

ALGUNOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL ACTUAL SISTEMA DE INSCRIPCIÓN DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

Santiago CATALÁ RUBIO
Profesor de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.—2. CUESTIONES PREVIAS.—3. PROBLEMAS ESPECÍFICOS. A) *La Iglesia Católica y sus Entes.* B) *Las Confesiones con Acuerdo.* C) *El Resto de Entidades Mayores.* D) *Las Entidades Asociativas.* E) *Entes Asociativos.*—4. CONCLUSIONES.

1. PLANTEAMIENTO

Uno de los grandes problemas que aborda el Derecho Eclesiástico del Estado es y será siempre el de las entidades religiosas. Las Confesiones, Comunidades, Iglesias o entidades religiosas¹ se presentan como realidades —a veces previas a la existencia del Estado— que, con independencia del grado de reconocimiento de éste o del otorgamiento de un estatuto diferenciado, han de ser objeto de tratamiento.

Como indica Ibán², la misión del Ordenamiento jurídico «no es otra que la de facilitar los cauces para que tales grupos puedan desenvolverse libremente».

A los efectos expuestos es indiferente que el Estado, en virtud del principio de cooperación, les otorgue unos beneficios o ventajas determinados o, por el contrario, les niegue un trato diferenciado, incluso es indiferente que cree o no la

¹ Con independencia de su denominación.

² «Grupos confesionales atípicos en el Derecho Eclesiástico español vigente», en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, Homenaje al Prof. Maldonado*, Universidad Complutense, Madrid, 1983, pp. 290.

categoría jurídica de «confesión religiosa», «ente confesional» o cualesquiera otras para distinguirlas de las asociaciones de Derecho común.

Cualquier sociedad que reconozca el derecho de asociación se enfrenta irremediablemente a la necesidad de tratar de regular dicho fenómeno a los efectos, por ejemplo, del otorgamiento de la personalidad jurídica (sin la cual el derecho de asociación quedaría reducido de hecho al de reunión), la consiguiente capacidad de obrar, el registro de este tipo de realidades colectivas, etc.

Por tanto, el Ordenamiento jurídico español ha tenido que dar respuesta a la pregunta de cómo y cuándo los entes confesionales adquieren personalidad jurídica o, dicho de otro modo, qué requisitos han de reunir para ser inscritos en el Registro de Entidades Religiosas³, lo que –al mismo tiempo– supone una especie de reconocimiento estatal del carácter de ente colectivo de naturaleza religiosa, posibilitando, además, al Estado la tarea de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española para cumplir el mandato constitucional de cooperar con las distintas confesiones⁴.

El modelo adoptado ha seguido la tradición española –a mi juicio con desafortunado acierto– perpetuando un sistema intervencionista caracterizado por el control del fenómeno asociativo que pugna abiertamente con los principios que inspiran nuestra Carta Magna⁵.

No sólo aspectos formales, sino, sobre todo, sustantivos, han dado lugar a un mecanismo de acceso al RER que en los años que lleva funcionando ha proporcionado sorprendentes y numerosas muestras de sus déficits, tantos que muchos autores se han cuestionado el modelo adoptado⁶ y que ha generado desde que se

³ En adelante RER.

⁴ Artículo 16.3 de la CE.

⁵ Particularmente quedan afectados los principios de libertad religiosa, igualdad, laicidad, pluralismo religioso y cooperación.

⁶ A título de ejemplo podemos citar a:

AGUIAR DE LUQUE, «Artículo 22 de la Constitución», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, vol. II, dirigido por Óscar Alzaga, Madrid, 1984; ALDANONDO, «El Registro de Entidades Religiosas. Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral», *ADEE*, vol. VII (1991); ÁLVAREZ CORTINA, «El tratamiento de las confesiones religiosas», en *La Libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de mayo de 1997, Comares, Granada, 1998, pp. 125-132; BASTERRA, *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Civitas y Universidad Complutense, Madrid, 1989; CAMARASA, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995; CAPSETA, «La función calificadoradora en el Registro de Entidades Religiosas a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo», en *La Libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de mayo de 1997, Comares, Granada, 1998, pp. 403-407; CASTRO JOVER, «Libertad religiosa y nuevos movimientos religiosos en el Derecho español», en *Nuovi studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico*, a cura di Valerio Tozzi, Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989, Edisud, Salerno, 1990, pp. 513-578; CIÁURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho español (la LOLR)*, Tecnos, Madrid, 1984; CUBILLAS RECIO, «Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas. Técnicas jurídicas de conexión interordenamientos», en *Nuovi studi di Diritto*, cit., pp. 277-293; DE PRADA, «Personalidad civil de los entes eclesiásticos», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, AA. VV., dirigido por Carlos

creara el nuevo Registro alrededor de cien Resoluciones denegatorias de inscripción⁷.

2. CUESTIONES PREVIAS

He querido referirme –al titular este modesto trabajo– a la inscripción en el RER, y no a la adquisición de la personalidad jurídica de los entes religiosos.

Aunque prima facie pudiera parecer lo mismo –ya que el artículo 5.1 de la LOLR parece vincular el goce de la personalidad jurídica a la inmatriculación en un Registro específico-, lo cierto es que ni todas las entidades religiosas han de estar inscritas para tener personalidad jurídica ni todas las entidades religiosas tienen, por el mero hecho de inscribirse en el RER, dicha personalidad.

Ejemplo del primer supuesto lo encontramos en la Santa Sede o en la Conferencia Episcopal Española⁸, cuya personalidad jurídico-civil es reconocida por el Estado sin necesidad de inscripción en Registro alguno.

Corral y Lamberto de Echevarría, BAC, Madrid, 1980, pp. 221-264; DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, «El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación», *ADEE*, vol. X (1994), pp. 127-201; ECHEVERRÍA, «El reconocimiento civil de las entidades religiosas», en *Acuerdos Iglesia-Estado en el último decenio. Su desarrollo y perspectivas*, Bosch, Barcelona, 1987, pp. 45-76; GONZÁLEZ DEL VALLE, «Confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Eunsa, 3.ª ed., Pamplona, 1992, pp. 227-263; IBÁN, «Las confesiones religiosas», en *Curso de Derecho Eclesiástico*, AA. VV., Universidad Complutense, Madrid, 1991, pp. 217-278; LEGUINA VILLA, «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: Control administrativo y concepto de notorio arraigo», *REDA*, núm. 44, julio-diciembre (1987), pp. 683-692; LÓPEZ ALARCÓN, «Dimensión orgánica de las Confesiones religiosas en el Derecho español», *IC*, núm. 40 (1980/2) pp. 39-85; LÓPEZ-SIDRO, «La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos», en *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, cit., pp. 595-600; LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Unversidad Complutense, Madrid, 1989; MANTECÓN, *El derecho fundamental de libertad religiosa*, Eunsa, Pamplona, 1996; MANZANARES, «Calificación religiosa de “confesiones” y entes subsidiarios y su protección jurídica», *RGLJ*, LXXXIII (1981), pp. 9-26; MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, Tecnos, Madrid, 1994; MARTÍNEZ TORRÓN, *Separatismo y Cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Comares, Granada, 1994; MOTILLA, *Sectas y Derecho en España*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1990; OLMOS ORTEGA, «Los Acuerdos con la FEREDE, FCI y CIE», en *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, AA. VV., Universidad Pontificia de Salamanca y Caja de Ahorros de Salamanca y Soria, 1994, pp. 433-462; PRIETO SANCHÍS, «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho español», *ADEE*, vol. IV (1988), pp. 433-462; SOUTO PAZ, *Derecho Eclesiástico del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 1992; VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, «Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el Ordenamiento jurídico español», en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, AA. VV., Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 543-629.

⁷ Aunque la *Guía de Entidades religiosas de España*, editada por la Dirección General de Asuntos Religiosos (Madrid, 1998), no hace referencia alguna a las Resoluciones denegatorias de inscripción, fuentes del Ministerio de Justicia me proporcionaron en su día un total de setenta y cinco, relación incompleta pero importante cincuenta y dos han sido publicadas por MOTILLA (*El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

⁸ Artículo I.3 AAJ.

Pero no sólo ellas, las entidades asociativas religiosas cuya inscripción en el RER ha sido denegada porque a juicio de la Administración carecían de fines religiosos, evidentemente obtuvieron personalidad jurídica desde el mismo momento de su constitución, ya que se les aplica el Derecho de Asociaciones y la inscripción en el Registro que las acoge sólo es declarativa.

Podría indicar más ejemplos en los que resulta evidente que inscripción en el RER y adquisición de la personalidad jurídica no van necesariamente unidas, algunos de los cuales son discutibles, pero la existencia de los supuestos citados más arriba es suficiente para disociar ambos conceptos.

Hay entes, por el contrario, cuya inscripción en el RER no sirve para otorgar dicha personalidad, bien porque la adquieren mediante otro sistema⁹ –sin perjuicio de lo cual pueden inscribirse–, bien porque la tengan reconocida previamente¹⁰ –sin perjuicio de que el Estado quiera inscribirlas en el RER en caso de no estar inscritas¹¹ o trasladar la inscripción al nuevo RER completando en su caso los datos contenidos en el Registro anterior para adaptarlos a la nueva reglamentación¹²–.

Hecha, por tanto, la disección entre Registro y personalidad jurídica es preciso indicar que nos referimos al proceso de inscripción por tratarse del sistema más normal de adquisición de la personalidad y porque, además, es un acceso regulado por LOLR y por el RD 142/1981, frente al mecanismo del nacimiento de la persona jurídica, que admite múltiples interpretaciones y salvedades. Muestra de esta afirmación es la tesis o defensa de que la entidad confesional no es sino un tipo específico de asociación¹³ y, por tanto, le es aplicable el artículo 22 de la CE, según la cual su inscripción sólo surtirá efectos de publicidad o declarativos, por lo que desde el mismo momento de su constitución habrá nacido al mundo del Derecho¹⁴.

⁹ Es el caso de las Diócesis, Parroquias y otras circunscripciones territoriales, que la tienen en el Ordenamiento jurídico-canónico, y que adquieren la civil con la sola notificación de su erección a los órganos competentes del Estado (art. I.2 AAJ).

¹⁰ Es el caso de los Institutos religiosos, los Institutos seculares y las Sociedades de vida apostólica (art. I.4 AAJ).

¹¹ Disposición transitoria 1.ª del RD 142/1981, de 9 de enero (*BOE* de 31 de enero de 1981).

¹² Disposición transitoria 2.ª del RD 142/1981, de 9 de enero.

¹³ DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, «El grupo religioso. Una manifestación del derecho de asociación», *ADEE*, vol. X (1994) p. 177; FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución (Estudio específico del art. 22 de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 179-180; OLMOS ORTEGA y VENTO TORRES, «La libertad religiosa tras un decenio de Constitución», *REDC* núm. 126, enero-junio (1989), p. 241. En contra, BUENO SALINAS, «El ámbito de amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones», *ADEE*, vol. I (1985), p. 191. Por su parte el Tribunal Constitucional, aunque referido a los partidos políticos, se ha manifestado en el sentido de considerarlos tipos específicos de asociaciones (Sentencia 3/1981, de 2 de febrero).

¹⁴ Las SSTs 3 de julio de 1979 (Ar. 3182) y 14 de enero de 86 (Ar. 34) y STC núm. 291/1993, de 18 de octubre, reconocen esta modificación operada por la Constitución para las asociaciones civiles.

Quienes rechacen esta hipótesis sobre la base de que los entes religiosos están sometidos a un Derecho especial y que el artículo 5.1 de la LOLR es incompatible con esta afirmación, habrán de reconocer que, como ente asociativo –el confesional lo es– puede no desear el reconocimiento estatal de su carácter religioso, puede abrazar el régimen asociativo común –que no excluye a las asociaciones confesionales– y puede rechazar temporalmente un estatuto diferenciado o la posibilidad de realizar convenios de cooperación con el Estado, las Comunidades Autónomas u otro tipo de organizaciones de Derecho público.

Pues bien, dicho ente estará *ab initio* sometido al régimen común de las asociaciones, teniendo siempre abierta la puerta de acceso al RER, ya que es un derecho irrenunciable el poder ser considerado por los poderes públicos «entidad religiosa».

De lo expuesto hasta el momento se deduce una clara conclusión: las entidades que se autoconsideran religiosas pero que no lo son a juicio del RER, adquirieron personalidad jurídica en el momento de su constitución y deben inscribirse en el Registro de Asociaciones.

Eludo también –y lo hago a propósito– la cuestión del nacimiento de la personalidad jurídica del ente porque, especialmente cuando se trata de asociaciones religiosas, creo firmemente que no les resulta aplicable el Derecho especial, estando sometidas plenamente al Derecho común de asociaciones, pero ésta es una cuestión que, por su importancia, será objeto de análisis más adelante.

3. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

A) La Iglesia Católica y sus entes

Es preciso hacer un análisis diferenciado, pues hay, al menos, dos sistemas en nuestro Derecho para el otorgamiento de un estatuto jurídico beneficioso a los entes religiosos, el que tiene la Iglesia Católica y el del resto de confesiones.

Aunque sea preciso realizar matizaciones porque la existencia de Acuerdos con otras confesiones religiosas plantea nuevas salvedades, es evidente que la Iglesia Católica goza de un mecanismo propio de reconocimiento, mecanismo plasmado principalmente en el AAJ, hasta el punto de que por éste y otros motivos, se ha llegado a dudar de que España haya dejado de ser un Estado confesional.

Tantas son las peculiaridades del sistema pacticio y las alteraciones que sobre el mismo ha generado la reglamentación unilateral del Estado, que sería muy extenso analizar el régimen específico del que disfruta –y al mismo tiempo sufre– la Iglesia Católica.

Baste, por ello, a modo de pinceladas, esbozar la problemática que suscita la adquisición de la personalidad jurídica de sus entidades religiosas:

1.º La coexistencia de dos grupos de normas jurídicas, una de ellas pactada (el AAJ), el resto unilaterales.

2.º La superposición de esos dos grupos normativos, lo que deja al descubierto varias realidades:

– Que el Gobierno español no ha cumplido con el deber de resolver las dudas y dificultades que surgieran en la interpretación o aplicación del AAJ, de común acuerdo con la Santa Sede ¹⁵.

– Que el Estado ha desarrollado mediante Reglamentos materias reguladas en el citado Acuerdo y, por tanto, parece claro que se ha excedido del ámbito normativo creado por el marco pactado, lo que supone una vulneración del Derecho internacional y el riesgo de alterar el articulado objeto de consenso ¹⁶, cuyo desarrollo debiera ser asimismo formalizado en Acuerdos.

3.º Una distinta concepción de lo que es la naturaleza religiosa del ente o de sus fines religiosos, de modo que en aquellos casos que coexisten con otros (docentes, asistenciales, hospitalarios, etc.) para la Iglesia Católica no pierde el carácter religioso, sin embargo, para el Estado no procede su inmatriculación en el RER, dándose la paradoja de que existen entes de este tipo que gozaban de personalidad jurídica con arreglo al anterior sistema y, por el contrario, otros de similares características –pero de creación posterior– tienen vedado el reconocimiento estatal y la personalidad jurídica-civil, aunque la tengan canónica.

4.º La obligatoriedad de la inscripción en el RER para aquellas entidades con personalidad jurídica previa no parece que justifique la limitación de acreditar la personalidad jurídica que establece la Disposición transitoria primera del RD 142/1981, consecuencia especialmente grave para el funcionamiento del grupo, sobre todo porque las nuevas exigencias pueden obstaculizar o hacer imposible dicha inmatriculación ¹⁷.

Lo mismo podemos decir respecto de las entidades inscritas en los Registros creados por Decreto de 12 de marzo de 1959 y por Ley de 28 de julio de 1967, a que se refiere la Disposición adicional segunda del RD 142/1981, cuando el nuevo RER las requiera para completar la documentación exigida como único medio de traslado del asiento, a estas entidades se las «amenaza» con no poder acreditar su personalidad, pese a que desde hace décadas gozan de la misma y

¹⁵ Artículo VII AAJ.

¹⁶ Ejemplo de ello es el RD 142/1981, de 9 de noviembre, aplicable a los entes religiosos, la Resolución de 11 de noviembre de 1982 de la DGAR sobre inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas y el RD 589/1984, de 8 de febrero, sobre Fundaciones religiosas de la Iglesia Católica.

¹⁷ Repárese en la dificultad de aportar el documento de creación para las ciertas entidades y la posibilidad de que, por otros motivos, no resulte factible la aportación de un justificante de la creación o establecimiento en España.

pese a que superaron las dificultades existentes para inscribirse en los citados Registros, pertenecientes al período franquista.

Se corre el riesgo, de este modo de que algunas de estas entidades se encuentren en una situación irregular: existen jurídicamente, pero no pueden acreditarlo.

En esta misma situación se encuentran las asociaciones católicas con previa personalidad jurídico-canónica. Las que no estaban inscritas deben inscribirse para acreditar su personalidad¹⁸, conforme a lo pactado con la Iglesia y dispuesto por el Gobierno¹⁹. El problema surge en las que estaban inscritas en los Registros anteriores, el AAJ no dispone nada sobre ellas, pero el Estado español, unilateralmente, les aplica también la obligación de aportar la documentación complementaria que les requiera el RER bajo pena de no poder acreditar su personalidad jurídico-civil²⁰; obsérvese que dicha disposición vulnera el AAJ y lo hace no por vía legal sino reglamentaria.

5.º Otra de las cuestiones que plantea el régimen transitorio de las entidades católicas es el de la acreditación de la personalidad jurídica de los entes territoriales²¹ creados con anterioridad al Concordato de 1953.

Conforme señala Vázquez García-Peñuela²², dado que no se les exigió a dichos entes la notificación de su creación al Ministro competente, no se podrá certificar haberlo hecho, por lo que la prueba de su existencia habrá de realizarse por los medios generalmente admitidos en Derecho.

Como no precisaban inscribirse, será inusual que el RER pueda certificar su existencia, de modo que tal vez sea preferible proceder a su inscripción en el actual RER, pues, aunque no es constitutiva ni obligatoria, evitará el posible riesgo para la circunscripción territorial de no poder acreditar su personalidad jurídica en el ámbito civil.

6.º En el nuevo régimen pactado, sólo las Órdenes y Congregaciones religiosas que tengan personalidad jurídico-canónica pueden tenerla civil, por el contrario, con arreglo al anterior régimen, otras entidades católicas que carecían de la personalidad jurídico-canónica la tenían civil, de ahí que al respetar el actual sistema los derechos adquiridos de éstas, se produce la paradoja de que dichas entidades son personas jurídicas en el Estado sin serlo en su propio Orde-

¹⁸ Disposición transitoria primera del AAJ.

¹⁹ Disposición transitoria primera del RD 142/1981.

²⁰ Disposición transitoria segunda del RD 142/1981.

²¹ Diócesis, parroquias, arciprestazgos, vicarías o prefecturas apostólicas, diócesis personales, prelaturas personales, seminarios, cabildos catedrales o colegiales, santuarios, catedrales y demás circunscripciones territoriales.

²² «Posición jurídica de las confesiones religiosas y sus entidades en el Ordenamiento jurídico español», en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, AA. VV., Eunsa, Pamplona, 1994, p. 599.

namiento confesional, pero las que, siendo de igual naturaleza, carecieran de la personalidad jurídica-canónica ahora no pueden adquirir la civil²³.

Además, las primeras no tienen límites en la capacidad de obrar²⁴, sin embargo las segundas sí lo tienen, los provenientes del Derecho Canónico, que opera como Derecho estatutario²⁵. Estas limitaciones operan sobre todo en materia de enajenación y arrendamiento de bienes inmuebles²⁶.

7.º Las asociaciones católicas no erigidas canónicamente, por carecer de personalidad jurídico-canónica, quedan fuera del ámbito de aplicación del AAJ, por lo que su inscripción –de producirse– se realiza en la Sección general (y no en la especial, como los entes católicos). Por contra, no tienen limitada su capacidad de obrar, a diferencia de lo que ocurre con las asociaciones erigidas canónicamente.

8.º La pérdida de la personalidad jurídica-canónica ¿implica la civil?, o, lo que es lo mismo, ¿posibilita la cancelación del asiento de inscripción de las asociaciones católicas? En tal caso, ¿se estaría atentando frontalmente contra los artículos 5.3 de la LOLR y 8 del RD 142/1981, que sólo contemplan como supuestos posibles la ejecución de una sentencia judicial firme o la petición de los representantes legales debidamente facultados?, ¿qué representantes legales tienen potestad para solicitar la baja, los de la asociación o los de la Iglesia?, ¿qué sucede en caso de conflicto entre ellos?²⁷, son preguntas difíciles de responder y que evidencian una vez más las imperfecciones del sistema.

B) Las Confesiones con Acuerdo

Sólo dos especificaciones tienen las entidades religiosas pertenecientes a grupos religiosos acatólicos que han suscrito Acuerdos con el Estado, y ambas son generadoras de problemas.

1.º La pertenencia a la Federación o Confederación respectiva supone la aplicación al grupo inscrito como tal del Acuerdo suscrito con el Estado, sin embargo, es posible que comunidades pertenecientes al mismo credo religioso, por el mero hecho de no querer o no poder incorporarse a dicha Federación, vean limitados unos derechos, y afectados otros como el de igualdad.

²³ Salvo que utilicen el mecanismo de las asociaciones confesionales y se inscriban en el Registro de Asociaciones o, incluso, en el RER, pero en tal caso en la Sección general, sin aplicárseles los Acuerdos con la Santa Sede y como consecuencia del derecho de asociación que tienen los católicos.

²⁴ Artículo 1.4 párrafo primero del AAJ.

²⁵ Artículo 1.4 párrafo segundo del AAJ.

²⁶ Cánones 1290 a 1298 del CDC.

²⁷ ECHEVERRÍA entiende que sólo los Tribunales civiles pueden dirimir este tipo de controversias. («El reconocimiento civil de las entidades religiosas», en *Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio. Su desarrollo y perspectivas*, AA. VV., Bosch, Barcelona, 1987, p. 58.

2.º El problema se agrava ante la posibilidad de la Federación de expulsar al ente federado²⁸. Dicha expulsión supone no la salida del RER pero sí el traslado a la Sección general del Registro y la pérdida del estatuto específico que proporciona el Acuerdo. En caso de discrepancia entre el ente federado expulsado y la Federación, ¿qué jurisdicción es competente para conocer y resolver las cuestiones debatidas?, ¿cuál es el Derecho sustantivo y procedimental aplicable?, ¿es posible que el ente federado quede en situación de indefensión ante la decisión de la Federación o la Confederación?, ¿puede el Estado reparar la vulneración de los derechos afectados tratándose de conflictos entre entidades religiosas?

C) El resto de Entidades mayores

Las Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas y cualesquiera entidad mayor o superestructura de comunidades se enfrentarán a una serie de problemas, comunes, por cierto, a la Iglesia Católica y al resto de confesiones con Acuerdo, e incluso comunes a los entes asociativos y fundacionales.

Brevemente señalaré como principales problemas que surgen del sistema los siguientes:

1.º La Administración, en el momento de inscribir, realiza un examen de fondo de la entidad solicitante, un juicio acerca de la religiosidad de sus fines, acerca de sus dogmas, su credo, su liturgia..., no bastándole que el ente se auto-denomine o autoconsidere religioso y aplicando un concepto de «religión» que frecuentemente no coincide con el del grupo en cuestión.

2.º En ese acto de calificación, previa a la inmatriculación, no sólo exige a la entidad el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 5.2 de la LOLR y 3.2 del RD 142/1981, sino, además, otros diferentes como estabilidad, permanencia, mínimo arraigo, substrato social..., que no requieren los citados textos normativos.

3.º Se confunden los fines con los medios y con las actividades, de modo que cuando éstas no son propiamente religiosas a juicio de la Dirección General de Asuntos Religiosos, se deniega la inscripción sin reparar que la naturaleza del ente puede ser confesional y que ese carácter no excluye la posibilidad de que coexistan actividades tendentes, de modo mediato o inmediato, a un fin u objetivo religioso que subyace en el grupo²⁹.

²⁸ Artículo 1.1 inciso último, de las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre (BOE núm. 272, de 12 de noviembre).

²⁹ Esta circunstancia ha generado frecuentes denegaciones de inscripción. Ejemplo de entidades no inscritas por razón de carecer de fines religiosos son la Orden Monista Del Perfecto Reflejo –Advaita Sanga– (4), la Iglesia Patriarcal Gnóstica (5), la Iglesia Universal de la Cinesiología (8), la Iglesia Cienológica de España (15), el Templo Cristiano Según la Ley de Dios (18), la Comunidad Musul-

Sin perjuicio de que esas otras actividades estén sometidas a las normas que las regulan (impuesto de actividades económicas, IVA, normas sanitarias, etc.) parece claro que las mismas no pueden servir para desvirtuar el carácter religioso de la entidad³⁰.

4.º Existe, además, un problema de Derecho transitorio. Se trata de los grupos confesionales inscritos en anteriores Registros de Asociaciones Confesionales. Estos grupos –normalmente acatólicos– tenían personalidad jurídica gracias a la inscripción en el citado Registro. Conforme a la Disposición transitoria segunda, 2, del RD 142/1981, el nuevo RER puede requerirles para que aporten documentación complementaria, y si no lo hicieran –o la DGAR la considerara insuficiente– en el plazo de tres años, a dichas entidades no se les entregará el certificado de inscripción en el RER³¹, con lo que se les privará de poder acreditar la personalidad jurídica, y ello, tras haber conseguido inscribirse en alguno de los Registros del anterior Régimen y llevar disfrutando de la personalidad jurídica desde hace años, con la agravante de que es a través de Reglamento como se dispone algo contrario a lo que quedó regulado por Ley³².

D) Entes asociativos

Cabe destacar diversas incoherencias del sistema, algunas de importancia capital, ya que, en virtud del principio de jerarquía normativa³³, el RD 142/1981 sería –al menos parcialmente– nulo de pleno derecho.

1.º Es el caso de su inscripción en el RER y la aplicación del Derecho específico de libertad religiosa.

Frente al claro dictado del artículo 6.2 de la LOLR³⁴ en virtud del cual los entes menores o asociativos (asociaciones, fundaciones o instituciones de similar

mana de Ceuta (21), el Hogar Evangélico de Ancianas, o la Iglesia Cristiana de Madrid (31). Ejemplos de entidades no inscritas por compartir los fines religiosos con otros que a juicio de la DGAR no lo son: el Reiyukai de España (1), el Centro Evangélico de Ancianos CEDAR, la Fundación «Obra Cultural», los Evangelistas (28), etc. (los señalados con un número se encuentran publicados en el apéndice documental del libro de MOTILLA, ya citado, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español*, correspondiente al que ocupa en dicha relación).

³⁰ El hecho de que los monjes de Silos envasen y vendan miel para procurar su propio sustento no les hace perder su carácter confesional, monástico y religioso.

³¹ Disposición transitoria segunda, 3, del RD 142/1981.

³² Concretamente la Ley de Libertad Religiosa de 28 de julio de 1967, y la LOLR, de 5 de julio de 1980 (Disposición transitoria primera).

³³ Artículo 9.3 de la CE. Más explícitamente el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985, de 1 de julio, BOE núm. 157, de 2 de julio) establece que «Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa».

³⁴ «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general».

naturaleza) creados por los entes mayores (Iglesias, Confesiones y Comunidades) se rigen por las «disposiciones del Ordenamiento jurídico general», el artículo 2 del RD 142/1981 se refiere a las asociaciones como entes inscribibles en el RER.

Esto no sólo afecta a la hora de determinar en qué Registro han de inscribirse, sino también al estatuto jurídico que les resulta de aplicación.

Si bien es cierto que en el caso de la Iglesia Católica dichas asociaciones quedan sometidas al régimen especial pactado, también lo es que el artículo I.4) párrafo último del AAJ, al referirse a éstas, dispone que habrán de inscribirse aportando una serie de datos semejantes a los referidos en el artículo 5.2 de la LOLR, lo que parece dar a entender que la inscripción se realizará en un Registro especial, máxime porque de lo contrario carecería de sentido exigirles la erección canónica.

Sin embargo, la ausencia de referencia alguna a las fundaciones ha hecho que éstas no se inscriban en el RER, quedando sometidas al Derecho civil (salvo las católicas, que sí acceden al mismo en virtud del Acuerdo citado y del RD 589/1984, de 8 de febrero, dedicado exclusivamente a éstas).

Llama la atención el hecho de que la LOLR³⁵ las remita al régimen jurídico general, al igual que hizo el AAJ para las de la Iglesia Católica³⁶, y el RD 142/1981 –coherentemente con las disposiciones anteriores– no las mencione como entes inscribibles³⁷, salvo que se interprete extensivamente la expresión «Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones».

2.º Consecuencia de lo dicho es que las fundaciones religiosas acatólicas –al igual que otro tipo de instituciones o entes menores, salvo las asociativas– no tienen cabida en el RER, creando un sistema de desigualdad real y generando una innecesaria multiplicidad de regímenes jurídicos.

3.º Los fines religiosos, que han de ser acreditados mediante la certificación expedida por el Órgano superior en España de la respectiva Iglesia o Confesión³⁸, no han eximido del control o examen de religiosidad a dichos entes, habiéndose producido numerosas denegaciones de inscripción³⁹ pese a la existencia del certificado de fines religiosos por considerar la DGAR que los mismos no tenían tal carácter, y ello pese a que –como parece indicar el artículo 6,2 de la LOLR– la creación de entes asociativos por parte de las Iglesias implica que los mismos no se limitarán a la realización de actos de culto, litúrgicos o de oración, pues para eso ya están los entes mayores.

³⁵ Artículo 6.2.

³⁶ Artículo I.4, párrafo segundo.

³⁷ Artículo 2.

³⁸ Artículo 3.2.c), párrafo segundo, del RD 142/1981.

³⁹ Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Fundación Balmesiana, Fundación Cultural Religiosa, Hogar de Ancianos de Villafranca del Penedés, Comunidad Cristiana Evangélica, Alian-

4. CONCLUSIONES

Consecuencia de todo lo anterior resulta que el sistema creado es diverso, confuso y proclive al ejercicio de una censura previa. Pero este resultado no deriva de la LOLR –la cual podría bastar para considerar regulado el mecanismo de acceso al RER de los entes religiosos mayores (dejando a los demás a las normas que regulan los regímenes comunes)– sino como consecuencia de la publicación del RD 142/1981 principalmente.

Dicho Reglamento no se limita a regular la «organización y funcionamiento» del RER, como su propio título indica, sino que se excede del cometido contenido en la Disposición final de la LOLR regulando los requisitos de acceso al RER, el procedimiento de inscripción, entes inscribibles, etc., aspectos éstos que, por condicionar la adquisición de la personalidad jurídica y la capacidad de obrar, implican un desarrollo normativo del derecho de asociación (el cual no excluye la naturaleza confesional del ente) o del derecho de libertad religiosa en su dimensión colectiva, pero, en ambos casos, derechos fundamentales que sólo pueden ser objeto de regulación mediante Ley Orgánica, no mediante Reglamento. Si a esto sumamos que el Poder ejecutivo se ha excedido –en el uso de la potestad reglamentaria– de la autorización contenida en la Disposición final de la LOLR, es factible concluir que el RD cuestionado tiene tintes de inconstitucionalidad y de nulidad.

El problema que genera esta conclusión estriba en cómo regularizar el sistema de adquisición de la personalidad jurídica. Modificar la LOLR que, aunque con algunos defectos técnicos, está cuajada de virtudes, supone correr cierto riesgo. Sustituir el RD 142/1981 y los demás Reglamentos que regulan la materia por una única norma es lo más adecuado, pero el nuevo texto no puede o al menos –a mi juicio– no debe entrar a regular la inscripción de los entes confesionales, sino sólo la organización y el funcionamiento del RER, procurando unificar los sistemas existentes, dejando fuera del mismo a los entes menores (los cuales para su bien quedarán sometidos al régimen común de las asociaciones y fundaciones civiles –sin que a ello obste su origen o carácter confesional–)⁴⁰, impidiendo el

za Pro-Educación Espiritual del Niño, Patronato Deportivo Cultural Actur, Fundación *Mare de Deu dels Desamparats*, Fundación Blanquerna, Patronato de Santo Domingo, Santo Domingo de Silos.

⁴⁰ Creo sinceramente que el principio de cooperación sólo puede hacerse realmente efectivo con las entidades mayores, sin perjuicio de que las menores se vean afectadas o beneficiadas por los Acuerdos que suscriban aquéllas o por las normas unilaterales que promulgue el Estado. No obstante esta posibilidad, el más fácil mecanismo de adquisición de la personalidad jurídica por parte de las asociaciones comunes me lleva a formular dicha afirmación, consciente de que, por ejemplo, las fundaciones religiosas puedan ser una excepción. Por otro lado, la multiplicación de regímenes jurídicos que ha generado este Derecho especial complica innecesariamente el régimen jurídico de los entes confesionales, entes que, en la medida de lo posible, deberían regularse por el régimen común que rige para cada tipo de entidad.

ejercicio de la censura previa en el proceso de inscripción y suprimiendo los requisitos extralegales que últimamente se están exigiendo, referidos al mínimo arraigo.

Esta praxis atenta contra los derechos de libertad religiosa y asociación y dificulta al ente y a los individuos que lo integran el normal desarrollo en la sociedad, pues si para inscribirlos se les exige un número mínimo de años de funcionamiento –por ejemplo– durante ese tiempo se les está privando de número de CIF o de la posibilidad de abrir una cuenta bancaria, contratar el teléfono o alquilar un local.

Por todo esto es importante que se modifique el artículo 5.1 de la LOLR en el sentido de deslindar la inmatriculación de la adquisición de la personalidad jurídica, dejando aquélla para el reconocimiento estatal del carácter religioso del ente y la concesión del estatuto jurídico específico que el Estado quiera dispensar a este tipo de entidades en cada momento, pues si cada entidad adquiere personalidad jurídica y capacidad de obrar desde el mismo momento de su constitución –en aplicación del derecho de asociación– habremos conseguido minimizar el problema de cuál es el modelo de confesión religiosa que el Estado admite como tal.

Esta solución deja pendiente otro problema: el del control de tipicidad. Éste se ha revelado como un mecanismo en manos del Estado que, bien o mal ejercido, puede utilizar para determinar a qué grupos les aplica un régimen jurídico beneficioso y a cuáles no, pero nunca puede servir para el otorgamiento de la personalidad jurídica, pues ello supondría hacer depender la existencia real de dos derechos fundamentales al visto bueno de la Administración.

Compartimos la tesis expuesta por Motilla⁴¹ en el sentido de que el empleo de una concepción restrictiva de lo que sea la «confesión religiosa» puede dejar fuera del sistema a ciertos grupos extraños a la cultura judeo-cristiana propia de este país. Al mismo tiempo comprendo que, desde la perspectiva del Estado, las iniciativas religiosas de dos o tres personas que crean su propia «confesión», su propio credo, o la petición de inscripción de ciertos grupos que mezclan cuestiones espiritistas, dietéticas, de culto al cuerpo..., con otras de carácter religioso, generen ciertas dudas en la DGAR, pero el problema es de fondo: hay que dejar al ente que se autocalique, se autodefina, como único criterio útil y práctico, y que sea la Administración competente la que, en caso de que niegue el carácter de entidad religiosa y quiera, por consiguiente, negarle la personalidad como tal entidad religiosa, ejerza *a posteriori* las acciones contencioso-administrativas oportunas, cuyo conocimiento está reservado a los Jueces y Tribunales competentes.

⁴¹ «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* (1989-90), separata, pp. 50 y 51.

En todo caso, la automaticidad de la inscripción registral, operativa en los Registros de Partidos Políticos⁴², Sindicatos⁴³, Sociedades Mercantiles⁴⁴, Cooperativas⁴⁵, Asociaciones de Derecho civil⁴⁶, etc., es un imprescindible objetivo que el Estado de Derecho ha de lograr, excluyendo todo género de arbitrariedad y de discrecionalidad en el acto inmatriculador que, ni siquiera so pretexto de la calificación previa, el estatuto privilegiado o el carácter constitutivo de la inscripción puede dar lugar a situaciones injustas o que impliquen inseguridad jurídica.

Medios tiene el Estado para someter a examen al ente inscrito, pero ese control deberá ser ejercido por los Tribunales, quienes a través de los procedimientos correspondientes y garantizando los derechos constitucionales y procesales de la comunidad inscrita⁴⁷, pueden mediante Sentencia firme disolver una entidad asociativa –mayor o menor– y cancelar el asiento de inmatriculación.

Conseguiremos de este modo una triple ventaja:

- La Administración tendrá conocimiento de la denominación del ente, su domicilio, cómo está representada, etc., para poder ejercer un control de fondo –y *a posteriori*– sobre posibles actividades ilícitas.

- El ente en cuestión si tiene existencia jurídica podrá demostrar mejor que no promueve ni alimenta actos ilícitos, respeta el orden público protegido por la Ley, etc., aspectos que, en caso de no estar inscrito, serían más difíciles de acreditar⁴⁸.

- Habremos superado el examen de efectividad que han de tener todos los derechos fundamentales afectados o, lo que es lo mismo, nos habremos tomado los derechos en serio. Lo contrario supone un cercenamiento de dos derechos que a su vez representan dos importantes pilares del edificio constitucional y dos conquistas históricas de la sociedad democrática española.

⁴² Artículo 2 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre. En el mismo sentido la STC 3/1981, de 2 de febrero.

⁴³ Artículo 4 de la LO de Libertad Sindical, núm. 11/1985, de 2 de agosto.

⁴⁴ Artículo 8 del RDL 1564/1989, de 22 de diciembre. En el mismo sentido la STS, Sala 3.ª, de 2 de junio de 1980, para las sociedades anónimas, los artículos 11 y 15 de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, para las de responsabilidad limitada, el artículo 152 del Código de Comercio para las comanditarias por acciones, los artículos 116 y 119 del mismo Cuerpo Legal para las colectivas.

⁴⁵ Artículo 6 de la Ley 3/1987, de 2 de abril.

⁴⁶ Artículo 3.6 de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre.

⁴⁷ Presunción de inocencia, audiencia, principio acusatorio, de tipicidad, uso de los medios probatorios admitidos en Derecho, etc. Incluyo la presunción de inocencia en el elenco de derechos que asisten a las entidades religiosas en tanto que las personas jurídicas son sujetos de los mismos. Particularmente la presunción de inocencia, como bien señala el Tribunal Constitucional (S 13/1982, de 1 de abril, FJ 4.º) «no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse que preside también la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional [...] y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas, o limitativo de sus derechos [...]». Evidentemente, la sentencia que acuerde la disolución de la entidad religiosa inscrita y la cancelación del asiento es limitativa de derechos, por tanto, dicha entidad goza, como cualquier persona física, del derecho a la presunción de inocencia.

⁴⁸ Aunque, como es lógico, como beneficiario del derecho a la presunción de inocencia, la carga de probar recae en quien impute su ilicitud.