocidad y complemento. Así, «el de libertad religiosa define la esencia o identidad última del Estado, como ente, ante la fe y la práctica religiosa; que el principio de laicidad define la actuación del Estado ante el factor religioso»<sup>36</sup>. Por ello, es este último principio mencionado constitucionalmente el que modela la actuación del Estado respecto del fenómeno religioso. Puesto que, como Estado que proclama la libertad, y más en concreto la libertad religiosa, sólo viene obligado a realizar actuaciones que respeten esa libertad —ausencia de coacción y sustitución respecto de los individuos y confesiones en materia religiosa, y no concurrir con ellos en el acto de fe—, pero como Estado laico ha de reconocer, garantizar y promocionar jurídicamente el factor religioso en cuanto factor social.

En coherencia con esas líneas definidoras del marco de actuación estatal en materia religiosa, se debe reconocer que la libertad religiosa como derecho pertenece tanto al individuo como a los grupos específicos o confesionales, en tanto que en la realidad éstos aparecen como sujetos de esa libertad. En consecuencia, ha de posibilitarse, desde el punto de vista legislativo, la posición de tales grupos en el ámbito social, garantizando y facilitando su labor en relación al factor religioso.

A los principios aludidos hay que añadir otros que derivan, de forma obligada, del reconocimiento del Estado español como un Estado social y democrático de Derecho: igualdad y cooperación.

Mientras la igualdad en el ámbito religioso implica el reconocimiento de que todos —individuos y grupos específicos— son sujetos del derecho de libertad religiosa, y que en orden al efectivo ejercicio de tal derecho, sus titulares lo actúan conforme a su singular personalidad. En virtud

---

<sup>35</sup> A este respecto resulta de interés la afirmación de IBÁN, I., de que «la libertad —como realidad social— no existe, pero el ordenamiento se compromete a tender hacia ella», fundamentando tal aserto en el empleo del término «propugnar» del artículo 1.1 de la Constitución (cfr. *Grupos confesionales...*, cit., Madrid, 1983, pág. 285).

<sup>36</sup> Cfr. VILADRICH, P. J., y FERRER ORTIZ, J., «Principios informadores del Derecho eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 3.<sup>a</sup> ed., Pamplona 1993, página 194.

del principio de cooperación, que viene a «destacar la idea democrática de corresponsabilidad y participación de los grupos sociales reales junto a los poderes públicos, en la gestión del bien común»<sup>37</sup>, se diseña por el legislador constitucional el esquema legal respecto del factor religioso. En dicho esquema el grupo religioso se va a convertir en colegislador indirecto respecto de su específico *status* jurídico y en sujeto «destacado» dentro del ámbito social en su vertiente religiosa.

Por exigencia de la interrelación que ha de darse entre los distintos principios, el de cooperación obedece, o dicho en otras palabras, tiene su fundamento, en la necesidad de que la dinámica legislativa sea coherente con los principios de libertad religiosa, igualdad y laicidad o no confesionalidad dentro de un marco, no liberal decimonónico, sino social participativo, que exige crear el enclave adecuado —mediante la promoción de las condiciones idóneas y la remoción de obstáculos— para que sea efectivo el derecho de libertad religiosa en igualdad<sup>38</sup>.

Nadie discute hoy la titularidad colectiva del derecho de libertad religiosa. Quizás el legislador constitucional, no satisfecho con la mención expresa de los principios inspiradores del Derecho eclesiástico, ha querido ser más preciso aún si cabe. Para lo cual ha mencionado, en el artículo 16 de nuestra Constitución, a las confesiones como grupos específicos representativos del factor religioso como factor social. Merece ser destacada la idea, al hilo de los principios mencionados, de que la Constitución reconoce en el artículo 16 a las confesiones como entes en un doble sentido: *a*) como sujetos del derecho de libertad religiosa, y *b*) como comunidades específicas que expresan la dimensión institucional del factor religioso. Cualificándose este doble sentido por el hecho del reconocimiento por parte del Estado de las confesiones como grupos sociales con corresponsabilidad en la participación del poder y del bien común. Indiscutiblemente este dato ha tenido notable relevancia en la unanimidad que la doctrina eclesiástica mantiene respecto a la titularidad colectiva de aquel derecho. Ahora bien, lo que ya no es comúnmente aceptado es su fundamento<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, pág. 247.

<sup>38</sup> En este sentido se manifiestan GOTI, J., «Los acuerdos con las confesiones religiosas», en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural*, AA.VV., Salamanca 1987, página 270, y LLAMAZARES, D., «El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamento, alcance y límites», en *Anuario de Derecho Eclesiástico Español*, vol. V, 1989, pág. 75.

<sup>39</sup> Así, para autores marcadamente liberales como IBÁN, I., el derecho de libertad religiosa es esencialmente individual, aunque admite la titularidad colectiva del mismo calificando tal idea de «pretendidamente progresista». Ahora bien, como fundamento de esa titularidad sostiene que «tales derechos de los grupos son dignos de protección, porque los grupos están integrados por individuos y porque en ellos está la raíz de todo el derecho», en *Libertad religiosa como...*, cit., pág. 167. Mientras que para otros que se identifican con corrientes ideológicas —por utilizar el mismo calificativo— más progresistas, LLAMAZARES, D. y SUÁREZ PERTIERRA, G., «es derecho que deriva del reconocimiento de los grupos como entes dotados de personalidad jurídica propia [coincidiendo con IBÁN, en sos-

Partiendo de la doble titularidad del derecho de libertad religiosa es conveniente recordar que la forma de actuación del mismo dependerá de la distinta personalidad de uno y otro titular<sup>40</sup>. Hay dimensiones de aquél que escapan a la posibilidad de ser actuadas desde la perspectiva individual. Por ello resulta obvio como exigencia del propio derecho de libertad religiosa, en aras a su completo y perfecto ejercicio, que se reconozca, en cuanto contenido específico del mismo, el derecho de asociación con finalidad religiosa. Podría parecer una reiteración superflua para aquellos que consideren que ya existe reconocido un derecho de asociación como derecho fundamental. Sin embargo, no se trata en el caso del derecho de libertad religiosa de ejercer el derecho fundamental a asociarse —que obviamente se podría ejercitar como derecho autónomo—, sino que lo que se pretende poner de manifiesto es que el derecho de asociación debe entenderse como contenido específico del derecho de libertad religiosa. De lo contrario, se estaría ofreciendo un derecho de libertad religiosa mutilado y no completo.

Además hay aspectos del derecho de libertad religiosa que sólo son atendibles porque existe un ente con estructura organizada portador del bagaje religioso que identifica a la comunidad religiosa —el grupo religioso—. Podemos citar como aspectos de esta índole, la asistencia religiosa en toda su amplitud, el derecho de enseñanza e información religiosa, también de una forma general, no olvidando, por supuesto, algunos aspectos del culto que exigen necesariamente de una estructura orgánica que lo dirija: matrimonio, festividades, sepultura, etc. Pero además, y más en concreto, podemos reseñar que hay aspectos de la libertad religiosa que sólo compete al ente en sí mismo considerado: establecer lugares de culto, designar y formar ministros, propagar y divulgar el propio credo<sup>41</sup>.

Todo lo cual nos lleva a concluir que si se reconoce el derecho de libertad religiosa y con él, por tanto, la posibilidad de actuarlo, se está reconociendo —y si se hace expresamente, mejor que mejor— el hecho de que ese derecho se ejercite en la medida de lo necesario de forma colectivamente organizada, esto es, asociadamente.

La aceptación de la socialidad del fenómeno religioso se enriquece ante el Estado cuando éste es, además, Social y de Derecho como al nuestro lo

---

tener que esta solución adoptada constitucionalmente] se apoya en el criterio dogmático según el cual el derecho de los individuos y de las comunidades a la libertad religiosa tiene el mismo fundamento: la persona humana digna», en «El fenómeno religioso en la Constitución Española. Bases de su tratamiento jurídico», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, 1980, pág. 24.

<sup>40</sup> A este respecto resulta interesante la afirmación de LLAMAZARES, D. y SUÁREZ PERTIERRA, G., en torno al contenido del referido derecho, ya que además de entenderlo como diverso, según sea colectivo o individual, sostienen que «los grupos colectivos siempre actúan intereses en conjunto, que pueden suponer o no mejoras individuales»; *ibídem*, pág. 25.

<sup>41</sup> Mención expresa de tales contenidos del derecho de libertad religiosa se realizan por el artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

define el artículo 1 de la Constitución. De conformidad con esa definición, el Estado español, según señala AMORÓS, ha ido más allá en su regulación de la libertad religiosa, como calidad de un Estado de libertad, comprometiéndose a cooperar con aquellos aspectos de la realidad social que se entienden tradicionalmente vinculados al desarrollo de la persona humana. Es más, concluye que «si el Estado no coopera, si el Estado no reconoce a las confesiones, la libertad religiosa sería más declarativa que efectiva»<sup>42</sup>.

Consciente de ello el Estado asume un compromiso de cooperar con las confesiones, compromiso que se constitucionaliza en el artículo 16, 3. Mediante la mención expresa del término confesión en la Constitución, aquéllas quedan reconocidas como sujetos de relación con los poderes públicos, puesto que es con ellas con quienes el Estado actuará ese compromiso de cooperación. Se produce un paso de lo individual a lo institucional. Esta modificación en el enfoque de la cuestión religiosa obedece, a nuestro entender, a dos razones, y en ello coincidimos con LÓPEZ ALARCÓN. En primer lugar, a que sea eficaz la tutela y fomento de los valores y realidades sociales, y segundo, para que se logre la implantación real de los derechos y libertades públicas, todo ello en cuanto que se estima que dignifica a la persona y contribuye al desarrollo de su personalidad<sup>43</sup>.

Sin embargo, sólo podemos suscribir lo anterior en el caso en que la Constitución, al emplear el término confesión, lo haga en un sentido amplio, dando cabida en él a toda asociación con finalidad religiosa creada por los ciudadanos. Porque sólo de esta forma, la pretensión que presumimos se pretende con el uso de este vocablo se vería satisfecha en su integridad, si partimos, como así lo hacemos, de la premisa de que al Estado sólo le es factible, o cuando menos más práctico técnicamente, colaborar respecto de la satisfacción de derechos, masiva y disparmente requeridos, a través de la relación de colaboración directa con agrupaciones que aglutinen a los individuos.

Ahora bien, si al interpretar el término confesión lo hacemos de manera que reducimos el conjunto de asociaciones religiosas a sólo aquellas portadoras de determinadas características —teniendo como paradigma en este proceso a las grandes Religiones—, entonces debemos concluir que pese al intento constitucional de facilitar la actuación del derecho de libertad religiosa en igualdad, ello no se logra. Y la razón nos parece que está porque al introducir factores que favorecerían tal empeño —vocablo confesión—, implícitamente, por vía interpretativa, se excluyen todos aquellos grupos sociales portadores de creencias de los ciudadanos que no están investidos, por aplicación de los mencionados marcos de referencia,

---

<sup>42</sup> Cfr. AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1984, pág. 175.

<sup>43</sup> Vid. LÓPEZ ALARCÓN, M., *Relevancia específica...*, cit., pág. 471.

de las notas características de los grandes grupos religiosos conocidos<sup>44</sup>. Nos resulta más convincente que de la indefinición de la Constitución puede hacerse «otra interpretación», más acorde con los tiempos actuales y con el fundamento de la democracia participativa.

Si tenemos presente el principio de igualdad exigido constitucionalmente, no es lógico pensar que el constituyente, en el artículo 16, 3, de la Norma Suprema, a tan sólo quince artículos de aquél en que se mencionan los principios que iluminan el sistema jurídico español, y a seis de aquél que exige a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias para que la igualdad entre los individuos y los grupos sean reales y efectivas, haya introducido, sin justificación alguna, un trato preferente para determinados grupos religiosos al emplear el término confesión para identificar a los sujetos con los que cooperar. Porque de ser así, se deduciría consecuentemente la no adecuación de ese artículo al resto del Ordenamiento jurídico español.

Por tanto, la interpretación amplia es más acorde con el principio de igualdad respecto del fenómeno religioso, ya que el empleo constitucional del término confesión haría referencia a agrupaciones religiosas, que vulgarmente se conocen mediante el empleo de dicho vocablo<sup>45</sup>.

## 2.2. Principios en los que se asienta la regulación actual

Analicemos ahora el Derecho de asociación religiosa en un sentido objetivo, esto es, como conjunto de normas reguladoras aplicables al fenómeno religioso. Interesa destacar que, al igual que el Derecho de asociación viene conformado por normas de carácter constitucional, administrativo, civil, penal, incluye también normas de Derecho eclesiástico, en lo que afecta al asociacionismo religioso.

El artículo 22 de la Constitución reconoce el derecho de asociación y recoge las bases de su tratamiento legal que, como todo derecho fundamental, requiere de un desarrollo mediante la normativa orgánica al efecto<sup>46</sup>. Sin embargo, y aun dentro del marco constitucional, junto a ese re-

---

<sup>44</sup> Es conveniente traer a colación la palabras de ALEJANDRO NIETO para recordar que «el jurista tiende a vivir aferrado a conceptos que supone inmutables, sin percatarse de que con harta frecuencia está manejando caparazones de moluscos que se extinguieron hace tiempo. La inmutabilidad de lo abstracto es una tentación para la comodidad, cuando no a la pereza, olvidándose así del sabio consejo de Santo Romano: Glissez, mortels, n'appuyez pas». Cfr. «El Derecho como límite del poder en la Edad Media», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 91, 1980, pág. 8. Y de esta manera introducir aires de esperanza en la cuestión de referencia.

<sup>45</sup> De esta forma afirmaciones como la de que del artículo 16, 3, de la Constitución se puede deducir una declaración de pluriconfesionalidad (IBÁN), o de confesionalidad atenuada (LLAMAZARES y SUÁREZ PERTIERRA), o confesionalidad genérica (VICENTE CANTÍN), quedarían desvirtuadas.

<sup>46</sup> Queremos dejar constancia de lo que sostiene FERNÁNDEZ FARRERES, G., respecto de la reconducción de las organizaciones sociales expresamente mencionadas en la Constitución al concepto unitario de asociación contemplado en el artículo 22: «sin perjuicio de las pe-

conocimiento genérico, la Constitución se refiere de forma específica a diversas organizaciones sociales<sup>47</sup>, que son asociaciones en sentido estricto, por cuanto son el resultado de un cauce de libre asociación, y que la doctrina distingue de aquellas otras que se identifican con el término corporación<sup>48</sup>.

De la constitucionalización del sistema parece deducirse la existencia de dos regímenes jurídicos, uno especial y otro general. Ahora bien, si del texto constitucional puede afirmarse que determinadas asociaciones mencionadas expresamente quedan sometidas a un régimen especial, sin embargo, existen preceptos y también silencios, en los que la Constitución no desprende tanta claridad, sino que, al contrario, nos siembra la duda respecto de si el hecho de la mención expresa de la asociación concreta se corresponde, necesariamente, con la invitación al legislador ordinario en orden a regular de forma específica las asociaciones aludidas. Esta duda, que ha sido resuelta por la práctica legislativa en algunos casos, sin embargo se mantiene respecto de otros supuestos<sup>49</sup>.

Por lo que afecta a las asociaciones religiosas del artículo 16 de la Constitución nos interesa reseñar que aunque de la redacción del texto no puede deducirse afirmación alguna proclive a exigir una ley especial, no hay ningún mandato constitucional que implique necesariamente una legislación específica posterior. Sin embargo, la peculiaridad del fenómeno asociativo religioso y la tradición de algunas confesiones parecen razones suficientes para que, legislativamente, se haya optado por la solución de una normativa especial al margen de la común contenida en la Ley de Asociaciones de 1964<sup>50</sup>. Igualmente es relevante la influencia que el fac-

---

cularidades o singularidades que para cada caso o modalidad asociativa el ordenamiento pueda establecer». *Asociaciones...*, cit., pág. 175.

<sup>47</sup> La Constitución menciona, entre otras organizaciones, a los partidos políticos (artículo 6); los sindicatos (arts. 7, 28 y 103); agrupaciones empresariales (art. 7); asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales (art. 127, 1); organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51, 2), y confesiones religiosas (art. 16).

<sup>48</sup> Para un estudio exhaustivo del tema, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones...*, cit., págs. 159 y sigs.

<sup>49</sup> Vid. un análisis de la cuestión en LÓPEZ-NIETO, F., *Manual...*, cit., pág. 43.

<sup>50</sup> Resulta paradójico que en materia de derecho de asociación, que constituye una de las parcelas más atractivas de las leyes, por cuanto supone la libertad más profunda reconocida universalmente, aún hoy, se siga manteniendo la regulación común que responde a un régimen político muy distinto al actual en materia de libertades. No obstante el dualismo de regímenes legal asociativo que se desprende de la Constitución, y la puesta en práctica de diversos regímenes especiales, parece que han retrasado de manera preocupante la promulgación de una ley general que regule este derecho. El mantenimiento de esta Ley de 1964 lleva a pensar que «el Estado siente un cierto temor hacia los grupos no reconducibles a los esquemas constitucionalmente tipificados (partidos políticos, confesiones, sindicatos, etc.) y que, por lo tanto, trata de restringir al máximo su campo de actuación, y para ello nada mejor que mantener en vigor una norma tan restrictiva como la de referencia». Cfr. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., página 276. Esta razón que, ciertamente, justifica mantener una normativa que responde a principios inspiradores completamente diversos a los que hoy día configurarían una nueva tiene suficiente entidad, si tenemos en cuenta que la Ley de 1964 no incluyó en su

tor sociológico, histórico y jurídico ha tenido en la regulación del fenómeno asociativo religioso que, dentro de la especialidad de régimen, ha generado un tratamiento distinto entre la confesión católica y las demás confesiones. Así, la entrada en vigor de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, que establecen el marco jurídico de aplicación para la Iglesia Católica en España y diseñan el nuevo plan de relaciones entre ésta y aquél, e incluso recogen pinceladas referentes al Estatuto jurídico de esa determinada confesión religiosa en nuestro país, nos empieza a ofrecer razones para, con fundamento jurídico<sup>51</sup> —no solamente sociológico e histórico—, afirmar que la regulación jurídica del factor religioso desde la óptica comunitaria comienza a servirse a la carta.

Esta impresión vino a ser confirmada por la nueva Ley reguladora del derecho fundamental de libertad religiosa que unos meses después —tras la específica normativa para la Iglesia Católica— entró en vigor. Obviamente un texto legal ha de ser interpretado de conformidad con el conjunto del Ordenamiento. Por tanto, pese a que la intención del legislador fuera otra<sup>52</sup>, de esa obligada coordinación legislativa ha de concluirse que queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica la Iglesia Católica como confesión religiosa. Para dar solidez a esta afirmación, basta mencionar aquí algunos ejemplos de la inaplicabilidad de la norma orgánica a la citada institución religiosa: no se adecúa a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, en torno a la justificación de la personalidad jurídica, la creación y fomento de entes intraeclesiales tienen una regulación específica en el Acuerdo Jurídico al margen de la Ley Orgánica y, por último, la elaboración de acuerdos como fórmula de relación con el Estado español ha seguido en el caso de la Iglesia Católica un

---

texto con la suficiente fortuna la resolución de una serie de cuestiones, LÓPEZ NIETO, F., nos ofrece de forma sistematizada las deficiencias legales que la práctica administrativa ha denunciado respecto de la Ley general de Asociaciones de 1964, en su *Manual...*, cit., páginas 47 y 48, lo que hace conveniente, por razones de técnica jurídica, el desarrollo legislativo del artículo 22 de la Constitución de conformidad con los actuales valores superiores del sistema.

<sup>51</sup> Para BERNÁRDEZ, A., la mención constitucional de la Iglesia católica es consecuencia tanto del realismo histórico y sociológico, como jurídico y político. Vid., al respecto, «La mención de la Iglesia Católica en la Constitución Española», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado...*, cit., pág. 404.

<sup>52</sup> Parece ser que es la interpretación del deseo del legislador —o incluso de él mismo— en orden a dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad y libertad lo que inspira a MOTILLA, A., cuando sostiene que «uno de los caracteres más sobresalientes de la Ley y que, sin duda alguna, rompe con el anterior régimen dualista en la cuestión religiosa, en el cual se perfilaban dos distintos status jurídicos, uno para la Iglesia católica y otro para las confesiones acatólicas —sistema que, por otra parte, hunde sus raíces en los más remotos períodos del Derecho eclesiástico español—, es el que la L.O.R.L. se constituya en marco jurídico común a todas las confesiones [...]». Así, la Ley confirma como que la mención a la Iglesia católica del 16, 3, no puede traducirse en un régimen privilegiado para aquella confesión, impuesto por una tácita confesionalidad sociológica del Estado y cuyo efecto sea excepcionar a la Iglesia del régimen común a todo sujeto colectivo del derecho de libertad religiosa; cfr. *Los Acuerdos...*, cit., pág. 282.

camino diverso al preceptuado para las confesiones en general en la Ley de que tratamos<sup>53</sup>.

En cuanto a la dialéctica Derecho común-Derecho especial, respecto de cuyas ventajas e inconvenientes, indiscutiblemente caben opiniones diversas<sup>54</sup>, se agrava en relación a lo que es la cuestión originaria estudiada —las asociaciones religiosas—, ya que no sólo no se aplica el Derecho común de asociaciones, Ley de 1964, sino que en el seno del Derecho especial aplicable, se producen particularidades. Sólo nos interesa resaltar que los perjuicios o beneficios de la normativa especial no son consecuencia directa de su realidad, sino de la forma en que esa realidad es tamizada —aprehendida o asumida— jurídicamente; en definitiva, de la forma en que se apliquen por los poderes públicos los preceptos contenidos en las disposiciones relativas a la Iglesia Católica y a las demás confesiones<sup>55</sup>, ya que de la correcta y uniforme interpretación derivará una coherente aplicación, de conformidad con los principios de libertad religiosa e igualdad en su sentido de no discriminación.

«La experiencia nos demuestra —dice LOMBARDÍA— que los grupos religiosos difieren mucho entre sí, si se consideran no sólo en función de las doctrinas que enseñan y difunden, sino también desde el punto de vista de su fisonomía como conjuntos de hombres»<sup>56</sup>. Esa experiencia se deja sentir en la normativa que, como fiel reflejo de la realidad que debe ser, asume en el plano jurídico una terminología variada que da muestras de la complejidad de la estructura organizativa de los sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa.

Ya el propio artículo 16 de la Constitución emplea términos diversos. Así, el número 1 alude a «comunidades», mientras que en el número 3 se emplea el *nomen iuris* «confesiones» —e «Iglesia Católica»—. Según AMORÓS, que analizó en profundidad este artículo constitucional, dichos términos no se utilizan de forma sinónima. El primero de ellos hace referencia a «un grupo de ciudadanos actuando en las manifestaciones colectivas del fenómeno religioso. Es, por tanto, un concepto más amplio que el de confesión, y puede abarcar tanto grupos ocasionales como grupos estables [...]; las confesiones, en cambio, son concepto más restringido que el de comunidades. Es una noción elaborada técnicamente (hablo en términos de contraste, no porque lo está en Derecho español). Las confesiones son grupos religiosos no ocasionales, cualificados por la uni-

---

<sup>53</sup> Estos ejemplos han sido tomados de IBÁN, I. y PRIETO, L., en *Curso de Derecho Eclesiástico*, Madrid 1991, pág. 152.

<sup>54</sup> Un análisis profundo de esta cuestión puede verse en MOTILLA, A., *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones...*, cit., págs. 291 a 297.

<sup>55</sup> Más adelante nos detendremos en el estudio de estas normativas, pudiendo comprobar cómo lo realmente importante en relación con el principio de igualdad es la interpretación de los preceptos de la L.O.L.R., ya que es en ella, por su amplio campo de acción, donde estriban los posibles inconvenientes de esta cuestión.

<sup>56</sup> Cfr. *Personalidad jurídica civil...*, cit., pág. 103.

dad institucional de un modo de concebir el hecho religioso»<sup>57</sup>. Además de ello, puede afirmarse —así lo ha puesto de manifiesto MOTILLA— que, bajo la categoría de comunidad, nuestra Norma fundamental no se está refiriendo a sujeto colectivo del fenómeno religioso tipificado, sino que «a tenor de la dicción constitucional, las comunidades nacen en el ámbito del libre desenvolvimiento asociativo de las ideologías, religiones o cultos y no estrictamente en el factor religioso como se deduce del 16, 3, para las confesiones»<sup>58</sup>.

La escala de modalidades organizativas religiosas solamente acaba de comenzar —la propia Constitución distingue dentro del grupo de confesiones a la Iglesia Católica—. Y ello es así por cuanto que «hay confesiones que tienen una organización, incluso a escala internacional, unitaria y coherente, que se rige por unos principios y normas sólidamente establecidos» —v. g., Iglesia Católica—, mientras que otras «son una constelación de comunidades locales, cada una plenamente autónoma, aunque tengan unas comunes creencias y quizás algunas relaciones entre comunidades de organización muy elemental»<sup>59</sup>. Pero junto a estas dos nociones de confesiones-tipo, hay una gama de esquemas organizativos con finalidad religiosa, que ofrece un amplio muestrario con la consiguiente dificultad en el terreno de lo jurídico, para abordar la extraordinaria variedad del fenómeno.

Si avanzamos en el terreno legislativo observamos cómo la Ley Orgánica de Libertad Religiosa ha pretendido acoger en su seno la variedad de matices organizativos que ofrece el fenómeno religioso, expresando una amplia gama nomenclativa a la que reconoce sujeto de inscripción en el artículo 5: Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas y sus Federaciones<sup>60</sup>. De igual manera el Acuerdo jurídico con la Iglesia Católica en su artículo primero alude a los entes de la organización oficial de la Iglesia, o que, con otras palabras, son estructuras jerárquicas de la Iglesia como asociación confesional: Conferencia Episcopal (mencionada expresamente en el núm. 3), y como circunscripciones territoriales, Diócesis, Párroquias y otros (reseñados en el núm. 2).

No finaliza aquí el complejo entramado de entes organizados que surgen de forma natural como consecuencia del ejercicio del derecho de libertad religiosa. Se complica aún más, si cabe, el mapa orgánico de los entes religiosos —llamémosles mayores<sup>61</sup>— por la presencia de organizaciones

---

<sup>57</sup> Cfr. *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Madrid 1984, página 190.

<sup>58</sup> Cfr. MOTILLA, A., «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 8-9, diciembre-abril 1989-90, pág. 29.

<sup>59</sup> Cfr. LOMBARDÍA, *Personalidad jurídica...*, cit., pág. 103.

<sup>60</sup> Para LOMBARDÍA esta forma de proceder es acertada, por cuanto se permite a los grupos religiosos hacer uso de su autonomía en orden a configurar su estructura de la forma más conveniente según sus características peculiares (*ibidem*, pág. 104).

<sup>61</sup> Este es el calificativo que les da LÓPEZ ALARCÓN, M., «Algunas consideraciones so-

que no se identifican con la estructura oficial del grupo confesional, pero que surgen de él para la realización de sus fines religiosos y que podemos denominar, con algún sector de la doctrina<sup>62</sup>, entes menores. A este respecto, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa menciona expresamente Asociaciones, Fundaciones e Instituciones. Sin embargo, es nuevamente el Acuerdo Jurídico quien especifica con más exactitud<sup>63</sup> estos entes, refiriéndose a ellos con las siguientes denominaciones: Ordenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas, Asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas.

A la vista de lo expuesto, queremos indicar que es evidente la abundancia de grupos que como consecuencia, en definitiva, del ejercicio del derecho de libertad religiosa se producen en la práctica. Pero aún es más destacable el hecho de que esta fenomenología del factor comunitario religioso sea llevada con tanta exhaustividad a la normativa legal aplicable. Por tanto, entendemos que la relevancia legal hace que se convierta en principio no inspirador, sino deducible de la normativa específica del fenómeno religioso.

También merece nuestra atención «el concepto jurídico indeterminado», en la medida en que su abundante uso lingüístico es digno de mención, al convertirse, pudiéramos decir, en una característica de la normativa reguladora del fenómeno asociativo religioso.

Es interesante destacar ese dato objetivo<sup>64</sup>, por cuanto que la legislación que así se nos ofrece genera la consiguiente inseguridad<sup>65</sup> para aquellos que se sienten titulares del derecho de libertad religiosa en un sentido colectivo, y que quieran ser reconocidos como tales oficialmente. Inseguridad que se fundamenta sobre el riesgo de posible discrecionalidad administrativa que implica una legislación carente de especificación nor-

---

bre el régimen jurídico de las entidades eclesiásticas católicas», en *Estudios de Derecho Canónico...*, cit., pág. 338.

<sup>62</sup> Así lo hace LOMBARDÍA, P., «Personalidad jurídica...», cit.; LÓPEZ ALARCÓN, M., «Algunas consideraciones...», y «Relevancia específica...», cits.; FORNÉS, J., «La personalidad jurídica de los entes de las confesiones», en *Diritto, Persona e Vita Sociale. Scritti in memoria de Orio Giacchi*, vol. II, Milán 1984; DE LA HERA, A., «El reconocimiento de la personalidad jurídica de los entes eclesiásticos en la Constitución», en *La Ley*, 1980, págs. 1101 a 1105, y «Los entes eclesiásticos en la Constitución de 1978» en *La Ley*, 1981-1, págs. 895 a 899, entre otros.

<sup>63</sup> No olvidemos que, además de que la religión católica ha sido durante siglos la hegemónica en España lo que, indiscutiblemente, ha tenido sus consecuencias en el conocimiento más exhaustivo de esta concreta religión por el hombre de la calle, el hecho de que el Acuerdo Jurídico regule esta materia favorece, obviamente, la rigurosidad del tratamiento.

<sup>64</sup> Como demostrativo vamos a detallar los conceptos jurídicos indeterminados que en esta materia emplea la legislación: artículo 16 de la Constitución, «religiosa», «orden público». Ley Orgánica de Libertad Religiosa: «fines religiosos», «moralidad pública», «fenómenos psíquicos», «parasicológicos», «espiritualistas», «humanísticos», «otros fines análogos ajenos a los religiosos».

<sup>65</sup> Se trata de la inseguridad subjetiva que exige un conocimiento adecuado del Derecho a fin de que los sujetos de derechos sepan lo que se les ordena, permite o prohíbe, para en torno a ello ordenar su conducta presente y futura.

mativa cuando se produce, como ocurre en el Derecho administrativo, una aplicación inicial de tales conceptos cuyos límites no aparecen bien precisados en el enunciado legal por la propia Administración <sup>66</sup>.

Naturalmente, es lógico que la faceta religiosa de la persona, en cuanto marginal para el poder público, exige por parte de éste ciertas cautelas en su tratamiento. Al poder público no le es posible, si tenemos en cuenta que es incompetente en materia religiosa, legislar de igual forma que hace respecto de aquellas materias que conoce o debe conocer, porque le competen. Por ello comprendemos que es el uso de conceptos jurídicos indeterminados el método más adecuado para acometer la regulación del fenómeno religioso. Sin embargo, no estamos tan seguros de que el procedimiento que se emplea en interpretar dichos conceptos —de lo cual trataremos más adelante— sea igualmente respetuoso con el laicismo reconocido constitucionalmente.

### 2.3. Límites al derecho de de asociación religiosa

El reconocimiento constitucional del derecho de asociación, entendido como *libertad positiva*, nos sitúa obligadamente ante los límites previstos a su pleno y libre ejercicio. Es en el «hacer», como integrante del contenido de la libertad y del derecho, donde se pueden aplicar los límites, pues en el «no hacer» la imposición de unos límites convertirían a la libertad y al derecho en una obligación. Y hay que profundizar en los límites específicos a este derecho, en tanto en cuanto su delimitación, conforma, en parte, necesariamente, el contenido efectivo de la libertad religiosa. Precisión que nos interesa prioritariamente, para analizar si su ejercicio se corresponde con su ámbito teórico <sup>67</sup>.

El reconocimiento constitucional del derecho de asociación implica la confirmación —y subsiguiente garantía— de la libertad que tienen los ciudadanos en general para fundar y participar en asociaciones. Ese derecho a asociarse se plasma, como ya hemos referido, no sólo en la libre elección de los fines asociativos —en este caso religiosos—, sino también en la disponibilidad de organizarse libremente, sin otro tipo de condicionamientos que los dimanantes de los límites mismos que al efecto prevea el ordenamiento jurídico.

El fin, como objeto de la asociación, es, al mismo tiempo, elemento

---

<sup>66</sup> Para un análisis respecto al concepto jurídico indeterminado y la discrecionalidad como forma de libre elección por la Administración entre indiferentes jurídicos, acogiendo la tendencia actual de aquella técnica que tiende a reducir de manera considerable la discrecionalidad, puede verse GARCÍA DE ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo* I, 6.ª ed., Madrid 1993, págs. 443 a 450.

<sup>67</sup> Como señala FERNÁNDEZ FARRERES, G. (*Asociaciones...*, cit., pág. 44), «El aspecto central, por tanto, del contenido de la libertad positiva de asociación va a situarse en la amplitud y extensión de esos límites, en función de los cuales se concretará la efectividad del derecho y el alcance de la libertad consubstancial a su ejercicio.»

catalizador e inspirador del proyecto asociativo y aglutinador de las voluntades de los particulares en torno a él. Pero, además, el fin constituye un elemento contemplado en los propios textos constitucionales para establecer ciertos límites al ejercicio del derecho de asociación<sup>68</sup>. Así el calificativo «religioso» conlleva para el derecho de asociación el establecimiento de un marco de acción determinado, dependiente del ámbito de ese concepto. Por tanto, en consecuencia, aquel matiz concreta en ese genérico derecho de asociación una parcela respecto de la cual —derecho de asociación religiosa— se pueden sobreentender ciertos límites.

Para centrar la cuestión hemos de señalar que «los derechos fundamentales no están sometidos únicamente a los límites que de manera expresa les imponen las normas constitucionales que los reconocen, sino también a los que resulten justificados por la protección de los derechos y bienes a que se alude, esto es, están sujetos a una limitación genérica establecida de modo tácito para todo derecho»<sup>69</sup>.

La teoría de los límites inmanentes es el punto de partida de la actuación del Tribunal Constitucional en materia de los derechos fundamentales. Como argumentación de esta teoría, podemos señalar que tanto los derechos como las libertades, en cuanto que son reconocidos por el Ordenamiento jurídico, han de conciliarse con otros bienes que el ordenamiento protege y no pueden hacerse valer de modo absoluto frente a éstos<sup>70</sup>.

La reiterada afirmación, no exclusiva de nuestra Jurisprudencia constitucional, según la cual «todos los derechos son limitados», se pronuncia en el sentido de que el derecho no es absoluto, sino que debe ceder en su virtualidad protectora para conciliarse o armonizarse con otros bienes<sup>71</sup>. Esta teoría pretende, ante todo, hacer frente a lo que se califica como ejercicio arbitrario —o incluso abusivo, pero ejercicio— de los derechos y las libertades públicas.

El planteamiento de esta teoría tiene una finalidad obvia: habilitar al legislador para limitar los derechos fundamentales en su normativa de desarrollo cuando no haya habilitación constitucional expresa. Esta habilitación se fundamenta sobre la base de que algunos límites son inmanentes al reconocimiento mismo del derecho, para que éstos encajen de forma perfecta entre sí, y armonicen con el resto de principios y valores recogidos constitucionalmente, y que van a ser líneas maestras en la consruc-

<sup>68</sup> Ya sea porque se trate de fines que en sí mismos son constitutivos de delito, o porque sean fines en sí mismos prohibidos, aunque no estén definidos como delitos.

<sup>69</sup> Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, L., y DE OTTO PARDO, I., *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid 1988, pág. 108.

<sup>70</sup> Son esa ética social y la protección del Estado a los que hace referencia RIVERO, J., y que él califica de limitaciones absolutas de todas las libertades públicas, las que actúan como inherentes a toda libertad y derecho dentro de un marco concreto como el Estado, en *Les libertés publiques I. Les droits d'homme*, Paris 1973, págs. 171 a 174.

<sup>71</sup> Vid. MARTÍN-RETORTILLO, L., y DE OTTO PARDO, I., *Derechos fundamentales*, cit., página 109.

ción del sistema. La dificultad mayor se encuentra en cómo se determinan los bienes con que han de armonizar los distintos derechos y cuáles son las reglas de ponderación.

La jurisprudencia constitucional circunscribe exclusivamente, al menos en el plano de los principios, la limitación inmanente, a la que resulta de otros bienes constitucionalmente protegidos. En esta operación de determinación de «los bienes protegibles constitucionalmente», e identificación de las reglas de ponderación, para el derecho que nos ocupa, y como más evidente está su relación con el derecho de libertad religiosa. Así pues, el derecho de asociación religiosa se verá afectado, en función de la dualidad de su fundamento —artículo 16 y artículo 22 de la Constitución—, por los límites que correspondan a cada una de estas libertades. La operación más amplia, de adecuación y ponderación de reglas respecto de otros derechos será una actividad específica e individualizada a realizar cuando surjan ámbitos de conexión, y por tanto, necesidad de adecuación. Naturalmente, es necesario para lograr ese equilibrio llevar a concordancia todas las normas constitucionales. Ahora bien, lo que en ningún caso esa exigencia puede suponer es el sacrificio de un derecho enteramente a los demás derechos o bienes reconocidos constitucionalmente, puesto que ello no sería el resultado de una adaptación razonada, sino el de una aniquilación «justificada».

Como procedimiento para lograr ese equilibrio hemos de señalar que han de tener en cuenta: la existencia de un contenido mínimo de los derechos fundamentales que debe ser respetado en todo caso<sup>72</sup>, y la necesidad de ponderar todos los bienes que constitucionalmente se reconocen como tales, en atención a la obligada interpretación unitaria y sistemática de la Constitución<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Los derechos deben ser garantizados en alguna forma frente a la actuación de todos los poderes públicos, incluido el legislador, en orden a la actividad limitativa respecto de ellos. A esta garantía responde la mención de la llamada cláusula del contenido esencial del artículo 53, 1, de la Constitución. Esta cláusula se entiende, hoy día, como límite para la actividad limitadora de los derechos, esto es, como «límite de los límites», ya que en esta materia apenas se cuenta con criterios objetivos, que más que orientar, establezcan los márgenes de aquella actividad. Hay que advertir que cualquier limitación al derecho fundamental o libertad, debe justificarse, siendo inadmisibles lo contrario. Es más, «aun cuando una disposición limitadora cuente a su favor con buenas razones basadas en cualquiera de los elementos que componen el orden público, resultará ilegítimo si llega a dañar el contenido mínimo o esencial del derecho». Cfr. IBÁN, I.; PRIETO SANCHÍS, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 314. Puesto que la justificación no puede darse cuando la limitación consiste en un entero sacrificio del derecho.

<sup>73</sup> Previamente, queremos poner de relieve que nuestro Tribunal Constitucional ha subrayado la idea de que los derechos y libertades constitucionales se conciben como un sistema, y que, por tanto, la interpretación del alcance y contenido de los derechos fundamentales «ha de hacerse, considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno, valorándolo en relación con los demás, es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática». S.T.C. de 4 de febrero de 1983. Doctrina corroborada posteriormente por el mismo Tribunal al indicarse que el contenido de los derechos fundamentales, «puede extraerse en parte de la propia Constitución, interpretada

Respecto a la primera de las cuestiones, el contenido esencial del derecho de asociación con finalidad religiosa vendrá concretado tanto por lo que se entienda como tal en cuanto derecho de asociación, como por lo admitido según los perfiles, pretendidamente, contorneados respecto de la noción de religioso.

Por lo que se refiere a la necesidad de preservar y ponderar bienes y valores constitucionalmente reconocidos debemos recordar que el derecho de asociación religiosa, además de venir reconocido en el artículo 22 de la Constitución, es un derecho que se deduce como consecuencia lógica de la libertad religiosa reconocida, igualmente, en el artículo 16. Ello genera en orden a los límites una problemática especial, ya que éstos operarán respecto de aquél desde vertientes diferentes: libertad religiosa y libertad de asociación.

Evidentemente las coordenadas o valores que informan el sistema en general, y el de Derecho eclesiástico en particular, deben encauzar el derecho de asociación religiosa. Son, pues, los principios de libertad, igualdad, no confesionalidad combinado con el de laicidad, y cooperación las líneas que configuran el marco en que debe actuarse, y posibilitarse el ejercicio del mencionado derecho de asociación. Igualmente, todos los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, así como la seguridad del sistema y aquellos principios que conforman la ética del Estado, han de ser considerados como bienes con entidad constitucional para su ponderación a la hora de llevar a efecto el proceso de armonización del sistema. Proceso que es dinámico y que constantemente está en construcción, lo que favorece a mantener vivo el sistema.

En cuanto a los límites constitucionalmente establecidos, es preciso recordar que la libertad es uno de los valores supremos que debe inspirar nuestro Ordenamiento jurídico —artículo 1, 1, de la Constitución—; por ello la interpretación de todo derecho debe hacerse de la forma más amplia y favorable a su ejercicio, no admitiendo más limitaciones o restricciones que aquellas que se encuentren amparadas en nuestra Norma Suprema<sup>74</sup>. Por tanto, en puridad, deberemos dirigir nuestra atención a la Constitución, y en concreto, como ya hemos señalado, a los artículos 22 y 16, para encontrar en ellos los límites que afectan al derecho de asociación en su vertiente religiosa.

Atendiendo al artículo 22 de la Constitución, que es el que «reconoce el derecho de asociación», podemos concretar que los límites, en este

---

de forma sistemática, dado que la misma es un todo en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en relación a los demás». S.T.C. de 7 de junio de 1984.

<sup>74</sup> Esta es la opinión de FERNÁNDEZ FARRERES, G., quien sostiene que «el reconocimiento que del mismo [derecho de asociación] hace el artículo 22, núm. 1, no puede quedar condicionado o dependiente de los límites que en su caso pretendieran establecer las leyes, sino que es en la propia Constitución donde deben localizarse los posibles y únicos límites que excepcionan y rompen la regla general del libre ejercicio del derecho»; cfr. *Asociaciones...*, cit., pág. 44.

caso, constitucionalmente previstos son: el de ilicitud penal de los fines o medios asociativos, así como la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar. Podemos decir, pues, que la constitución de asociaciones en la actualidad es plenamente libre, sin sujeción a fiscalización o control administrativo previo alguno<sup>75</sup>.

Por la forma de redacción de la Norma constitucional —artículo 22, 2, «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, son ilegales»—, se observa cómo hay una remisión al Código penal en cuanto a la determinación de asociaciones que puedan ser declaradas ilegales constitucionalmente en razón de sus fines o medios empleados. Se hace necesario acudir a la normativa penal si queremos desentrañar el significado de la Norma constitucional. Es el artículo 173 del Código penal —cuya última reforma es obra de la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio— el que tipifica como asociaciones ilícitas cuatro supuestos: «1.º Las que tuvieren por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión. 2.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, emplearen medios violentos para su consecución. 3.º Las organizaciones clandestinas o de carácter paramilitar. 4.º Las que promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

Nos parece de interés destacar, de entre las cuestiones analizadas por la doctrina en relación a esta normativa, las siguientes:

a) La declaración de ilegalidad de asociaciones contemplada en el artículo 22, 2, de la Constitución carece de sustantividad propia e independiente, puesto que dicha disposición se remite, genéricamente, a los tipos delictivos previstos en el Ordenamiento jurídico penal. Ahora bien, respecto a la coincidencia entre la mencionada disposición y el artículo 173 del Código penal hay que señalar que la doctrina más coherente, aunque no ha sido unánime<sup>76</sup>, afirma que el artículo 22, en cuanto norma de garantía del derecho fundamental de asociación, determina qué fenómenos asociativos quedan fuera de su protección. Y, aunque pudiera pensarse otra cosa —admitido el hecho de que no cabe el ilícito administrativo—, solamente es posible la aplicación práctica del artículo 22 cuando la actividad-objeto de la asociación o el medio empleado sea «delito». Por ello hemos de concluir que la identidad se produce entre la disposición constitucional y el Código penal en su integridad, no entre el artículo 22 y el artículo 173 del Código penal.

---

<sup>75</sup> Señala FERNÁNDEZ FARRERES, C., a este respecto que «debe estimarse, pues, que no rigen ya como límite efectivo al ejercicio del derecho las previsiones del artículo 3 de la Ley de Asociaciones de 1964, ni en lo relativo a las determinaciones que ineludiblemente debían constar en los estatutos de las asociaciones, ni muchísimo menos en lo que atañe a las facultades que a determinados órganos administrativos se atribuían a fin de fiscalizar o visar el cumplimiento de dichos fines y requisitos» (*ibidem*, pág. 49).

<sup>76</sup> Vid. el interesante estudio que al respecto realiza FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones...*, cit., págs. 50 a 63.

Podemos resaltar de lo expuesto la dinamicidad que la remisión efectuada por el constituyente imprime al mencionado artículo 22, 2, al quedar éste vinculado indefectiblemente a las modificaciones que la evolución social, política y jurídica vaya generando en el Ordenamiento jurídico penal.

b) También queremos mencionar cómo, a nuestro juicio, el específico reconocimiento de ilicitud penal respecto de las asociaciones que promuevan la discriminación racial o inciten a ella, núm. 4 del artículo 173 del Código penal, supone una reiteración —entendemos superflua— que podemos denominar como especificación penal del mandato constitucional que se deduce de los artículos 9, 2, y 14, al cual, por imperativo de los límites inmanentes del propio derecho fundamental de asociación viene sujeto su ejercicio.

Por lo que respecta al núm. 5 del artículo 22, la prohibición de asociaciones secretas y las de carácter paramilitar, también queremos hacer algunas observaciones que nos parecen de interés. En primer lugar, decir que una asociación no ha de reputarse prohibida por secreta si no está inscrita en el Registro —al que se refiere el artículo 22, 3, de la Constitución—, puesto que de ello derivaría, naturalmente, que todas las asociaciones no inscritas —por tanto, asociaciones de hecho— quedarían prohibidas constitucionalmente como asociaciones secretas, pese a que sus reuniones y actividades fueran perfectamente públicas. El efecto de publicidad del registro de asociaciones no implica que sea el medio exclusivo de dar publicidad a las asociaciones, impidiendo, pues, que sean declaradas secretas todas aquellas que no hayan accedido al registro. Y como segunda cuestión hemos de señalar que tampoco la inscripción en el registro excluye la posibilidad de calificar de secreta a una asociación, ya que el Registro sólo garantiza la publicidad de los datos que en él figuren inscritos.

Para desentrañar qué sean asociaciones secretas debemos atender, fundamentalmente, al sentido que tiene la prohibición constitucional. En ella, en primer lugar, se niega la protección jurídica a este tipo de asociaciones y, en segundo término, se establece implícitamente el deber para las Autoridades de hacer público lo —indebidamente— secreto. Puesto que cuando se trata de un derecho fundamental, el de asociación, no parece coherente transformar un instrumento administrativo de mera publicidad en elemento decisivo para la protección o desprotección del ejercicio del derecho fundamental<sup>77</sup>. Lo característico de las asociaciones secretas es la intención de sustraer al conocimiento público aquellos datos esencia-

---

<sup>77</sup> Vid. GARCÍA TORRES, J., «Las asociaciones prohibidas por la Constitución», en *XII Jornadas de estudio...*, cit., págs. 1818 y 1819.

les, relativos a la organización, actividad o miembros asociados, cuya publicidad imponga legítimamente el legislador democrático<sup>78</sup>.

Respecto de las asociaciones paramilitares sólo puntualizar que la prohibición constitucional se contempla doblemente, ya que el recogerse en el artículo 173, 3, del Código penal sería considerada una asociación ilegal, por aplicación del artículo 22, 2, de la Constitución, pero además, aquéllas son expresamente prohibidas en el núm. 5 de la misma disposición penal.

Para perfilar definitivamente la cuestión de los límites de las asociaciones con finalidad religiosa hay que atender a las peculiaridades o exigencias que no son extensibles a las restantes asociaciones y que, a primera vista, podrían considerarse como límites añadidos al libre ejercicio de derecho de asociación en la modalidad o vertiente concreta de que se trata.

Ninguna duda hay, pues, para que los límites respecto de determinadas modalidades asociativas puedan ir más allá de los que estrictamente fija el artículo 22 de la Constitución, y ello en cuanto que la Constitución lo ampara expresamente. Además, hay que tener en cuenta que, en todo caso, esos límites no afectan sustancialmente al derecho de asociación, dado que, como veremos más adelante, condicionan ciertamente la calificación y configuración jurídica del ente como asociación especialmente cualificada o configurada legalmente, pero no su válida existencia como simple asociación desprovista de tal calificación.

Es obvio, para FERNÁNDEZ FARRERES, que a las asociaciones que vayan a disfrutar de un *status* privilegiado respecto de las demás, se les debe aplicar un criterio de calificación más riguroso para alcanzar tal situación que al común de las asociaciones<sup>79</sup>. De conformidad con ello, respecto del derecho de asociación religiosa, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución para comprobar si se especifica algún límite concreto que haga acrecentar en el caso particular, los ya expuestos para el derecho general.

Como ya hemos puesto de manifiesto, el derecho de asociación religiosa viene delimitado en su virtualidad por el calificativo religioso. Se trata, pues, como hemos sostenido en este mismo trabajo, de un aspecto del ejercicio del derecho de libertad religiosa. No traerá su causa en este derecho cuando no se dé esa finalidad. Por tanto, será de importancia capital desentrañar el concepto «religión» para poder afirmar, en cada caso

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, pág. 1821. Este autor también plantea la relación entre los términos «asociación secreta», usado constitucionalmente, y «organización clandestina», empleado por el legislador penal, considerando aquél de mayor amplitud que este último (*ibidem*, pág. 1822).

<sup>79</sup> Cfr. «El fundamento de esa *pérdida de libertad* —si así se quiere expresar— radica, pues, como contrapartida, en el reconocimiento y atribución de una serie de facultades que por su especial significación sólo a ellas corresponderán...» (el subrayado es del autor); cfr. *Asociaciones...*, cit., págs. 196 y 197.

concreto, que nos encontramos ante un legítimo derecho de asociación religiosa.

Como primera aproximación debemos dejar aclarado que, además de que el ateísmo no es una religión, es difícil imaginar agrupaciones ateas con esa finalidad. Es demostrativo de ello el hecho de que la doctrina, cuando plantea la cuestión relativa a asociaciones religiosas, es unánime al reconocer como característica peculiar que las identifica, que tengan finalidad religiosa<sup>80</sup>.

Entendemos que el calificativo religioso en el ámbito del derecho de asociación implica una limitación en la medida en que, lo que se entienda por religioso será indispensable para poder estar en disposición, dentro de lo posible —tégase en cuenta que es la Administración a quien compete, en definitiva, la calificación de religiosa de las actividades al objeto de inscribir una asociación como confesión—, de delimitar el ámbito de ese derecho. Es acorde con esta tesis, y aplicable *mutatis mutandi* al derecho de asociación, lo sostenido por IBÁN respecto a la concreción de la declaración genérica de libertad, que se produce al calificar a ésta de religiosa, y su consecuente efecto negativo en torno a la reducción que se opera en su ámbito y a la diferencia cualitativa de protección<sup>81</sup>.

Al margen de la limitación producida por el legislador, de forma mediata o indirecta, por el simple hecho del calificativo religioso, pocas limitaciones pueden establecerse. Puesto que lo contrario supondría una clara interferencia del poder público en materia, que por imperativo de los principios constitucionales, no es de su competencia<sup>82</sup>, ello sin perjuicio de lo que pueda resultar de la interpretación que en supuestos concretos de solicitud de inscripción se realice por la Administración o por el Poder judicial.

Como límite expresamente establecido legalmente por el constituyente debemos referirnos al orden público. Único criterio que ha de tener en cuenta la Autoridad competente —en la medida en que compete a la Administración la cuestión, lo que sería discutible— para interpretar el concepto jurídico indeterminado «religioso».

Es el propio artículo 16, 1, de la Constitución el que reconoce y garantiza la libertad religiosa, «sin más limitaciones en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley». La norma suprema emplea el concepto «orden público» sólo como límite de dos derechos fundamentales. En el mencionado artículo, cuyo

---

<sup>80</sup> Nos detendremos en ello *intra*, al abordar la temática referente al concepto confesión.

<sup>81</sup> Vid. prólogo a *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Madrid 1989, págs. 11 a 13.

<sup>82</sup> Para MOTILLA, A., «No cabe duda que la determinación constitucional de límites parecidos a la libertad de creación o a la organización interna o actividad de los sujetos colectivos de la libertad religiosa supondría una actitud jurisdiccionalista, que nada tiene que ver con el estado de libertad religiosa» (cfr. *Los acuerdos...*, cit., págs. 279 y 280).

contenido es la libertad religiosa, y en el artículo 21, que reconoce el derecho de reunión <sup>83</sup>.

El empleo del orden público como limitación al derecho, más amplio, de libertad religiosa, obviamente, afecta al de asociación religiosa, por ser éste una manifestación de aquél y, en consecuencia, parte del contenido nuclear de aquella libertad. Por tanto, para interpretar este concepto —el de orden público— hay que atender, principalmente, al derecho respecto del cual se establece como límite, y más en concreto a su naturaleza. Sin embargo, no hay que olvidar que «la trivialización del concepto de orden público» a que había dado lugar su utilización en el Derecho español en las últimas décadas anteriores a la Constitución, «le habían convertido en un límite impreciso y creciente al ejercicio de los derechos» <sup>84</sup>.

Según CALVO ALVAREZ, no estamos ante un concepto con vertiente exclusivamente negativa, noción-límite, sino en presencia de un concepto —el orden público— que ha de interpretarse también en un sentido positivo de garantía e incluso de promoción, que nos es de utilidad para la distinción entre el legítimo ejercicio del derecho y el abuso del mismo <sup>85</sup>.

Para que el orden público cumpla con esa función se hace necesario no atribuirle un alcance excesivamente inmaterial, que dificulte la precisión de los perfiles entre lo permitido y lo prohibido constitucionalmente a este respecto. Para ello el artículo 3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa concreta ese límite a «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 públicas». Se ha querido evocar de un modo patente el texto del artículo 9, 2, de la Convención Europea de 1950 <sup>86</sup>. Pero es que, además, se puede afirmar que los elementos mencionados, en cualquier caso, actuarían como límite del derecho de asociación por exigencia de la coherencia y armonía del Ordenamiento jurídico en su conjunto.

Los procedimientos para hacer efectivos estos límites son la vía registral y la vía judicial. Aunque pudiera pensarse otra cosa, sobre todo respecto a la primera de ellas, ya que, hoy día, la Administración no dispone de potestad alguna legalmente atribuida que pueda venir a interferir el libre ejercicio del citado derecho. Por cuanto que después del reconoci-

---

<sup>83</sup> Según AMORÓS AZPILICUETA, J. J., la noción de orden público a que se refiere el artículo 21 es «típicamente administrativa; el orden en la calle, por la naturaleza misma del derecho que limita»; cfr. *La libertad...*, cit., pág. 185.

<sup>84</sup> Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, L., *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— de ejercicio de los derechos*, Madrid 1975, pág. 121.

<sup>85</sup> Vid. *Orden público y factor religioso en la Constitución Española*, Pamplona 1983, pág. 279.

<sup>86</sup> Que establece que «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegidos por la ley en el ámbito de una sociedad democrática.»

miento y garantía constitucional del derecho fundamental de asociación se ha producido un cambio sustancial respecto de sistema precedente, tal como venía regulado por Ley de Asociaciones de 1964; no obstante ello, no significa que la Administración haya quedado despojada por completo de toda facultad interventora en relación a las asociaciones.

Así, pues, compete a la Administración, tanto respecto de las asociaciones en general como de las religiosas en particular, la autorización al efecto de la consiguiente inscripción registral para, consecuentemente, adquirir la correspondiente personalidad jurídica en el mundo del Derecho.

Dos conclusiones debemos resaltar por lo que se refiere a las asociaciones en general —las del artículo 22 de la Constitución—: en primer lugar que la función que desarrolla el órgano administrativo encargado del registro es una función complementaria reglada<sup>87</sup>, lo que implica la no incursión de aquél respecto de cuestiones de fondo que puedan dar lugar a la denegación de la inscripción solicitada<sup>88</sup>; y como segunda conclusión, señalar que aun cuando se trate de una función reglada ello no implica que la Administración deba proceder siempre, y en todo caso, a la inscripción de los Estatutos que se presenten. Lo cual plantea la problemática de si ello incide, de forma restrictiva, respecto al ejercicio del derecho fundamental de asociación o sólo afecta a la adquisición de personalidad jurídica. Pudiendo afirmarse al respecto que la tesis más sólida es la que sostiene que en nada supone tal decisión una restricción inconstitucional al derecho fundamental del artículo 22, puesto que en nada afecta a la existencia de la asociación, aunque sí lo suponga a sus posibilidades de actuar en el mundo del Derecho con autonomía y personalidad propia<sup>89</sup>.

Del mismo modo, en el ámbito de la libertad religiosa a la Administración compete el examen de los requisitos contemplados en el artículo 5, 2, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y desarrollados por el artículo 3 del Real Decreto 142/1981, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, que necesariamente deben acreditar los grupos para tener acceso al Registro de Entidades Religiosas, como se desprende de los artículos 5, 1, de la misma Ley, y 3 y 4 del referido Real Decreto. Igual que ocurre para las asociaciones en general, se trata de una actividad reglada que exige que la verificación de las condiciones de acceso sean valoradas conforme a Derecho y sólo en caso de que se observen deficiencias o incumplimientos formales se podrá de-

---

<sup>87</sup> «Proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional.» (cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 457).

<sup>88</sup> Esa función reglada ha sido proclamada por la Jurisprudencia. Vid., al respecto, S.T.S. 3/1981, de 2 de febrero, sobre inscripción del P.C.E. (m-1), y S. T. S. 85/1986, de 25 de junio, sobre inscripción del Partido Comunista de Aragón.

<sup>89</sup> Para un análisis detallado de la cuestión de referencia, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones...*, cit., págs. 117 a 119.

negar la inscripción, o, incluso, si se presumen indicios de ilicitud, siendo entonces lo procedente paralizar la inscripción y pasar el asunto al juez para que resuelva.

Ahora bien, mientras la actuación aséptica de la Administración puede ser posible cuando se trata de examen de circunstancias objetivas, esa constatación reglada y aséptica se hace casi imposible, cuando de lo que se tiene que ocupar es de la verificación de «fines religiosos». En este caso la existencia de un margen de apreciación libre se hace necesaria, pero nunca debe implicar el ejercicio de poderes discrecionales<sup>90</sup>. Pues si tal cosa resulta reprobada en el Derecho general, más aún lo sería en el ámbito del derecho de libertad religiosa, donde, además, resultaría incoherente con los principios constitucionales inspiradores que establecen el marco de actuación del poder público frente al fenómeno religioso, y de los cuales se desprende la absoluta incompetencia por parte del mismo respecto de la valoración del contenido dogmático o doctrinal del cuerpo de doctrina de los grupos religiosos, o de sus principios teológicos, ritos o manifestaciones externas de culto.

Sin embargo, la práctica en esta materia ha venido a desequilibrar la balanza. La Administración viene ejerciendo esa actividad de comprobación como si de un control más, respecto de las asociaciones que se dicen religiosas, se tratara. Así lo pone de relieve MOTILLA, quien sostiene que «la praxis descrita acaba otorgando a la Administración una potestad discrecional que no puede justificarse en consideraciones de oportunidad ni conveniencia ni, sobre todo, bajo las coordenadas del sistema de libertades constitucional»<sup>91</sup>.

Entendemos lógico, en cierta medida, que para el poder público en estos casos en los que la decisión de inscripción conlleva la posibilidad de un *status* especial dentro del ámbito asociativo, la preocupación por el fraude —en definitiva, la inseguridad en el terreno en que se mueve— les impida adecuarse al equilibrio —juego de principios de laicidad y no confesionalidad—, a que la Constitución les obliga en este terreno, sin embargo ello no es excusa, ni justificación, como indica MOTILLA, para actuaciones que encubren cierto jurisdiccionalismo por parte del poder público.

Por cuanto corresponde al control judicial, y dejando al margen las garantías judiciales que el grupo social tiene frente a las decisiones de la

---

<sup>90</sup> Pues como indica AGUIAR DE LUQUE («Artículo 22 de la Constitución», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, vol. II, obra colectiva dirigida por OSCAR ALZAGA, Madrid 1984, pág. 616), «La Administración no puede instrumentalizar la inscripción en el Registro como vía indirecta de control [y sigue diciendo respecto a las asociaciones del artículo 22]; es éste un acto obligado para aquélla que no puede denegar la inscripción de una asociación cuando le sea solicitado, sin incurrir en desviación de poder.»

<sup>91</sup> Cfr. «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 8 y 9, 1989-1990, pág. 45.

Administración respecto a la negativa de inscripción, simplemente acudiendo a la vía del contencioso-administrativo, hay que decir que tanto la Constitución en su artículo 22, 4, —«Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada»—, como la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el artículo 5, 3 —«La cancelación de las asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme»—, condicionan cualquier actuación de la Administración respecto a la asociación inscrita, a la previa obtención de una resolución judicial firme. Existe, pues, una clara tendencia de nuestro sistema jurídico a garantizar de forma absoluta a la asociación inscrita o confesión —en el caso de las religiosas— su *status* frente a la Administración, a la cual ha desapoderado totalmente de cuantas actuaciones le estaban permitidas por Ley de 1964.

Se deduce que el constituyente, en un primer momento, y el legislador posteriormente, a través de la normativa que desarrolla la Constitución, quieren mantener el fenómeno asociativo dentro de unos cauces tan amplios como permita el libre ejercicio del derecho de asociación. Estableciendo como únicos límites o controles, por otra parte entendemos razonables, la posible denegación administrativa de inscripción registral y su consecuente apertura de la vía judicial y las mínimas garantías, que en orden a la seguridad general, se prevé en casos de actuaciones delictivas. Siendo muestra evidente del rechazo por el legislador al control de la vida asociativa la exigencia de una resolución firme, previa a la actuación administrativa de disolución o cancelación del asiento registral. Por lo expuesto, resulta mucho más chocante, por incongruencia con el sistema, la actuación —ilegítima— de la Administración en el ejercicio del control legítimo respecto de la inscripción de las asociaciones.

### 3. TIPOLOGÍA DE ENTES RELIGIOSOS

En páginas precedentes hemos puesto de relieve cómo el fenómeno religioso tiene entre sus características peculiares la de diversidad de tipos asociativos. Tipología que es consecuencia —como ya se ha señalado, citando a LOMBARDÍA— de las distintas formas en que la organización social de índole religiosa se conforma<sup>92</sup>. Por este motivo, se ha acuñado una terminología específica que trata de designar la variada gama de colectivos religiosos que aparecen en la realidad.

Sin embargo, esa diversidad real, connatural al fenómeno asociativo religioso no es respetada por la legislación reguladora del mismo. Bien es verdad que la diversidad nomenclativa se recoge expresamente en la legis-

---

<sup>92</sup> Vid. *supra*, nota 56.

lación<sup>93</sup>; sin embargo, no por ello se arbitran legalmente regímenes jurídicos distintos en atención a la variedad sustancial de esas colectividades. Ante la irrelevancia jurídica de esa diversidad, «habría parecido lo más lógico que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa hubiera empleado una mención unitaria»<sup>94</sup> lo suficientemente amplia que acogiera a todo tipo de colectividades religiosas.

Sería interesante conocer, en la medida de lo posible, cuáles han sido las razones de la incoherente actitud del legislador. «¿Por qué, entonces, la reiteración de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en la trinominación de Iglesias, confesiones y comunidades religiosas? Una respuesta con prejuicios podría decir que el legislador habría rehusado coincidencias con la nomenclatura de las leyes de la II República en materia religiosa<sup>95</sup>, pues no coinciden las orientaciones de uno y otro régimen político en esta materia, como se proclamó en los debates parlamentarios. Una respuesta sin prejuicios nos llevaría a suponer que las distinciones confesionales se consignan para mantener una línea de congruencia con el artículo 16 de la Constitución que distingue, por un lado, las comunidades religiosas (párrafo 1) y, por otro, la Iglesia Católica y las demás confesiones (párrafo 3)». Sigue diciendo LÓPEZ ALARCÓN que, «ciertamente que son notables las diferencias entre unas y otras; pero, cuando el Estado las iguala en la posición y régimen jurídico no es congruente que las diversifique como sujeto colectivo de dicho régimen unitario, como si estuviera dando a entender que, por una parte, reconoce el hecho sociológico de un pluralismo acorde con el texto constitucional y, por otra, que mantiene, pese a ello, una orientación unificadora en la regulación del confesionalismo religioso»<sup>96</sup>.

Ahora bien, aunque la variada gama de formas asociativas religiosas, que se produce de manera natural por el propio ejercicio del derecho de libertad religiosa esencialmente plural, no se corresponde con una diversidad de tratamientos jurídicos dispares, sin embargo ello no implica, en absoluto, que el legislador no haya establecido regímenes jurídicos diversos, como veremos al examinar la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Aunque deberemos decir que las diferencias que se constituyen legalmente como fundamento de los distintos tipos jurídicamente establecidos no se corresponden con diferencias naturales de las propias organizaciones religiosas. Pues mientras éstas respondan a su idiosincracia, a razones sociológicas, geográficas e incluso cronológicas o históricas, las otras obedecen, exclusivamente, a la diversificación operada legislativamente de for-

<sup>93</sup> Vid., por ejemplo, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

<sup>94</sup> Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, M., «Dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Ius Canonicum*, vol. XX, núm. 40, 1980, pág. 50.

<sup>95</sup> Vid. el resumen que se hace por OLMOS ORTEGA, E., «El Registro de Entidades religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 45, págs. 97 y 98.

<sup>96</sup> Cfr. *Dimensión orgánica...*, cit., pág. 50.

ma artificial<sup>97</sup> —estar o no inscrita, tener acuerdo con el Estado— generada como consecuencia de los conjuntos de requisitos a que han de darse cumplimiento para lograr alcanzar cada tramo de derechos dentro del Derecho eclesiástico por parte del grupo religioso.

Es, por tanto, a través de la vía legislativa como se conforma de manera definitiva el panorama social religioso de un Estado. Quedándonos por comprobar, si la no parangonabilidad entre diversidad natural y diversidad legal es acorde a lo ordenado en el artículo 9, 2, de la Constitución, esto es, si la legalización de un catálogo de regímenes diversos relativos a los grupos religiosos es el medio a través del cual se logran las condiciones de igualdad de los grupos religiosos, o si por el contrario, mediante este sistema se introducen desigualdades no previstas en el orden natural, y, en consecuencia, hay razones para pensar que estamos ante una normativa rayana en la inconstitucionalidad.

### 3.1. *La confesión como asociación religiosa por excelencia*

El reconocimiento legislativo de una variada gama de colectividades religiosas no significa, en absoluto, que en la práctica se emplee esa diversidad terminológica al referirse al fenómeno asociativo religioso. Más bien podemos decir que el término que generalmente se emplea al referirse a las asociaciones religiosas es el de confesión religiosa. Es, pues, evidente que aunque legalmente se quiera poner de relieve el conocimiento del legislador respecto de la distinción dentro del fenómeno asociativo religioso, utilizando para ello en contadas ocasiones diversos términos identificativos de asociaciones religiosas, sin embargo no se precisa jurídicamente las diferencias que pudiera haber entre unos y otros tipos.

Examinando la legislación de forma exhaustiva, comprobamos cómo el término que con más asiduidad emplea el legislador es el de confesión. Pero también apreciamos cómo el legislador crea confusión, al emplear el término confesión de dos formas distintas. En bastantes ocasiones lo hace refiriéndose a un específico grupo religioso, no encuadrable dentro de las especies iglesias o comunidades<sup>98</sup>, mientras otras, con menor inci-

---

<sup>97</sup> «No se trata de que el ordenamiento establezca en algún lugar un preciso catálogo de los distintos tipos de confesiones existentes [...], sino que lo que ocurre es que a lo largo del ordenamiento, vamos encontrando cómo, en virtud de alguna circunstancia especificadora, ciertas confesiones reciben un trato diferenciador de las restantes; por lo tanto, la existencia de una pluralidad de tipos de confesiones es una consecuencia de un nuevo proceso de tipificación diversificadora.» (Cfr. IBÁN, I.; PRIETO SANCHÍS, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 222).

<sup>98</sup> El término confesión es empleado con un sentido específico en las siguientes normas: R.D. 1.201/1981, de 8 de mayo, que recoge el Reglamento Penitenciario; artículo 181, 2 y 3; R.D. 2.945/1983, de 9 de noviembre, que recoge las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, artículos 234 y 244; R.D. 494/1984, de 22 de febrero, que contiene las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, artículos 289 y 299; R.D. 1.024/1984, de 23 de mayo, que contiene las Reales Ordenanzas de la Marina de Guerra, artículos 432 y 442; y L.O.

dencia, utiliza la denominación confesión como género, es decir, como expresión más genérica y que comprende con mayor propiedad la idea de grupo religioso, tipificándolo. Dentro del cual caben, por tanto, las tres especies, iglesias, confesiones, en el sentido estricto, y comunidades religiosas<sup>99</sup>.

Este último sentido que el legislador le confiere al vocablo confesión coincide —aunque no sea idéntico— con el que vulgarmente se le atribuye, e incluso con el que la doctrina utiliza para identificar a la asociación religiosa (véase la manualística que venimos citando). Aunque paradójicamente con lo que ocurre en el plano legislativo, en el que el legislador pretende apartarse de dicho sentido, atribuyéndole un sentido más técnico y, por tanto, más restrictivo, en la práctica es ese sentido amplio el que identifica el referido término.

Es por ello por lo que el mismo es lo suficientemente significativo y difundido como para que entre a formar parte del conjunto de términos que tipifican colectividades diversas en atención a su finalidad: partidos políticos, sindicatos, agrupaciones empresariales, familia, etc., dentro del amplio espectro de las asociaciones.

Aunque la noción de confesión religiosa surge en el siglo XVI con motivo de la aparición de la reforma protestante. Y como forma de individualizarse, darse a conocer y obtener adeptos, cada grupo confesional redactaba documentos explicativos de los contenidos teológicos de su respectiva fe cristiana —incluso la católica, así lo hizo en el Concilio de Trento—. El sentido amplio del concepto procede de la época de la ilustración, que es cuando comienza a aplicarse el término confesión a todas las religiones, tanto cristianas como no cristianas y dentro de aquéllas también a las antiguas<sup>100</sup>.

Ahora bien, respecto del sentido omnicomprensivo del vocablo confesión hemos de hacer una precisión al objeto de llevar a sus justos términos esa interpretación amplia. Ha de ponerse de manifiesto como para que un determinado grupo social religioso sea considerado como una confesión, ha de cumplir con dos condiciones básicas. que se exigen, incluso, por la conciencia colectiva: la estabilidad y la organización<sup>101</sup>. Obviamente

---

7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, artículo 16, g).

<sup>99</sup> El término confesión es empleado en su acepción extensiva en el Código Civil, artículos 59 y 63; y en el R.D. 1.201/1981, de 2 de mayo, que contiene el Reglamento Penitenciario, artículo 181, 1.

<sup>100</sup> Vid. GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., «Confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*. Obra colectiva coordinada por NAVARRO, R., Pamplona 1993, pág. 227. Incluso sostiene el autor que se entiende por confesión un profesión corporativa del ateísmo (*ibidem*, pág. 227).

<sup>101</sup> Veremos al tratar el concepto de confesión en la doctrina como estos elementos son una exigencia común para identificar a un grupo con finalidad religiosa como tal. Como muestra de ello podemos dejar constancia de las palabras de LÓPEZ ALARCÓN, M., cuando sostiene que «me afirmo en la idea de que confesión religiosa es la denominación más adecuada para expresar con la mayor amplitud y comprensión las diversas agrupaciones orga-

no se requiere una organización sofisticada, basta con que aquélla sea elemental o embrionaria<sup>102</sup>.

Esta noción, poco técnica y amplia, empleada legislativamente es semejante a la noción sociológica del término confesión. En la práctica existe conciencia de lo que sea confesión. En atención a ese pretendido concepto social de confesión se puede distinguir, al menos *a grosso modo*, lo que son aquéllas de lo que son otros grupos sociales, e incluso, lo que son confesiones de lo que son grupos religiosos que no alcanzan tal categoría social por faltarles alguno de los mencionados requisitos.

La completa identidad entre noción jurídica y noción sociológica del término confesión es defendida por eclesiasticistas como JÉMOLO y su discípulo, BARILLARO<sup>103</sup>, entre otros. Sin embargo, respecto a ello, esto es, a que la noción sociológica sea la que se utilice en el plano legislativo, estamos de acuerdo con MOTILLA cuando sostiene que «respecto al criterio sociológico [...], aparte del peligro que entraña la dificultad de su percepción —resultaría francamente costoso la utilización de encuestas de opinión pública para cada grupo religioso que pretenda alcanzar el *status* de confesión—, en mi opinión sólo puede ser accesorio al jurídico, nunca principal»<sup>104</sup>. Ahora bien, siempre y cuando el concepto jurídico de confesión no se aparte de una forma radical de la noción sociológica que haga de aquél un objeto de museo por su exotismo y rareza.

No queremos que se nos entienda mal. Lo que hemos tratado de poner de relieve es que en la calle, al margen de lo jurídico, la opinión social tiene un concepto propio de lo que sea confesión; concepto genérico que es más amplio que el pueda ser tenido en cuenta desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, ya que, para éste —como veremos más adelante— aquél concepto debe estar investido de unos condicionamientos distintos —que componen un añadido al *prius* en que consiste el concepto sociológico—, en cuanto que la calificación jurídica como confesión conlleva unas prerrogativas de las que socialmente se carece.

El concepto vulgar, o socialmente dominante, de confesión, si bien tiene cierto interés para la doctrina —hay eclesiasticistas, como hemos visto, que apuestan por el imperio del concepto sociológico de confesión—, sin embargo, lógicamente, ésta dirige su atención prioritariamente al concepto que el legislador emplea. Con el deseo —quizás por deformación—

---

nizadas con fin religioso que gozan de *estabilidad* y arraigo suficiente para que el Estado pueda reconocerles relevancia civil» (el subrayado es nuestro) (Cfr. *Dimensión orgánica...*, cit., pág. 46).

<sup>102</sup> Este sentido básico de organización lo aceptan hasta los no institucionalistas. Vid. LÓPEZ ALARCÓN, M., *ibidem*, pág. 47.

<sup>103</sup> Vid., al respecto, JEMOLO A. C., *Corso di diritto ecclesiastico*, Roma 1944-45, pág. 202, BARILLARO, D., *Considerazioni preliminari sulle confessione religiosa diversa della cattolica*, Milano 1968, págs. 119 a 122.

<sup>104</sup> MOTILLA, A., *Aproximación...*, cit., pág. 23, y también *Los Acuerdos...*, cit., página 307.

de desentrañar los elementos que lo tecnifica, o mejor dicho, lo juridifican.

Nos resulta, pues, de enorme interés, indagar en cómo resuelve el legislador la cuestión relativa al sujeto colectivo del Derecho eclesiástico, para, de esta forma, poder llegar a conclusiones, fundamentadas, respecto al grado de semejanza entre «confesión» en su acepción sociológica y en su acepción legal. Con esta operación no se agota el proceso de análisis, puesto que somos conscientes de que también será necesario tener en consideración la noción de «confesión», que en la práctica administrativa se emplea en el acceso de los grupos religiosos al Registro<sup>105</sup>. Todo ello sin olvidar «la fantasía del jurista que, como decía TULLIO ASCARELLI, sirve no tanto para la interpretación fantástica de la Ley, cuanto que en la elaboración del Derecho nuevo, a fin de forjar un instrumento para la construcción del momento normativo en la experiencia jurídica»<sup>106</sup>.

Con este método de análisis lo que se asegura, principalmente, es evidenciar si la actuación legislativa respecto del factor religioso resulta coherente con las exigencias propias del sistema, esto es, si el tratamiento puntual de las cuestiones relativas al factor religioso —en concreto, la regulación específica del sujeto colectivo de la libertad religiosa— obedece en su integridad a lo requerido por los principios que inspiran globalmente esta parcela del Ordenamiento. Y, además, si la forma de abordar la problemática desde la óptica jurídica es acorde con las exigencias sociales, o si por el contrario, se produce una desconexión entre ambos sectores de la realidad.

Al abordar la Norma Suprema, para desentrañar el sentido que los constituyentes pretendieron imprimir al vocablo confesión, utilizado en el artículo 16, 3, hemos de recordar que «es comúnmente admitido que la hermenéutica de la Constitución constituye un proceso que tiende a globalizarse, debiendo entenderse cualquier materia desde una perspectiva de conjunto y no mediante análisis sectoriales»<sup>107</sup>. En consecuencia, hemos de tener presente el horizonte de las coordenadas establecidas constitucionalmente y en las que, posteriormente, se va a desenvolver el desarrollo legislativo del factor religioso en España. Pero, además, no podemos ignorar el modelo de Estado que se nos propone en la Constitución, porque será ese modelo el que nos dará las claves para poder desentrañar los conceptos constitucionalmente utilizados. Conforme a esto último, es interesante destacar cómo «la Constitución, al definir que la soberanía nacional reside en el pueblo, está afirmando —de algún modo— que la sociedad española va a ofrecer al Estado los contenidos que inspiren su legislación;

<sup>105</sup> Es éste el método de investigación que propone MOTILLA, A., quien, a su vez, lo adopta de Catalano (*Aproximación...*, cit., pág. 9).

<sup>106</sup> MOTILLA, A., *Aproximación...*, cit., pág. 10, citando a Mirabelli, C., que es quien en su origen recoge la cita en «Observazioni conclusive», en *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, VV.AA., Milano 1978, pág. 156.

<sup>107</sup> Cfr. AMORÓS, J. J., *La libertad religiosa...*, cit., pág. 159.

la cual no se basa en ninguna idea inmanente al Estado y asumido *a priori*»<sup>108</sup>.

La Constitución, cuando en su artículo 16 emplea el término confesión, le da un significado diverso<sup>109</sup>. Así, al significar dicho término el carácter no confesional del Estado, le atribuye el sentido de conjunto de creencias que constituyen un determinado credo, mientras que, cuando lo utiliza para poner de manifiesto el compromiso de cooperación por parte de los poderes públicos, entonces el significado es el de asociación religiosa —del que aquí nos ocupamos—. Dicho lo cual, queremos resaltar cómo la Constitución, al expresar este vocablo, eleva a categoría jurídica lo que era ya una categoría social.

¿Es el sentido del término confesión-categoría jurídica, análogo al de confesión-categoría social? A ello trataremos de responder a continuación.

La Constitución recoge como términos que hagan relación a grupos con finalidad religiosa: *a*) las comunidades —«se garantiza la libertad [...] religiosa y de culto de los individuos y comunidades», artículo 16, 1—; *b*) la Iglesia católica, y *c*) las demás confesiones —«los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrá las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», artículo 16, 3—. Ahora bien, para concretar la terminología, diremos que cuando la Constitución emplea el término «comunidades»<sup>110</sup>, lo hace en sentido genérico, no individualizando al sujeto colectivo del fenómeno religioso tipificado, y ello por dos razones fundamentales, como apunta MOTILLA: «En primer lugar, porque a tenor de la dicción constitucional, las comunidades nacen en el ámbito del libre desenvolvimiento asociativo de las ideologías, religiones o cultos y no estrictamente en el factor religioso, como se deduce del artículo 16, 3, para las confesiones. En segundo, porque «comunidad» es un concepto más amplio que el de confesión, que abarca grupos ocasionales —los cuales se agotan en el acto que desarrollan— y estables. Por el hecho de agruparse para el ejercicio comunitario de la libertad ideológica, religiosa o de culto, nuestro ordenamiento ofrece su tutela sin distinción de la naturaleza de la entidad»<sup>111</sup>.

Por exclusión, en razón de la materia en la que desarrollamos este estudio, nos centramos en la mención constitucional de confesión, en tanto que este término, com hemos venido señalando, se identifica plenamente, en un sentido amplio, con asociación religiosa. Aunque queremos

<sup>108</sup> *Ibidem*, pág. 59.

<sup>109</sup> Vid. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 220.

<sup>110</sup> No lo hace como afirma DE LA HERA, A., para referirse a «las entidades colectivas menores, asociaciones, fundaciones, etc.» («Los entes eclesiásticos en la Constitución española de 1978», en *El hecho religioso en la nueva Constitución Española. Trabajos de la XVI Semana Española de Derecho Canónico*, obra en colaboración de varios especialistas, Salamanca 1979, pág. 114).

<sup>111</sup> Cfr. MOTILLA, A., *Aproximación...*, cit., pág. 29.

puntualizar, no obstante, como hemos señalado anteriormente, que se trata de una noción más restringida que la de comunidad, en cuanto que necesariamente habrá de estar afectado por las características de estabilidad e institucionalización en algún grado<sup>112</sup>, mientras que ésta abarca tanto grupos ocasionales —que se agotan en el acto que desarrollan— como estables.

Con respecto al término confesión, se ha llegado a sostener, incluso, que la Constitución, al emplearlo, estaba introduciendo una noción nueva en el Derecho Eclesiástico español<sup>113</sup>.

Podemos resaltar de las conclusiones mantenidas por DE LA HERA en su análisis de la Constitución, que: «ésta recibe en el ordenamiento español el concepto de "confesión religiosa", pero tampoco lo define ni delimita, ni expresamente reconoce personalidad jurídica a las confesiones bajo algunas de las formas posibles. Se limita a dar por supuesta su existencia fuera del Estado y como entidades extrañas al mismo, con las que aquél mantendrá relaciones de cooperación»<sup>114</sup>.

Para poner de relieve cómo la confesión es un ente extraestatal, afirma DE LA HERA<sup>115</sup> que: *a*) las confesiones tienen existencia propia fuera de los límites jurídicos del Derecho estatal, y *b*) que el Estado puede entrar en relaciones de algún tipo con ellas, aunque fuese para el caso extremo de no reconocerlas, lo que supone aceptar su personalidad *a se* como entidades al menos sociológicas.

Se aprecia un apasionado deseo de superación del sistema de confesionalidad. Sin embargo, por lo que de las observaciones a la Norma Suprema se puede deducir, se denota una clara tendencia a equiparar Iglesia Católica y otras confesiones, pero en el sentido de elevar a éstas al nivel de aquella<sup>116</sup>. Lo que, por otra parte, sería deducible de los principios, tales como no confesionalidad, cooperación e igualdad. Y, en definitiva, se apuesta por el concepto sociológico al que se le da un matiz jurídico.

La tesis de que el término confesión empleado constitucionalmente es fiel reflejo del sentir social es apoyada por AMORÓS, para quien cuando

<sup>112</sup> *Ibidem*, págs. 29 y 30.

<sup>113</sup> Vid. DE LA HERA, A., *Los entes...*, cit., pág. 109. Cuestión que era obvia teniendo en cuenta el tratamiento legislativo que se le dispensa al fenómeno religioso con anterioridad a la implantación del nuevo enfoque del Derecho Eclesiástico en España fundamentado en la libertad religiosa y condicionado por el principio de laicidad y cooperación. Y, ante lo novedoso del término y que aquél hubiera sido expresado textualmente a continuación del de la Iglesia católica, provocó la equiparación inmediata de aquellas a ésta. Así, sigue DE LA HERA diciendo que «con ello [...] se reconoce expresamente la personalidad jurídica de éstas y se sientan las bases constitucionales de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede, de las relaciones con las demás confesiones, de los posibles tratados o acuerdos de una concordatoria o similar que puedan establecerse, etc. (*ibidem*, pág. 115).

<sup>114</sup> *Ibidem*, pág. 119.

<sup>115</sup> *Ibidem*, págs. 119 y 120.

<sup>116</sup> De entre las conclusiones que pueden extraerse del artículo 16, 3, sostienen IBÁN, PRIETO y MOTILLA que «las confesiones serán aquel tipo de agrupaciones que tengan alguna similitud con la Iglesia católica; la Iglesia católica es un ejemplo de lo que una confesión sea» (Cfr. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 223).

el artículo 16, 3, alude a confesiones, el significado de este término no coincide con lo que cada grupo religioso afirma que es la colectividad de creyentes, «*si esto fuera así [dice], el Estado español tendría que ser confesional de su concreta confesión*». Tampoco se refiere a cualquier grupo de ciudadanos agrupados para cualquier iniciativa social. «Porque está claro que el núm. 3 del artículo 16 no se refiere a grupos sindicales, corrientes ideológicas o partidos políticos». A lo que se refiere es «al *factum* social, de que hay grupos caracterizados por la motivación religiosa de su unidad»<sup>117</sup>.

Así pues, el Estado no puede, al abordar el tratamiento del grupo religioso, ni asumirlo tal cual es identificarlo por la propia confesión ante el riesgo de aconfesionalizarse, ni tampoco desconocer totalmente esa auto-identificación, estableciendo unas reglas de legalización extrañas que exijan para su tutela que se transformen en algo distinto de su propia naturaleza<sup>118</sup>, por el peligro de desnaturalizar al grupo religioso. Debe lograrse, no obstante, un equilibrio entre ambas actuaciones. Lo que, en palabras de AMORÓS, ha logrado nuestra Constitución es «que manda a los poderes públicos tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española; y, observando esa realidad social, individualizar en ella cuáles son los grupos religiosos que efectivamente están presentes y mantener relaciones de cooperación con los mismos». Por tanto, sigue diciendo, «las confesiones no necesitan —constitucionalmente hablando— probar su arraigo, tradición, importancia social, etc., pues todos estos requisitos se les suponen para reconocerlos y mencionarlos en la Ley fundamental. El arraigo y otros datos, serán necesarios para el modo de formalizar relaciones»<sup>119</sup>.

Ante el silencio constitucional —no se recoge requisito alguno al respecto—, se puede concluir que la acepción del término confesión, empleado en nuestra Norma Suprema se adecúa al que se puede deducir en el ámbito sociológico, ya que los datos que le caracterizan son similares. Es más, respecto a la posibilidad que apunta la doctrina de que dicho término se emplea como imagen de lo que sea la Iglesia Católica, y que, por ello, se cita expresamente a ésta en el texto constitucional<sup>120</sup>, nuestra reflexión nos lleva a mantener que quizás se trate más de una forma de subrayar el paso de un sistema confesional a otro no confesional, reconociéndose que en la sociedad no sólo tiene implantación la Iglesia Católica, sino también otras confesiones. Y se deja entrever cómo éstas pueden lograr relacionarse con los poderes públicos en forma análoga a como lo ha hecho aquélla<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Cfr. *La libertad religiosa...*, cit., pág. 187.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pág. 189.

<sup>119</sup> *Ibidem*, págs. 190 y 191.

<sup>120</sup> Entre otros, VILADRICH, LOMBARDÍA, FORNES, IBÁN, MOTILLA, etc.

<sup>121</sup> Vid. AMORÓS, J. J., *La libertad religiosa...*, cit., pág. 191.

Siguiendo el método previsto que apuntábamos anteriormente, nos ocupamos ahora de examinar la norma que desarrolla el derecho fundamental de libertad religiosa constitucionalmente reseñado, esto es, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

Como premisa al estudio del mencionado texto legal, en lo relativo al concepto jurídico confesión, hemos de señalar que, como toda norma que se integra en el Ordenamiento jurídico español, la mencionada vendrá obligada a respetar los valores constitucionales, y en concreto los que inspiran el Derecho eclesiástico. Por ello, el articulado de la Ley Orgánica debe establecer un régimen jurídico coherente con los principios de libertad, igualdad y aconfesionalidad que se derivan de la Norma Suprema, logrando de este modo que la cooperación a que se obligan los poderes públicos respecto de los sujetos colectivos de libertad religiosa se produzca como respuesta de dicho poder ante una exigencia social, y no como un medio de reproducir olvidados esquemas privilegarios.

Como axiomas que orientan la relación Estado-confesiones, respetando las exigencias derivadas de los principios de laicidad y no confesionalidad, pueden citarse: 1.º la obligación de los poderes públicos de respetar el libre desenvolvimiento social de los grupos, de tal manera que la fijación de requisitos para la categoría jurídica no modifique, limite o restrinja la configuración natural de éstos; 2.º la prohibición de utilizar tal concepto jurídico, previo a la protección específica, como mecanismo de control de las creencias, o condicionar el *status* a exigencias que induzcan al aparato público a valoración de dogmas, ritos o principios teológicos; 3.º el reconocimiento de que la calificación jurídica de confesión es un derecho subjetivo del grupo religioso que no puede ser limitado arbitrariamente por el Estado<sup>122</sup>.

El texto legal que tiene por objeto la regulación de lo que parece constituirse en eje del sistema de Derecho eclesiástico del Estado: las confesiones religiosas, paradójicamente, no ofrecen un concepto de ellas, «por lo que habrá que entender que las considera un presupuesto al que se refiere e identifica a través de los términos Iglesias, Confesiones, Comunidades Religiosas»<sup>123</sup>, en los artículos 2, 2; 5, 6, 7 y 8. Sin embargo, sí se nos ofrecen legalmente algunos datos, concretados en una serie de requisitos, que nos permiten considerar, dentro del grupo más amplio mencionado constitucionalmente, a aquellas confesiones que se les reconoce titulares de una estructura jurídica adecuada para su inclusión en regímenes jurídicos especiales.

En efecto, el artículo 5 establece que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público...»; por tanto,

<sup>122</sup> Vid. MOTILLA, A., *Aproximación...*, cit., pág. 34.

<sup>123</sup> Cfr. SOUTO, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado. El Derecho de la libertad de ideas y de creencias*, Madrid 1992, pág. 98.

está estatuyendo un régimen jurídico especial para aquellos grupos religiosos que se inscriban en el Registro creado al efecto, de entre todos los existentes en la sociedad. Este régimen jurídico es especial, por un doble motivo: *a)* individualiza el fenómeno asociativo religioso del régimen general del artículo 22 de la Constitución, y *b)* introduce, dentro del asociacionismo religioso, un primer compartimento, sección o subgrupo. El artículo 7 del mismo texto legal inserta, en ese segundo conjunto asociativo creado por el artículo 5, un nuevo conjunto, cuyos elementos integradores dan cumplimiento a nuevas exigencias que los van a convertir en la élite de las asociaciones religiosas.

Además de esta tipología jurídica artificialmente creada por el legislador para el marco asociativo religioso —sobre lo que volveremos más adelante con mayor detenimiento—, la Ley Orgánica vuelve a emplear un elenco nomenclativo para referirse a las asociaciones con finalidad religiosa, con lo que el término confesión en este texto legal no es intercambiable con el que la Constitución menciona. Ahora la noción se ve reducida, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa restringe su sentido a una de las especies de los grupos religiosos a los que identifica con distintas voces, resaltando la diversidad estructural de los mismos.

No obstante, no se puede afirmar, de manera rotunda que la diferencia entre el texto legislativo de desarrollo y aquél del que trae su causa sea tan evidente. Puesto que en el de desarrollo se sigue utilizando, aunque de forma mínima, el vocablo confesión con un sentido generalizador e identificativo del grupo religioso como grupo específico dentro de la sociedad, esto es, con un sentido sociológico. Así, en el artículo 1, 3, se establece que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», y en el artículo 2, 2, se comprende el derecho «[...] a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas...». Ciertamente esta dualidad en la acepción denota cierta imprecisión e inconstancia en el empleo de la terminología específicamente religiosa.

Sin embargo, cuando el legislador pretende dejar patente que se refiere a campos asociativos diversos del religioso, lo sabe hacer perfectamente, empleando para ello términos que así lo evidencian. Y emplea, para la ocasión, el vocablo entidad —ejemplo de ello lo tenemos en los artículos 3, 2, y 7, 2—. No obstante, y a pesar de ese pretendido deseo de marcar diferencias entre un ámbito y otro, el legislador, en el artículo 5, 3, y en la Disposición Transitoria Primera, vuelve a utilizar el vocablo entidad, calificándola de religiosa, tratando de darle un sentido omnicomprendivo de los grupos religiosos, a los que en otro lugar del texto ha identificado específicamente. Podemos decir, pues, que para el legislador orgánico el término entidad religiosa es intercambiable con el de confesión empleado por el constituyente, pero no por el de confesión, que él utiliza con un sentido más restrictivo.

Hay que añadir, además, la mención que se hace en la Disposición

Transitoria Segunda y que supone la introducción de un nuevo *nomen iuris* en el marco legal, «asociaciones religiosas», empleado también como sinónimo de confesión en sentido amplio, o de entidad religiosa en general.

Todo lo cual nos lleva a concluir que el legislador no ha querido ser tachado de repetitivo en el empleo del léxico, pero sin embargo, ese deseo le ha impedido ser todo lo preciso que se requiere en el ámbito jurídico, cuando un texto legal introduce conceptos que pudiéramos considerar como novedosos dentro de dicho ámbito.

Lo verdaderamente destacable de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, desde una óptica jurídica, es la gradación posicional que genera respecto de las entidades religiosas que menciona. La importancia de la cuestión radica en lo que implica ese fraccionamiento en grados o categorías respecto de la posición o *status* jurídico que una entidad religiosa pueda alcanzar y las consecuencias, concretadas en efectos, que le pueda conllevar.

Esa operación jurídica de fraccionamiento de la realidad social se opera cuando la entidad religiosa logra los requisitos que, en bloque, configuran legalmente cada categoría, confiriendo la normativa orgánica una específica gama de efectos jurídicos a cada cual, y, en consecuencia, un determinado *status* jurídico. Así, el primer tramo de categoría jurídica otorgado legalmente, al que se accede a través de la inscripción de la entidad religiosa en el correspondiente Registro, lleva aparejado el gozar de personalidad jurídica (art. 5), de plena autonomía y de poder establecer sus propias normas de organización, régimen interno, régimen de su personal y régimen de sus instituciones, que también adquieren el derecho de crear y fomentar; así como incluir en los mismos cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio (arts. 5 y 6); también otorga la posibilidad de acceso a la siguiente posición dentro de este elenco de categorías jurídicas y toda una serie de derechos reconocidos por distintos textos legislativos<sup>124</sup>, a los cuales nos referiremos más detenidamente.

A la máxima categoría jurídica confesional se llega mediante la firma de un acuerdo con el Estado, y serán las estipulaciones contenidas en el mismo las que enmarcarán la posición jurídica de la entidad religiosa. Nos encontramos, pues, que la determinación del estatuto jurídico más relevante dentro de las categorías jurídicas confesionales, se realizará por vía de pacto; sin embargo, no podemos ignorar que el Estado se ha encargado, legislativamente, de dejar constancia de aquellas cuestiones que serán abordadas consensualmente<sup>125</sup>, y que conformarán ese estatuto. Obviamente, los contenidos que el legislador ofrece en ningún caso suponen un límite a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes; no res-

---

<sup>124</sup> En este sentido, IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., página 266.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pág. 262.

ponden, pues, aquellas menciones a un contenido mínimo, pero tampoco lo hacen a un contenido máximo. Se trata únicamente de cuestiones que ya han sido abordadas en los acuerdos ante la Iglesia Católica y que lo pueden ser como estipulaciones específicas en otros acuerdos de esta índole.

Este proceso, que es fomentado por el poder legislativo, se realiza por el interés de las propias entidades religiosas de lograr situaciones de relevancia que les permitan el acceso a ciertos derechos. Por tanto, el campo de acción del mismo es la realidad social, o lo que es lo mismo, el substrato social en el que se forman, de manera natural, las distintas agrupaciones religiosas a las que se pretende catalogar. Ahora bien, en esa realidad social, que evidentemente es plural, también existen confesiones que, en atención a su acepción sociológica, deberían ser catalogadas como tales, aunque no lo sean en un sentido jurídico y, en consecuencia, carecieran de efectos específicos atribuidos legalmente.

En el logro del estatuto jurídico que conlleva la inscripción o la firma de un acuerdo con el Estado para una confesión, se verá implicada, necesariamente, la Administración pública —tanto a través de órganos de índole ejecutiva como, en ocasiones, judicial—. Serán, en definitiva, decisiones administrativas las que hagan efectiva la inscripción tras el examen y comprobación de los requisitos previstos legalmente a tal efecto. E igualmente será lo resuelto administrativamente, respecto de la valoración de las condiciones que ha de cumplir una confesión para posibilitarle la cooperación con el Estado, lo que determine a ésta como interlocutora a los efectos de un posible acuerdo con el Estado.

Los órganos que tienen encomendadas funciones en relación a las entidades religiosas, y cuyas decisiones son de significativa importancia para su desenvolvimiento en el marco jurídico, son: A) el Registro de Entidades Religiosas; B) la Dirección General de Asuntos Religiosos, y C) la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Bien es verdad que no todos ellos intervienen en igual medida, sino que mientras las decisiones de unos son determinantes para que la presencia social de una confesión tenga relevancia jurídica —Registro de Entidades Religiosas y Dirección General de Asuntos Religiosos—, las del otro son emitidas con la exclusiva misión de ofrecer recomendaciones o asesoramiento en caso de consulta, que en modo alguno es necesaria ni vinculante —Comisión Asesora de Libertad Religiosa<sup>126</sup>—.

El Registro de Entidades Religiosas se crea —entre otras cosas—, como señala el artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, al efecto de que las Iglesias, Confesiones, Comunidades Religiosas y sus Federacio-

<sup>126</sup> La Comisión Asesora de Libertad Religiosa, que es un órgano administrativo con funciones de asesoramiento, y cuyos informes son evacuados en caso de ser solicitados por la Dirección General, cuando lo crea conveniente, conforme al artículo 4 del R.D. 142/1981, lo que viene en gran medida condicionado por el hecho de que el propio Director General de Asuntos Religiosos es al mismo tiempo Presidente de dicha Comisión.

nes puedan adquirir personalidad jurídica como entes religiosos, y se in- cardina en el Ministerio de Justicia. Ambas cuestiones —el efecto consti- tutivo de la personalidad y su inclusión dentro de las competencias del Ministerio de Justicia— suponen una especialidad más respecto del Régi- men general de asociaciones, ya que para éstas el Registro al efecto está a cargo de los Gobiernos civiles y del Ministerio del Interior, o bien, a tenor de algunos Estatutos de Autonomía, en los correspondientes Regis- tros creados al efecto en las respectivas Comunidades Autónomas<sup>127</sup> para aquellas asociaciones que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad, si bien, en la mayoría de los casos, con la necesidad de notificar previamente al Ministerio del Interior la solicitud de inscripción. La inscripción, en cualquiera de los casos, tiene el exclusivo efecto de dar publicidad a las mismas<sup>128</sup>.

Se trata de un Registro público según el propio artículo 5 de la Norma Orgánica, así como del 1 del R.D. 142/1981, sobre organización y fun- cionamiento del mencionado Registro, pero tanto la publicidad material —o presunción absoluta de exactitud—, como la formal —posibilidad de ser consultado por terceros interesados—, se encuentran limitadas o in- cluso no se produce. En este sentido, ALDANONDO afirma que respecto de la material, «aunque quepa establecer alguna pequeña excepción, recono- ciendo en un ámbito muy recortado los efectos propios de la publicidad material [...] en registros como el de entidades religiosas, cuya finali- dad normativo-típica es muy distinta [del mercantil o hipotecario], care- ce de sentido reconocer esos efectos de protección de la apariencia»<sup>129</sup>; y en relación a la publicidad formal, pese a que está siguiendo lo esta- blecido por O.M. de 11 de mayo de 1984, sobre el régimen de publicidad formal de este Registro, no encuentra nada significativo que contra- diga la regla general de libre acceso a la información registral<sup>130</sup>. MOTI- LLA, sin embargo, por propia experiencia, denuncia la falta de colabora- ción absoluta del Encargado de dicho Registro, en orden a facilitar datos del mismo, a pesar de esa específica normativa<sup>131</sup>.

Este Registro otorga a las entidades religiosas que acceden a él la per- sonalidad jurídica; por tanto, el efecto de la inscripción es constitutivo, según se desprende del referido artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Esta cuestión, no obstante, ha sido muy discutida por la doc-

---

<sup>127</sup> Respecto de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asocia- ciones y sus imprecisiones, vid. LÓPEZ-NIETO, F., *Manual...*, cit., págs. 91 y 92.

<sup>128</sup> El artículo 22, 3, de la Constitución establece que «Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un Registro a los solos efectos de pu- blicidad.»

<sup>129</sup> Cfr. ALDANONDO, I., «El Registro de Entidades Religiosas», en *A.D.E.E.*, VII, 1991, pág. 44. La autora precisa, además, que «Tal vez, y lo decimos con graves dudas, pueda admitirse ese efecto de publicidad material única y exclusivamente en relación a los re- presentantes de la entidad religiosa inscrita que hayan accedido al registro.»

<sup>130</sup> *Ibidem*, págs. 45 y 46.

<sup>131</sup> Vid. MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España*, Madrid 1990, pág. 155.

trina, que incluso ha planteado la posibilidad de la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica, por cuanto de restrictivo supone ese reconocimiento de la naturaleza constitutiva de la inscripción frente a lo que supone el Régimen general de asociaciones. que confiere a la inscripción una naturaleza meramente declarativa <sup>132</sup>.

La Dirección General de Asuntos Religiosos es el órgano que tiene a su cargo este Registro, según se desprende de los artículos 1 del R.D. 142/1981, de 9 de enero, y 6 del R.D. de 11 de enero de 1991, por el que se determina la estructura orgánica del Ministerio de Justicia. Al frente de este órgano administrativo se encuentra el Director General de Asuntos Religiosos, en quien por Orden de 13 de diciembre de 1982 se delega «la resolución de los expedientes en materia religiosa de Entidades Religiosas en el Registro de Entidades Religiosas», y ello «sin perjuicio de la facultad del Ministro para recabar en todo momento el conocimiento y resolución de los asuntos comprendidos en ella».

Si analizamos estos órganos, hemos de señalar que si bien la Comisión Asesora, por su composición, podemos decir que es paritaria, pues en ella se integran una representación tanto de la Administración como de las confesiones, así como personas expertas en materias relacionadas con la libertad religiosa <sup>133</sup>, sin embargo la Dirección General y el propio Ministerio de Justicia son órganos políticos —siempre influidos por circunstancias coyunturales y condicionadas por ideologías políticas—, por lo que su imparcialidad y objetividad en el enjuiciamiento de los extremos que han de ser acreditados por la Entidad solicitante de la inscripción —a) denominación de la entidad; b) domicilio; c) fines religiosos; d) régimen de funcionamiento y organismos representativos; e) potestativamente, la relación nominal de las personas que obtengan la representación legal de la entidad—, sobre todo la cuestión de fines religiosos, no quedan garantizados. Ahora bien, aunque la intervención de la Comisión en esta cuestión, evacuando el correspondiente informe, «podría significar un cierto control por la presencia en ella de grupos religiosos y expertos en la materia», sin embargo, como tal intervención no es preceptiva, según se desprende del artículo 4 del R.D. de 1981, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, la falta de garantía de objetividad se mantiene la *lege ferenda*, sigue diciendo MOTILLA, «hubiera sido más apropiado que la decisión recayera en un funcionario independiente, perteneciente, por ejemplo, a la Dirección General de Registros y del Notariado» <sup>134</sup>.

Obviamente, si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 42 del R.D. de 9 de enero de 1981, «La inscripción sólo podrá denegarse cuando no

---

<sup>132</sup> Vid., al respecto, la cuestión en PRADA, J. M., «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», en *Anuario de Derecho Civil*, 1981, págs. 725 a 730.

<sup>133</sup> Vid. el artículo 8 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

<sup>134</sup> Cfr. MOTILLA, A., *Aproximación...*, cit., pág. 41.

se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3.º...», hemos de afirmar el carácter reglado de la actuación del Encargado del Registro de Entidades Religiosas. Ahora bien, coincidimos con MOTILLA<sup>135</sup> en que la mayor dificultad consiste en desentrañar la constatación o verificación reglada de cuestiones como los fines religiosos de la entidad, cuando «lo religioso» no está definido jurídicamente —ni debe estarlo—, y además, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa lo distigue de fenómenos próximos a él como «los parasicólogos, psicológicos, humanísticos o espiritualistas», incrementándose así la dificultad, dando el R.D. la posibilidad —como ya hemos apuntado— de solicitar informe a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Pero sin embargo, no entendemos del mismo modo que haya dificultad en la verificación de los otros requisitos del mencionado artículo 3: «Denominación de la entidad que la identifique», «domicilio», «régimen de funcionamiento», y potestativamente, «relación de personas con representación», aunque de hecho, en la práctica se han denegado inscripciones por tales cuestiones<sup>136</sup>.

Al margen de las razones que hayan motivado la denegación —y que tendremos ocasión de comprobar más adelante—, lo que nos resulta más significativo es que la actuación de la Dirección General de Asuntos Religiosos va más allá de lo permitido por el R.D. de 1981. Esta ampliación de funciones, admitida y reconocida por la Audiencia Nacional, puede constatarse en las sentencias de 8 de junio de 1985 (Iglesia Palmaria de los Carmelitas de la Santa Faz) y de la «Orden Religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz en Compañía de Jesús y María»; 8 de noviembre de 1985 («Orden Monista del Perfecto Reflejo»); 16 de noviembre de 1988 («Asociación para la Cooperación Cieniológica de España»), que, en síntesis, destacan fundamentalmente<sup>137</sup>: a) La atribución a la Administración de una potestad de calificación previa al examen de los requisitos del artículo 3, 2, del R.D. de 1981; b) La posibilidad de que goza la Administración de realizar una inspección sustancial a fin de comprobar la veracidad de las alegaciones respecto a la naturaleza y estructura del ente peticionario; c) La exigencia en la práctica, de otros

---

<sup>135</sup> Y resaltamos el posible peligro que prevé de que esta cuestión no debe servir a la Administración para realizar de forma discrecional y arbitraria calificaciones de qué sea lo religioso (*ibidem*, pág. 41).

<sup>136</sup> Podemos citar, entre otros, los siguientes ejemplos: Iglesia Católica, Apostólica y Palmaria de los Carmelitas de la Santa Faz y Federación de Comunidades Islámicas o Musulmanas de España, denegación por denominación no idónea para su identificación; Iglesia Gnóstica Cristiana Universal de España y Orden del Temple, denegación por no prueba de su existencia en España; por no acreditar su régimen de funcionamiento y órganos representativos, Iglesia de la Unificación e Iglesia Cristiana Hermanos Darty; tomados de *La Administración Pública ante el ejercicio del Derecho a la libertad religiosa*, Ponencia presentada por BENTERRAK, M.; CANO, I.; COLLADO, A. I.; FUENTES, M., y REDONDO, M., de la Universidad de Alcalá, en el II Congreso Interuniversitario de Derecho Eclesiástico para Alumnos, Jerez, 1993. (En prensa.)

<sup>137</sup> Vid. MOTILLA, A., *Sectas y Derecho...*, cit., págs. 160 a 166.

requisitos además de los legales, número significativo de fieles y estabilidad y arraigo en la sociedad española.

El que haya razones fundadas en la seguridad jurídica y en previsión de posibles fraudes ante el estatuto privilegiado que se confiere con la inscripción, no justifican jurídicamente que la actuación del Encargado del Registro de Entidades Religiosas abarque, además de la comprobación de que se ha presentado la documentación legalmente exigida, la correspondencia de esta documentación con la realidad<sup>138</sup> y la constatación de que «la entidad solicitante reúne de hecho todos los requisitos exigidos para ser acreedora de ese nuevo *status* jurídico favorable»<sup>139</sup>. Porque también a través del acceso al Registro de Asociaciones general de la Ley de 1964, se conceden beneficios a las asociaciones inscritas<sup>140</sup>, sin que éstas hayan de someterse a la criba de la legalidad que, según LLAMAZARES entiende, lo único que no incluye es la comprobación de la conducta penal o de que persiga fines o utilicen medios tipificados como delito, según el artículo 22, 2, de la Constitución<sup>141</sup>, debe realizar el Encargado del Registro específico religioso.

Tampoco es un argumento sólido para explicar el excesivo control que la Dirección General de Asuntos Religiosos ejerce en la operación que conlleva la solicitud de inscripción, la razón que apunta LLAMAZARES cuando sostiene que «no tendría sentido [de lo contrario] la petición de informe por parte del Ministerio de Justicia a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, antes de dictar la resolución, positiva o negativa, para la solicitud»<sup>142</sup>. Y ello porque esa petición es una posibilidad facultativa, pero en ningún caso preceptiva, ni tan siquiera para dilucidar respecto de si los fines de la entidad solicitante son o no religiosos, según la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, lo que es una tarea difícil —como ya hemos apuntado— y que en ocasiones requerirá el asesoramiento de expertos.

Ahora bien, si lo que fundamenta el rigor en la actuación del Encargado del Registro de Entidades Religiosas respecto de la del Encargado de los Registros de Asociaciones —Gobiernos civiles—, es el diverso efecto jurídico que se desprende del acceso a los mismos —en el primero, conferir la personalidad jurídica a la Entidad religiosa, artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y en el segundo, la inscripción se exige a los solos efectos de publicidad (art. 22, 3, de la Constitución)— será conveniente, antes de pronunciarse favorablemente al respecto, comprobar a

---

<sup>138</sup> Lo que obviamente supondría un control sobre el notario que hubiera levantado las actas correspondientes a la constitución y estatutos.

<sup>139</sup> Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, 2.<sup>a</sup> ed. revisada, Madrid 1991, pág. 840.

<sup>140</sup> Vid. al respecto, LÓPEZ NIETO, F., *Manual...*, cit., págs. 269 a 284.

<sup>141</sup> Vid. *Derecho Eclesiástico...*, cit., pág. 843.

<sup>142</sup> *Ibidem*, pág. 840.

qué responde la opción del constituyente, cuál ha sido la intención respecto de esta cuestión.

Vaya por delante la idea que se desprende de la Constitución en cuanto que su pretensión en el ámbito de lo asociativo es la eliminación de la facultad interventora de la Administración. La modificación operada en la Ley de 1964 por la Constitución Española, suavizando al máximo el rigor de las facultades administrativas respecto al control del ejercicio del derecho de asociación, se fundamenta, como reiteradamente ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo<sup>143</sup>, en que para el pleno ejercicio del derecho de asociación, se requiere de la inscripción, por lo que ésta ha de facilitarse. Además, en cierta medida, es necesaria la inscripción en orden a la personalidad jurídica, lo que se desprende de la fórmula de redacción del artículo 22, 3, que implica obligatoriedad<sup>144</sup>: «deberán inscribirse». Por tanto, según el Tribunal Supremo, a lo largo de estos años, ha querido poner de manifiesto cómo por coherencia con el derecho fundamental de asociarse la inscripción, debe ser un paso en el *iter* asociativo, ya que la personalidad estaría vinculada a la constitución misma del ente, por lo que los controles administrativos respecto de esa formalidad, han sido mitigados.

En consonancia con ello, no podemos estar de acuerdo con que la rigurosidad empleada por la Dirección General de Asuntos Religiosos en orden a la inscripción, se justifique en el distinto efecto registral, ya que ello: 1.º) perjudica el asociacionismo religioso frente al derecho de asociación en general; 2.º) no es respetuoso con el derecho de libertad religiosa en su aspecto colectivo, y 3.º) no es coherente con la laicidad del Estado y su declaración de no confesionalidad, en cuanto que ello le impide intervenir en materia religiosa, definiendo qué sea ésta.

Ahora bien, según el propio FERNÁNDEZ FARRERES, y dada la distinción entre: *a)* el ejercicio del derecho de asociación, y *b)* la atribución o reconocimiento de personalidad jurídica que ya sotuviera FERRARA<sup>145</sup> no toda asociación será calificable como persona jurídica. Se adquiere tal condición, única y exclusivamente, por aquéllas que se constituyan legalmente y accedan a la correspondiente inscripción registral. Sin que ello implique, por lo que tiene de absurdo, «que el incumplimiento de la obligación registral acarrearía *ipso facto* la calificación de asociación secreta, prohibida por el artículo 22, 5, de la Constitución»<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Sentencias T. S., de 3 de julio de 1979, R.Ar. 3183; 7 de diciembre de 1979, R.Ar. 4353; 3 de junio de 1980, R.Ar. 3038; 4 de noviembre de 1981, R.Ar. 4729; 6 de octubre de 1984, R.Ar. 4738; 27 de octubre de 1981, R.Ar. 4688; 14 de enero de 1986, R.Ar. 34.

<sup>144</sup> Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones...*, cit., págs. 89 a 102.

<sup>145</sup> Vid. su *Teoría de las personas jurídicas*, Trad. de la segunda edición revisada italiana por OVEJERO y MAURY, Madrid 1929, págs. 386 y 387.

<sup>146</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Comentario al artículo 22», en *Comentario a la Constitución*, AA.VV., dirigido por GARRIDO FALLA, Madrid 1980, pág. 288.

Es más coherente con la diferencia antes mencionada entre ejercicio del derecho de asociación y adquisición de personalidad jurídica la interpretación de que, según el artículo 22 de nuestra Norma Suprema, no puede ponerse en tela de juicio que el derecho de asociación es previo a cualquier Registro público, y que el ejercicio del mismo se realiza al margen de éste con plena libertad y gozando de total protección constitucional, sin que ello conlleve la adquisición de personalidad jurídica, puesto que tal hecho constituye un plus y no un *prius* respecto de la asociación.

Por ello, y porque la forma de redacción del número 3 del mencionado artículo contiene una implícita obligación de inscripción de las asociaciones —«Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo *deberán* inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad»—, es por lo que no entendemos tan distinto el Régimen general de las asociaciones del especial en materia religiosa. Por esta razón, «en el mundo asociativo la tenencia de personalidad jurídica es en muchos casos un lujo innecesario, sólo útil cuando la asociación ha adquirido un cierto nivel de complejidad organizativa y un volumen patrimonial estimable»<sup>147</sup>, pero sin que en ninguno de los casos, régimen común-régimen especial, pueda afirmarse taxativamente que la asociación no inscrita, no existe.

Así pues, en consonancia con esta interpretación del artículo 22 frente a la que sustenta el Tribunal Supremo, no es razonable la restricción que se opera en el terreno asociativo religioso por parte de los órganos administrativos, puesto que debería ser una actuación de similares características a la que realiza el encargado del Registro de Asociaciones general. Sin embargo, con esta interpretación podemos decir que queda perfectamente justificada, desde el punto de vista constitucional, la explicitación realizada por el legislador orgánico respecto del derecho de asociación religiosa, estableciendo la necesidad de inscripción para obtener la correspondiente personalidad jurídica.

La misma falta de unanimidad y de precisión que se produce en el terreno legislativo se observa al analizar la noción de confesión en la doctrina eclesiasticista.

Si partimos de la síntesis que recoge MOTILLA, siguiendo a MIRABELLI<sup>148</sup>, podemos concretar que la doctrina al abordar la noción de confesión como sujeto colectivo de Derecho eclesiástico, se divide en su aprehensión del concepto de la siguiente forma: *a*) Los que sostienen una noción sociológica, partiendo para ello de presupuestos empíricos, más o menos abstractos, que se presumen como requisitos exigidos por la conciencia colectiva; *b*) Aquellos que mantienen un concepto que se fundamenta sobre pilares constituidos por previas categorías jurídicas, como son: la teoría de la pluralidad de ordenamientos jurídicos y la de institución. Con esta noción se facilita su indentificación dentro del grupo,

<sup>147</sup> *Ibidem*, pág. 289.

<sup>148</sup> Vid. *Los Acuerdos...*, cit., págs. 304 a 307.

más genérico, de asociaciones religiosas, y c) Los que, como único criterio de calificación, se fijan en la finalidad religiosa del grupo social. Para éstos no hay diferencias jurídicamente relevantes entre grupos organizados estructural y estatutariamente y los que no lo están. Se conforma este sector doctrinal con identificar la confesión dentro de los grupos sociales.

De entre estos criterios de conceptualización, sostiene MOTILLA que «la delimitación del concepto confesión por la existencia en el grupo religioso de estructuras permanentes y normas organizadas autónomas, sí creemos que pueda ser un criterio teórico útil para el Derecho positivo»<sup>149</sup>. Apuesta, pues, por un criterio técnico, aunque ello suponga en parte alejarse de la realidad social.

Si acudimos a la doctrina eclesialista española y analizamos su posición en torno a esta cuestión, podremos constatar cuál es el sentir de nuestra ciencia, y dónde se ubica dentro de las corrientes apuntadas.

BERNÁRDEZ nos ofrece una definición de confesión a la que califica de «empírica y descriptiva», y que consiste en «una agrupación de personas dotada de una cohesión orgánica, unitaria y externa más o menos evolucionada»<sup>150</sup>.

Para BUENO SALINAS, quien parte de los elementos esenciales, una confesión consiste en «una asociación con un cuerpo doctrinal diferenciado, que la distingue de los demás; con un culto propio, propio [sic] de sus circunstancias, doctrina y cultura; y con un sistema ético que, de acuerdo con su doctrina de respuesta a la actuación moral de sus miembros en la sociedad»<sup>151</sup>.

Por su parte, ZABALZA sigue en su definición los planteamientos de PAUL MIKAT y sostiene que, desde la perspectiva del Derecho eclesial, por comunidad religiosa se debe entender «aquella organización englobante externa y cúspide de los miembros de una determinada creencia religiosa, a través de la cual éstos se sienten unidos con una o varias deidades a las cuales ofrecen culto»<sup>152</sup>.

IBÁN, para el que no tiene mucho sentido definir o delimitar conceptualmente qué deba entenderse por confesión religiosa, por cuanto de ello en un sentido estricto no surge consecuencia alguna y además porque la diversidad dentro del concepto es tan amplia que éste no tiene operatividad alguna en el ámbito jurídico<sup>153</sup>, en su intento de aproximación a la noción de confesión señala como elementos identificadores de aquella los siguientes: «estabilidad, organización, normación propia y vinculación a una idea de Dios o a unas concepciones del universo»<sup>154</sup>.

<sup>149</sup> *Ibidem*, pág. 307.

<sup>150</sup> Cfr. *La mención de la Iglesia...*, cit., pág. 415.

<sup>151</sup> Cfr. *Confesiones y entes...*, cit., pág. 113.

<sup>152</sup> Cfr. «Confesiones y entes confesionales en el ordenamiento jurídico español», en *Anuario de Derecho Eclesial del Estado*, III, 1987, págs. 253 y 254.

<sup>153</sup> Vid. *Curso de Derecho...*, cit., págs. 221 y 222.

<sup>154</sup> Cfr. *Grupos confesionales...*, cit., pág. 300.

Igualmente MOTILLA, quien no ofrece una definición de confesión, según afirma, no por ser contrario a ella, sino por respeto y dificultad, siguiendo coherentemente su posición antes mencionada, sostiene que «es, pues, necesario, desde la óptica del Derecho, delimitar el concepto de confesión con criterios aceptables jurídicamente [...] los criterios de ordenamiento y organización interna, o ente cúspide de una creencia pueden ser insuficientes o demasiado generales, pero no se puede negar que son condiciones previas cuyo conocimiento orienta a los poderes públicos a fin de plantear una cooperación estable y prolongada en el tiempo»<sup>155</sup>.

Del pulso tomado a la doctrina puede concluirse que «no existe un concepto unitario que permita interpretar el término legal que sirve de criterio para la atribución a determinados sujetos colectivos de la posibilidad de acogerse a un régimen especial»<sup>156</sup>. Pero sí se aprecia un acuerdo implícito respecto a que no basta el criterio sociológico, y tampoco sirven como elementos diferenciadores aquellos que no llegan a disociar la confesión de lo que son grupos religiosos. Por tanto, hay un sentir común de nuestra eclesialista en optar por un criterio que se apoye para la catalogación de las confesiones en elementos, fundamentalmente con relevancia jurídica, por cuanto que las ventajas que de esa catalogación se pueden deducir así lo exigen —personalidad jurídica, posibilidad de firmar acuerdos con el Estado y toda una serie de beneficios que ya concretaremos—.

No cabe duda que el criterio que se impone implica una noción de confesión poco tecnificada y, por tanto, una noción que, en cierta medida, se acerca a la realidad social religiosa. Sin embargo, esa opción científica que denota una visión amplia respecto al ámbito conceptual, no se corresponde con igual grado de aceptación por parte de la doctrina cuando se trata de que se atienda y proteja desde la perspectiva del Derecho eclesiástico al grupo confesional. Lo que nos puede llevar a poner en duda que, desde el poder público se dé cumplimiento, en su actuación, a los principios de libertad e igualdad al poner en práctica los compromisos que respecto al factor religioso se asumieron en la Constitución: cooperar con las confesiones desde un Estado no confesional.

Debe recordar nuestra doctrina que el Derecho eclesiástico, si no se dirige, efectivamente, al factor religioso social, se convierte en una parte de nuestro ordenamiento fosilizada o, todo lo más, dirigida a sectores religiosos sociales, que podríamos calificar elitistas.

### 3.1.1. «*Status*» jurídicos legalmente previstos

Llegados a este punto, nos interesa concretar los tipos confesionales que la legislación prevé, así como los efectos que la misma asigna a cada

<sup>155</sup> Cfr. *Aproximación...*, cit., pág. 27.

<sup>156</sup> Cfr. Souto, J. A., *Derecho Eclesiástico...*, cit., pág. 98.

uno de ellos. Con este análisis conoceremos cómo se sitúa el sujeto colectivo del Derecho eclesiástico ante la parcela del ordenamiento que le corresponde *ratione materiae*.

Como hemos visto en anteriores páginas, aunque terminológicamente la Ley Orgánica de Libertad Religiosa utiliza diversos vocablos que identifican distintos entes religiosos en razón de su estructura orgánica, ello no se corresponde con un diverso trato jurídico que traiga su causa en esa disparidad sustancial. Sino que los distintos estatutos jurídicos, creados legalmente, obedecen a una distinción artificialmente generada por el legislador y cuyos destinatarios son, sin embargo, las esencialmente distintas organizaciones religiosas.

Aunque la Iglesia Católica constituye una confesión que, por razones históricas, sociológicas y culturales se ha distinguido del resto de los grupos confesionales, alcanzando un estatuto específico y singular, en nuestro estudio la incluiremos dentro de aquellas confesiones cuyo estatuto viene configurado por el correspondiente acuerdo adoptado entre la asociación religiosa específica y el Estado español.

La Ley Orgánica comienza el proceso calificadorio y selectivo de los sujetos colectivos a los que se dirige su tutela en el artículo 3, 2, cuando establece que «quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». De este primer escalón clasificatorio se deduce la existencia de entes religiosos —en el sentido de la Ley Orgánica— y aquellos otros entes cuya finalidad no se adecúa al concepto religioso de la Ley y que, por tanto, quedan fuera de su tutela.

Respecto de aquellas asociaciones que de conformidad con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa podemos denominar religiosas, se vuelve a producir una disección que apreciamos compleja. Así, cuando el artículo 5, 1, establece que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público...», realiza una doble operación selectiva: *a)* al mencionar expresamente los términos Iglesia, Confesión y Comunidad religiosa deja fuera de su ámbito de protección a aquellos grupos que no encajan *strictu sensu* en las figuras mencionadas —los denominados doctrinalmente grupos atípicos, sectas, nuevos movimientos religiosos—, y *b)* dentro de las categorías mencionadas se origina una nueva clasificación constituida por las que están inscritas y las que no lo están.

Y, por último, según dispone el artículo 7, 1, se vuelve a producir otra disección dentro de la categoría de confesiones inscritas, creándose un nuevo grupo, que estaría en la cúspide de la pirámide que los sujetos colectivos de Derecho eclesiástico forman por razón de sus estatutos,

ya que a él le corresponde un estatuto con origen pacticio y, por tanto, especial dentro de la singular normativa que en sí misma supone la relativa a la asociaciones religiosas, al que se accede en función de otros requisitos, además de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

A) *Confesión*<sup>157</sup> *no inscrita*

Siguiendo una lógica metodología en el análisis de los grupos confesionales contemplados legalmente, que de lo general vaya a lo especial, contemplamos, en primer lugar, aquellos grupos que dentro del asociacionismo son sujetos del derecho de libertad religiosa, en tanto en cuanto su actividad y finalidad coincide con el concepto de «lo religioso».

Como hemos señalado en líneas anteriores, el artículo 3, 2, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa establece unos supuestos de no aplicabilidad de la Ley, por entender que los entes que se dedican a las actividades en él descritas —estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espirituales u otros análogos— no merecen ser tutelados por dicha Ley, ya que los mismos no se consideran religiosos en un sentido legal.

Obviamente, ello no significa que la Ley Orgánica esté definiendo qué sean confesiones<sup>158</sup>, pero, evidentemente, sí está dejando entrever qué sea lo religioso para el legislador, expresando textualmente algunas actividades que pudieran ser fronterizas con aquella otra. Por lo tanto, en consecuencia, desde un punto de vista jurídico —nos guste o no—, con ese precepto se concreta lo que es amparado y se dan ejemplos de lo que no es alcanzado por la tutela de la norma orgánica. Así, pues, lo que no sería correcto jurídicamente desde un punto de vista deontológico, sin embargo, desde una óptica ontológica es la Ley la que dibuja el arco de los sujetos colectivos del Derecho eclesiástico. Y serán sólo aquellos grupos religiosos que la ley aplicada por la Administración determine los que adquieran relevancia social —que no protagonismo social —atendible jurídicamente.

Sin embargo, dentro de los grupos sociales que potencialmente son tutelados por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, habrá algunos que puedan ser identificados como confesiones, por cuanto que en ellos confluyan los elementos que se requieren para tal categoría, mientras que otros

---

<sup>157</sup> Hay que dejar constancia, antes que nada, que en el epígrafe el vocablo confesión tiene un sentido amplio que se extiende a todo grupo social religioso en que concurran las características que sirven para identificarlos como tales.

<sup>158</sup> Para IBÁN, la Ley Orgánica no debe ser considerada «como la norma definidora del concepto confesión en general» y justifica su opinión en que «la no aplicabilidad de la misma a los supuestos mencionados en su artículo 3, 2, es sencillamente eso, la no aplicabilidad, pero no porque no sean confesiones —en eso no entra—, sino por decisión de la propia norma de excluir de su regulación determinados supuestos» (Cfr. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 271).

no alcanzarán tal tipo religioso por no participar de esos elementos. Pero, ¿quién concreta dichos elementos?

Como ya hemos sostenido en otra parte de este estudio, del examen de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se deduce claramente que el legislador no ha hecho mención de elemento alguno que pueda servir para definir a los grupos confesionales, ni tampoco se pueden deducir de su articulado de forma implícita. Es por ello que ha sido la Administración la encargada de ir elaborando datos a este respecto a través de las resoluciones denegatorias de inscripciones registrales.

Al margen de cuáles sean esos datos definidores de la categoría jurídica de confesión, lo que es evidente es la importancia que la actuación de la Administración desempeña en la configuración de tal entidad jurídica. Puesto que la decisión de aquélla se impone a la realidad social, en cuanto que a los grupos sociales religiosos a los que se les deniega la inscripción se les esté negando, igualmente, la consideración jurídica de la categoría de confesión y, en consecuencia, lo que ello conlleva respecto de su posición social como grupo religioso. Este poder de la Administración en materia de entidades religiosas evidencia notoriamente una tendencia regalista de aquélla <sup>159</sup>.

Vemos, pues, que no tenemos base legal para esablecer la categoría de «confesión no inscrita» <sup>160</sup>. Es más, la legislación aplicable a aquellas asociaciones religiosas que según el legislador no alcanzan la categoría de confesión no es la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. No son, pues, tutelables por la norma que desarrolla el derecho fundamental de libertad religiosa, sino que sería de aplicación la normativa general sobre asociaciones <sup>161</sup>; por tanto, la misma que regula a aquellas agrupaciones religiosas que sociológicamente no entrarían dentro del concepto confesión. Sólo procedería analizarla como concepto residual cuando la categoría de confesión que utilicemos no sea una categoría jurídica, sino una categoría socialmente elaborada <sup>162</sup>, a la que el legislador posteriormente tipifica mediante el establecimiento de determinados requisitos que la juridifican a través de la inscripción. Pero, «en modo alguno debe llegarse a la conclusión de que la no inscripción implica la denegación del carácter de

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, pág. 272.

<sup>160</sup> De hecho la mayoría de nuestra eclesiasticística ignora este tipo religioso; sin embargo, siguiendo a IBÁN, I., tiene sentido porque sus tesis se inspiran en una concepción del Derecho eclesiástico lejana al positivismo y, a nuestro entender, más coherente con los principios que lo inspiran. Vid. al respecto lo que afirma en *Grupos confesionales...*, cit., pág. 272.

<sup>161</sup> Aunque ello, como sostiene la S.A.N. de 8 de noviembre de 1985, «en nada conculca las posibilidades de ejercicio de la libertad religiosa, cuyos miembros pueden continuar practicando sus creencias y ceremonias sin obstáculo alguno».

<sup>162</sup> Pues como sostiene MOTILLA (*Los Acuerdos...*, cit., pág. 305), «sólo las comunidades que se afirmen como grupos con finalidad religiosa en la opinión pública de la sociedad pueden ser denominadas confesiones religiosas».

confesión»<sup>163</sup>, porque ello supondría, evidentemente, una extralimitación de las funciones de la Administración.

Quizás el error que genera todo este planteamiento estriba en que el concepto jurídico no es el de confesión —que, por otra parte, nunca lo ha sido—, sino el de asociación con finalidad religiosa, concepto en el que el legislador establece la clasificación: inscritas, *a sensu contrario*, no inscritas y, con acuerdo. Clasificación que realiza la Administración conforme a unos parámetros ofrecidos por el legislador e interpretados por aquélla, asignándose a cada tipo de asociación religiosa el correspondiente estatuto jurídico.

### B) *Confesión inscrita*

Ante la exigencia de poner en práctica el orden constitucional, se hacía imprescindible dar a las confesiones distintas de la Católica un régimen jurídico igualmente favorable, pero adecuado a la naturaleza de aquéllas. Lo que, para no quebrantar el principio de igualdad, pasaba por adoptar soluciones proporcionadas a la relevancia social de tales entidades religiosas<sup>164</sup>.

Se establece legislativamente la figura de la confesión inscrita como primer peldaño, o peldaño de aproximación, respecto de la situación que le Iglesia Católica disfruta en nuestra legislación, y que constituye el primer *status* específico referido al ámbito de lo religioso.

Para el acceso a esta posición, o dicho con otras palabras, para constituirse en confesión inscrita, el grupo religioso debe cumplir con aquellos requisitos que el Ordenamiento considera necesarios para el logro de una serie de ventajas y beneficios. Pero al margen de esas ventajas, la inscripción supone «el momento en que el Estado reconoce el grupo que ante él se presenta como confesión religiosa y le otorga los derechos y beneficios que de tal noción se desprenden»<sup>165</sup>. No obstante, señala LÓPEZ ALARCÓN, «parece lógico que el reconocimiento de la confesión deba ser previo al de la personalidad civil, pues mediante aquél la confesión es aceptada como cuerpo institucional por el Estado y esta posición constituye un *prius* lógico y jurídico para la concesión de la personalidad civil». Incluso llega a plantear que, *de lege ferenda*, «debió regularse la posibilidad de reconocimiento de la autonomía, sin que llevara aneja necesariamente la adquisición de personalidad civil, pues puede darse el caso de que algunas confesiones solamente estuvieren interesadas en el reconocimiento de su autonomía y demorasen o rechazasen definitivamente insertarse en el ordenamiento civil como personas jurídicas»<sup>166</sup>.

<sup>163</sup> Cfr. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 273.

<sup>164</sup> Vid. GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., «Posición jurídica de las confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del...*, cit., pág. 279.

<sup>165</sup> Cfr. MOTILLA, A., *Los Acuerdos...*, cit., pág. 311.

<sup>166</sup> Cfr. *Dimensión orgánica...*, cit., pág. 67.

Respecto a los requisitos que se exigen para que una confesión religiosa acceda al Registro de Entidades Religiosas, hemos de recordar que no se establecen de forma expresa y concreta por el legislador las condiciones para tal acceso —mutismo que también se produce en el caso del acceso de las asociaciones en general a su Registro correspondiente—. No obstante, a tenor del artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se requiere acreditar un abundante número de extremos para que se proceda a la inscripción de la confesión que lo solicite; así, según aquél, «la inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación». La exigencia de estos extremos viene confirmada por el artículo 3, 2, del R.D. 142/1981<sup>167</sup>.

Siguiendo a ALDANONDO<sup>168</sup>, se pueden sintetizar los referidos extremos de la siguiente forma:

Primero, los datos relativos a la identificación de la entidad, que comprenden:

a) La denominación de la entidad. Se exige legalmente —art. 3, 2, a), del R.D. 142/1981— que sea idónea para distinguirla de cualquier otra. El sentido que debe darse al término idónea es el de que no sean idénticas, debiendo quedar incluido en el concepto identidad, la identidad sustancial —aquellos supuestos en los que se utilizan las mismas palabras en diferente orden, o con la inclusión o supresión de términos genéricos o accesorios, etc.—. Es significativa la S.T.S. de 2 de noviembre de 1987 en tanto que se pronuncia, de forma clara, sobre el significado de identidad. Esta resuelve un recurso contra Resolución denegatoria de inscripción registral 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 compañía de Jesús y María», porque las denominaciones en ambos casos inducían a error, y conculcaban el derecho a la propia identidad de la Iglesia Católica, Resolución que fue confirmada en la Audiencia Nacional por sentencia de 8 de junio de 1985. Así, sostiene la sentencia que «la denominación de la nueva Iglesia contiene determinaciones suficientes para diferenciarla del resto de las Iglesias cristianas, pues ninguna

---

<sup>167</sup> El referido artículo señala que «Son datos requeridos para la inscripción: a) Denominación de la Entidad, de tal modo que sea idónea para distinguirla de cualquier otra. b) Domicilio. c) Fines religiosos con respecto de los límites establecidos en el artículo 2.º de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa [...]. d) Régimen de funcionamiento y Organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. e) Potestativamente, la relación nominal de las personas que ostentan la representación legal de la Entidad...»

<sup>168</sup> Vid. *El Registro...*, cit., págs. 21 a 27.

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...»<sup>169</sup>.

b) Domicilio de la entidad, artículo 3, 2, b), del R.D. 142/1981. Respecto de este requisito lo único que merece ser destacado es que el que se consigne en la inscripción ha de estar situado en territorio nacional, exigencia que establece con carácter general el artículo 28 del Código Civil, puesto que sólo las entidades domiciliadas en España son españolas y están sujetas a su legislación<sup>170</sup>.

Segundo, los datos relativos a la actividad: la finalidad religiosa propia de la entidad —art. 3, 2, c), del R.D. 142/1981—.

En relación a este dato nos interesa destacar varias cuestiones: en primer lugar, que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado al que el propio legislador ha señalado unas lindes, cuales son: las limitaciones que derivan del orden público —artículo 3, 1, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y 16, 1, de la Constitución— y las actividades que, por su semejanza, son expresamente diferenciadas de las religiosas en el artículo 3, 2, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa: «el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o espiritualistas». El propio artículo añade: «u otros fines análogos ajenos a los religiosos», respecto de los que corresponde actuar a la Administración, definiendo «lo religioso» y «lo no religioso»<sup>171</sup>. Actuación que debe «ponderar la importancia relativa de actividades e intereses que con frecuencia aparecen de modo conjunto [...], y quizá lo más prudente sea que cada uno se ajuste a su propio régimen»<sup>172</sup>.

Además, no puede olvidarse en la determinación de lo religioso, las exigencias que los principios de Derecho eclesiástico suponen para los poderes públicos en materia religiosa, que entre otras funciones «constitu-

<sup>169</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1987, que resuelve el recurso núm. 2.447/85.

<sup>170</sup> ALDANONDO, I., sostiene (*op. cit., loc. cit.*) 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. artículo 41 del C.C.)». Olvida la autora que la representación de la entidad religiosa no es preceptivo que conste en el título a inscribir.

<sup>171</sup> Existen tres posiciones doctrinales respecto a cómo actuar para definir lo religioso, así: a) entender que todas las entidades erigidas por las autoridades confesionales, por el mero hecho de serlo, tienen fines religiosos; b) considerar como religioso todos los fines comprendidos en lo que es misión de la Iglesia, y, por tanto, junto a los fines estrictamente espirituales admitir otros que, en sentido estricto, no sería de tal calidad, preocupación por el mundo, la justicia, la pobreza, la asistencia, el desarrollo de los pueblos, etc.; c) los que hacen coincidir lo religioso con lo cultural, y todo lo más con lo espiritual, limitando lo religioso a lo que tenga que ver con la salvación de las almas. ALDANONDO, I., *El Registro...*, cit., págs. 25 y 26.

<sup>172</sup> Cfr. PRIETO, L., «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en Derecho español», en *A.D.E.E.*, IV, 1988, págs. 447 y 448.

yen otros tantos criterios para enjuiciar la legitimidad constitucional de las disposiciones jurídicas, dada su escasa concreción y la recíproca limitación que se establece entre ellos, no determinan por sí mismos una única solución correcta para cada aspecto o problema del Derecho eclesiástico, pero sí excluyen aquellas opciones jurídicas que los vulneren de forma indubitada»<sup>173</sup>. Por tanto, aunque sea un difícil ejercicio de equilibrio, la tarea definidora de lo religioso no puede, en modo alguno, estar condicionada por concepciones apriorísticas, porque ello implicaría, caso de no adecuación a los principios mencionados, una actuación revestida de matices regalistas.

Tercero, datos referentes a la estructura de la entidad que pretende acceder al Registro. Según el artículo 3, 2, *d*), del Real Decreto se exige que en el documento de solicitud se exprese el régimen de funcionamiento y los organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. Con ello se está pidiendo que se aporten los Estatutos de la entidad, esto es, las normas de configuración orgánica de ésta y las normas de su actuación funcional<sup>174</sup>. Estos datos presumen y demuestran que la entidad solicitante goza de organización y normación propia —aunque sea rudimentaria— previamente al hecho del reconocimiento<sup>175</sup>.

Esas condiciones que se requieren para proceder a la inscripción del grupo religioso como confesión coinciden, básicamente, con los elementos que la doctrina considera que debe tener un grupo religioso para que pueda ser calificado de confesión. Así, para LÓPEZ ALARCÓN esos elementos que caracterizan a una confesión son<sup>176</sup>: 1) Preexistencia de la organización, anterior al reconocimiento; 2) Normación propia; 3) Suficiente número de adeptos; 4) Territorialidad y temporalidad, y 5) Grado suficiente

<sup>173</sup> IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., págs. 183 y 184.

<sup>174</sup> Con esta exigencia legal se trata de evitar que las asociaciones religiosas incurran en el supuesto prohibido constitucionalmente del artículo 22, 5, asociaciones secretas, de conformidad con la interpretación que se le ha dado en este trabajo.

<sup>175</sup> Por consiguiente, como señala LÓPEZ ALARCÓN, «no pueden reconocerse supuestas confesiones religiosas que no tuvieren existencia orgánica previa y que pretendieran constituirse como lo hace una sociedad anónima o una sociedad recreativa, por ejemplo, que nacen como consecuencia de una reunión de individuos que, movidos por un interés común, acuerdan constituir la sociedad y redactan unos estatutos sobre un formulario conocido, con las debidas adaptaciones, otorgan la correspondiente escritura y la inscriben en los oportunos registros». Y continúa su exposición afirmando, que «no se concibe organización sin norma que la ordene conforme a Derecho y la fuente normativa está en la propia confesión, como Ordenamiento que lleva en su seno la propia fuerza creadora de su organización [...]». En el Derecho español no se regula la posibilidad de una estructura organizativa de origen estatal y superpuesta a la que es propia de la confesión religiosa, sino que esta misma estructura es la que se reconoce por el Poder civil». Cfr. *Dimensión orgánica...*, cit., pág. 54. No ocurre como PEYROT sostiene respecto del Derecho italiano en que las confesiones religiosas pueden pedir y obtener del Estado la emanación de una especial estructura organizativa que les confiera su forma exterior. Vid. «La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla catolica», en *La Legislazione ecclesiastica*, AA.VV., Milán 1967, pág. 543.

<sup>176</sup> Vid. *Dimensión orgánica...*, cit., págs. 52 a 58.

de organización. Para IBÁN los datos que le sirven para calificar a un grupo como confesional atípico —en el sentido de *extralegem*— son<sup>177</sup>: estabilidad, organización, normación propia y vinculación a una idea de Dios o a una concepción del universo.

Como ya hemos señalado, el acceso de una confesión al Registro de Entidades Religiosas conlleva como consecuencia, además del reconocimiento de aquélla por parte del Estado, el otorgamiento de la condición de persona jurídica en el Ordenamiento civil y el reconocimiento de la capacidad de obrar que ello implica. A esto hay que añadir una serie de efectos que traen su causa en la naturaleza intrínseca de la persona de que se trata: una confesión religiosa. Así, según dispone el artículo 6,1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, la confesión inscrita disfrutará de autonomía estructural y normativa, posibilidad de establecer cláusula de salvaguardia de identidad, y de respeto a sus creencias.

Respecto a qué significado tengan las ventajas de autonomía estructural y normativa que reconoce el legislador a las confesiones inscritas, queremos manifestar nuestro desconcierto. Y ello porque si por autonomía estructural y autonomía normativa se puede entender, como señala IBÁN, el reconocimiento de que su origen no es estatal, aunque no por ello queden al margen del Ordenamiento estatal, y, por tanto, pueden organizarse internamente del modo que les parezca oportuno, sin que se opongan a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico del Estado<sup>178</sup>, no se diferencian las consecuencias que el legislador aplica a su acto de reconocimiento de las confesiones, del presupuesto que motiva dicho acto.

Parece una incoherencia, pues, que si para que se proceda a la inscripción de la entidad religiosa se exige una cierta organización y unas normas conforme a la que se lleve a cabo ese orden, como consecuencia de la inscripción se permite a la confesión ya inscrita que ejercite libremente esa autonomía que ya poseía.

Puede que la razón del reconocimiento expreso de este presupuesto-consecuencia esté en el espíritu del legislador de resaltar el respeto del Derecho vigente a la autonomía de las confesiones, frente a otras épocas en que utilizaba el Derecho eclesiástico del Estado para establecer normas internas de organización y régimen de cada confesión<sup>179</sup>. Este temor que permanece desde la óptica legislativa no nos parece coherente con la apuesta realizada por la Constitución a favor de la libertad en el terreno de lo religioso.

Más oportuna entendemos la posibilidad ofrecida por el legislador a las confesiones inscritas de que incluyan en sus respectivos Derechos estatu-

<sup>177</sup> Vid. *Grupos confesionales...*, cit., pág. 300.

<sup>178</sup> Vid. *Curso de Derecho...*, cit., pág. 267.

<sup>179</sup> Vid. SOUTO, J. A., *Derecho Eclesiástico...*, cit., pág. 104. También resalta esta función cautelar y de garantía al unísono que supone la inscripción respecto de la autonomía de la confesión, tanto como presupuesto como consecuencia, CIÁURRIZ, M. J., *La libertad religiosa...*, cit., pág. 165.

tarios cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias. Y ello porque, de esta forma, el poder público se compromete a garantizar y tutelar un contenido religioso que previamente ha aceptado como tal.

Nos resulta complicado llegar a comprender el significado que se pretendió dar a esas cláusulas. Y así parece ocurrirle a la doctrina, que se ha ocupado de la cuestión ofreciéndonos opiniones diversas<sup>180</sup>.

Así, para CIÁURRIZ las cláusulas de salvaguarda están relacionadas con la autonomía de las confesiones. Opina esta autora que «la ley no pone ningún límite a cualquier norma de los ordenamientos confesionales, siempre que se mueva en el ámbito estrictamente religioso y no tenga indebidas pretensiones de relevancia en el ordenamiento del Estado o de fomentar conductas contrarias al orden público [...]. Aunque la cuestión debe ser estudiada con mayor profundidad, parece que el legislador, al contemplar esta figura, está considerando la tutela de la identidad de la confesión mediante cláusula con relevancia en el ordenamiento del Estado»<sup>181</sup>.

Sin embargo, para LLAMAZARES<sup>182</sup> las cláusulas de salvaguarda tienen que ver con la autonomía que se reconoce a las confesiones, pero en un ámbito de proyección diferente. Así, mientras aquella, según éste, se refiere a los asuntos exclusivamente internos y espirituales sin relevancia en el Derecho estatal, estas cláusulas, en cambio, se refieren a las relaciones y situaciones internas sobre las que tiene competencia, tanto normativa como jurisdiccional, el Ordenamiento del Estado. Son normas de régimen interno que pueden tener eficacia civil; suponen una excepción al Derecho común aplicable a la relación correspondiente y tienen como finalidad exclusiva la defensa de la identidad religiosa y el carácter propio de la confesión.

Estas cláusulas, para este autor, ceden siempre en caso de colisión con los derechos y deberes reconocidos en la Constitución y en especial los de libertad, seguridad y no discriminación, por lo que la aplicación de estas cláusulas no es posible en la colisión de los derechos fundamentales, sino en la colisión de estas cláusulas con el Derecho común. Por todo ello, no es posible identificar el contenido de estas cláusulas con el ideario del centro y su posible colisión con la libertad de cátedra.

DE OTADUY<sup>183</sup>, quien ha estudiado la cuestión de forma monográfica,

---

<sup>180</sup> Cuenta DE OTADUY, J. («Las cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones religiosas. Doctrina y jurisprudencia», en *Las relaciones de la Iglesia y el Estado...*, cit., pág. 364), que cuando comentó a Lombardía su propósito de hacer un estudio del artículo 6.º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y, en concreto, sobre las cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones eclesiásticas, aquél le respondió: «¡A ver si por fin nos enteramos de lo que es eso!».

<sup>181</sup> Cfr. *La libertad religiosa...*, cit., pág. 167.

<sup>182</sup> Vid. *Derecho Eclesiástico...*, cit., págs. 736 a 740.

<sup>183</sup> Vid. *Las cláusulas de salvaguarda...*, cit., págs. 363 a 389.

estima que este tipo de cláusulas no son exclusivas de las confesiones, sino que también existen en las empresas ideológicas, que merecen la misma protección. Estas cláusulas, en el ámbito religioso, garantiza a todo tipo de institución —inscrita, naturalmente—, siempre que desarrollen una actividad externa y establezcan para su realización relaciones laborales con su personal, ya que es en este terreno en el que más claramente se aprecia la función de este tipo de cláusulas. Sostiene este autor que no toda relación de trabajo efectuado en una entidad religiosa tiene relación con el fin institucional que se persigue, por lo que se puede hablar de «funciones neutras». Sin embargo, se deben tener en cuenta las obligaciones de carácter disciplinar que asumen los trabajadores de una entidad religiosa para no lesionar la tendencia de la entidad, cuando actúan incluso fuera del ámbito al que su prestación de trabajo se ordena.

Para DE OTADUY, el ideario o carácter propio de los centros docentes privados, cuando pertenecen a instituciones eclesiásticas, viene a constituirse en el paradigma de las cláusulas de salvaguarda de las que trata el artículo 6 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

En resumen, puede decirse que la fórmula de incidencia más relevante de estas cláusulas está en la posible colisión de derechos fundamentales, entre el carácter de la entidad y la libertad ideológica del que presta sus servicios en el mismo. Cuando exista un vínculo de pertenencia a la entidad religiosa por una relación de subordinación y jerarquía, el conflicto se debe resolver mediante la aplicación del Derecho interno y en virtud del principio de autonomía garantizado en la legislación estatal. En el supuesto de un trabajador o colaborador sin vínculo de pertenencia a la entidad religiosa, y sometido al ordenamiento jurídico del Estado (Derecho laboral), la cláusula de salvaguarda opera como límite del Derecho estatal y, por tanto, como límite a la libertad ideológica del trabajador, obligado a respetar y a no actuar en contra de la identidad ideológica y del carácter propio de la entidad.

En el mismo artículo 6, núm. 2, se alude a la posibilidad que se atribuye a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas de crear y fomentar, para la realización de sus fines, asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general. Hay que señalar al respecto que si bien no se menciona expresamente que la posibilidad contemplada afecte a los entes religiosos descritos que hayan accedido al Registro de Entidades Religiosas, sin embargo, algún autor la establece como una consecuencia más de esa inscripción<sup>184</sup>. Quizá ello sea debido a que el artículo 6 puede interpretarse como referido a los entes inscritos y, por tanto, puede implícitamente entenderse como un efecto de dicha inscripción, sin que pueda afirmarse, no obstante, que ese efecto sea exclusivo de este tipo de confesiones.

---

<sup>184</sup> Vid. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, cit., pág. 268.

También la inscripción supone uno de los requisitos para que una confesión logre suscribir un acuerdo con el Estado, artículo 7, 1, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Es, por tanto, el grupo de confesiones inscritas el que constituye el nivel del que habrán de surgir aquellas confesiones que pueden lograr el más alto estatuto jurídico alcanzado por un ente religioso. Estatuto que responde a un consenso entre Estado y confesión, por lo que se presume de amplia conformidad con la propia naturaleza institucional del ente confesional.

Además de las ventajas ya reseñadas, el Ordenamiento desmenuza otras a través de su normativa, lo que nos hace pensar en que el poder público, efectivamente, toma conciencia de estos grupos sociales y les ofrece soluciones tendentes a poner en práctica la exigencia de fomento y promoción de las condiciones para que en tales grupos, donde los individuos se integran, la libertad e igualdad se verifiquen, según exigencia del artículo 9, 2, de la Constitución.

Entre estas ventajas que aparecen desperdigadas por la normativa española, se pueden citar:

El artículo 59 del Código Civil, que establece que «el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita»; bien es verdad que esta posibilidad queda prácticamente frustrada al mencionarse en el mismo artículo «en los términos acordados con el Estado», por lo que para que sea efectiva tal posibilidad será necesario el correspondiente acuerdo Confesión-Estado. Sin embargo, también se apunta la posibilidad, de forma subsidiaria, de que sea el Estado quien, de manera unilateral, posibilite tal opción para contraer matrimonio, al disponer el mencionado artículo que, «... o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste». No obstante, hasta la fecha el Estado no ha hecho uso de esta invitación que le proponía el legislador, y, por tanto, no ha autorizado unilateralmente la eficacia de matrimonio religiosos.

Sólo las confesiones religiosas inscritas serán oídas a efecto de la designación de los representantes de las confesiones en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, tal como indica el artículo 1, *a*), del R.D. 1.980/1981, de 19 de junio que regula su constitución.

También corresponde únicamente a las confesiones religiosas inscritas la posibilidad de prestar asistencia religiosa en centros escolares públicos, según dispone el artículo 2, *d*), de la Orden de 14 de agosto de 1980.

Igualmente, podemos considerar como ventaja que otorga el estatuto que se adquiere con la inscripción algunas otras que vamos a reseñar, siempre y cuando interpretemos el término «legalmente reconocidas», que es el empleado textualmente, por inscritas. Interpretación que, por otra parte, se ajusta a lo que implica el hecho de la inscripción, como hemos puesto de manifiesto anteriormente. Puede, por tanto, considerarse como ventajas: la posibilidad que se ofrece a las confesiones legalmente reco-

nocidas —para nosotros inscritas— de prestar asistencia religiosa en el seno de las Fuerzas Armadas, según se dispone en las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos<sup>185</sup>. Se las declara exentas en el pago de los impuestos de sociedades<sup>186</sup>, y en el de sucesiones y donaciones<sup>187</sup>.

Entendemos también como beneficios derivados del especial *status* que confiere la inscripción aquellos que revierten en los ministros de culto de estas confesiones. En concreto, se les exceptúa de la obligación de proveerse del permiso de trabajo para el ejercicio de las actividades estrictamente religiosas a los ministros, religiosos o representantes de este tipo de confesiones<sup>188</sup>.

### C) *Confesión con acuerdo*

El siguiente estatuto— tanto desde un punto de vista cronológico en su consecución, como cualitativo— lo alcanzan las confesiones que logran suscribir un acuerdo con el Estado. Obviamente, esta posición jurídica se consigue con posterioridad a la inscripción —a excepción de la Iglesia Católica—, cuando la entidad religiosa inscrita se adecúa al perfil que, para este tipo de confesiones, delinea el legislador en el artículo 7, 1, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. El tipo perfilado es el siguiente: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas inscritas en el Registro, que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España...», y supone el más elevado *status* jurídico que alcanza una confesión en un sentido cualitativo, porque a través de él se concreta no sólo la condición de sujeto colectivo del derecho de libertad religiosa, sino su naturaleza de institución específica y diferencial a la que los poderes públicos atenderán, dando de esta forma cumplimiento al mandato constitucional de cooperación.

A MOTILLA, el hecho de que el legislador reitere la exigencia de la inscripción como requisito para alcanzar un acuerdo con el Estado, le parece una redundancia legal, que no encuentra más sentido que el ofrecimiento como fuente de datos que para el Estado supone la documentación aportada por aquélla para el acceso al Registro, y que le puede ser útil para «valorar el arraigo de la confesión en España —en base a su com-

---

<sup>185</sup> Real Decreto 2.945/1983, de 9 de noviembre, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, artículos 237 y 238; Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, artículos 292 y 293; Real Decreto 1.024/1984, de 23 de mayo, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada, artículos 435 y 436.

<sup>186</sup> Ley 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora del impuesto de sociedades, artículo 5.2.b.

<sup>187</sup> Ley 29/1987, de 18 de diciembre, reguladora del impuesto de sucesiones y donaciones, Disposición final cuarta.

<sup>188</sup> Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España, artículo 16.g.

plejidad organizativa, entes dependientes, etc.—, conocer cuáles son sus órganos representativos con los que se negociará el acuerdo, sus peculiaridades estructurales y finalidades religiosas y demás cuestiones de relevancia en el *iter* negociador y en el régimen posterior del acuerdo»<sup>189</sup>.

Sobre el hecho de la inscripción nos remitimos a lo expuesto anteriormente. Sin embargo, hemos de referirnos al requisito del notorio arraigo como segunda condición que la confesión debe cumplir para lograr el más alto grado de cooperación prevista. Con este requisito, el legislador eclesiástico vuelve a reincidir en su «debilidad» de acudir a los conceptos jurídicos indeterminados como vía de trasladar la responsabilidad final a la Administración, que será, en definitiva, la que haya de interpretar y aplicar de forma práctica tal requisito. Esto hace afirmar a IBÁN que «no dudaría en calificar de una pretensión vana cualquier intento doctrinal de precisar cuál sea el arraigo necesario para que se cumpla el requisito previsto por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sencillamente porque tal no es deducible de la ley. Piensa que, en la práctica, tal resulta ser un concepto cuya concreción queda por vía de hecho en las manos de la Administración»<sup>190</sup>.

A pesar de lo mantenido por este autor, han sido serios los intentos por parte de la doctrina de aproximación al concepto de notorio arraigo. Pero éstos, ante la ausencia de antecedentes en nuestro propio Derecho, han tenido que recurrir a la vía del Derecho comparado —fundamentalmente de Alemania e Italia—, para, a través de esa experiencia, se puedan diseñar las pautas de nuestra propia realidad.

Antes de introducirnos en el terreno de la definición, queremos, como cuestión previa, hacer mención de un tema abordado por VILLA y que nos resulta de interés. Se trata de la incongruencia que parece deducirse de la conjunción entre el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa con el resto de su articulado y con los principios constitucionales.

La incongruencia en el seno de la Ley Orgánica se produce, según la autora, porque, como consecuencia de los artículos 5 y 6, la inscripción capacitaría a las confesiones para entablar relaciones pacticias, en tanto que les confiere personalidad jurídica y la consiguiente capacidad de obrar, no obstante ello —afirma— queda desvirtuado por la exigencia adicional del artículo 7. Mientras que en la Constitución la no concordancia obedece a la reducción que el artículo 7 de la norma orgánica implica respecto al principio de cooperación —consagrado en aquélla de forma genérica y matizado, en todo caso, por el de igualdad—. Puesto que, como señala la misma, «el mandato constitucional de cooperación no podrá llegar a ser una realidad si la confesión en cuestión no tiene suficiente número de creyentes y notorio arraigo en España, aunque goce de capacidad

---

<sup>189</sup> Cfr. *Los Acuerdos...*, cit., pág. 313.

<sup>190</sup> Cfr. *Curso de Derecho...*, cit., pág. 260.

jurídica y cada uno de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa»<sup>191</sup>.

Esa incongruencia y el consiguiente incumplimiento del mandato constitucional, que ya pusiera como previsión VILLA en el año 1985, se ha hecho realidad. Así, a las agrupaciones religiosas distintas a la Católica que han suscrito Acuerdo con el Estado —Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Federación de Comunidades Israelitas de España y Comisión Islámica de España— les ha sido reconocido el notorio arraigo por agruparse sus Iglesias y Comunidades en Federación. Siendo a ésta a la que se le ha reconocido el mencionado arraigo, caso de la F.E.R.E.D.E. y de la F.C.I. Incluso la Confesión musulmana ha obtenido esa declaración del notorio arraigo en 1989, exigiéndoles también que se agrupen en una Federación las distintas Comunidades, Centros y Asociaciones que hay en España pertenecientes a la religión islámica, para poder firmar Acuerdos con el Estado<sup>192</sup>.

Tiene, pues, razón IBÁN cuando sostiene que «parece ser que esas federaciones fueron *propiciadas* desde la misma Administración pública; aunque resulta comprensible el intento de que no proliferen en un modo excesivo la vía de los acuerdos, pues ello haría extraordinariamente complejo el sistema normativo, y puede parecer una solución el *propiciar* esas federaciones de comunidades o Iglesias afines; un excesivo celo de la Administración en ese punto podría parecer poco respetuoso con las peculiaridades de alguna confesión», y concluye acusando de regalista la actitud del Estado a través de la actuación en esa orientación de la Administración por su intromisión en aspectos organizativos de las confesiones<sup>193</sup>.

Los criterios de los que legalmente se hace depender el notorio arraigo<sup>194</sup> son: el ámbito de la confesión y el número de creyentes.

Respecto del primero de ellos, la doctrina considera, sin ninguna vacilación, que el módulo a tener en cuenta para apreciar el suficiente ámbito de la confesión<sup>195</sup> ha de ser el territorio nacional<sup>196</sup>, y ello, justifica MOTI-

<sup>191</sup> Cfr. «Reflexiones en torno al concepto de *notorio arraigo* en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *A.D.E.E.*, I, 1985, págs. 175 a 176.

<sup>192</sup> Vid. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico...*, cit., pág. 882.

<sup>193</sup> Vid. *Curso de Derecho...*, cit., pág. 259, núm. 67.

<sup>194</sup> El organismo administrativo tiene encomendada la función de valorar dicha condición, «parece ser, pues, no existe noticia oficial ni previsión normativa expresa en que se apoye, que en el Ministerio de Justicia se ha optado porque sea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa quien dictamine si una confesión está dotada, o no, del reiterado notorio arraigo». Cfr. IBÁN, I.; PRIETO, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho...*, pág. 260, núm. 71.

<sup>195</sup> En cuanto a qué sentido tenga el término de confesión mencionado legalmente a efectos de notorio arraigo, a pesar de que parece claro que se refiere a confesión-asociación religiosa, sin embargo hay autores que sostienen que también podría ser referido a confesión-religión, o fe religiosa. A la vista del actual práctica administrativa en que el «notorio arraigo» es apreciado respecto de Federaciones, y no de Confesiones, Iglesias o Comunidades individuales, no se si tendrían su parte de razón LEGUINA VILLA, J., «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: Control administrativo y concepto de notorio arraigo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44, 1984, pág. 692, y GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Confesiones religiosas*, cit., págs. 254 y 255.

LLA, porque «si el acuerdo es aprobado por una ley de las Cortes Generales, es lógico pensar que la extensión de la confesión deberá ir en proporción para que justifique su regulación por una disposición general, vigente en todo el ámbito nacional»<sup>197</sup>. No obstante, creemos que tan tajante opinión merece ser revisada. Y ello porque no se puede olvidar el actual movimiento, tendente hacia un mayor protagonismo legislativo de las Comunidades Autónomas respecto del factor religioso<sup>198</sup> en cada Comunidad.

En relación con el número de creyentes, «deberán ser valorado, asimismo, en cuanto a su distribución en el territorio nacional y podrá ser considerado tanto en números absolutos como en proporción a los habitantes de una determinada región o de la nación entera»<sup>199</sup>.

Hay que señalar también que estos factores que determinan el notorio arraigo han de darse simultáneamente. Y, además, que la estimación de los mismos ha de hacerse siguiendo una perspectiva temporal que no puede pasar por alto las dificultades que en nuestro país han tenido que soportar las confesiones no católicas para su desarrollo, como consecuencia de una política restrictiva en esta materia a lo largo del tiempo<sup>200</sup>.

Para VILLA, la valoración que se hace a través de criterios objetivos y de una forma uniforme no demuestra la real implantación o notorio arraigo de las confesiones. Así, la determinación del número de adeptos siguiendo unas pautas objetivas, despreja en dicha operación factores de suma importancia, cuales son: la complejidad orgánica de las confesiones, su grado de desarrollo, su cuerpo doctrinal, los ritos que tenga establecidos, sus postulados evangelizadores y la aceptación social que tenga dicha

---

<sup>196</sup> Vid. al respecto, LEGUINA VILLA, J., *Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa...*, cit., pág. 691; MOTILLA, A., *Los Acuerdos...*, cit., pág. 314.

<sup>197</sup> Cfr. MOTILLA, A., *Los Acuerdos...*, cit., pág. 314. Continúa el autor haciendo alusión a los criterios que han de servir para esta valoración, «su propia estructura organizativa: operatividad en el territorio español, entes locales creados por ella y su distribución, asociaciones y fundaciones dependientes, etc....» (*ibidem*, pág. 315).

<sup>198</sup> Vid., en este sentido, BAJET I ROYO, E., «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia católica. Presupuestos doctrinales», en *Ius Canonicum*, núm. 23, 1983, págs. 825 a 878; MARTÍNEZ BLANCO, A., «Diálogo entre las Comunidades Autónomas y las Iglesias regionales y locales», en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Madrid 1983, págs. 418 a 426, y *Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Iglesia*, Murcia 1987; CALVO OTERO, J., «Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado», en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural*, Salamanca 1987, págs. 264 y 266; OLMOS ORTEGA, M. E., *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, Salamanca 1991.

<sup>199</sup> Cfr. MOTILLA, A., *Los Acuerdos...*, cit., pág. 315.

<sup>200</sup> Recuérdese, como indica LOMBARDÍA, que «el Derecho eclesiástico del Régimen del Franco no tuvo carácter unitario en relación con las diferentes creencias religiosas y confesiones. Hasta 1967 sólo se concedió a las confesiones no católicas un régimen de tolerancia del culto privado que fue aplicado con criterios muy restrictivos. Con la Ley de 28 de junio de 1967, aplicable sólo a las confesiones distintas de la Iglesia católica, se reconocía las minorías no católicas un régimen de libertad religiosa no muy amplio, pero sí con plenas garantías jurídicas». «Precedentes del Derecho eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 2.ª ed., Obra colectiva, Pamplona 1983, págs. 129 y 130.

confesión, elementos que de alguna forma corrigen aquella determinación objetiva. Y lo mismo puede manifestarse al apreciar el ámbito de implantación a través de criterios rígidos respecto de la territorialidad y temporalidad <sup>201</sup>.

Ante estos inconvenientes que desvirtúan la realidad social, se proponen dos soluciones alternativas <sup>202</sup>: a) la supresión del concepto de notorio arraigo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, por entender que este requisito está contenido en el artículo 5 de forma implícita, o, en todo caso, si esta interpretación del artículo 5 no fuera correcta, debería figurar en éste el requisito notorio arraigo para obtener el *status* que se contempla en este artículo 5; y b) dar un sentido distinto a lo dispuesto en el artículo 7, entendiendo que tal requisito va a desplegar su trascendencia no para posibilitar la suscripción de acuerdo con el Estado, sino en orden al contenido del acuerdo mismo.

La consecuencia que conlleva alcanzar la especial posición jurídica —el notorio arraigo en España— prevista en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa es la firma de un acuerdo con el Estado, pero será el contenido del mismo el que efectivamente va a dibujar el concreto estatuto jurídico de la confesión.

Naturalmente ello va a suponer, en el ámbito del Derecho eclesiástico, la aparición de una variedad de disposiciones específicas que complicarán aún más el ya nada fácil entramado de normas del mismo. Se va a introducir la especialidad dentro de lo especial, ya que cada acuerdo será reflejo fiel de la naturaleza e idiosincrasia propia de cada confesión.

Este complicado panorama pudiera haberse paliado legislativamente mediante referencia expresas a concretos contenidos para los acuerdos, cuestión que el legislador ha obviado, quizás por no adoptar actitudes que pudieran ser tachadas de regalistas o, por ser consciente de la variedad sustancial de los grupos religiosos. Todo lo más que ha realizado el legislador es emplear la técnica de la remisión a la futura regulación mediante acuerdo, al regular materias concretas <sup>203</sup>, sin que las mismas deban entenderse como de *ius cogens*.

---

<sup>201</sup> Vid. *Reflexiones...*, cit., págs. 177 a 179.

<sup>202</sup> Vid. VILLA, M. J., *ibidem*, págs. 179 a 183.

<sup>203</sup> En el artículo 7, 2, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se prevé como materia propia de un eventual futuro acuerdo, «los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico». El artículo 59 del C.C. hace lo propio respecto del consentimiento matrimonial: «el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita en los términos acordados con el Estado». Lo mismo ocurre respecto a la asistencia religiosa en las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos y en el Reglamento Penitenciario. En materia de enseñanza, la Disposición Adicional Segunda de la L.O.G.S.E. de 1990 establece que «la enseñanza de la religión se ajustará a... lo dispuesto ... en [los acuerdos]... que pudieran suscribirse con ... confesiones religiosas». Y en el R.D. 142/1981 el artículo 3, 3, establece que «en lo no previsto en este Reglamento, las inscripciones y anotaciones correspondientes a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan establecidos acuer-

Hasta la fecha se han suscrito tres acuerdos con el Estado por el procedimiento previsto para ello en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Concretamente, por Leyes 24, 25 y 26, de 10 de noviembre de 1992, se han aprobado Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con La Federación de Comunidades Israelitas de España y con La Comisión Islámica de España, respectivamente. No obstante, existen<sup>204</sup> desde 1979 cuatro Acuerdos firmados entre la Santa Sede, por parte de la Iglesia Católica y del Gobierno español, que de forma *extra legem* constituyen el marco legal de dicha confesión en España<sup>205</sup>.

Estos últimos Acuerdos, los suscritos entre la Iglesia Católica y el Estado español, han servido de pauta y orientación a las partes en la conclusión de los que recientemente han visto la luz en España, sin que ello implique, obviamente<sup>206</sup>, y a los hechos me remito, una identidad en las posiciones jurídicas alcanzadas vía acuerdo de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa con la que ostenta la Iglesia Católica.

Este trabajo no pretende analizar de forma pormenorizada los diversos estatutos jurídicos alcanzados por las confesiones que han suscrito Acuerdo con el Estado español; lo que perseguimos es extraer las consecuencias que una lectura rápida de los mismos nos ofrece, para comprobar si aquéllas con conformes a las previsiones realizadas por la doctrina respecto a estos posibles eventuales acuerdos —cuando se realizaron— se han cumplido.

Los Acuerdos de 10 de noviembre cuentan con doce artículos, el suscrito por la F.E.R.E.D.E. y catorce los firmados por la F.C.I. y la C.I.E., así como tres Disposiciones Adicionales y una final. Por lo que respecta a su contenido es similar, aunque mayor semejanza entre sí presentan los dos últimos. Algunas diferencias de escaso interés se producen en las materias relativas al patrimonio y alimentación que, en absoluto, son tratadas en el Acuerdo con la F.E.R.E.D.E.

Es por ello que debemos concluir con IBÁN que: a) se reconocen si-

---

dos o convenios de cooperación se practicará de conformidad con lo que en los mismos se disponga».

<sup>204</sup> No olvido los Acuerdos que se mantienen en vigor y que suscribió la Santa Sede con el Estado español. El de 1962, relativo a los efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia, y el de 1976, referente a la abolición de los privilegios de presentación y de fuero. Sin embargo, la razón de no mencionarlos en el texto está en que el espíritu que los animó, aun siendo el mismo en esencia que el que instara los de 1979 en su germen, el marco legal a que venían sujetos en su tramitación es distinto, como también lo es los principios políticos a los que respondían de una forma efectiva.

<sup>205</sup> No nos ocuparemos de estos Acuerdos ni de la especial posición jurídica de la Iglesia en España, por considerar la cuestión de una trascendencia tal que desbordaría los límites de este trabajo.

<sup>206</sup> No se puede pretender una similitud de estatutos jurídicos, en primer lugar porque los contenidos acordados no han de ser idénticos, y segundo, por que la especial posición jurídica de la Iglesia en este país no sólo es consecuencia directa de los Acuerdos, sino de otras circunstancias sociales, históricas, culturales, etc.

milares derechos que a la Iglesia Católica, pero en menor escala, y b) la actitud adoptada por la Administración en la suscripción de Acuerdos con entidades religiosas como consecuencia de lo previsto constitucionalmente, a la vista de lo ocurrido, puede asimilarse a la llevada a cabo por los monopolios empresariales en la contratación respecto de los usuarios a través del recurso constante a las condiciones generales de contratación ofrecidas por aquél como parte del contrato de mayor peso específico y aceptadas o no —exclusiva ámbito de libertad que se permite— por el contratante más débil, posición esta última, que en el caso que nos ocupa, corresponde a las confesiones inscritas con notorio arraigo reconocido<sup>207</sup>.

Lo descrito traerá como consecuencia para el Derecho eclesiástico la falta de interés de otros grupos religiosos, por llegar al vértice del trato posicional jurídico que en España tienen las confesiones, ya que el desgaste<sup>208</sup> es mayor que las ventajas alcanzadas —pudiera ser que en materia fiscal se alcancen similares derechos a través de la vía de las asociaciones sin fin lucrativo—.

Estamos en disposición de afirmar, a la vista de cómo han transcurrido los hechos, que en materia religiosa, a pesar de que se apostó por lograr una equiparación —ese fue el deseo de los constituyentes— lo más aproximado entre las confesiones acatólicas y la Iglesia Católica, sin embargo, ello es obstaculizado por vía administrativa. La causa pudiera ser «el miedo» a lo desconocido; téngase en cuenta que en este terreno en España carecemos de experiencia. Y, el perjuicio, la diferencia de tratamiento entre los propios ciudadanos creyentes españoles, generándose distintas categorías de ciudadanos en función de su condición religiosa. Así, los de primera seguirán siendo los católicos, y los de segunda todos los demás creyentes, por más que el legislador, desde el ámbito legislativo, trate de construir una realidad que sea coherente con los postulados constitucionales.

### 3.2. *Otros grupos cuyo elemento aglutinador está en función del hecho religioso*

A lo largo de este trabajo nos hemos referido en reiteradas ocasiones a grupos religiosos marginales. Esto es, a grupos religiosos cuyo tratamiento jurídico se desarrolla al margen del que se realiza por el Derecho eclesiástico.

En distintos momentos de la dinámica que supone la regulación del fenómeno asociativo religioso se producen asociaciones que van quedando fuera del específico campo de acción del Derecho eclesiástico. Así, los movimientos asociativos que surgen en torno a una idea de Dios y cuyos in-

<sup>207</sup> Vid. *Curso de Derecho...*, cit., pág. 264.

<sup>208</sup> Considero desgaste a la pérdida de señales de identidad que la consecución efectiva de un acuerdo con el Estado acarrea a la confesión concreta.

tegrantes se aglutinan en razón de esa común creencia, que se manifiesta a través de actos culturales o rituales, pero que carecen de estabilidad y organización no llegaran a alcanzar el grado mínimo en la escala de sujetos colectivos del Derecho eclesiástico, constituido por la confesión. Todo lo más, al amparo del artículo 22 de la Constitución, constituirán asociaciones que aunque tengan finalidad religiosa, se someterán a la legislación común relativa a asociaciones.

Un segundo momento de escisión y, por tanto, de conformación de grupos religiosos marginales sería, siguiendo a IBÁN, el de determinación del concepto finalidad religiosa. Nos adentraríamos aquí en el tema relativo a si actitudes ateas, agnósticas e indiferentes ante el hecho religioso pueden generar grupos sociales que tengan cabida dentro del ámbito de acción del Derecho eclesiástico, por entenderlas como manifestación del derecho de libertad religiosa. Estos movimientos podrían hacer surgir grupos sociales cuya unidad sería consecuencia de una determinada cosmovisión, no reconducible al ámbito de las creencias positivas de religiosidad y, por tanto, no amparadas por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sino por el Derecho general —artículo 22 de la Constitución y Ley de 1964—.

Por último, podrían generarse también este tipo de grupos marginales en aquellos supuestos de asociaciones con actividades que no encajan en la concepción de lo religioso que tiene la Ley Orgánica. Serán los supuestos de agrupaciones sociales cuya finalidad está excluida de lo religioso por el artículo 3, 2, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa<sup>209</sup>.

La denominación «grupos religiosos atípicos» —que pretende ser residual a la de confesión— engloba a todos aquellos grupos religiosos que no comparten la acepción «confesión» en sentido jurídico, por tanto, están lejos de ser un *nomen* que abarque un contenido sobre el que haya unanimidad doctrinal. No todos los grupos que traen su causa en el ejercicio del derecho de libertad religiosa, y que caen fuera del concepto jurídico «confesión», pueden ser agrupados bajo el de grupos religiosos atípicos.

En el estudio realizado por IBÁN sobre la cuestión, titulado *Grupos confesionales atípicos en el Derecho eclesiástico español vigente*<sup>210</sup>, puede comprobarse cómo la genérica denominación tendrá un campo definido más o menos amplio según se adopte una postura más o menos restringida respecto al concepto libertad religiosa. Grupos derivados de concepciones

---

<sup>209</sup> No podemos olvidar las agrupaciones de signo religioso denominadas por la doctrina como entes menores, que sin llegar a constituir asociaciones de tipo confesión, sirven a éstas en la consecución de su finalidad religiosa. Son grupos que surgen de la propia dinámica confesional, y desempeñan, imbuidos del sentido religioso, actividades educacionales y asistenciales en general que coadyuvan a mantener y expandir el mensaje religioso de la confesión que les sirve de referencia. También éstos reclaman para sí una personalidad jurídica independiente, que, naturalmente, no se corresponde con la de los grupos matrices y, por tanto, requerirán, igualmente, un tratamiento jurídico distinto al de aquéllos.

<sup>210</sup> *Op. cit. supra*, en nota núm. 17.

ateas y agnósticas tendrán su lugar dentro de los grupos religiosos atípicos para aquellos que mantengan un concepto de libertad religiosa en que el término libertad sea el prioritario, y el calificativo religioso no se encuentre condicionado por esquemas religiosos tradicionales.

Bajo nuestro epígrafe han de tener acogida no sólo aquellos grupos confesionales que no se acoplen en sentido estricto al concepto de confesión legal —confesiones en un sentido sociológico—, sino también aquellos grupos que, incluso desde la perspectiva social, no se les cataloga como tales: sectas.

Los grupos religiosos denominados sectas —término con evidente carga peyorativa— carecen de la estabilidad y organización que se requiere para elevarlos al grado de confesión, pero es que, además, carecen de tradición y da la impresión de que surgen al abrigo de legislaciones que prevén ventajas y beneficios para los sujetos colectivos del Derecho eclesiástico. Desde sectores sociales existe, respecto de su actuación, una acentuada desconfianza, que les lleva a reclamar una específica intervención del Estado. La cual, en el ámbito normativo, según MOTILLA, «supondría la modificación del orden jurídico mediante la promulgación de una legislación especial»<sup>211</sup>.

Respecto de este tipo de grupos cobra especial fuerza la perspectiva temporal que la valoración de los grupos religiosos exige para adoptar determinaciones relevantes desde el punto de vista del ordenamiento con respecto a ellos.

Por lo que atañe al régimen jurídico aplicable a este tipo de grupos religiosos, en primer lugar hay que dejar claro que quedan fuera del ámbito de acción de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, por lo que la regulación aplicable —como hemos señalado anteriormente— vendría constituida por aquélla que se refiere al fenómeno asociativo en general. Por parte de la Constitución sería de aplicación el artículo 22 —nos remitimos a lo dicho sobre él al comienzo de este trabajo—. Junto a la Norma Suprema también son aplicables a los grupos religiosos atípicos aquellos preceptos del Código Civil, que por ser generales actúan de Derecho supletorio en aspectos de las personas que no permiten un trato legislativo especial. Así, por ejemplo, en cuestiones de nacionalidad y normativa general de las personas jurídicas son de aplicación los artículos 28 y 35 a 39 de dicho Código.

El régimen especial viene constituido por la Ley de Asociaciones del año 1964, todavía vigente por no haber sido promulgada otra en desarrollo del artículo 22 citado. No obstante, a raíz de la entrada en vigor de

---

<sup>211</sup> Cfr. *Sectas y Derecho...*, cit., pág. 214. Teme el autor que «la debilidad del Estado democrático frente a la opinión pública puede hacer que, en sentido inverso al debido, el aparato público reproduzca las sospechas y las fobias sociales hacia las nuevas creencias en vez de tutelar a las minorías como manifestación del pluralismo social» (*ibidem*, páginas 214).

la Norma Suprema, y por contradicciones existentes entre la Ley específica y la mencionada Norma se ha producido la derogación tácita de aquellos preceptos de la primera que no se adecuaban al espíritu constitucional<sup>212</sup>. A esta normativa ha de añadirse toda aquella que supone desarrollo anterior<sup>213</sup>, y aquella otra específica, aplicable en razón de los fines perseguidos por la asociación<sup>214</sup>.

Por último, consideramos que las asociaciones religiosas que, voluntaria o involuntariamente, hayan de ajustarse a la normativa común sobre asociaciones habrían de ser consideradas, cuando menos es lo más coherente, como asociaciones benéficas —en sentido estricto, las agrupaciones sociales con finalidad religiosa son asociaciones sin ánimo de lucro—. Estas, una vez catalogadas por la Administración como asociaciones sin ánimo de lucro, gozarán de los beneficios fiscales que, en cada tipo impositivo, establece la legislación vigente en materia de tributación<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Vid., a este respecto, LÓPEZ-NIETO, F., *Manual...*, cit., págs. 82 y 83.

<sup>213</sup> *Ibidem*, págs. 83 a 85.

<sup>214</sup> *Ibidem*, págs. 85 a 87.

<sup>215</sup> *Ibidem*, pág. 290.