



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2014-2015

REFORMA DE LA NORMATIVA DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

THE RELIGIOUS ENTITIES' REGISTRATION NORMATIVE'S RE- FORM

AUTOR: FELIPE MAZA ORTIZ

TUTOR: JOAQUÍN MANTECÓN SANCHO

Sumario

ANTECEDENTES HISTÓRICOS	1
EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS EN LA ACTUALIDAD	2
NATURALEZA JURÍDICA.....	3
ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	6
ÁMBITO DE VIGENCIA	7
ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	7
CARÁCTER PÚBLICO	8
ORGANIZACIÓN	10
1.-Entidades Inscribibles	10
1.-Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas y sus Federaciones	10
2.- Entidades menores	11
3.- Exclusiones	11
4.- Entidades de la Iglesia Católica	12
2-Consecuencias de la inscripción registral	14
3-Salvaguardia de la identidad	16
5- Salvaguardia del carácter propio.....	17
MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE ASIENTOS	17
Modificación	17
Cancelación.....	18
CALIFICACIÓN REGISTRAL.....	18
CALIFICACIÓN REGISTRAL DE LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA	24
Verificación de la realidad ontológica de la entidad	25
Naturaleza religiosa.....	27
Credo propio.....	27
Culto específico.....	29

Organización diferenciada y estable.....	29
DENEGACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN	30
Fines Religiosos	30
Vulneración del Orden Público Protegido por la Ley	32
<i>Salud pública</i>	33
<i>Seguridad Pública</i>	33
<i>Moral Pública</i>	34
Falta de idoneidad de la denominación	35
CARENCIAS Y PROBLEMAS	36
PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL RER	39
Proyecto del año 1997	39
Proyecto de 25 de noviembre de 1997	41
Propuesta de 1999: nueva Reglamento del RER.....	42
Proyecto de nuevo Real Decreto de 23 de Diciembre de 2003	43
Proyecto de nuevo Real Decreto de 23 de Noviembre de 2004	44
Proyecto de reforma de 2011	45
EL NUEVO REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS	46
TITULO I.....	48
TITULO II.....	50
TITULO III	52
TITULO IV	52

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Es el art 5 de la LOLR el que prevé la existencia de un registro público sito en el Ministerio de Justicia que permita a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones adquirir personalidad jurídica estableciendo como *conditio sine qua non* para ello su previa inscripción.

Realizando un somero recorrido histórico, la primera referencia normativa a la posible inscripción de una entidad religiosa se encuentra en la Ley de Asociaciones de 1887, en concreto su art 7 disponía que “*en cada gobierno de provincia se llevara un registro especial en el cual se tomará razón de las asociaciones que tengan domicilio o establecimiento en su territorio...*”.

Dentro de la anterior dicción legal, se podían incluir las asociaciones con fines religiosos. En este punto, es necesario aclarar que la propia ley excluía de su ámbito de aplicación a través de su art 2.1 “*las asociaciones de la religión católica autorizadas en España por el Concordato*”, en consecuencia, solo quedaban sujetas a la Ley de Asociaciones de 1887 “*los Círculos católicos para jóvenes u obreros, las sociedades particulares para el sostenimiento de las escuelas católicas, los patronatos o asilos benéficos... y muchas de las Congregaciones piadosas que carecieran de erección canónica*”¹.

Lo cierto es que la primera referencia legal expresa a un Registro *ad hoc* de entidades religiosas se introduce en el art 24 de la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933. La principal novedad que introduce esta norma, es la existencia ineludible de una finalidad religiosa de la entidad que pretendiera acceder al registro. Asimismo, tanto para adquirir la capacidad de obrar como la personalidad jurídica es indispensable la previa inscripción, lo que supone su carácter constitutivo y no meramente declarativo (carácter que tenía la Ley de Asociaciones de 1887 según López Sidro)².

¹ Cfr. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A. *El control estatal de las sociedades religiosas a través de los registros. Estudio Histórico-jurídico*, Universidad de Jaén, Jaén, 2002, p. 41

² Cfr. *ibídem*, p. 45-46

Dentro del contexto social de la época en el que se encuentra vigente esta norma, resulta relevante señalar que se trata de un gobierno republicano, en el que se sigue una política legislativa, cuya finalidad es controlar eventuales efectos provenientes de órdenes y congregaciones extranjeras sobre las nacionales. Por lo anterior, la Ley restringe la entrada al registro, exigiendo en su art 25.f que al menos dos tercios de sus miembros sean de nacionalidad española.

Una tercera etapa se distingue a partir de la dictadura franquista. La ley de 1933 es derogada y a partir de 1941 es el Decreto de 25 de enero de 1941 y la Ley de 1887 todavía en vigor las que permiten a las confesiones y asociaciones no católicas actuar en el tráfico civil, como asociaciones de derecho común.

En 1967, mediante la Ley de Libertad Religiosa³ se crea el registro de asociaciones confesionales y ministros de culto no católicos, estableciéndose el carácter constitutivo de la inscripción, otorgando a las mismas personalidad jurídica (art 14) y exigiendo acreditar los requisitos previstos en el propio art 15.2, cuyo incumplimiento supone la denegación de la inscripción (art 15.4).

EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS EN LA ACTUALIDAD

Actualmente, se parte del art 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR)⁴, aprobada tras la Constitución Española del año 1978 que reconoce como Derecho Fundamental la libertad religiosa (art 16) y que responde a la necesidad de desarrollar y regular su ejercicio a través de una ley propia, como establece el propio art 53.1 *in fine* del texto constitucional.

Dentro del contenido esencial del derecho de libertad religiosa, la titularidad se otorga tanto a personas físicas como a “*las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley*” (art 16.1 *in fine* CE).

Por lo tanto, partiendo de un concepto constitucional de comunidad, la LOLR en su art 2.2 reconoce a las “*Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas*” los derechos

³ BOE de 1 de julio de 1967.

⁴ BOE de 24 de julio de 1980.

recogidos en el apartado primero del mismo artículo, en concordancia con el art 16 CE, que, como ha quedado señalado, garantiza la libertad religiosa y de culto no solo a los individuos, sino también a las comunidades.

Correlato de la anterior dicción legal, es la posibilidad de adquirir personalidad jurídica civil por estos entes a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, si bien, es necesario dejar meridianamente claro que el acceso al registro no es un Derecho Fundamental.

En palabras del Tribunal Constitucional, en Sentencia 46/2001, de 15 de febrero de 2001 *“el legislador orgánico ha querido conectar la personalidad jurídica con un acto de inscripción especial confiado a la Administración y revisable por los Tribunales ... cuyo fin no es sólo conferir personalidad jurídica a las entidades en él inscritas, sino otorgar ciertos beneficios económicos e incluso la posibilidad de celebrar acuerdos de cooperación con el Estado”*.

NATURALEZA JURÍDICA

Resulta de gran trascendencia en este punto el carácter jurídico de la institución. La doctrina no ha hecho precisamente pocos esfuerzos para atribuir al Registro de Entidades Religiosas (RER) una naturaleza administrativa –pública o jurídica privada–.

Para ello, resulta necesario esbozar los caracteres de los distintos tipos de registro según su naturaleza.

En primer lugar, por lo que se refiere a los registros administrativos, se caracterizan por su finalidad limitada, pues su principal función es servir un interés exclusivamente de las Administraciones Públicas. En síntesis, no rigen unos principios puramente registrales a diferencia de lo que ocurre en los registros privados (Registro de la Propiedad o Registro Mercantil), sino que el acceso no deja de ser un procedimiento administrativo, cuyo “título de acceso” es un acto administrativo. En el mismo sentido, dependen de una Administración Pública y no rige el principio de publicidad, por lo que de las inscripciones realizadas no se desprenden efectos de oponibilidad (a diferencia de lo que ocurre con la fe pública registral en el Registro de la Propiedad regulada en el art 34 de la Ley Hipotecaria).

Respecto a los Registros propiamente jurídicos, tienen como finalidad primera y fundamental proteger y hacer efectiva la seguridad jurídica (evitando fundamentalmente fraudes), y para ello utilizan el mecanismo de publicidad de las situaciones jurídicas. Asimismo pretenden la agilidad en la contratación, el fomento del crédito (un acreedor futuro puede conocer la situación de solvencia de un deudor) y funciones de coordinación con otros entes como el catastro.

Asimismo están dotados de una serie de principios que conforman el sistema registral, siendo los más relevantes los que siguen:

1. Principio de inscripción: examina la fuerza que la inscripción tiene en un ordenamiento. En nuestro derecho, la inscripción es voluntaria –no constituye un deber–, y declarativa o no constitutiva, ya que no es *conditio sine qua non* para la constitución, modificación o extinción del derecho.
2. Principio de rogación: es el correlato al carácter voluntario de la inscripción, esto es, el procedimiento registral es rogado –se inicia a instancia de parte–.
3. Principio de legalidad: cuya única finalidad es que solo se inscriban actos que sean válidos y verdaderos (en el Registro de la Propiedad se manifiesta en los arts. 3 y 18 LH).
4. Principio de tracto sucesivo: la historia de los folios registrales debe realizarse sin espacios temporales, como parte de la doctrina señala “*que el transmitente de hoy sea el adquirente de ayer y el adquirente de hoy, sea el transmitente de mañana*”.
5. Principio de legitimación registral: presunción *iuris tantum* de que el titular aparente en los registros es el titular real del derecho que aparece a su nombre.
6. Principio de publicidad: su contenido esencial radica en la presunción de veracidad del contenido de las inscripciones.
7. Principio de fe pública: consiste en la especial protección que recibe el tercer adquirente frente a otros extraños, reuniendo determinados requisitos normativos, siendo la norma por antonomasia el artículo 34 LH en relación con el artículo 32 de la misma norma.

Una vez examinados los caracteres fundamentales de cada registro, resulta necesario conocer los efectos que se derivan de las inscripciones en el RER para atribuirle una condición u otra.

El art 5.1 de la LOLR señala que “*Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público*”. La Doctrina es prácticamente unánime en afirmar que la inscripción es constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas, haciendo especial hincapié en la expresión “*gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas*”⁵.

Quienes realizan objeciones a lo anterior, fundamentan su posición en el carácter asociativo que atribuye la Constitución a las entidades religiosas, lo que supone el carácter declarativo de la inscripción⁶. Esta postura queda vacía de contenido teniendo en cuenta principalmente:

1. Que la jurisprudencia ha declarado expresamente el carácter constitutivo de la inscripción (SSTS 2 de noviembre de 1987 [FJ2º] y 14 de junio de 1996 [que señala en el FJ 3º “*el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas*”], SSAN 8 de junio de 1985 y 8 de noviembre de 1985).
2. La Dirección General de Asuntos religiosos también ha defendido la primera postura en diversas resoluciones siguiendo en todas ellas la postura del Tribunal Supremo.
3. Que el acceso al Registro confiere a las entidades inscritas una posición singular como ha señalado la STC 46/2001, de 15 de febrero FJ7º (arts. 6.1 y 7 LOLR). Por ello es radicalmente opuesto a la segunda postura, pues la inscripción excede en todo caso de tener un simple carácter informador.

⁵ Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, A., “El reconocimiento estatal de las confesiones. El Registro de Entidades Religiosas”, en VV. AA., *XXV años de la LOLR. Comentarios a su articulado*, Comares, Granada, 2006, p 150.

⁶ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades Religiosas. Estudio global y sistemático*, Eunsa, Pamplona, 2012, p.32

4. Que la inscripción se presume válida y los asientos registrales exactos, dotando al propio asiento de fuerza probatoria.
5. Que la inscripción se hace depender de la voluntad de la parte, por lo que rige el principio de rogación (art 5.2 LOLR “*la inscripción se practicará en virtud de solicitud*”). En el caso de los registros administrativos la inscripción suele ser preceptiva. Además, el encargado del RER tiene que realizar un juicio de calificación.
6. Que el art 5.3 LOLR y art 8 RD 142/1981 señalan que la cancelación de los asientos solo puede ejercitarse a petición de los órganos representativos o por sentencia judicial firme.

En conclusión, el RER es un registro administrativo y jurídico conjuntamente. Es jurídico porque se construye sobre la eficacia de los principios registrales de tipicidad, legalidad, rogación, publicidad y seguridad jurídica. Además de lo anterior, es administrativo porque depende orgánicamente de la Administración Pública, en concreto del Ministerio de Justicia (art 5.1 LOLR).⁷

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Pasando a su estructura orgánica, el RER se encuentra ubicado en el Ministerio de Justicia como ha quedado señalado (art 5.1 LOLR) y desde 2008 depende de la Dirección General de relaciones con las Confesiones (anteriormente Dirección General de Asuntos Religiosos) que tenía a su cargo :

1. La subdirección del Registro y Relaciones Institucionales, cuyas funciones son las contenidas en el art 8.1 y 8.3.a RD 1125/2008⁸ .
2. La subdirección General de Coordinación y Promoción de la Libertad Religiosa (art 8.1 y 8.3.b RD 1125/2008).

Este órgano desaparece mediante el RD 1203/2010⁹, siendo sustituido por la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones.

⁷ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E. “Dos proyectos de reforma del Registro de Entidades Religiosas. Aproximación crítica” *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIX (2013), p. 414.

⁸ BOE de 9 de julio de 2008.

⁹ BOE núm. 233 de 25 de septiembre de 2010.

La competencia en las inscripciones pertenece al Ministro de Justicia. A pesar de lo anterior, por Orden Ministerial¹⁰, el Ministro de Justicia delegó estas funciones en el Director General de Asuntos Religiosos, que también tiene competencia para las inscripciones modificativas.

ÁMBITO DE VIGENCIA

El ámbito de de vigencia del RER es todo el territorio español, como ordena el art 149.8 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva de “*ordenación de los registros públicos*”.

Resulta necesario hacer referencia a la institución creada por la Generalidad de Cataluña: “*Llibre de Registre d’entitats Religioses*” que depende de la Dirección General de Derecho y Entidades Religiosas. En todo caso, no resulta procedente equiparar este registro con el RER, pues para acceder a él es condición indispensable estar inscrita la entidad en el propio RER.

La Generalidad fundamenta su existencia a través de la resolución de 11 de marzo de 1994 “*el fuerte arraigo de entidades de tipo religioso dentro de la sociedad catalana hace conveniente establecer dentro de la Administración de la Generalidad un instrumento que permita el conocimiento general de los ciudadanos de la existencia de estas entidades por las finalidades que cumplen, aunque ya tienen que estar inscritas, en cumplimiento de la LOLR, en el correspondiente registro de la Administración estatal*”¹¹

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Rige como en los demás registros el principio de tipicidad, siendo necesario ostentar la característica de persona jurídica que reúna los requisitos exigidos en la ley.

¹⁰ Orden Ministerial de 13 de diciembre de 1982.

¹¹ Cfr. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A. “Descentralización autonómica del Registro de Entidades Religiosas”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* (RGDCDEE), 2 (2003), Iustel, p.10

Hasta la reforma, eran inscribibles las entidades recogidas en el RD 142/1981, de 15 de febrero¹², que trata de conjugar los entes permitidos por la LOLR (art 5.1) con los recogidos en el Acuerdo de Asuntos Jurídicos con la Santa Sede (art I.4), ya que ambas normas suponían una antinomia jurídica:

- 1- El RD 142/1981 recoge en su artículo 2 a las siguientes entidades inscribibles: las Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas, las Órdenes, Congregaciones, Institutos religiosos, las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones, y sus respectivas Federaciones.
- 2- Por su parte, el Acuerdo de Asuntos Jurídicos establece la posibilidad de acceder al RER a las “Órdenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada y sus Provincias y sus Casas, y de las Asociaciones y otras Entidades y Fundaciones religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo”.

En consecuencia con lo anterior, quedan excluidos los entes orgánicos, institucionales o territoriales de los que se valen las entidades mayores para estructurarse (art 6.1 LOLR) o conseguir sus fines (art 6.2 LOLR).

Resulta muy ejemplificativa la Resolución de la Dirección General de Asuntos religiosos de 11 de marzo de 1982 : “*Las circunscripciones territoriales de la Iglesia Católica no están sujetas al trámite de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas regulado por el Real Decreto 142/1981, de 9 de Enero*”. Esta resolución viene a plasmar el contenido que recoge el Acuerdo de Asuntos Jurídicos.

CARÁCTER PÚBLICO

El carácter público del RER se predica a través del art 5.1 LOLR y del RD142/1981. La publicidad de la inscripción tiene una doble vertiente:

Por un lado es de carácter formal, cualquier interesado puede conocer su contenido (mediante certificaciones –positivas y negativas, totales o parciales– y notas sim-

¹² BOE de 31 de Enero de 1981.

ples informativas) como recoge el art 1 de la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1984 sobre publicidad del Registro de Entidades Religiosas¹³.

Para acceder a la información no se requiere un interés personal específico, pues la propia norma entiende implícito aquel interés específico en la mera solicitud para acceder a la información del Registro. *“La presunción que establece el artículo 1 de la Orden de 11 de mayo de 1984 tiene un importante precedente en la normativa reguladora del Registro Civil. El art 6 LRC establece que ‘El registro es público para quienes tengan interés en conocer su contenido’, sin embargo, el art 17 RRC, en aras a garantizar la plena eficacia del principio de publicidad, establece la presunción de que tal interés concurre en quien solicita la certificación correspondiente”*¹⁴.

En cuanto a la vertiente material, la doctrina se encuentra totalmente en desacuerdo. Partiendo de la postura minoritaria, se entiende esta perspectiva como *“presunción absoluta de exactitud del registro”*¹⁵. Sin embargo esta visión es criticada porque realmente se está refiriendo al principio de legitimación, ya que la presunción de exactitud es indiscutible pues los principios de calificación y titulación autentica la garantizan en todo caso.

Por otra parte, Isabel Aldanondo manifiesta que el ámbito material de la publicidad supone que el tercero de buena fe pueda alegar el contenido de la inscripción, aunque esta no corresponda con la realidad material, no pudiendo tampoco el titular registral señalar la falta de exactitud del registro¹⁶.

“De lo expuesto se deduce que no existe un concepto unívoco de publicidad material en el seno de la doctrina eclesiasticista. Sin embargo, no es de extrañar esta si-

¹³ BOE de 25 de mayo de 1984

¹⁴ Cfr. LUCES GIL, F., *Derecho del Registro Civil*, Barcelona, 2002, p.119; PERE RALUY, J. *Derecho del Registro Civil*, Tomo I, Madrid, 1962, p.120

¹⁵ Cfr. OLMOS ORTEGA, M.E. “El Registro de Entidades Religiosas”, *Revista Española de Derecho Canónico*, 45 (1988) p.104.

¹⁶ Cfr. ALDANONDO SALAVERRÍA, I. “El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. VII (1991), p. 44.

tuación, porque la misma doctrina privatista –creadora de los principios registrales– reconoce varios efectos a la publicidad registral: a) como efecto protector de terceros adquirentes, b) como instrumento de afección de lo inscrito a terceros adquirentes, c) como instrumento de cognoscibilidad legal de los asientos registrales, d) como instrumento de información del contenido del registro y, e) como instrumento de valor constitutivo del derecho o acto registrable”¹⁷.

ORGANIZACIÓN

El RER se deslinda en diferentes secciones. En primer lugar, la Sección General prevista para el acceso de los entes que se deducen de aplicar el art 7.2 a *sensu contrario* RD 142/1981), estos son Iglesias, Comunidades y Confesiones religiosas y las entidades creadas por estas que no tengan acuerdo de cooperación con el Estado.

Por otra parte, se encuentra la Sección Especial prevista para las Iglesias, Comunidades y Confesiones Religiosas que disponen de acuerdo con el Estado (art 7.2 RD 142/1981). El acceso a esta sección requiere la existencia de un Acuerdo de cooperación, así como que la entidad se encuentre previamente inscrita en la Sección General, por ello algún autor (Aldanondo Salaverria, I.) defiende que se trata de una sección a la que se traslada lo recogido en la Sección General. Finalmente se encuentra la Sección de Fundaciones, que permite la inscripción de aquellas fundaciones canónicas de la Iglesia Católica (art 5 RD 598/1984).

1.-Entidades Inscribibles

Aplicando plenamente uno de los principios que rige en el funcionamiento del RER –principio de tipicidad–, sólo pueden acceder al mismo aquellas entidades que cumplan con los requisitos legales previstos en la normativa sectorial, esta es: art 5.1 LOLR, art 2 del Reglamento y arts 1,2,3,4 y 5 del Acuerdo de Asuntos Jurídicos por lo que respecta a las entidades de la Iglesia Católica.

1.-Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas y sus Federaciones

Se encuentran dentro de este grupo las previstas en el art 5.1 LOLR, y art 2ª RD 142/1981. Lo característico de estas entidades es su generalidad y amplitud. La doctrina

¹⁷ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit, p. 45

las define como “*formaciones originarias, con identidad religiosa propia, con una organización autónoma e independiente de cualquier otra, que sería última en su género*”, teniendo en cuenta que “*la percepción vulgar añadiría también la exigencia de un sustrato personal suficiente y diferenciado, que permitiría identificarlo como grupo religioso*”¹⁸

2.- Entidades menores

Con el mencionado concepto se hace referencia a aquellas entidades creadas por las entidades mayores definidas con anterioridad para la promoción y consecución de sus fines. Acudiendo a la normativa reguladora, del art 5.1 y 6.2 LOLR se deduce que no son inscribibles en el RER y en todo caso deben someterse al Derecho Común.

Las normas anteriores chocan de facto con el Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 1979 que permite en su art I.4, párrafo segundo, la inscripción de “*las órdenes, congregaciones, institutos de vida consagrada, sus provincias y casas y, conforme al párrafo 33, las asociaciones, otras entidades y fundaciones de la Iglesia*”.

Tras el examen realizado, es claro que se produce una antinomia jurídica entrando en contradicción las distintas fuentes normativas, y por ello se publica el RD 142/1981 tratando de uniformar.

Dentro de su art 2 es donde se recoge la posibilidad de que las “*entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y confesiones*” y las “*órdenes, Congregaciones e Institutos religiosos*” accedan al RER. Asimismo, por Resolución de 11 de marzo de 1982 de la DGAR la que permita a las casas y provincias de los institutos de vida consagrada la inscripción, previo cumplimiento del Acuerdo de Asuntos Jurídicos.

3.- Exclusiones

Se excluyen de forma inmediata los entes orgánicos tras la interpretación literal y finalista de la ley, entendiendo que la inscripción de la entidad mayor de la que dependen y que las engloba las da propiamente personalidad.

¹⁸ Cfr. MANTECÓN SANCHO, J. “Confesiones religiosas y Registro”, *La libertad Religiosas a los veinte años de su Ley orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, p. 84.

Asimismo son entes atípicos, aquellos que se hayan constituido fuera del seno de una entidad de carácter mayor o no persiga fines religiosos, y se rige por el Derecho común (LODA o Ley de Fundaciones). Sin embargo, de acuerdo a los arts 2 RD 142/1981 y 1 RD 589/1984 pueden acceder al RER aquellas asociaciones y fundaciones previstas en el Art 6.2 LOLR (asociaciones, fundaciones y otras instituciones creadas o fomentadas por las entidades mayores para la realización de sus fines). Para ello se requiere que “*se constituyan como tal en el ordenamiento de la entidad a que pertenece*” (art 2.c RD 142/1981), y el segundo, que tenga fines religiosos (art 3.c).

4.- Entidades de la Iglesia Católica

Es sabido que la Iglesia católica goza de un régimen peculiar en el ordenamiento jurídico. Por ello al tratar estos temas, no solo en relación a la Iglesia Católica sino a otros muchos campos, algún autor acaba justificando las actuales regulaciones como resultado a una “anomalía histórica” que la sociedad y en concreto los operadores jurídicos no han sabido encauzar para llegar a una regulación uniforme , racional y adecuada al contexto social de la época actual¹⁹.

4.1 Las circunscripciones territoriales y la Conferencia Episcopal

La Conferencia Episcopal Española adquiere automáticamente personalidad jurídica civil *ope legis* (art I.3 Acuerdo de Asuntos Jurídicos). En sentido similar, las circunscripciones territoriales de la Iglesia Católica adquieren personalidad jurídica civil si tienen previamente personalidad canónica y se notifica en forma valida en derecho a la Administración²⁰.

4.2 Órdenes, congregaciones e institutos de vida consagrada

El acuerdo de Asuntos Jurídicos reconoce la personalidad jurídica *ope legis* a aquellas entidades que tuvieran personalidad jurídica civil y plena capacidad de obrar a su entrada en vigor (art I.4, párrafo 1º).

¹⁹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, 7ª edición, volumen I, p. 451.

²⁰ Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 11 de marzo de 1982.

Las entidades que no ostentan personalidad jurídica civil a su entrada en vigor, necesitan la inscripción en el RER para adquirirla. Esta solicitud puede solicitarse de forma individual (por sus casas o provincias), siempre que quede acreditada la personalidad jurídica civil de la Orden, Congregación, o Instituto al que pertenecen (art 2.a), o de forma global, pues así lo ha permitido la resolución de 11 de marzo de 1982.

4.3 Asociaciones

Se sigue el mismo criterio que en el caso anterior. Aquellas que ya tuvieran personalidad jurídica civil a la entrada en vigor del AAJ se les reconoce, sin embargo, las que no al tuvieran o se constituyeran después, necesitan inscribirse en el RER para adquirir la personalidad (art I.4, párrafos 1º y 3º AAJ).

El AJJ no exige que estas últimas acrediten sus fines religiosos, pero si lo requiere el Reglamento (art 3.2.c). La certificación de fines religiosos de las entidades asociativas pertenecientes a confesiones no católicas con Acuerdo de cooperación se rige por lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 de los Acuerdos aprobados por las leyes 24, 25 y 26/1992. En el caso de la FEREDE, la certificaron la expedirá la Comisión Permanente de ésta; en el caso de la FCI, la secretaría General y en el caso de la CIE, la Federación a la que pertenezcan, con la conformidad de la Comisión Islámica Española, o por ésta si no formara parte de ninguna Federación. En el caso de confesiones inscritas pero sin acuerdo, el visado o la certificación habrán de hacerse de acuerdo con las normas internas de la propia confesión²¹.

4.4 Fundaciones Canónicas

En un primer momento, el AJJ preveía la posibilidad de que las fundaciones del Iglesia Católica adquiriesen personalidad jurídica civil a través de la inscripción en el registro procedente, sin embargo el RD 142/1981 no recogía a estos entes como sujetos inscribibles (art 2). Finalmente, es el Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero sobre fundaciones religiosas de la Iglesia Católica²² que *establece “las fundaciones erigidas ca-*

²¹ Cfr. ROSELL GRANADOS, J. “Los denominados entes menores de las confesiones religiosas: propuesta en torno a su inscripción registral”, *Derecho y Opinión*, 6 (1998), p. 448.

²² BOE de 28 de marzo de 1984.

nónicamente... podrán adquirir personalidad jurídica civil mediante su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas... ”.

Asimismo la Disposición Transitoria del RD 589/1984 permite a las fundaciones canónicas con personalidad jurídica solicitar la inscripción en el RER en cualquier momento. Pero si ha no pasado tres años desde la promulgación del Real Decreto, solo pueden acreditar su personalidad jurídica mediante la correspondiente certificación de hallarse inscritas en el RER.

Tras el examen del derecho positivo, se desprende que solo pueden inscribirse las fundaciones que pertenezcan a la Iglesia Católica, sin embargo, algunos tratadistas defienden la postura opuesta, extendiendo el acceso a todas las fundaciones con independencia de la confesión religiosa. En este sentido Vázquez García-Peñuela señala que *“la perplejidad (ante la existencia de un vacío legal en cuanto a la inscripción de fundaciones no canónicas) va en aumento al comprobar que en los pasajes relativos a las inscripciones registrales en los Acuerdos de Cooperación celebrados, solo se contempla (en los arts. 1.3 de los Acuerdos) la posibilidad de que las autoridades religiosas de las dos federaciones y de la Comisión certifiquen sobre la religiosidad de los fines de las entidades asociativas”*²³.

2-Consecuencias de la inscripción registral

El acceso al RER supone para las entidades la adquisición de un régimen singular que tiene como finalidad esencial que estas puedan auto realizarse consiguiendo sus fines. Correlato de lo anterior es la dicción que establece el art 6.1 LOLR *“Las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal...”*

La doctrina eclesiasticista fundamenta la existencia de este régimen –que permite a las entidades organizarse de forma autónoma– en los principios que inspiran el texto constitucional por lo que a la libertad religiosa respecta, esto es, la laicidad del Estado y la correlativa consecuencia, que el Estado no asume ninguna confesión como propia.

²³ Cfr. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, J.M. “Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español”, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994, p. 585 y nota al pie número 140.

La capacidad de organización autónoma no encuentra un límite expresamente previsto, pues como declara el art 6.1 in fine LOLR *“podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación”*.

Según Olmos Ortega, la legislación no limita los ordenamientos confesionales, siempre que sus contenidos sean de carácter religioso y no pretendan incidir en el ordenamiento del Estado, ni alterar o promover comportamientos contrarios al orden público²⁴.

De acuerdo con los tratadistas, el art 6.1 LOLR recoge las siguientes facultades:

- 1- La facultad de establecer sus propias normas de organización, es decir, aquellas normas en torno a las cuales la entidad se estructura conforma a los criterios que le son propios –teológicos, jurídicos, históricos, etc.– y que se susstraen al control del Estado. La inmediata consecuencia es que no cabe juicio de valor alguno en relación con el sistema de organización adoptado por la entidad religiosa y, por tanto, se ha dicho, tan válido será un sistema jerárquico como asambleario, que respete los principios democráticos o no; que cumpla o no los principios de igualdad, no discriminación o paridad, etc.
- 2- La libertad para regular autónomamente las relaciones de los miembros entre sí y de estos con otros órganos, así como sus facultades, régimen disciplinario, sancionador, etc.
- 3- La posibilidad de establecer normas reguladoras de las relaciones entre la entidad religiosa y las personas individuales subordinadas a aquella, bien por vínculos religiosos específicos bien por mera pertenencia. Se incluyen tam-

²⁴ Cfr. OLMOS ORTEGA, M^a E., “El Registro de Entidades Religiosas”, *Revista Española de Derecho Canónico*, 45 (1988), p.167.

bién aquellas normas reguladoras de las relaciones jurídicas que prestan otros servicios —esencialmente laborales— a la entidad²⁵.

3-Salvaguardia de la identidad

El objeto de las cláusulas de salvaguardia de la identidad es evitar que terceros ajenos a una entidad lleven a cabo actos espurios o contrarios a la legalidad en nombre de aquella. Es decir, con estas cláusulas se pretenden un objetivo fundamental: la salvaguardia de la propia identidad, al proteger su denominación como confesión o entidad religiosa concreta, de forma que sea idónea (art 3.1 RD 142/81) para distinguirla de otras.

En este punto, resulta ejemplificativa la STS 2 de noviembre de 1987, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Iglesia del Palmar de Troya. En su Fundamento Jurídico 3º dice el tribunal que *“el calificativo “Palmariana”, relacionado con el lugar de su realización en el Palmar de Troya, municipio de Utrera, en la provincia de Sevilla, ... permite distinguirla perfectamente, en cuanto a su denominación, de todo el grupo de Iglesias Cristianas, incluida la Católica, Apostólica y Romana, con la que, al parecer, existen concomitancias...”*²⁶

Proteger a los verdaderos titulares de la entidad de responsabilidades extra religiosas realizadas por personas ajenas a la misma pero en nombre de la misma. Por lo tanto, la identidad consta a través de manifestaciones externas, como puedan ser su nombre, fecha de creación, fundador o fines que persigue²⁷.

²⁵ Cfr. AA. VV., *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado* (Coord. I. MARTÍN SÁNCHEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 215-216; LÓPEZ ALARCÓN, M. “Confesiones y entidades religiosas”, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 4ª ed., Pamplona, 2001, pp. 241-242.

²⁶ Cfr. SECO CARO, C., “La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de las denominadas “Iglesias Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz” y “Orden religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz en Compañía de Jesús y María”. Comentario a la sentencia de 2 de noviembre de 1987”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. IV (1998), pp. 583-584.

²⁷ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit, p. 61

5- Salvaguardia del carácter propio

“La razón de ser de estas cláusulas es preservar la originalidad de los contenidos confesionales y la singularidad disciplinar propia, tanto orgánica como funcional”²⁸. Estas cláusulas tienen importancia en las relaciones que las entidades establecen con otros sujetos de derecho. En concreto, resulta muy ejemplificativo las relaciones de carácter laboral, ya que quien los realizan no pueden perseguir fines contrarios a los de la confesión.

“En esta obra se utiliza el término “empresas ideológicas” para referirse a un amplio espectro de entidades, de diversa naturaleza, que actúan en último término como parte contratante en la relación laboral. Se pueden identificar como tales los centros docentes privados, las empresas informativas, las confesiones religiosas, los sindicatos o los partidos políticos”²⁹.

Probablemente, la expresión que mejor define esta característica es la superposición de la libertad religiosa de las entidades sobre la misma libertad del individuo en concreto, al estar la primera destinada a conseguir el disfrute por parte de las personas³⁰.

MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE ASIENTOS

Modificación

A pesar de que la LOLR no regula la modificación de los asientos registrales, si que lo hace el Reglamento en su art 5.1 *“la modificación de las circunstancias señaladas en el artículo 3 será comunicada al Ministerio de Justicia en la forma prevista en dicho artículo para las peticiones de inscripción”*.

Es competencia del Director General según el art 5.2, cabiendo contra su resolución recurso de alzada, del que es competente para resolver el Ministro de Justicia – superior jerárquico– (art5.2). Resulta trascendente señalar que las modificaciones que

²⁸ Ibídem.

²⁹ Ibídem.

³⁰ Vid. BLAT GIMEN, F.R., *Relaciones laborales en empresas ideológicas*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.

deben declararse tienen que ser relevantes en la configuración del asiento, siendo innecesario la modificación de datos meramente secundarios.

De acuerdo con Mantecón Sancho “las modificación de cualquier aspecto de una entidad que ya haya obtenido la personalidad jurídica, entra dentro del derecho que la Ley otorga a las entidades religiosas para organizarse de manera autónoma. La necesidad de someterse a una nueva calificación registral constituiría un impedimento al libre ejercicio del derecho”³¹.

Cancelación

La cancelación de los asientos registrales se regula en los arts. 5.3 LOLR y 8 RRER. Los mencionados preceptos únicamente establecen como motivos de cancelación de los asientos las sentencias judiciales firmes y las peticiones de los representantes legales de las entidades debidamente facultados (art 8 RER).

Debido a la parca regulación de la materia, la doctrina ha planteado algunos supuestos en los que también es susceptible la cancelación del asiento. En concreto, Camarasa Carrillo señala como causa de cancelación la nulidad del título en virtud del que se ha realizado la inscripción, esto es, el acto administrativo que estima la solicitud de acceso al RER, partiendo de forma primitiva del art 79 LH³².

Consecuencia de lo anterior –que sea un acto administrativo– es la posibilidad de que sea la propia Administración quien inste la cancelación del asiento, mediante el mecanismo previsto en el art 109 LRJ-PAC (revisión de oficio de sus propios actos) o declarándolo previamente lesivo como establece el art 103 LRJ- PAC. En todo caso, también están legitimados para solicitar la cancelación los representantes legales de la entidad y los tribunales de justicia.

CALIFICACIÓN REGISTRAL

Se entiende por calificar según la RAE “*apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de una persona o cosa*”.

³¹ Cfr. MANTECÓN SANCHO, J. “ Confesiones religiosas...”, cit., p. 105.

³² Cfr. CAMARASA CARRILLO, J. “La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control”, *Boletín Informativo del Ministerio de Justicia*, núm.1652, pp 85-89.

A pesar de la existencia de amplísimas y complejas definiciones acerca del concepto calificar, el punto de partida no es sino el pronunciamiento legal del art 18 LH: *“Los registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas intrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulta de ellas y de los asientos del Registro”*. En el mismo sentido se pronuncian el art 6 del Reglamento del Registro Mercantil y art 27 de la Ley del Registro Civil.

Por lo tanto, el Registrador tiene que comprobar la concurrencia de los requisitos formales –como pueden ser los documentos necesarios o la capacidad del solicitante– y de fondo. Consecuencia de esta última comprobación, el Registrador tiene que examinar con un criterio jurídico el fondo del acto que se pretende inscribir para adoptar una postura al respecto (inscribir el acto o denegarlo)³³.

Asimismo, Hernández Gil señala que la actividad debe de subsumirse en la norma para obtener la categoría jurídica que merece el acto, proyectándose la calificación *“tanto sobre la existencia como sobre la eficacia del acto o negocio”*³⁴.

Por lo que respecta a los pronunciamientos jurisprudenciales, no han sido lineales en el otorgamiento de facultades calificadoras al encargado del RER, sin embargo, hay que señalar la STC 46/2001, que va suponer *“un antes y un después”* en esta materia. La primera sentencia que reconoce la competencia calificadora a la Administración es dictada por la Audiencia Nacional el 8 de junio de 1985. A su tenor literal *“no es admisible el argumento de los hoy demandantes, de que la inscripción pretendida solo exige el cumplimiento de unos requisitos puramente formales o literales ... el párrafo dos del artículo cuarto del Real Decreto 142/1981, exige para la inscripción, a contrario sensu, que “se acreditan debidamente los requisitos a que se refiere el artículo tercero”, es decir el acreditamiento de que la denominación de la entidad sea de tal modo idónea para distinguirla de cualquier otra...así, la calificación de idoneidad de la inscripción registral, no ha de limitarse a certificar el cumplimiento de los meros requisi-*

³³ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., pp. 80-81.

³⁴ Cfr. HERNÁNDEZ GIL, A. *El abogado y el razonamiento jurídico*, Madrid, ed. Autor, 1975.

tos formales, sino que ha de entrar a considerar, además, la autenticidad y certeza racional de aquellos, en orden a la verdadera naturaleza y fines, que bajo la denominación literal, la entidad peticionaria determine”.

Contra la mencionada, los interesados –Iglesia del Palmar de Troya– recurren en apelación ante el Tribunal Supremo (STS 6892/1987 de 2 de noviembre). El alto tribunal estima parcialmente el recurso y revoca el fallo de la Audiencia Nacional en base a los siguientes fundamentos: *“la función del Estado en la materia, es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica, sólo produce efectos jurídicos desde su fecha, pero sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento; únicamente, cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada, podrá denegarse la inscripción registral, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 4.º del texto reglamentario de nueve de enero de 1981”.*

A pesar de la interpretación introducida por el Tribunal Supremo a través de la anterior sentencia, su criterio va a seguir sin ser aplicado por la Audiencia Nacional en posteriores resoluciones. En el año 88, en concreto en las sentencias de 23 de junio y de 28 de octubre de la Audiencia Nacional, se citan textualmente algunos de los razonamientos de la STS de 2 de Noviembre de 1987, pero ajustando en la segunda su contenido para llegar a una resolución más cercana a la primitiva de la propia Audiencia: *“entre los aspectos a que alcanza la calificación registral está también el relativo a la consideración religiosa o no religiosa de la entidad de que se trate como se deduce de la expresión “fines religiosos” que utiliza el art 3 del Decreto 142/1981, pues en otro caso podrían acceder al Registro entidades sencillamente no religiosas”.*

El criterio adoptado por el Tribunal Supremo sufre una variación en la sentencia de 14 de junio de 1996. El conflicto relevante de esta sentencia es el posible abuso por parte de la Administración de sus facultades para comprobar que concurrían los requisitos necesarios para la inscripción. Sin embargo, la citada sentencia señala *“De ahí que haya de concluir, en este punto, que para resolver sobre la inscripción de una entidad religiosa, en el Registro de Entidades Religiosas, la autoridad administrativa pueda entrar en consideraciones de fondo y llegar a denegarlas si de los datos que obran en*

su poder puede inferirse que los fines formalmente expuestos no respetarán en la realidad los límites que para ser tenidos como religiosos se imponen en la Ley O. Libertad Religiosa –art. 3º–, y ello incluso si según esos datos, puede razonablemente presumirse que la actividad a desempeñar por la entidad solicitante, va a suponer un riesgo para el orden público definido por esa Ley de Libertad Religiosa”, otorgando de forma expresa la potestad calificadora a la Administración.

En este momento, resulta imprescindible analizar la ya referida STC 46/2001, de 20 de febrero, por la relevancia que ha tenido dentro de la doctrina eclesiasticista y en la práctica administrativa.

“Como es sabido, la sentencia citada resuelve el recurso de amparo número 3083/96, promovido por la Iglesia de la Unificación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Tribunal Supremo de 14 de julio de 1996, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de septiembre de 1993, la cual impugnaba, a su vez, una resolución denegatoria de inscripción de la DGAR de 22 de diciembre de 1992. La resolución indicada denegaba la inscripción de la entidad del RER atendiendo a dos motivos:

1º La ausencia de naturaleza religiosa de la Iglesia de la Unificación, quedando, por tanto, al margen de la protección de la LOLR. A esta conclusión llega la Administración tras considerar que para apreciar la concurrencia de una verdadera Iglesia o Comunidad Religiosa es necesario que la entidad disponga de “un conjunto estable de fieles, distintos de los miembros dirigentes de la organización”. Asimismo, la DGAR, reitera su doctrina en virtud de la cual – y atendiendo al Diccionario de la Real Academia española- la apreciación de lo religioso en una entidad debe concretarse en: 1. La creencia en la existencia de un Ser Superior; 2. La creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales), así como de un conjunto de acciones rituales, individuales o colectivas (culto) que constituye el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación entre los fieles y el Ser Superior.

2º El incremento en el control de las entidades que solicitasen la inscripción en el RER, como consecuencia del cumplimiento por parte del Gobierno, de la indicación de las

Cortes Generales al respecto, aprobado por unanimidad en pleno del día 2 de marzo de 1989” ³⁵.

En síntesis, el pronunciamiento más relevante de la sentencia es el no reconocimiento al Estado de facultades discrecionales en lo relativo a la inscripción en el RER, no excediendo de su carácter reglado.

En sus propias palabras, en el fundamento jurídico octavo señala “la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad *no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 CE*”. Asimismo, en el fundamento jurídico noveno establece “la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el art. 3.2 LOLR.”

De la anterior dicción jurisprudencial queda clara la intención del TC de que el Estado no intervenga en la valoración de los dogmas religiosos, pues en caso contrario no se respetaría el principio de laicidad del Estado Español consagrado en el art 16.3 CE.

Una vez más, los pronunciamientos posteriores de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional van en sentido opuesto. La sentencia de 21 de abril de 2005 resuelve la impugnación de la resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos que deniega la inscripción a una entidad por la inobservancia de los requisitos formales y la falta de naturaleza religiosa. La parte recurrente esgrimía como

³⁵ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 113.

defensa la naturaleza religiosa de sus estatutos, y la falta de competencia de la Administración para “efectuar valoraciones sustantivas acerca de conceptos jurídicos difícilmente definibles desde la perspectiva constitucional que consagra la libertad religiosa por lo que se impide que la calificación de la Administración pueda extenderse a los que deba entenderse por “fines religiosos (FJ. 1º)”³⁶

Si bien la sentencia de la Audiencia Nacional cita y examina la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 46/2001, finalmente toma una decisión contraria. La Audiencia sintetiza en el fundamento jurídico tercero el contenido dictado por el TC:

“3) la existencia de un registro no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 de la LOLR , y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias al orden público;

4) la Administración responsable del Registro no se mueve en un ámbito de discrecionalidad sino que su actuación es reglada, y así viene a corroborarlo el art. 4.2 del Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Registro (Real Decreto 142/1981 , de 9 de enero), al disponer que "la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3º ".

A pesar de lo anterior, acaba por reconocer a la Administración facultades discrecionales para que esta pueda comprobar que concurren en la entidad solicitante los requisitos formales para la inscripción, en concreto los fines religiosos. A su tenor, en su fundamento jurídico cuarto manifiesta :

“Estas normas (arts 4.1, 4.1 y 4.1 RD 142/1981), como indica el TS en sentencia de 1-3-1994 , facultan al Ministerio de Justicia para decidir "lo procedente" en cada caso, y

³⁶ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 118.

para denegar la inscripción cuando no se acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 3º, entre los que se encuentra, de modo muy caracterizado, los "fines religiosos" de la entidad que solicita su inscripción en el Registro, que, por tanto, deben ser objeto de apreciación por la autoridad administrativa, sin tener que sujetarse a la autocalificación de la que se reclama como Iglesia o Confesión solicitante de la inscripción. De otro modo, podrían acceder al Registro entidades que no tengan en sentido propio finalidad religiosa, sino docente, deportiva e incluso mercantil. En consecuencia ha de reconocerse la facultad del Ministerio de Justicia para apreciar la concurrencia del requisito de perseguir "fines religiosos", a efectos de decidir sobre la inscripción de una entidad en el Registro de Entidades Religiosas".

A favor al criterio de la Audiencia Nacional se encuentran –entre otros- Herrera Ceballos : “...la facultad de la Administración para apreciar la concurrencia de fines religiosos como consecuencia de la aplicación de las normas reguladoras del RER y muy especialmente del art 2 RD 142/1981, rechazando expresamente y de forma indubitada la fórmula de la autocalificación a la que aboca la doctrina del TC a nuestro entender”³⁷.

CALIFICACIÓN REGISTRAL DE LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA

Se trata de un órgano creado a través del art 8.1 de la LOLR, teniendo como competencias el estudio, informe y propuesta de cuestiones derivadas de la aplicación de la LOLR, así como la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación con las Confesiones Religiosas. Se incardina en el Ministerio de Justicia y se estructura y funcionamiento se regula en el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa³⁸.

Esta Comisión, para establecer el alcance de la función calificadora del encargo del RER, esto es, como Administración, parte de la siguiente premisa: tener en cuenta el corolario que supone la inscripción en el propio Registro.

³⁷ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 120.

³⁸ BOE de 16 de diciembre de 2013.

Es sabido, que la inscripción tiene carácter constitutivo para adquirir la personalidad jurídica civil (art 5.1 LOLR), por lo que, “*por lógica institucional, el trámite de inscripción en el RER debe ir precedido de una función calificadora –stricto sensu– que garantice que la entidad peticionaria tenga existencia real, verdadera naturaleza religiosa y sea una entidad típica a tenor de los artículos 5 LOLR y 2 RD. El control administrativo, por tanto, no puede quedarse en un mero control formal sino que debe ser un verdadero control sustancial, material o de fondo que ha de incidir esencialmente en tres aspectos: a) la realidad ontológica de la entidad; b) su naturaleza verdaderamente religiosa y, c) su tipicidad de acuerdo con las prescripciones legales*”.³⁹

Verificación de la realidad ontológica de la entidad

Con carácter genérico, entiende la Comisión cumplido este requerimiento cuando existe una correlación entre la declaración que realiza el petionario de la inscripción y la realidad. En consecuencia, la Administración no se encuentra vinculada a la declaración que hace la parte solicitante, sino que ha de comprobar que efectivamente existe la mencionada correlación.

En este momento, resulta muy gráfica la Sentencia de 8 de junio de 1985 de la Audiencia Nacional que aprueba el criterio iniciado por la Comisión. Señala que “*la calificación de la idoneidad de la inscripción, no ha de limitarse a verificar el cumplimiento de los meros requisitos formales, sino que ha de entrar a considerar, además, la autenticidad y certeza racional de aquellos, en orden a la verdadera naturaleza y fines...* ”.

De la doctrina de la CALR, se desprende que para que exista la ya mencionada correlación entre la declaración y la realidad, debe tener “*un respaldo sociológico suficiente que la identifique como tal ad extra*”⁴⁰, no bastando con tener un número de fieles, que según la Comisión podrá denominar *ad intra* como grupo religioso. Esto supone que entidades que cumplen los requisitos formales, no pueden ser inscritas en el RER al no tener el número suficiente de fieles.

³⁹ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 127.

⁴⁰ Acta de la Comisión Permanente de 7/03/1986.

Esta doctrina plantea algunos problemas, fundamentalmente relativos a la falta de tutela normativa de este criterio cuantitativo. El problema es sencillo, no hay un requisito expreso que establezca cuantos miembros son necesarios para ser reconocido el grupo religiosos *ad extra*.

Este criterio, como no puede ser de otra manera, viene siendo rechazado por los pronunciamientos judiciales, probablemente por la patente falta de seguridad jurídica que supone. Entre otras la Sentencia de 5 de diciembre de 1997 de la Audiencia Nacional estima el recurso planteado contra la denegación de inscripción en el RER en base a un fundamento específico. La sala no deniega la inscripción por la falta de idoneidad, sino porque previamente, a juicio de la Administración no concurre un número de fieles suficientes, que no solo permite clasificar a un grupo como religiosos, sino también tener una estructura para garantizar su permanencia temporal⁴¹.

Señala la misma sentencia en el Fundamento Jurídico segundo que el criterio utilizado por la Administración para rechazar la inscripción “*no se recoge expresamente ni en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa ni en el Decreto de referencia, ni cabe deducirlo meridianamente de estas normas... si el legislador hubiera querido establecer un número mínimo de fieles para que la entidad religiosa tuviera acceso al Registro no cabe duda que así lo habría reflejado, máxime dado el carácter de libertad fundamental de la libertad religiosa en los términos expresados*”.

“*A pesar de que, ya desde el año 1997, la jurisprudencia calificó el requisito del sustrato sociológico como alegal y, por tanto, inadecuado para fundamentar las resoluciones denegatorias, del examen de las actas se deduce de forma inequívoca, que la incidencia en la praxis de la CALR ha sido mínima, por no decir, ninguna*”⁴².

En este momento, resulta necesario destacar, que existe algún autor⁴³ que considera una buena opción exigir un mínimo de cincuenta miembros en las entidades mayores, pues entiende que para ejercer los derechos de la libertad religiosa no es necesaria la

⁴¹ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E. *El Registro de Entidades...* cit., p. 132.

⁴² *Ibíd.*, p. 133.

⁴³ Cfr. MANTECÓN SANCHO, J. “*Confesiones religiosas...*”, cit, p. 94.

inscripción de la entidad y en consecuencia, esa exigencia no es óbice para el pleno disfrute de la libertad religiosa.

A pesar de la falta de concreción en la Ley española el número de fieles necesarios, en el Derecho Comparado, si que se encuentran algunas referencias que lo recogen taxativamente. En concreto, la Ley de Libertad Religiosa Peruana, recoge como requisito para la inscripción en su art 14, tanto la creación, fundación y presencia activa de la confesión en Perú durante un periodo no inferior a siete años, así como “*un número de fieles, mayores de edad, no inferior a lo que determine el reglamento*”. El reglamento Ley de Libertad Religiosa por su parte establece la exigencia de una “*membresía*” no menor a 10 mil de fieles o adherentes que sean mayores de edad, para poder acceder a la inscripción.

Naturaleza religiosa

*“No basta con una abstracta y formal consideración de los fines aducidos a priori, sino que la potestad calificadora de la Administración ha de extenderse, a su vez, a la constatación de los elementos sustantivos que hacen de una agrupación de sujetos una verdadera entidad religiosa”*⁴⁴.

Siguiendo los criterios de la doctrina de la Comisión y la doctrina eclesialista, para adquirir naturaleza confesional se requieren: “*a) un credo propio; b) un culto específico y, c) una organización estable y diferenciada*”⁴⁵

Credo propio

No es fácil definir el concepto religión, sin embargo la Sentencia de 23 de junio de 1988 de la Audiencia Nacional define religión como “*un conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de*

⁴⁴ Cfr. LÓPEZ SIDRO, A. “El sistema de reconocimiento del RER”, *Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Granada, 2005. p. 54.

⁴⁵ Cfr. LEGUINA VILLA, J. “Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, (1984), p. 687.

normas morales para la conducta individual y social y de practica rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto”⁴⁶.

El concepto religión, se hace depender de dos ejes fundamentales. Primero, “*por la existencia de una divinidad o ser trascendente al que se reconoce como superior y del que depende el individuo*”⁴⁷ y por “*la posibilidad de establecer una comunicación con aquel; esencialmente a través del ejercicio de prácticas culturales o rituales*”⁴⁸.

Siguiendo los pronunciamientos de la Dirección General de Asuntos Religiosos y la aceptación del concepto de religión que esta realiza por las sentencias judiciales (SAN de 30 de setiembre de 1999 y la SAN de 30 de setiembre de 1993 señalan “*plenamente válida la noción –de religión usada por la Administración en razón a su sencillez y su sentido harto genérico– ...*”):

“una entidad merece el calificativo de religiosa cuando concurren los siguientes elementos:

- 1- Creencia en un Ser superior, trascendente o no, con el que es posible la comunicación*
- 2- Creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales), de un modo u otro derivadas de ese Ser superior*

⁴⁶ “El concepto usado por la Sala está tomado de la primera acepción del término religión del Diccionario de la Real Academia Española. Puesto que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una definición técnica de religión y la concepción ontológica es necesaria a la hora de interpretar la norma jurídica, entendemos adecuado el recurso al Diccionario Rae por cuanto da cuenta adecuadamente de la percepción social del hecho religioso. No ha de olvidarse que el art 3.1 del Código Civil afirma que las normas habrán de interpretarse de acuerdo “con la realidad social y el tiempo en que han de ser aplicadas...” (cfr. CAMARASA CARRILLO, J. “La inscripción...” cit., p.127).

⁴⁷ Cfr. AA. VV. “La Administración pública ante el ejercicio el ejercicio del derecho de libertad religiosa , II Congreso de estudiantes, Jerez, 1995, p. 127.

⁴⁸ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E. *El Registro de Entidades...* cit., p. 136.

3- *Una suerte de acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el Ser superior*”⁴⁹

Culto específico

Se trata de un elemento que va unido a las confesiones religiosas, y así lo recoge la jurisprudencia del TS. En concreto, la STS 2/11/1987 establece:

“tienen carácter religioso ... siendo indiferente el que tales fines sean o no coincidentes con los de otras Iglesias u Ordenes, pues lo normal, máxime dentro del grupo de Iglesias Cristianas, es que tales fines coincidan en casi todas ellas, con variantes no demasiado acusadas, dado su origen común... parte de la existencia de una pluralidad de creencias distintas, encaminadas todas ellas a la misma y única finalidad de la religación del hombre, como ser espiritual, con Dios.”

El culto específico, señala Herrera Ceballos siguiendo a la CALR se conforma de prácticas externas (ritos, liturgias, oraciones y lugares de culto), y no se entiende cumplido, en caso e definirse con términos vagos o indeterminados, sin concretar la actividad y actos en los que materialmente consisten⁵⁰.

Además de la existencia de un culto específico, se exige la existencia de un lugar y ministro de culto. De las resoluciones de la CALR se deduce *a sensu contrario* que estos lugares deben cumplir dos requisitos: La Comisión viene denegando inscripciones en los casos en que no se logra comprobar que el lugar de culto está abierto al público o que el local no pertenece a la entidad (ya sea a título de arrendamiento o propietario).

Organización diferenciada y estable

Se trata del único requisito que ostenta cobertura legal. No es sino el art 3.2.d) del RD 142/1981 el que establece que es dato requerido para la inscripción *“ Régimen de funcionamiento y Organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación”*.

⁴⁹ Cfr. Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992.

⁵⁰ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E. *El Registro de Entidades...* cit., p. 147.

En cuanto a la relevancia de la actividad de los ministros de culto el TEDH en la sentencia 2007/76 de 8 de noviembre, reconoce la importancia de su cargo para la existencia de las confesiones. A su tenor: *“las comunidades religiosas existen tradicional y universalmente en forma de estructuras organizadas, y que cumplen unas normas que los adeptos consideran a menudo de origen divino. Las ceremonias religiosas tienen un significado y un valor sagrado para los fieles cuando son celebradas por ministros de culto habilitados para ello en virtud de estas reglas. La personalidad de estos últimos es seguramente importante para todo miembro activo de la comunidad y su participación en la vida de dicha comunidad es pues una manifestación particular de la religión que goza en si misma de la protección del artículo 9 del Convenio...”*.

DENEGACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN

Fines Religiosos

Son los arts. 3.2 RD 142/1981 y 5.2 LOLR los que exigen para la inscripción los fines religiosos respetando en todo caso el art 3 de la LOLR (el ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los demás titulares de los mismos, así como la salvaguardia de la seguridad, salud y moral pública).

El mayor problema que suscita el requisito de los fines religiosos es la amplitud del concepto, es por lo que la totalidad de la doctrina coincide en clasificarlo como un concepto jurídico indeterminado⁵¹. Adentrando en los pronunciamientos jurisprudenciales del concepto fines religiosos tras la Constitución Española de 1978, es la Audiencia Nacional quien realiza las primeras interpretaciones.

En concreto, la primera es la SAN de 8 de junio de 1985, que deniega la inscripción por la inexistencia de los requisitos formales, sin embargo la trascendente es la SAN

⁵¹ Entre otros, cfr. FUENTES BAJO, G. “Las confesiones religiosas”, en Aa.Vv *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado* (Coord. Isidoro Martín Sánchez), así como Aa. Vv. “La administración pública ante el ejercicio del derecho...”, cit.; MANTECÓN SANCHO, J. “El RER...”, cit.; HERRERA CEBALLOS, E. *El Registro de Entidades...* cit., p. 170; MANTECÓN SANCHO, J. “Praxis Administrativa y jurisprudencia en torno a la inscripción de las confesiones y entidades confesionales en el Registro de Entidades Religiosas”, en *Pluralismo Religioso y Estado de Derecho*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, 2004, p. 305; MOTILLA DE LA CALLE, A. *Sectas y Derecho en España*, Edersa, Madrid, 2007, p. 323.

de 8 de noviembre de 1985. La mencionada deniega la inscripción en base al siguiente pronunciamiento:

“...no nos encontramos ante una auténtica Entidad Religiosa que pueda ser inscrita en el Registro, aunque sus fines sean muy loables y dignos de mayor respeto, en cuanto tienden a la perfección del ser humano partiendo de la formula “solo uno es”, ... dado que se trata de dar al individuo una formación, no solo religiosa, sino también cultural, física y mental, humanística e integral; abierta a todas las tradiciones y culturas y a la que pueden pertenecer personas que forman ya parte de cualquier otra religión, es evidente que nos encontramos dentro de los supuestos expresamente prohibidos por el RD 142/1981, en cuanto que nos encontramos en presencia de un fenómeno filosófico, cultural y humanístico no susceptible de ser calificado como Entidad Religiosa con cabida dentro de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y así lo ha entendido la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, que su informe ha sido decisivo para denegar la inscripción, cuando tal Órgano es precisamente el más interesado en la materia de Libertad Religiosa que se trata de proteger y por tano el mayor defensor de que se inscriban todas las Entidades que tengan el carácter de religiosas”

Con esta resolución, el Tribunal entiende que las actividades de la Entidad recurrente no pueden estar tuteladas por la LOLR, al tratarse de alguna de la prevista en la exclusión de su art 3.2 (“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”).

Con esta doctrina, la Audiencia Nacional va resolviendo los recursos que recibe, partiendo de un concepto de fines religiosos extraído del diccionario de la Real Academia española. La Audiencia para otorgar cobertura a la inscripción valora en sus sentencias si concurren los requisitos ya examinados anteriormente: credo propio, culto específico y una organización diferenciada y estable.

Una vez más, frente a la tesis de la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo se muestra reacio a seguirla, y en STS de 2 de noviembre de 1987 señala que *“en relación con el certificado de fines religiosos, el Tribunal, haciendo una interpretación amplia del art 3.2 c) RD, considera equiparable aquel con una copia fehaciente de los estatu-*

tos...’’⁵², lo que supone un mero requisito de forma y no de fondo como propugna la Audiencia.

A pesar de lo anterior, el TS se abre un poco ante la tesis de la Audiencia de la STS de 25 de junio de 1990, en la que deniega la inscripción por la ausencia de finalidades esencialmente religiosas (FJ. 7º). En este momento, parece que el alto Tribunal es consciente de que junto a las finalidades religiosas, pueden existir otras accesorias que no los son, por lo que no se puede calificar a estos entes como Entidad Religiosa.

En el desarrollo espacial de sus pronunciamientos, la STS de 1 de marzo de 1994 deniega una inscripción por ser la finalidad primera del ente la creación de un centro docente y no tratarse de un fin exclusivamente religioso. A través de esta sentencia, el tribunal varia la definición de fin religioso y ya no lo entiende cumplido con la mera existencia de una copia fehaciente de los estatutos, sino que establece *“debemos afirmar que una entidad tiene “fines religiosos” cuando su objetivo fundamental es agrupar a personas que participan en unas mismas creencias sobre la divinidad, para considerar en común esa doctrina, orar y predicar sobre ella, así como realizar actos de culto que sus sistema de creencias establece, o bien, si se trata de fundaciones, aplicar un conjunto de bienes a las finalidades antedichas”*.

Esta sentencia resulta novedosa, al apartarse del criterio seguido desde la sentencia del año 1987, por ello se formula recurso extraordinario de revisión. En la resolución del recurso, efectuada también por el TS, va *“abriendo paso a un control de fondo tendente a concretar si los fines perseguidos merecen el calificativo de “religiosos”*⁵³. Con este ultimo pronunciamiento, el Tribunal Supremo no solo ha de constatar que existen los requisitos formales para otorgar la inscripción en el RER, sino también los requisitos de fondo, esto la concurrencia de los fines religiosos necesarios.

Vulneración del Orden Público Protegido por la Ley

A nivel constitucional, el límite perceptible respecto al ejercicio de la libertad religiosa es el orden público. A pesar de lo anterior, descendiendo a las Leyes Orgáni-

⁵² Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 203.

⁵³ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 210.

cas, el límite al ejercicio es doble: estando el orden público integrado por tres elementos –salud, seguridad y moralidad pública–, y a su vez se limita, al tener que respetar el ejercicio de los derechos de terceras personas⁵⁴.

De acuerdo con el art 3.1 LOLR, el orden público se compone de tres vertientes: la salud, seguridad y moralidad pública.

Salud pública

La salud pública es un bien jurídico protegido de carácter colectivo, que ha sido concretado por el TC en sentencia 1210/2001 como “*el conjunto de condiciones positivas y negativas que posibilitan el bienestar de las personas*”. Asimismo, el engarce constitucional se encuentra en el art 43 que dispone que “*compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios*”.

Respecto a la posible lesión de la salud pública al ejercer la libertad religiosa, es necesario dejar meridianamente claro que “*se trata de un bien jurídico colectivo que solamente puede ponerse en peligro cuando la conducta tiene capacidad para afectar, aunque efectivamente no lo haga, a diversos sujetos, aunque inconcretos*”⁵⁵.

El mayor problema se suscita entre el derecho a la vida y el ejercicio de la libertad religiosa, cuestión resuelta por el Tribunal Constitucional, donde ha sentenciado que en todo caso prevalece el derecho a la vida⁵⁶.

Seguridad Pública

Ha dicho el Tribunal Constitucional que “*la seguridad pública, entendido como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, según pusimos de relieve en las SSTC 33/1982,*

⁵⁴ Cfr. COMBALÍA, Z. “Los límites del derecho de libertad religiosa”, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994, p. 480.

⁵⁵ Cfr. MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A. *Derecho Penal Español, Parte Especial (II)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 1258.

⁵⁶ STC 53/1985 y 120/1990 “el derecho a la vida es el presupuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible”.

117/1984, 123/1984 y 59/1985, engloba, como se deduce de estos pronunciamientos, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido”.

En el mismo sentido, en su sentencia 33/1982 declara que “... se centra en la actividad, dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas...no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de “seguridad pública”.

Moral Pública

Se trata de un concepto que no es unitario, sino que es cambiante en el tiempo y en el lugar. Se trata de un concepto que además de cambiar en el tiempo, no es definido por el derecho con exactitud, pues se trata de un concepto autonormativo y no heteronormativo, depende de la concepción interior de la persona en concreto para establecer su contenido esencial. A pesar de lo anterior, el TC en su sentencia 62/1985, de 6 de mayo lo define como “un *minimun* ético común de la vida social que debe ser acogido por el derecho”.

En cuanto a la posible vulneración del orden público como consecuencia de la inscripción, la doctrina se encuentra en total discordancia. Por una parte, algún autor entiende que al no tratarse de un Derecho Fundamental el acceso a la inscripción en el RER (al no hallarse en el contenido esencial del derecho de libertad religiosa –art 2.1 LOLR–), no puede existir vulneración del orden público, pues en caso contrario supone “forzar el tenor y espíritu de la LOLR”⁵⁷.

En diferente sentido, Herrera Ceballos entiende que “el orden público no actúa como límite inmediato a la inscripción registral sino como causa interpuesta a través de los fines religiosos. En la medida en que el contenido de los fines religiosos transgreda el orden público éste actuará como límite mediato a la inscripción registral”⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. CAMARASA CARRILLO, J. “La inscripción registral...”, cit., p. 79.

⁵⁸ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 268.

Partiendo de la jurisprudencia constitucional, Motilla señala que el orden público implica: 1. El respeto del pluralismo en los valores y 2. La lealtad en el enfrentamiento de las reglas democráticas, que excluye el uso de la violencia⁵⁹.

Para ello se apoya en la STC 20/1990 que establece “*que la libertad ideológica... como valor esencial de nuestro ordenamiento... exige la máxima amplitud en el ejercicio de aquella. De ahí la indispensable interpretación restrictiva de las limitaciones a la libertad ideológica y del derecho a expresarla*”.

En el mismo sentido, la STC 159/1986, de 12 de Diciembre establece en su FJ. 6º: “*Se produce, en definitiva, un régimen de concurrencia normativa, no de exclusión, de tal modo que tanto las normas que regulan la libertad como las que establecen límites a su ejercicio vienen a ser igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. Como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos*”.

Falta de idoneidad de la denominación

De acuerdo con el art 3.2 c) RD 142/1981 es preceptivo la idoneidad de la denominación de la entidad para acceder al registro. Por lo anterior, siguiendo las clasificaciones de la doctrina eclesiasticista (en concreto Herrera Ceballos, E.⁶⁰) no es idónea la denominación en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la denominación de la entidad peticionaria induce a confusión con otra u otras entidades inscritas.
- b) Cuando la denominación induce a creer que la entidad se integra jurídicamente en una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa.

⁵⁹ Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, A. *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 149 y ss.

⁶⁰ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 241 y ss.

- c) Cuando algún término de la denominación induce a error sobre la naturaleza verdadera de la entidad.

CARENCIAS Y PROBLEMAS

Llegado este punto, después de todo lo que hemos reseñado, parece evidente que el Registro requería una reforma debido a la cantidad de problemas que plantean los elementos más esenciales y sobre los que se sustenta la propia institución.

En el mismo sentido, no han sido pocas las manifestaciones doctrinales acerca de la innegable necesidad de reforma. Así, existen posiciones que consideran que ni siquiera se ha ejercitado de forma correcta el desarrollo reglamentario que prevé la LOLR⁶¹, que la institución ejerce competencias que exceden de su ámbito⁶², o quien únicamente ve necesario una matización de conceptos y funciones⁶³.

Partiendo de las carencias del RD 142/1981, la reforma debe sustentarse en los siguientes pilares⁶⁴:

- 1- Unificación de toda la normativa referente al Registro, añadiendo en consecuencia la regulación de las inscripciones de las fundaciones de la Iglesia Católica, así como adaptar la normativa del registro a la ley administrativa por excelencia⁶⁵.

⁶¹ Cfr. CAMARASA, J. “La personalidad jurídica civil de las entidades religiosas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. X (1998), p. 450.

⁶² Cfr. MOTILLA, A. “Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas. A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16 [2008].

⁶³ Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, M. “La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV [1998], p. 450.

⁶⁴ Cfr. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A. “La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: Examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 [2008].

⁶⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

2- Concreción del concepto confesión religiosa. La CALR ha construido una amalgama de requisitos ya examinados con anterioridad (credo propio, culto específico y organización diferenciada y estable) para juzgar si los sujetos peticionarios puede calificarse como tales, por lo que es necesario en todo caso el perfeccionamiento de los términos para facilitar la labor de interpretación de la Comisión, así como la precisión de las entidades menores inscribibles, debió a la gran cantidad de entes de diversa naturaleza de la Iglesia Católica.

3- Redefinir el requisito de fines religiosos. Dentro de las propuestas, algún tratadista defiende la necesidad de ampliar el concepto a fines propiamente no religiosos, así como englobar aquellas actividades que en sí mismas no son religiosas, pero se ejercitan con la finalidad de conseguir aquellos⁶⁶.

4- Establecer los límites de la potestad registral de la Administración. A pesar de la doctrina creada con la STC 46/2001⁶⁷, a juicio de este redactor parece más adecuada la línea seguida por la Audiencia Nacional, por lo problemas que se pueden plantear en caso contrario y que ya han sido examinados con anterioridad. Por ello, es necesario otorgar facultades a la Administración para que esta pueda realizar un control de los fines religiosos, pues en caso contrario, cualquier peticionario que en sus estatutos recoja algún fin religioso tiene que ser inscrito.

5- Delimitar con claridad el límite de vulneración del orden público. Respecto a los supuestos en los que la DGAR denegó la inscripción por presuntas amenazas al orden público el TC se pronuncia también en la sentencia 46/2001 de forma contradictoria. En primer lugar el razonamiento niega la competencia a la DGAR para determinar la posible vulneración del orden público, que únicamente puede ser constatada cuando existe

⁶⁶ Cfr. R. PALOMINO, *Religión y Derecho comparado*, Madrid, 2007, p. 326.

⁶⁷ “Habida cuenta de lo expuesto, la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 LOLR [...]” (FJ 8º).

una sentencia judicial firme⁶⁸. Sin embargo, posteriormente considera adecuada la decisión adoptada por la DGAR al tratarse de sectas que persiguen fines espurios enmascarados a través de la simulación de fines religiosos⁶⁹.

6- Separación de la inscripción y consecuencias en el ejercicio del Derecho Fundamental de libertad religiosa. A pesar de que ya ha quedado señalado que la inscripción no es un Derecho Fundamental, la jurisprudencia comunitaria no parece entender lo mismo, en concreto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en “*las Sentencias de 5 de octubre de 2006 (Asunto de la Delegación de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia)* o de 5 de abril de 2007 (*Asunto de Cienciología contra Rusia*), que ha relacionado la negativa a inscribir una entidad religiosa en su registro especial con una violación del derecho de asociación (art. 11º de la Convención) y, por su naturaleza, también de la libertad religiosa (art. 9º)”⁷⁰.

⁶⁸ “... el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad... sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para “la seguridad, la salud y la moralidad pública”, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto.” (FJº 11).

⁶⁹ «No obstante, no se puede ignorar el peligro que para las personas puede derivarse de eventuales actuaciones concretas de determinadas sectas o grupos que, amparándose en la libertad religiosa y de creencias, utilizan métodos de captación que pueden menoscabar el libre desarrollo de la personalidad de sus adeptos, con vulneración del art. 10.1 de la Constitución. Por ello mismo, en este muy singular contexto, no puede considerarse contraria a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público, siempre que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática, que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos» (FJ 11º)

⁷⁰ Cfr. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A. “La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: Examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2008).

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL RER

Proyecto del año 1997

Es el primer intento de realizar una modificación al antiguo y parco desarrollo contenido en el RD 142/1981.

Con carácter genérico, amplía los requisitos necesarios para acceder a la inscripción y hace desaparecer el certificado de fines religiosos que si requiere el RD 142/1981, sustituyéndolo por un documento que tiene que expedir el Órgano Superior de la entidad en España. Sin embargo, a los efectos tratados anteriormente, resulta de gran relevancia la nueva regulación acerca de las facultades de la administración en la calificación, esto es, las funciones que debe desempeñar el encargado del RER. En el art 12 señala que la solicitud de la inscripción será “calificada” por el encargado del RER, lo que supone abandonar el anterior concepto “examinada”. Lo anterior ya no deja lugar a dudas de que el control del encargado del RER alcanza a los aspectos formales y materiales.

El legislador, posiblemente ante la falta de seguridad jurídica que se pudiera derivar de la facultad otorgada en el art 12, en la Disposición Adicional Primera prevé la posibilidad de que la Dirección General de Asuntos Religiosos pueda realizar una revisión de oficio de los asientos registrales, constatando que se cumplen los requisitos formales y materiales. Tras redactarse este proyecto, se eleva a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa para su examen. A su vez, tras su análisis se redacta un nuevo texto con las cuestiones polémicas resueltas.

En cuanto a los sujetos inscribibles, a pesar de que la norma no define lo que debe entenderse por entidades mayores o menores, si que realiza la clasificación con estos términos para distinguir unas de otras. El concepto entidades mayores engloba a las Iglesias, Confesiones, Comunidades Religiosas y sus respectivas Federaciones. A la Iglesia Católica y a las Federaciones confesionales con Acuerdo de cooperación con el Estado se las permite inscribir a los centros de estudios superiores que impartan con exclusividad estudios religiosos o eclesiásticos así como los entes institucionales propios de su estructura orgánica.

Por su parte, como entidades menores creadas por las anteriores para la consecución de sus fines pueden acceder al Registro las siguientes –abriéndose de manera significativa en este momento la norma-:

- 1- Circunscripciones territoriales, posibilitando a corrientes como los mormones o anglicanos que se organizan con criterios territoriales la inscripción, que hasta el momento les había resultado imposible.
- 2- Secciones locales. Se exige en todo caso la existencia de veinte fieles y un lugar de culto. Con esta posibilidad, que opera como clausula subsidiaria a la anterior se permite a confesiones que no se organizan con criterios territoriales pero si reúnen los mencionados requisitos (Iglesia de Filadelfia, Testigos de Jehová y la Primera Iglesia de Cristo Científico).
- 3- Órdenes y comunidades de vida religiosa, monasterios, conventos, casas y federaciones.
- 4- Asociaciones religiosas, así como sus federaciones
- 5- Fundaciones religiosas, por lo que de una vez por todas no se limita exclusivamente a la necesidad de ser católicas, pudiendo inscribirse todas ellas.
- 6- Seminarios, noviciados y centros de formación de ministros de culto

El aspecto más importante que se modifica son las definiciones de confesión religiosa y fines religiosos, para evitar el fraude de ley. Por lo que respecta a la primera, queda definida en el art 4 en los siguientes términos: “ *A los solos efectos de inscripción se entiende por Iglesia, Confesión o Comunidad la entidad compuesta por un grupo significativo de fieles, que profesa una misma fe religiosa, dotado de una estructura organizativa propia, estable y autónoma, y que cuente, al menos, con un local de culto o de reunión con fines religiosos*”.

De la anterior definición se extraen tres consecuencias fundamentales:

- 1- Que las confesiones deben tener tres elementos esenciales para considerarse como tales: credo propio, culto específico y organización propia y estable.
- 2- Que no se exige un número mínimo de fieles, por lo que será la Administración quien ostente la facultad para interpretar “*un grupo significativo de fieles*”. En consecuencia, lo que ha supuesto una crítica constante por la presunta extralimitación de las funciones de la administración, ahora esta tutelado por la ley.

3- Que se exige un lugar de culto o de reunión, requisito que ha provocado las mayores controversias entre la doctrina, pues la LOLR en su art 2.2 establece que se trata de un derecho la titularidad de estos lugares, y en ningún caso es una obligación.

Asimismo, el art 10 reconoce como fines religiosos: “ a) *el ejercicio y fomento de culto y las devociones*; b) *la predicación*; c) *la formación y la enseñanza religiosa y moral*; d) *la asistencia religiosa*; e) *la formación y sustentación de ministros de culto o dirigentes religiosos, catequistas y asistentes religiosos*; f) *el ejercicio de la caridad y*, g) *otros análogos*”.

La mayor novedad es el ejercicio de actividades de caridad, que en todo caso deben ser gratuitos, al tratarse de fines religiosos y no mercantiles. Sin embargo, en la práctica se han planteado algunos problemas, en concreto con la Fundación “Mater Christi” que finalmente accedió al Registro con la oposición de algunos miembros de la CALR. Esta última manifiesta tener un fin altruista, en concreto “*dar cristiana sepultura a sus miembros*”, sin embargo, lo que realmente encubre es una actividad mercantil en el ámbito de los seguros por defunción.

Proyecto de 25 de noviembre de 1997

Se trata del segundo intento en el mismo año de modificar el RD 142/1981. Señala algún autor que lo que mayor atención requiere es la modificación referente a la potestad calificadora, siendo taxativa en lo referente a las funciones del encargado del RER⁷¹.

Definitivamente se elimina el concepto “calificada”, que venía apareciendo junto con “examinada”, sin que suponga una limitación en las facultades del encargado del RER, pues en su art 15, regula de forma meridianamente clara las potestades del mismo, así como el procedimiento a seguir :

“Uno. Examinada la solicitud de inscripción, con su documentación adjunta, por el Jefe de Servicio Encargado del Registro, si no reúne los datos exigidos, se instará al interesado para que en el plazo de diez días subsane la falta, o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si no lo hiciere, se le tendrá por desistido en su petición.

⁷¹ Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades...* cit., p. 318.

Dos. Si, para proceder a su calificación, así se considerara necesario, el Encargado del Registro podrá solicitar a los interesados las aclaraciones oportunas sobre los datos aportados. Igualmente, a instancia del Encargado del Registro, el Director General de Asuntos Religiosos podrá solicitar la evacuación de los informes que considere necesarios, sin perjuicio de la facultad del Ministerio de Justicia para consultar a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”

Tras las examinadas propuestas de reforma acontecen nuevamente en 1999, 2003 y 2004 nuevos proyectos, que nada suponen respecto a los problemas de la calificación registral, sino que exclusivamente tratan aspectos de forma dentro del Registro.

Propuesta de 1999: nueva Reglamento del RER

Navarro-Valls estableció que con esta propuesta se buscaban los siguientes objetivos: “*clarificación del concepto de fines religiosos; exigencia de una mínima realidad social en España a las confesiones inscribibles; desarrollo de actividades religiosas, junto a los fines, por parte de las entidades religiosas, y dependencia de las menores de confesiones previamente inscritas*”⁷². En cuanto a los fines religiosos, la concurrencia se determinaba por la existencia de un fin así como de actividades conducentes a conseguirlos, esto es, de forma objetiva.

Por lo que respecta a la mínima realidad social en España, en el espíritu de la norma se manifiesta la necesidad de que la entidad tenga su ejercicio dentro del territorio nacional. Por ello, en los requisitos de inscripción se prevé la necesidad de comprobar la estabilidad en España de la confesión, un número mínimo de fieles, un lugar de culto.

Finalmente por lo que respecta a los sujetos inscribibles, la norma en su art tercero las enumera, incluyendo además de las ya recogidas en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede y la LOLR los “*seminarios, cabildos catedralicios y centros de estudios eclesiásticos o religiosos*”. Asimismo en la inscripción de las entidades menores no se exige el requisito de fines religiosos, por entender que los de estos entes coinciden con los de su entidad matriz.

⁷² NAVARRO-VALLS R., en «Observaciones» al trabajo de J. MANTECÓN, «Confesiones religiosas y Registro», p. 161.

Proyecto de nuevo Real Decreto de 23 de Diciembre de 2003

Dentro del primer capítulo que lleva por nombre Disposiciones Generales se recoge la siguiente regulación:

- 1- Se recoge la definición de Iglesias Confesiones o Comunidades Religiosas en su art 3: *“Todo grupo social estable que posea un sistema de creencias religiosas, prácticas morales, culturales o rituales propias, y que esté dotado de una organización autónoma o independiente de cualquier otra”*. Para la construcción de esta definición, el legislador manifiesta en la memoria explicativa que tuvo en cuenta tres elementos: la existencia de una base social estable, de creencias y prácticas religiosas propias y una autonomía organizativa.
- 2- Queda de igual forma definido lo que ha de entenderse por fines religiosos, excluidos todos aquellos recogidos en el art 3.2 LOLR⁷³. Considera fines el culto, la predicación o la asistencia religiosa (art 4.1º).
- 3- En las entidades inscribibles se recogen tanto la mayores como las menores, y se abre el registro a nuevas entidades:
 - a. Fundaciones con fines religiosos
 - b. Fundaciones no católicas, siempre que tuvieran fines religiosos
 - c. Circunscripciones territoriales y las secciones o comunidades de ámbito local
 - d. Seminarios o centros formativos similares, los centros superiores de enseñanzas religiosas y las comunidades monásticas.
 - e. Entidades católicas que tuvieran personalidad canónica y constituyeran cabildos, catedrales, seminarios y noviciados y otras entidades diocesana institucionales con fines religiosos (art 5).

Por lo que respecta al procedimiento de inscripción, las principales novedades son las que siguen:

- 1- El carácter voluntario de la inscripción así como la diferente tramitación de entidades mayores y menores

⁷³ *“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”*.

- 2- Se establece de forma mas taxativa los requisitos formales a cumplir (denominación, fines religiosos...).
- 3- Se introduce como novedad el requisito de declaración jurada de que la entidad solicitante no estuviera inscrita en otro registro, asimismo se exige datos de permanencia y estabilidad en España, número de fieles y sitios de culto.

Proyecto de nuevo Real Decreto de 23 de Noviembre de 2004

El proyecto establece en los mismos términos que el anterior el objeto y el ámbito de aplicación. Sin embargo si que modifica la definición de Iglesias Confesiones y Comunidades⁷⁴, así como en los fines religiosos, que añadía el requerimiento de que la difusión de información religiosa debía ser gratuita para entenderse como tal.

En cuanto a las entidades inscribibles, además de las previstas en el proyecto anterior, se prevé la posibilidad de acceder a las entidades diocesanas de carácter institucional siempre que tengan fines religiosos.

Dentro del procedimiento de inscripción se incorporan las mayores novedades legislativas:

- 1- En cuanto a los requisitos estrictamente formales, *“la denominación debería excluir expresiones contrarias a las leyes o que puedan suponer vulneración de los derechos fundamentales de las personas”*, asimismo, no podía suponer confusión con *“cualquier otra persona jurídica pública o privada, ni con entidades preexistentes, sean o no de nacionalidad española, ni con personas físicas, salvo con el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores”*.
- 2- La mayor novedad es la falta de regulación de la inscripción de las fundaciones religiosas. La razón estriba en la oposición del Consejo de Estado, que se negó radicalmente a que *“existiesen dos regulaciones diferentes para las fundaciones religiosas – una para las creadas por la Iglesia católica, y otra, que se introducía en el proyecto precedente, para las pertenecientes a otras confesiones–; concretamente, las fundacio-*

⁷⁴ *“A los efectos de este Real Decreto se entiende por iglesia, confesión o comunidad religiosa todo grupo social estable que posea un sistema completo de creencias religiosas, prácticas morales, culturales y rituales propias, que esté dotado de una organización autónoma e independiente de cualquier otra y sea capaz de satisfacer por sí mismo su fines religiosos”*.

nes católicas se rigen por el derecho canónico en su orden interno, y por la Ley de Fundaciones respecto del tráfico jurídico civil, mientras que las no católicas solamente se rigen por esta última, porque carecen de normativa confesional propia sobre esta cuestión. Esta diferencia, añadía el Consejo, ni siquiera redundaba en una mejor libertad religiosa para las entidades de confesiones minoritarias, y por ello, a falta de una solución más satisfactoria, se optó por eliminar la propuesta”⁷⁵.

Proyecto de reforma de 2011

La reforma se crea con la pretensión de mejora la insuficiente normativa del RER, así como regular el mismo a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2011, de 15 de febrero, cuya consecuencia fundamental es la limitación de las facultades de la Administración en lo relativo a la inscripción.

En cuanto a la entidades inscribibles, nada se modifica respecto al proyecto del año 1997, salvo la adición de “*entidades de carácter institucional que formen parte de su estructura*” (por ejemplo consejos de ancianos). Una novedad importante es el carácter que atribuye a la inscripción, declarándola como constitutiva. En este punto, es totalmente defendible la posición que adopta algún autor⁷⁶, quien señala que en este caso, debe realizarse un juicio de fondo sobre el verdadero carácter religioso de quien pretende inscribirse, no bastando el sistema que promueve el TC (la autocalificación).

Pasando a los requisitos de inscripción, a pesar de que la norma no distingue entre entidades mayores y menores como ha quedado señalado, si lo hace en el momento de exigir los requisitos para acceder a la inscripción. Respecto a las entidades mayores, se mantiene la regulación anterior, salvo lo relativo a los fines religiosos, debiendo la entidad peticionaria añadir a los regulados en 1997 “*todos los datos necesarios para acreditar su naturaleza religiosa*” como pueden ser bases de fe.

La mayor de las regulaciones es el procedimiento y los efectos que supone la declaración de notorio arraigo de una entidad. Resulta de trascendental importancia los

⁷⁵ Cfr. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A. “La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: Examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 [2008].

⁷⁶ HERRERA CEBALLOS, E. “Dos proyectos de reforma...” cit., p. 428.

requisitos a cumplir para adquirir esta condición: 1- llevar inscritas en el RER treinta años, salvo que se acredite el establecimiento o presencia activa en España por el mismo plazo y cuente con un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años; 2- presencia en, al menos, diez Comunidades Autónomas; 3- tener inscritos entre lugares de culto, secciones o comunidades locales, al menos setenta y cinco; 4- contar con una estructura y representación idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios, 5- acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española a favor del interés general, en los términos previstos en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación.

El procedimiento para instar a esta condición debe iniciarse a petición de parte, siguiéndose el procedimiento administrativo general regulado en la Ley 30/1992. Las notas generales del procedimiento es la resolución de la solicitud por el Ministerio de Justicia mediante Orden Ministerial, en caso de transcurrir seis meses desde la solicitud sin acto administrativo expreso el silencio administrativo es negativo. Contra lo anterior únicamente cabe recurso de reposición ante el mismo órgano y tras él impugnarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Los efectos jurídicos en caso de adquirir la condición de entidad de notorio arraigo son *“algunos beneficios propios de las asociaciones declaradas de utilidad pública, concretamente beneficios de naturaleza fiscal y económica, es decir, la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas equivaldría a la declaración de utilidad pública de los entes asociativos sometidos a derecho común”*⁷⁷.

EL NUEVO REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Con fecha 3 de julio de 2015 se aprueba en el Consejo de Ministros el nuevo Real Decreto por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, con el que se pone fin a una antigua y parca regulación a través del RD 142/1981 que ha durado más de treinta años y cuyo articulado ha quedado desfasado. La primera cuestión que resalta a la vista es el extenso articulado de la nueva norma, frente a los ocho artículos del RD 142/1981, el nuevo Real Decreto posee treinta y cuatro.

⁷⁷ HERRERA CEBALLOS, E. “Dos proyectos de reforma...” cit., p. 438.

Señala su exposición de motivos que “ *este nuevo marco jurídico tiene como referencia la doctrina derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, y la aplicación que la de la misma han venido haciendo los Tribunales a partir de la interpretación de la naturaleza de la función del Registro de Entidades Religiosas como de “mera constatación, que no de calificación”, que se extiende a la comprobación de que la entidad no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 7 de julio, ni excede de los límites previstos en el artículo 3.1 de la misma Ley, sin que pueda realizar un control de la legitimidad de la creencias religiosas*”.

Tras el análisis que se viene realizando en este trabajo, parece en todo caso necesario y urgente una modificación que se va a articular en este Real Decreto. Debido a la falta de taxatividad del actual RD 142/1981, la reforma debe de abordar con carácter fundamental las entidades inscribibles, debido al parco e indeterminado desarrollo, parece además evidente la necesidad de recoger de forma expresa y nítida tanto la definición del término confesión religiosa, como de fines religiosas. Por último, la nueva regulación debe adaptarse a la normativa administrativa vigente, a la Ley 30/1992, pues en este aspecto la normativa está completamente desfasada.

De igual forma, se hace especial hincapié en la voluntad de modernizar el Registro, siguiendo la praxis administrativa de los últimos años a través consecuencia del Real Decreto 772/1999 de 7 de mayo, Decreto de Cantabria 37/2010, de 13 de julio y Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los ciudadanos a los servicios públicos: “*nos encontramos en el ámbito del funcionamiento interno de la administración, donde las tecnologías permiten oportunidades de mejora, que hacen ineludibles la consideración de las formas de tramitación electrónica, tanto para la tramitación electrónica de expedientes, como para cualquier otra actuación interna de la Administración*”. Por ello la exposición emotivos manifiesta que “ *resulta necesario abordar la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión del Registro que, además de las mejoras que supone en su organización, permita incorporar este Registro al reto de la Administración Electrónica*.”

Entrando en el análisis sustantivo, el Real Decreto posee cuatro títulos:

TITULO I

En él se establecen el objeto de la norma y los sujetos inscribibles. Recoge su Exposición de Motivos que la pretensión es la “correspondencia de la norma con la realidad de las confesiones”. En cuanto al objeto, es lógico que se trate del Registro de Entidades Religiosas, y el contenido del art 1 es el correlato al art 5 de la LOLR.

En cambio, por lo que respecta a las entidades inscribibles, la nueva norma hace un listado más exhaustivo de las entidades inscribibles y viene a recoger la mayor parte de las sugerencias vistas en los previos proyectos de reforma:

1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como sus Federaciones.
2. Los siguientes tipos de entidades religiosas, siempre que hayan sido erigidas, creadas o instituidas por una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa o Federaciones de las mismas inscritas en el Registro:

- a) Sus circunscripciones territoriales.
- b) Sus congregaciones, secciones o comunidades locales.
- c) Las entidades de carácter institucional que formen parte de su estructura.
- d) Las asociaciones con fines religiosos que creen o erijan, así como sus federaciones.
- e) Los seminarios o centros de formación de sus ministros de culto.
- f) Los centros superiores de enseñanza que impartan con exclusividad enseñanzas teológicas o religiosas propias de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa inscrita.
- g) Las comunidades monásticas o religiosas y las órdenes o federaciones en que se integren.
- h) Los institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica, sus provincias y casas, así como sus federaciones.
- i) Cualesquiera otras entidades que sean susceptibles de inscripción de conformidad con los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas.

La reforma introduce una regulación minuciosa y nítida de las entidades, diferenciando entre entidades menores (las reguladas en el apartado primero del citado precepto) y entidades menores creadas por las anteriores para la consecución de sus fines como señala la norma en el apartado segundo del precepto transcrito. Además, la dife-

rente clasificación que realiza la norma, no se hace exclusivamente con carácter formal, sino que los requisitos para unas y otras varían. Así, para las entidades mayores se exigen como requisitos para la inscripción su naturaleza religiosa y sus fines religiosos (art 6), mientras que para las entidades menores, además de los anteriores, se requiere la presentación de su acta de constitución, así como el documento de la entidad mayor en virtud de la cual se *“erige, constituye o aprueba”* (art 7.2). En síntesis, se refuerza de manera considerable la seguridad jurídica con la modificación llevada a cabo en esta materia.

En el mismo sentido prevé como novedad la posibilidad de inscribir actos de los sujetos inscritos siempre que estos cumplan con los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas (art 3):

- a) La fundación o establecimiento en España de la entidad religiosa.
- b) Las modificaciones estatutarias.
- c) La identidad de los titulares del órgano de representación de la entidad.
- d) La incorporación y separación de las entidades a una federación.
- e) La disolución de la entidad.
- f) Los lugares de culto.
- g) Los ministros de culto.
- h) Cualesquiera otros actos que sean susceptibles de inscripción o anotación conforme los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas.

Se recoge por tanto la posibilidad de inscribir ministros de culto, lo que acaba con el planteamiento planteado con anterioridad a la reforma, donde solo podían ser inscritos los Judíos Rabinos. Con la nueva regulación (art 18), siempre que ostenten residencia legal en España y estén facultados para el realizar “actos religiosos con efectos civiles” pueden ser inscritos los ministros de culto. La nueva regulación, recoge el carácter declarativo de la inscripción de estos sujetos (art 18.5), no siendo requisito imprescindible para la realización de sus funciones o actividades de carácter religioso, al igual que tampoco lo es para las confesiones religiosas (al ser la libertad religiosa un Derecho Fundamental que no exige la obligación de inscripción de las entidades para el ejercicio de sus actividades religiosas), pues como señala la norma *“la certificación registral de la anotación del ministro de culto será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad. El certificado tendrá vigencia de dos años...”*.

La reforma introduce una necesidad derivada de la práctica habitual del Registro, la posibilidad de inscribir lugares de culto de forma expresa, pues anteriormente estos se inscribían a instancia de parte, estando ahora legalmente tipificados como actos con acceso al registro (art 3).

Asimismo, el apartado h del artículo citado deja una cláusula abierta que va a suponer la posibilidad de inscribir actos celebrados mediante rituales propios de confesiones tales como matrimonios.

TITULO II

Este título recoge la regulación de los procedimientos registrales. La mayor novedad es que finalmente se establece – de forma potestativa- “ *que la fundación o establecimiento en España sea avalada por un número mínimo de personas*”. Esta nueva regulación, no solo responde al histórico problema del número de personas necesario para reconocer una confesión, sino que también responde a las política legislativas internacionales, pues la OSCE/ODHIR “ *considera adecuado, para proceder a dicha inscripción, la existencia de un número de miembros que acredite una cierta estabilidad siempre que no se obstaculice el ejercicio del derecho*”.

A pesar de la modificación, sigue sin existir una definición de confesión religiosa en sentido estricto, estableciendo la norma únicamente los entes inscribibles. Parece que existe un tímido intento de configurar el carácter que deben revestir las confesiones para acceder al RER al exigir “*un numero mínimo de personas*”, pero no se establece cuantas de forma exacta, a pesar de los innumerables intentos y manifestaciones doctrinales que ya constan en hojas anteriores.

Es el art 6.2 el que contiene la mencionada modificación. De forma inicial establece la necesidad preceptiva de presentar el acta fundacional en España de la Entidad elevado a escritura pública, y dentro de esta, es donde se contempla la posibilidad de “ *hacer constar la relación nominal de, al menos, veinte personas mayores de edad y con residencia legal en España que avalan la fundación o establecimiento de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa*”.

Asimismo, la nueva norma define “*finés religiosos*”. Es en el art 6.1.d, *in fine* donde establece que pueden considerarse fines religiosos : “*bases doctrinales, la ausen-*

cia de ánimo de lucro y sus actividades religiosas y objetos de culto, la predicación, la intervención social, la difusión de información religiosa, la formación y enseñanza religiosa y moral, la asistencia religiosa, la formación y sustento de ministros de culto, y otros análogos”.

La nueva política legislativa aquí introducida, no acaba de definir de forma expresa y con literalidad lo que se debe de entender por fines religiosos, sino que el legislador lo hace a través de indicios o signos presuntivos, que en caso de concurrir, se puede dar por cumplido el requisito de fines religiosos.

En el Derecho comparado, la ley portuguesa si define expresamente lo que se entiende por fines religiosos, en concreto, en su artículo 21 reconoce como tales el ejercicio del culto y de los ritos, la asistencia religiosa, la formación de ministros de culto, de difusión de las creencias profesadas y la enseñanza de la religión. Sin embargo, también realiza una clasificación en sentido negativo, excluyendo como fines religiosos la beneficencia, cultura, educación, comerciales y de lucro.

Lo que mayor atención requiere en este título, es las facultades conferidas a la Administración en lo referente a la actividad calificadora. Desaparecen finalmente los términos calificar y examinar que tantas discordancias y problemas han supuesto en la práctica, y en su art 10 , permite al órgano competente (Subdirector General de Relaciones de las Confesiones), recabar tantos informes como estime necesario de la Comisión Asesora de la Libertad Religiosa o de cualquier órgano que estime “*necesario acerca de la solicitud de inscripción*”, pero en ningún caso, confiere al instructor facultades para que él mismo realice la calificación.

A pesar de la nueva estructura legal de la institución, se deja al descubierto y parece más que criticable la naturaleza que tienen esos informes. Esto es, si a pesar de tener el instructor un informe con un pronunciamiento, puede tomar la decisión opuesta. La norma si parece permitirlo, pues en ningún sitio declara su el carácter vinculante de los informes emitidos.

Del análisis anterior parece que el legislador si ha tenido una nueva voluntad de regulación pero no lo ha consagrado, dejando una manifiesta inseguridad jurídica al descubierto, que probablemente dé problemas en el futuro inmediato.

TITULO III

Lleva por nombre “ Estructura y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas”. En cuanto a la estructura, mantiene la actual, con la excepción del añadido de la sección histórica. Como recoge el art 25.c), a la sección histórica se trasladarán los asientos de las entidades que hayan sido cancelados así como aquellas solicitudes que hayan sido denegadas. En el mismo sentido, se recoge la voluntad de informatizar el Registro, y por ello en el art 27.1 se establece que las inscripciones y anotaciones serán elaboradas por procedimientos electrónicos.

TITULO IV

Es el relativo a la “Publicidad del Registro de Entidades Religiosas”, que trata de incorporar el uso de los medios electrónicos en el mismo así como el respeto a la Ley de Protección de Datos. Es por esto último, por lo que el art 30.3 no permite el acceso genérico a los expedientes.

Con esta introducción, se unifica la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1984 de publicidad del Registro de Entidades Religiosas, incorporando su contenido sustantivo al nuevo Real Decreto, y se actualiza las exigencias de las leyes sectoriales administrativas, pues la regulación del Decreto 142/1981 ha quedado desfasada.

Finalmente, en su Disposición Adicional Primera, se prevé la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas firmen convenios de colaboración, cuando los Estatutos de Autonomía de estas últimas les otorguen competencias en esta materia. Todo lo anterior con el fin, como señala la propia norma, de permitir a las Comunidades Autónomas la participación en la gestión del Registro de Entidades Religiosas.

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado* (Coord. I. MARTÍN SÁNCHEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 215-216; LÓPEZ ALARCÓN, M. “Confesiones y entidades religiosas”, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 4ª ed., Pamplona, 2001.

AA. VV. “La Administración pública ante el ejercicio el ejercicio del derecho de libertad religiosa, *II Congreso de estudiantes*, Jerez, 1995.

ALDANONDO SALAVERRÍA, I. “*El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. VII (1991).

BLAT GIMEN, F.R., *Relaciones laborales en empresas ideológicas*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.

CAMARASA CARRILLO, J. “La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control”, *Boletín Informativo del Ministerio de Justicia*, núm.1652.

CAMARASA CARRILLO, J. “La personalidad jurídica civil de las entidades religiosas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. X (1998).

COMBALÍA, Z. “Los límites del derecho de libertad religiosa”, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994.

FUENTES BAJO, G. “Las confesiones religiosas”, en Aa.Vv *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado* (Coord. Isidoro Martín Sánchez).

HERNÁNDEZ GIL, A. *El abogado y el razonamiento jurídico*, Madrid, ed. Autor, 1975.

HERRERA CEBALLOS, E., *El Registro de Entidades Religiosas. Estudio global y sistemático*, Eunsa, Pamplona, 2012.

HERRERA CEBALLOS, E., “Dos proyectos de reforma del Registro de Entidades Religiosas. Aproximación crítica”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Nº 29 (2013).

LEGUINA VILLA, J. “Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo”, *Revista Española de Derecho Administrativo* (1984).

LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A. *El control estatal de las sociedades religiosas a través de los registros. Estudio Histórico-jurídico*, Universidad de Jaén, Jaén, 2002.

LÓPEZ-SIDRO, A. “El sistema de reconocimiento del RER”, *Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatorio*, Almería, 2005.

LÓPEZ ALARCÓN, M. “La función calificadoradora en el Registro de Entidades Religiosas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV (1998).

LUCES GIL, F. *Derecho del Registro Civil*, Barcelona, 2002, p.119; PERE RALUY, J. *Derecho del Registro Civil*, Tomo I, Madrid, 1962.

MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A. *Derecho Penal Español, Parte Especial (II)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

MANTECÓN SANCHEZ, J. “*Confesiones religiosas y Registro*”, *La libertad Religiosa a los veinte años de su Ley orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999.

MANTECÓN SANCHEZ, J. “Praxis Administrativa y jurisprudencia en torno a la inscripción de las confesiones y entidades confesionales en el Registro de Entidades Religiosas”, en *Pluralismo Religioso y Estado de Derecho*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, 2004.

MOTILLA DE LA CALLE, A. *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

MOTILLA DE LA CALLE, A., “El reconocimiento estatal de las confesiones. El Registro de Entidades Religiosas”, en VV. AA., *XXV años de la LOLR. Comentarios a su articulado*, Comares, Granada, 2006.

MOTILLA DE LA CALLE, A. *Sectas y Derecho en España*, Edersa, Madrid, 2007.

MOTILLA, A. “Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas. A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16 (2008).

R. NAVARRO-VALLS, en «Observaciones» al trabajo de J. MANTECÓN, «Confesiones religiosas y Registro»,

OLMOS ORTEGA, M.E. “*El Registro de Entidades Religiosas*”, *Revista española de Derecho Canónico*, 45 (1988).

ROSELL GRANADOS, J. “ Los denominados entes menores de las confesiones religiosas: propuesta en torno a su inscripción registral” en *Derecho y Opinión*, 6 (1998).

SECO CARO, C. “ La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de las denominadas “Iglesias Palmiranas de los Carmelitas de la Santa Faz” y “Orden religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz en Compañía de Jesús y María”. Comentario a la sentencia de 2 de noviembre de 1987”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. IV (1998).

SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A. “Descentralización autonómica del Registro de Entidades Religiosas”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* (RGDCDEE), 2 (2003).

VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, J. M. “Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español” en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994.