

do, como el juramento, el vilipendio, la enseñanza de religión o minorías religiosas (como la israelita), se incluyen entre otras, decisiones en materia de laicidad del Estado, objeción de conciencia, impuesto sobre el valor añadido, edificios de culto, o la reserva de jurisdicción eclesiástica en relación con el matrimonio canónico.

Finalmente, el sexto y último capítulo (pp. 105-130), a la jurisprudencia más reciente, la de la primera década de este siglo, con el sencillo título de “Gli anni duemila” (Los años dos mil). En este capítulo, la jurisprudencia constitucional italiana en materia eclesiasticista, por un lado, sigue tratando temas ya vistos en décadas anteriores como es el de los lugares de culto, incluso temas vistos de manera reiterada como es el caso del vilipendio, o bien, aspectos nuevos de tales temas, como ocurre con la objeción de conciencia en el caso concreto del juez tutelar en caso de aborto de la menor de edad o la situación jurídica de los profesores de religión. Por otro lado, aparecen asuntos no tratados con anterioridad, como el matrimonio putativo, el tratamiento de los datos personales o la exposición del crucifijo en las aulas escolares o en las salas de los tribunales.

Debemos resaltar que el autor ha logrado, sin perder el orden cronológico de exposición, que la obra no constituya una mera sucesión de referencias a las distintas sentencias pues la inevitable alusión a las mismas se halla inmerso en una amena narración de alto nivel jurídico de la que el lector obtiene con facilidad el conocimiento de la evolución jurisprudencial en el asunto de la monografía. Con ese objetivo, el autor ha tenido en cuenta las diversas circunstancias de cada momento, las materias concretas que son tratadas en cada decisión del alto tribunal, las consecuencias jurídicas de las diferentes decisiones, la relación entre las mismas, o incluso, su lógica argumentativa. De ese modo, por ejemplo, se puede llegar a comprender la evolución que realiza el Tribunal desde un inicial planteamiento formalista e inmovilista hacia otro distinto más institucional que implica el progresivo asentamiento del Tribunal en el aparato institucional del Estado italiano.

Igualmente, el autor también incluye abundantes referencias a la doctrina que de modo paralelo a la jurisprudencia o como consecuencia, precisamente, de la propia jurisprudencia constitucional se ha ido suscitando en cada momento. Para ello, el profesor Albisetti ha dotado a la obra de un notable y apreciable aparato crítico.

Para finalizar, es justo decir que, pese a ser la cuarta edición, esta monografía sigue siendo útil para los estudiosos y para cualquier interesado en el Derecho eclesiástico del Estado, que no puede faltar en las lecturas jurídicas de todos ellos, y más, si se tiene en cuenta la amenidad y relativa brevedad de la obra.

JAIME BONET NAVARRO

ALENDASALINAS, Manuel, *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009, 423 pp.

El Registro de Entidades Religiosas [RER] ha sido objeto de atención por parte de la doctrina especializada en numerosas artículos y trabajos científicos. Incluso, al margen de su objetivo específico, las referencias a la problemática registral siempre están presentes en cualquier obra que trate de las confesiones, comunidades o entidades religiosas. No obstante, la que aquí comentamos es la primera monografía dedicada en exclusiva a estudiar en profundidad todas aquellas cuestiones, no exentas de polémica, que constituyen los presupuestos básicos de actuación del Centro Directivo.

Y el instrumento utilizado para ello – como enuncia su título – ha sido el análisis de la praxis administrativa desarrollada con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001, la única resolución de tal rango recaída sobre esta temática. El autor – buen conocedor de la materia como prueba su trabajo anterior, publicado en el volumen *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España* – ha escogido el mejor observatorio para comprobar empíricamente si las resoluciones denegatorias de la inscripción son o no acordes con la doctrina sentada por el Alto Tribunal.

La inscripción registral de las entidades religiosas es una de las actuaciones competenciales con mayor incidencia jurídica, incluso política, de la antes denominada Dirección General de Asuntos Religiosos [DGAR] y más tarde Dirección General de Relaciones con las Confesiones, hoy día reducida a Subdirección General homónima, radicada en la nueva Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones.

La importancia de la cuestión radica en que si bien las reales competencias del RER en relación a la Iglesia Católica son limitadas – diócesis, parroquias... pueden alcanzar la personalidad jurídico-civil sin necesidad de inscripción –, sin embargo el caso de las restantes confesiones es esencial, puesto que de su admisión depende su existencia para nuestro ordenamiento jurídico, tanto más cuanto el único control es el judicial, que puede tardar años en reparar una indebida actuación denegatoria.

El trabajo, prologado por el entonces Director General de Relaciones con las Confesiones, profesor Contreras Mazario, se inicia con una breve *Introducción* (págs. 31-36) en la que el autor explica el objetivo que persigue su investigación – si es o no necesaria la reforma legislativa del RER –, y el método utilizado para alcanzarlo.

La exposición se ha estructurado sistemáticamente en tres capítulos. Como imprescindible punto de partida, en el I, *El proceso de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas* (págs. 37-101) se abordan una serie de cuestiones generales: antecedentes, origen y finalidad del RER; el debate doctrinal acerca de su naturaleza jurídica; y la organización y sistema registral. Se centra, a continuación, en la descripción del *iter procedimental*, del conjunto y sucesión de actos desde que se insta la inscripción – o la práctica de cualquiera de los otros asientos admitidos – hasta que se produce la resolución motivadora aceptando o denegando la misma. A propósito de la iniciativa registral vierte el autor unas certeras y originales reflexiones acerca de la dicción literal del art. 3.1 del RD 142/1981, que la atribuye a la propia *entidad*.

La cuestión ha pasado desapercibida para la doctrina, y ello aún cuando esa misma doctrina mayoritariamente entiende que la inscripción tiene carácter constitutivo – no meramente declarativo – de la personalidad jurídica. Una despreocupación en sede académica que quizá sea explicable en términos prácticos, dada la amplia flexibilidad de la legitimación en el *ius procedatur*. En cualquier caso, el precepto reglamentario no emplea el término *entidad* en sentido verdaderamente técnico, pues, en rigor como señala Alenda, se refiere a una *entidad* “en ciernes” o “en formación”.

Los trámites procedimentales subsiguientes a la petición se siguen a través de una amplia muestra de resoluciones administrativas. Esa base objetiva ha permitido al autor detectar ciertos problemas prácticos de interés. Y así, destaca la ausencia de un criterio administrativo uniforme ante supuestos prácticos parangonables o la omisión de alguna de las fases del procedimiento, como la apertura de un periodo de pruebas o la audiencia de la interesada al concluir la instrucción y antes de la propuesta de resolución.

Al final del capítulo Alenda aborda una cuestión polémica, si la Administración tiene o no atribuida una verdadera *función de calificación*, en el sentido registral del término, y, caso de ostentarla, si es de carácter sustancial o formal. A este respecto ofrece una visión sintética del *status quaestionis* en la doctrina científica y jurisprudencial anterior a la STC 46/2001, reservando para ulteriores páginas – en aras a su correcta ubicación sistemática – la incidencia doctrinal de esta sentencia.

En el capítulo II, *Presupuestos básicos sobre los que se asienta la actividad del Registro de Entidades Religiosas* (págs. 103-219) se examina la práctica administrativa producida tras la STC 46/2011 a través de medio centenar de resoluciones denegatorias de acceso al RER. De su análisis se desprenden una serie de postulados que el autor reconduce básicamente a tres: la naturaleza de la inscripción, la función calificadora de la Administración y la determinación de las entidades inscribibles.

En cuanto a la naturaleza de la inscripción, la DGAR ha seguido manteniendo, con posterioridad al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que la inscripción en el RER tiene carácter constitutivo de la personalidad jurídico-estatal de las entidades religiosas. Es sabido que en sede doctrinal se ha negado tal aseveración de la Administración por un significativo número de autores que atribuye a la registración carácter meramente declarativo. Una controversia que Alenda no se limita a enunciar, sino que se posiciona ante ella recurriendo a varios argumentos: la STC 46/2011, la óptica de la libertad religiosa y el principio de igualdad.

Considera, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional ha privado de fuerza a la interpretación contraria al carácter constitutivo de la inscripción en el RER. Frente a la tesis de que tal consideración implica la quiebra de las garantías constitucionales establecidas para el derecho de asociación, el Alto Tribunal dictaminó que la denegación de acceso al RER de una entidad religiosa no supone violación de tal derecho, añadiendo que no existe incompatibilidad alguna entre lo dispuesto en el art. 22.3 de la CE y la naturaleza constitutiva de la inscripción registral.

En segundo lugar, y desde la óptica de la libertad religiosa, se refiere a otro de los obstáculos esgrimidos, a saber, si la exigencia de una inscripción de naturaleza constitutiva puede suponer una vulneración de la libertad religiosa en su manifestación colectiva o, en otras palabras, si es compatible con el derecho de libertad religiosa comunitaria el establecimiento de exigencias para el otorgamiento de personalidad jurídica civil por parte del Estado. A este respecto considera Alenda que la inscripción registral se configura como una *conditio iuris* establecida por el legislador en base a dos razones que equilibran las consecuencias derivadas tanto de la exigencia de inscripción como de la no solicitud de registración: por una parte, preservar la autonomía y libertad de los grupos religiosos que deciden no pedir la inscripción, de modo que no pueda imputarse al Estado intromisión alguna ante tal determinación; y, por otra parte, que la solicitud acredita la voluntad de la entidad religiosa de su reconocimiento estatal, al tiempo que supone la identificación de tal grupo religioso por nuestro ordenamiento jurídico. Pero, eso sí, lo que vulnera la libertad religiosa es la denegación indebida de la inscripción.

Finalmente se refiere a la cuestión planteada, entre otros, por Llamazares, relativa a la posible violación del principio de igualdad por el hecho de haberse establecido diferentes regímenes legales para unas y otras persona jurídicas. Argumenta el autor que ante esta objeción podría esgrimirse que las entidades religiosas no son asociaciones, e incluso, aún cuando hipotéticamente lo fuesen, el hecho de tener un régimen distinto al de las asociaciones de Derecho común no supondría incurrir en discrimina-

ción alguna en tanto en cuanto todas las entidades religiosas estuviesen sometidas al mismo régimen jurídico. No obstante, las dudas acerca de la veracidad de esta última afirmación, le llevan a plantear la cuestión de las “Fundaciones”.

Con todo la importancia de la naturaleza de la inscripción no radica tanto en sus efectos prácticos – en este sentido sería muy semejante que la registración fuese constitutiva o meramente declarativa de la personalidad jurídica – como en la trascendencia que tiene sobre el cometido concreto del Centro Directivo, es decir, sobre cual sea la labor que ha de desempeñar la Administración. El texto dedica un amplio epígrafe a analizar esta actividad, que la DGAR no ha vacilado en calificar como *sustancial o de fondo*, incluso con posterioridad al pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La detallada exposición de las tesis que a este respecto se mantienen en sede doctrinal y jurisprudencial muestran bien a las claras que mientras la doctrina científica se divide entre quienes consideran que la Administración tiene potestad calificadora y quienes le atribuyen una actividad de verificación meramente formal, la interpretación jurisprudencial, sin embargo, se ha decantado inequívocamente hacia la negación de la función calificadora.

Del análisis de la STC 46/2001 concluye el autor que la Administración en sus competencias sobre el RER tendría atribuida una *función de comprobación*, reglada y no discrecional, delimitada en un doble sentido: negativo, en cuanto que no puede realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas, estableciéndose una serie de criterios para contrastar la finalidad religiosa de la entidad; y positivo, consistente en la comprobación de que la entidad solicitante no es una de las excluidas por el art. 3.2 de la LOLR y de que las actividades que aspira a desarrollar no atentan a lo dispuesto en el art. 16.1. CE. En cuanto al alcance del pronunciamiento constitucional no comparte Alenda que “la Alta Corte haya impuesto una lectura prohibitiva, por contraria a Derecho, de la *calificación* administrativa de tipo *sustancial*” (pág. 187), añadiendo que “todo parece apuntar que, con cierta interpretación de la STC 46/2001, se manifiesta una tendencia a convertir en letra muerta, por la vía fáctica, determinados extremos que, desde un punto de vista jurídico, seguramente no lo merecían” (pág. 188).

El tercer presupuesto sobre el que se asienta el cometido de la DGAR al frente del RER es la determinación de las entidades registrables, cuestión a la que se dedica un amplio apartado. De las decisiones analizadas deduce el autor que la Administración, en el ejercicio de su actividad registral, lleva a cabo un doble filtro a la hora de admitir o no a la peticionaria, de modo que solo cuando ha superado el primero (tiene encaje en la tipología establecida) se pasa a comprobar el segundo (cumple con las exigencias legalmente requeridas al efecto). En consecuencia, si se entiende que la solicitante de la inscripción en el RER no responde a ninguna de las clases de entidades religiosas aceptadas, la resolución es denegatoria; si, por el contrario, encaja en alguna de las previstas, se viene a distinguir, a los efectos de comprobación de ulteriores requisitos, entre las denominadas entidades *mayores* y *menores*.

Señala Alenda, a este respecto, que la Resolución de 22 de marzo de 2001 fue la última decisión del Centro Directivo en que se puso explícitamente de relieve la diferencia entre entidades *mayores* y *menores*. Aunque se trata de un cambio más formal que sustancial, dado que la praxis tabular, por regla general, ha seguido manteniendo la distinción, aunque lo haga implícitamente y no de modo expreso.

Una cuestión clave en esta materia es la relativa a si el elenco de entidades religiosas que pueden ser inscritas en el RER es un *numerus clausus* y, en consecuencia,

ha de denegarse la práctica del asiento si la *inscribenda* no pertenece a uno de los tipos enumerados. Una problemática de extraordinaria importancia, dado que, en sí misma, condiciona el funcionamiento y razón de ser del RER, a la que el autor dedica unas interesantes y originales reflexiones, con las que cierra el capítulo.

Una vez examinadas las bases sobre las que se sustenta la actuación administrativa, se analizan pormenorizadamente las causas de denegación de acceso tabular contenidas en la resoluciones recaídas con posterioridad a la STC 46/2001. El capítulo III, *Las concretas causas empleadas por la Dirección General de Asuntos Religiosos para denegar la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas* (págs. 221-283), se ha destinado a la exposición de esta casuística, haciendo patente la distinción entre entidades *mayores* y *menores*.

Superado el filtro relativo a si la solicitud es o no encuadrable en alguno de los tipos del art. 2 del RD 142/1981, la DGAR ha denegado el acceso al RER por diversos motivos. En el caso de entidades *mayores* las decisiones denegatorias se basan en razones como la ausencia o déficit de religiosidad o la falta de un sustrato real conformador de una suficiente feligresía, a las que, en ocasiones, se añaden otras como la inexistencia de lugar de culto o reunión a efectos de la práctica de su credo, la nueva pretensión de una inscripción previamente denegada y no recurrida o, incluso, la insuficiencia de documentación para llevar a cabo la inscripción. Tratándose de entidades *menores*, se señala que la DGAR se ha valido para denegar la constancia en el RER del incumplimiento de las condiciones establecidas en el art. 3.2 del RD 142/1981, y así, la ausencia de una denominación idónea para distinguir a la entidad de cualquier otra o el no reputarse demostrada la finalidad religiosa. No obstante, trae también a colación ejemplos de denegación, como en el caso de las entidades *mayores*, por reiteración de solicitud ya desestimada y no recurrida con categoría, por tanto, de firme y consentida.

En el *Epílogo* insiste el autor en la escasa incidencia que ha tenido en la praxis tabular desarrollada por la DGAR la doctrina emanada de la sentencia constitucional. De ahí su propuesta, a modo de conclusión, “si el Registro de Entidades Religiosas quiere mantenerse con el carácter de Registro jurídico con el que fue originariamente concebido por el legislador, es necesario que las cuestiones más discutidas vistas en este trabajo... sean objeto de reforzamiento, llevando a cabo las correspondientes correcciones legales en la materia, dada la interpretación de la misma que los Tribunales vienen sosteniendo tras la tan mentada sentencia de la Alta Corte Constitucional” (pág. 283).

Completa el volumen un amplio *Anexo* (págs. 285-423) en el que se reproduce el texto íntegro de las Resoluciones denegatorias de inscripción registral emitidas con posterioridad al pronunciamiento constitucional de 2001. Elogiable decisión la de poner a disposición del lector la documentación que, en buena medida, ha sustentado la investigación, permitiendo contrastar las conclusiones de este esclarecedor y riguroso trabajo.

PALOMA LORENZO

BRIONES MARTÍNEZ, Irene María, *El factor religioso y las Autonomías, Comares, Granada, 2011, 293 pp.*

Me resulta especialmente grato realizar la recensión de esta monografía. Conozco a su autora, y también a la profesora María Teresa Areces Piñol, quien ha prologado