

## EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA

Miguel Rodríguez Blanco  
*Universidad de Alcalá*  
*Madrid*

SUMARIO: 1. Notas introductorias sobre el Registro de Entidades Religiosas.- 2. Los estudios dedicados al análisis global del régimen jurídico del Registro de Entidades Religiosas.- 3. Los estudios sobre la praxis administrativa relativa a la inscripción de confesiones y entidades religiosas.- 4. Los comentarios a la sentencia 46/2001, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional.- 5. Algunas propuestas de reforma. 6. Consideración conclusiva.

### 1. NOTAS INTRODUCTORIAS SOBRE EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

El artículo 5 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante, LOLR) regula la creación del Registro de Entidades Religiosas (en adelante, RER) en los siguientes términos:

“Uno. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia.”

“Dos. La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.”

“Tres. La cancelación de los asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme”.

Esta regulación fue desarrollada por medio del Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del RER, en cuyo artículo 1 se establece<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Este Real Decreto se dicta en virtud de la remisión normativa que recoge la disposición final de la LOLR: “El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia, dictará las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para la organización y funcionamiento del Registro y de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”.

“El Registro de Entidades Religiosas, creado de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, radicará en el Ministerio de Justicia, con carácter de Registro General y Público y dependerá de la Dirección General de Asuntos Religiosos”.

El artículo 2 del Real Decreto 142/1981 enumera las entidades susceptibles de ser inscritas en el RER: a) Las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; b) Las órdenes, congregaciones e institutos religiosos; c) Las entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las iglesias y confesiones; d) Sus respectivas federaciones. A este elenco deben añadirse, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, las fundaciones religiosas de la Iglesia católica.

La posibilidad de que sean inscritas en el RER las órdenes, congregaciones e institutos religiosos, las entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las confesiones religiosas y las fundaciones religiosas de la Iglesia católica no está prevista en el artículo 5 LOLR. La razón por la cual las citadas normas reglamentarias han optado por incluir a esas entidades en el elenco de sujetos inscribibles en el RER, ampliando así el ámbito subjetivo del Registro diseñado por el legislador orgánico, se encuentra en el contenido del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, en cuyo artículo I.4 se dice que las denominadas entidades menores de la Iglesia católica (institutos de vida consagrada, asociaciones y fundaciones) adquirirán personalidad jurídica civil mediante su inscripción en el “correspondiente Registro”. Esa referencia genérica al “correspondiente Registro” se ha interpretado en el sentido de permitir el acceso de las citadas entidades eclesásticas al RER. La aplicación de esa facultad a las entidades asociativas constituidas como tales en el ordenamiento de las demás confesiones religiosas, que en el momento de dictarse el Real Decreto 142/1981 carecían de un régimen similar al recogido en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos para las entidades de la Iglesia católica, se apoya en los principios constitucionales de no discriminación (artículo 14 de la Constitución) y de no confesionalidad (artículo 16.3 de la Constitución, inciso inicial). Es por ello que llama la atención que no se haya otorgado esa posibilidad a las fundaciones de las confesiones minoritarias<sup>2</sup>.

La disposición transitoria primera de la LOLR —y lo propio hace la normativa dictada en su desarrollo (cfr. las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto 142/1981 y la disposición transitoria del Real Decreto 589/1984)— contempla expresamente la situación de las confesiones y entidades religiosas que habrían adquirido personalidad jurídica civil conforme a la normativa precedente: el Concordato de 1953, el Decreto de 12 de marzo de 1959, sobre el modo de acreditar la existencia y

<sup>2</sup> En el caso de los institutos de vida consagrada se habla del “correspondiente Registro del Estado”. Sobre el tema remitimos, por todos, a J. M<sup>a</sup>. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español*, en AA.VV., *Tratado de Derecho eclesástico*, EUNSA, Pamplona, 1994, pp. 599-622.

<sup>3</sup> Al respecto vid. J. CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 23-28.

personalidad de las Asociaciones e Instituciones religiosas a que se refiere al artículo cuarto del Concordado, y la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa. En concreto, la LOLR y las citadas normas reglamentarias regulan la forma en que esas entidades pueden acreditar su personalidad jurídica. A tal efecto la disposición transitoria segunda del Real Decreto 142/1981 señala que las inscripciones practicadas en los Registros establecidos por el Decreto de 12 de marzo de 1959 y por la Ley 44/1967, de 28 de junio, se trasladarán de oficio al RER<sup>4</sup>.

En la sentencia 46/2001, de 15 de febrero, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el significado y la función del RER dentro del marco constitucional aplicable a las confesiones religiosas. En el pronunciamiento del tribunal se pone de manifiesto que el nuevo Registro responde a unas premisas distintas de las que inspiraban el Registro creado por la Ley 44/1967:

“La articulación por el legislador orgánico, en desarrollo del derecho fundamental concernido, de un sistema de Registro como el instaurado por el art. 5 de la Ley Orgánica 7/1980, ha de situarse en el adecuado contexto constitucional: a) de una parte, el que surge del propio art. 16 C.E., conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional; y b) el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido. Así las cosas, el Registro de Entidades Religiosas, como Registro público especial, lejos de la finalidad perseguida por su antecedente inmediato, el creado por la Ley de 28 de junio de 1967, se inserta en un ordenamiento en el que cobran especial vigor los derechos y libertades públicas, y de modo singular, la libertad más íntima y personal, como la libertad religiosa y de culto, cuya garantía proclama el art. 16.1 de la Constitución” (FJ 7)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión vid. A. SÁENZ DE SANTAMARÍA, *El Registro de Entidades Religiosas: conflicto de disposiciones transitorias*, en “Revista de Derecho Notarial”, 112 (1981), pp. 241-280; y A. MOTILLA, *Las entidades religiosas con personalidad jurídica a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en A. C. ÁLVAREZ CORTINA-M. RODRÍGUEZ BLANCO (COORDS.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)*, Comares, Granada, 2006, pp. 245-252.

<sup>5</sup> Para una breve explicación de las diferencias entre ambos Registros nos permitimos remitir a M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Naturaleza y posición jurídica de las confesiones religiosas en el ordenamiento español*, en M<sup>a</sup>. DEL MAR MARTÍN (ED.), *Entidades eclesíásticas y Derecho de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 9-11 de noviembre de 2005*, Comares, Granada, 2006, pp. 17-18.

Una vez expuesto el contexto constitucional en el que se sitúa el RER, el Tribunal Constitucional se centra en su concreta significación jurídica:

“partiendo de la indicada orientación constitucional, la inscripción de una entidad religiosa en el Registro implica, ante todo, el reconocimiento de su personalidad jurídica como tal grupo religioso, es decir, la identificación y admisión en el Ordenamiento jurídico de una agrupación de personas que pretende ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo de la libertad religiosa, tal como establece el art. 5.1 L.O.L.R. Pero al propio tiempo, el reconocimiento de esta específica o singular personificación jurídica confiere a la entidad un determinado status, que ante todo se manifiesta en la plena autonomía que le atribuye el art. 6.1 de la mencionada Ley (...) De otra parte, el específico status de entidad religiosa que confiere la inscripción en el Registro no se limita al indicado ámbito interno, a través del reconocimiento de una capacidad de autoorganización del sujeto colectivo, sino que se proyecta también en una vertiente externa, en el sentido de que las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad inscrita, se vean facilitadas, de tal manera que se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase” (FJ 7).

La importancia del RER en el conjunto normativo propio de las confesiones religiosas, que aunque no ha sido aquí explicada en detalle se infiere de los párrafos transcritos de la sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional, ha dado lugar a una importante producción bibliográfica en la que se analiza tanto el régimen jurídico de este Registro público como la praxis administrativa relativa a la inscripción de confesiones y entidades religiosas. Este *boletín* tiene por objeto ofrecer una reseña de esos trabajos. No obstante, conviene dejar claro que el estudio no pretende realizar un análisis de toda la bibliografía relativa a la inscripción registral de los entes de carácter religioso. La reseña sólo se ocupa de aquellos trabajos doctrinales que tratan específicamente del RER. Aunque en la mayor parte de los manuales y de las obras sobre la posición jurídica de las confesiones religiosas se hacen importantes consideraciones a propósito de la naturaleza y función de dicho Registro, se ha optado por limitar el ámbito de la exploración bibliográfica a los trabajos indicados.

## **2. LOS ESTUDIOS DEDICADOS AL ANÁLISIS GLOBAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS**

Pese a la existencia de abundante bibliografía sobre el RER, son pocos los trabajos que abordan, de forma global y específica, la totalidad del régimen jurídico de dicho Registro. Creemos que únicamente cabe atribuir ese propósito a los cuatro siguientes: a) *El Registro de Entidades Religiosas*, de OLMOS ORTEGA<sup>6</sup>; b) *El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*, de

ALDANONDO SALAVERRÍA<sup>7</sup>; c) *El reconocimiento estatal de las confesiones religiosas. El Registro de Entidades Religiosas*, de MOTILLA<sup>8</sup>; d) aunque centrado en los llamados entes menores, *El Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y la inscripción de las denominadas entidades menores*, de MANTECÓN SANCHO<sup>9</sup>.

Los temas abordados en el artículo de OLMOS ORTEGA son: antecedentes; concepto y caracteres; organización y funcionamiento; publicidad; presupuesto básico del acceso al Registro; requisitos para la inscripción en el RER; trámites posteriores a la presentación de la solicitud de inscripción; consecuencias jurídicas que conlleva la inscripción en el RER; cancelación; régimen peculiar de la Iglesia católica. Este trabajo destaca por ser el primero en el que se hace una amplia exposición de conjunto sobre las propiedades del RER y su régimen de funcionamiento. El estudio se cierra con una valoración final en la que la autora recoge las siguientes conclusiones:

“El Registro de Entidades Religiosas se concibe como un Registro público del Estado con una doble finalidad: constitutiva y declarativa; ya que en unos casos, tras los controles necesarios, otorga personalidad jurídica civil a las entidades religiosas, y en otros reconoce la personalidad jurídica concedida por un ordenamiento jurídico distinto, cual es el derecho canónico. De todas formas este Registro está concebido como el instrumento estatal que constata todos los hechos relativos a las Entidades Religiosas. Es un Registro de carácter voluntario, ya que dependerá de la Entidad Religiosa respectiva el solicitar o no su incorporación al mismo. Si no se acogen al mismo podrán tener cabida dichas Entidades dentro del ordenamiento jurídico general”<sup>10</sup>.

El estudio de ALDANONDO SALAVERRÍA contiene, al igual que el anterior, una exposición completa del régimen jurídico del RER. Así lo pone de manifiesto la enumeración de sus apartados: ámbito de la inscripción (sujetos inscribibles, materia inscribible, secciones del Registro); presupuestos de la inscripción (rogación y potestatividad de la inscripción, titulación auténtica, calificación); efectos de la inscripción (declaratividad o constitutividad de la inscripción, legitimación y salvaguardia de los

<sup>6</sup> M<sup>a</sup>. E. OLMOS ORTEGA, *El Registro de Entidades Religiosas*, en “Revista Española de Derecho Canónico”, 45 (1988), pp. 97-121.

<sup>7</sup> I. ALDANONDO SALAVERRÍA, *El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 7 (1991), pp. 13-47.

<sup>8</sup> A. MOTILLA, *El reconocimiento estatal de las confesiones religiosas. El Registro de Entidades Religiosas*, en A. C. ÁLVAREZ CORTINA-M. RODRÍGUEZ BLANCO (COORDS.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)*... cit., pp. 145-175. Del mismo autor puede verse también *El Registro de Entidades Religiosas de la Ley de Libertad Religiosa*, en “Conciencia y Libertad”, 16 (2005), pp. 58-81.

<sup>9</sup> J. MANTECÓN SANCHO, *El Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y la inscripción de las denominadas entidades menores*, en “Revista General de Legislación y Jurisprudencia”, Tercera Época, año CXLIX, enero-marzo 2002, núm. 1, pp. 29-56.

<sup>10</sup> M<sup>a</sup>. E. OLMOS ORTEGA, *El Registro de Entidades Religiosas*... cit., p. 121.

tribunales, publicidad material, publicidad formal). La autora analiza el régimen del RER desde la perspectiva estrictamente registral<sup>11</sup>. Su consideración final muestra el enfoque que se ha seguido en el desarrollo de los temas tratados:

“Hemos tratado de sistematizar la problemática que plantean las entidades religiosas desde la perspectiva registral, sirviéndonos a tal efecto del esquema expositivo propio de este sector doctrinal. Somos muy conscientes de las dificultades existentes en la trasposición y, sobre todo, de las limitaciones de la misma. En cualquier caso, entendemos que tareas de esta naturaleza pueden ser de cierta utilidad para avanzar en la vertebración de nuestro sistema de derecho eclesiástico”<sup>12</sup>.

ALDANONDO SALAVERRÍA maneja, con solvencia y rigor, las nociones y conceptos acuñados por los especialistas en Derecho registral, aportando elementos de gran valor para el estudio del RER.

El trabajo de MOTILLA se inserta en una obra colectiva de comentarios al articulado de la LOLR. Tras una breve referencia a los antecedentes históricos, su análisis del artículo 5 LOLR aborda los siguientes temas: función y fines del RER en las coordenadas constitucionales; la regulación del RER en la LOLR y en el desarrollo reglamentario; efectos de la inscripción; requisitos para la inscripción de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas (la calificación formal o sustancial de los requisitos de inscripción, la exigencia de condiciones *extra-legem* para la inscripción, el título de la inscripción, denominación y otros elementos identificativos, régimen de funcionamiento, órganos representativos y representantes legales); en especial, el problema de la apreciación de los fines religiosos (concepto y ámbito de los fines religiosos, el control del orden público de los fines y actividades de las confesiones); la inscripción de las entidades menores: asociaciones y fundaciones (el requisito de los fines religiosos de las asociaciones y fundaciones y su calificación administrativa); modificación y cancelación de asientos. Cabe destacar la síntesis que hace el autor de la función y fines de este Registro especial:

“El juego de los principios constitucionales de neutralidad y abstención frente al hecho religioso y, a la vez, la obligación de los poderes públicos de adoptar acciones favorecedoras de la libertad de los individuos y de las comunidades (*ex* artículos 9.2 y 16 CE), dotan al RER de una especial función de instrumento para garantizar la libertad religiosa. Lo cual tiene una serie de consecuencias, que se proyectan en la actividad de la Administración encargada del mismo: 1.

<sup>11</sup> “Nos proponemos trazar una breve síntesis del régimen jurídico de este Registro, subrayando básicamente los problemas de índole estrictamente registral. A tal efecto, analizaremos en primer lugar el ámbito —subjetivo y objetivo— de la inscripción; más tarde examinaremos los presupuestos de la inscripción; y, finalmente, trataremos de sistematizar los efectos de la inscripción” (I. ALDANONDO SALAVERRÍA, *El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*... cit., p. 14). En la transcripción se han omitido las notas.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 47.

El reconocimiento estatal de los grupos religiosos a través del RER no puede ser utilizado como un mecanismo de control de las creencias, o condicionar tal acto a la valoración que hagan los poderes públicos de los dogmas, ritos o principios teológicos. 2. Igualmente, los requisitos legales y la apreciación de ellos debe respetar el libre desenvolvimiento social de los grupos y las plurales estructuras organizativas que, en ejercicio de la autonomía organizativa, las entidades religiosas se dan a sí mismas. 3. La inscripción en el RER otorga al grupo la personalidad jurídica como entidad religiosa, de la que inmediatamente se deriva la aplicación de un Derecho especial que facilita a la entidad el ejercicio de sus actividades religiosas. El objeto del reconocimiento a través del RER será, por tanto, captar los elementos necesarios en cuanto a las finalidades religiosas del grupo y organización propia, que puedan garantizar y justificar la aplicación a él del tratamiento específico contemplado en nuestro ordenamiento. 4. El estatus especial que otorga la inscripción en el RER potencia y facilita, como hemos dicho, el ejercicio por parte de la comunidad del derecho de libertad religiosa; de ahí que la inscripción constituya un derecho del grupo del cual depende el desarrollo de su libertad religiosa”<sup>13</sup>.

El artículo de MANTECÓN constituye un completísimo estudio de la inscripción en el RER de las llamadas entidades menores (institutos de vida consagrada, asociaciones y fundaciones). Los epígrafes del trabajo son: el RER; carácter de la inscripción; la calificación registral; datos requeridos para la inscripción (el documento de creación, fundación o establecimiento en España, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, representantes legales, fines religiosos); entidades inscribibles (entidades religiosas de la Iglesia católica —circunscripciones territoriales y Conferencia Episcopal, órdenes, congregaciones religiosas e institutos de vida consagrada, asociaciones, fundaciones canónicas, otras entidades—, entidades religiosas de las confesiones minoritarias —entidades orgánicas, intermedias y locales, entidades asociativas, otras entidades); anotación de lugares y ministros de culto; organización del Registro; funcionamiento; asientos (llevar a cabo, modificación y cancelación); publicidad. El autor aborda los principales temas que plantea la inscripción de entidades en el RER y demuestra, a lo largo de todo el artículo, ser un gran conocedor del funcionamiento del RER y de los problemas que plantea la regulación vigente. En las páginas iniciales se ofrece una síntesis completa de los caracteres fundamentales del RER, que juzgamos oportuno transcribir por su claridad:

“Tal como dispone la LOLR, se trata de un registro público (...), residenciado en el Ministerio de Justicia. Es decir, es un registro estatal único (no existen Registros de Entidades Religiosas autonómicos), al que puede tener acceso cualquier persona interesada, con efectos de publicidad material y formal.

---

<sup>13</sup> A. MOTILLA, *El reconocimiento estatal de las confesiones religiosas. El Registro de Entidades Religiosas...* cit., p. 149. En la transcripción se han omitido las notas.

Como en todos los registros especiales, rige el principio de tipicidad, por lo que sólo pueden tener acceso a él entidades de carácter religioso. Se trata de un registro de personas jurídicas, de carácter constitutivo de la personalidad jurídica civil, y con eficacia jurídica de su publicidad *erga omnes*, por lo que puede ser clasificado como un registro *jurídico*, o de seguridad jurídica (frente a los *administrativos*, que se crean únicamente para un mejor conocimiento y control de la Administración)<sup>14</sup>.

Junto a estos cuatro trabajos que de forma específica abordan la totalidad del régimen jurídico del RER, existen, tal como indicamos más atrás, varias publicaciones que, al hilo del estudio de la personalidad jurídica de las confesiones y entidades religiosas, analizan el objeto y los fines de este Registro público. Aunque no nos vamos a ocupar de reseñar estas obras, merece una mención expresa *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, de CAMARASA CARRILLO<sup>15</sup>. El autor dedica el capítulo II a *La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas: entidades legitimadas* (pp. 29-89). En el capítulo se hace un manejo bastante exhaustivo de la jurisprudencia relativa a la inscripción de confesiones religiosas en el RER y se expone con detalle el régimen jurídico de la inscripción, con particular atención a las garantías procedimentales exigidas por la normativa administrativa.

### 3. LOS ESTUDIOS SOBRE LA PRAXIS ADMINISTRATIVA RELATIVA A LA INSCRIPCIÓN DE CONFESIONES Y ENTIDADES RELIGIOSAS

La potestad para resolver las solicitudes de inscripción en el RER corresponde al Ministerio de Justicia, aunque en la actualidad se encuentra delegada en el Director General de Asuntos Religiosos<sup>16</sup>. La inscripción no se practica de oficio, sino que ha de solicitarla la entidad por escrito<sup>17</sup>. De acuerdo con los artículos 5.2 LOLR y 3 del Real Decreto 142/1981, la solicitud ha de ir acompañada de los siguientes documentos y datos<sup>18</sup>: testimonio literal del documento de creación debidamente autenticado o docu-

<sup>14</sup> J. MANTECÓN SANCHO, *El Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y la inscripción de las denominadas entidades menores...* cit., p. 30 (en la transcripción se han omitido las notas).

<sup>15</sup> J. CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España...* cit.

<sup>16</sup> Cfr. el artículo 4 del Real Decreto 142/1981 y el punto octavo de la Orden JUS/345/2005, de 7 de febrero, por la que se delegan competencias del Ministro y se aprueban las delegaciones de competencias de otros órganos del Ministerio de Justicia. Sobre el procedimiento de inscripción debe estarse a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior.

<sup>17</sup> Sobre el principio de rogación vid. I. ALDANONDO SALAVERRÍA, *El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*... cit., pp. 29-30.

<sup>18</sup> En el caso de las fundaciones religiosas de la Iglesia católica es el artículo 1 del Real Decreto 589/1984 el precepto que recoge la documentación que deben presentar para su inscripción en el RER.



mento notarial de fundación o establecimiento en España; denominación de la entidad; domicilio; fines religiosos con respeto a los límites establecidos en el artículo 3 LOLR<sup>19</sup>; régimen de funcionamiento y organismos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación; y, potestativamente, la relación nominal de las personas que ostentan la representación legal de la entidad<sup>20</sup>. Las entidades asociativas religiosas constituidas como tales según las normas de las propias confesiones religiosas –y lo propio cabe decir para las fundaciones católicas– deben acreditar que cumplen el requisito de tener *finés religiosos* mediante una certificación del órgano superior en España de la respectiva confesión<sup>21</sup>.

Las potestades que ostenta la Administración en los expedientes de inscripción son unas potestades regladas; en consecuencia, se debe limitar a comprobar, a partir de la documentación presentada, si concurren las circunstancias exigidas para proceder a la inscripción. Así se desprende del contenido del artículo 4 del Real Decreto 142/1981: “1. Examinada la petición de inscripción, el Ministro de Justicia acordará lo procedente, previo informe cuando lo solicite de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Al propio tiempo que se notifica a los interesados dicha resolución, si ésta es positiva, se les comunicará los datos de identificación de la inscripción practicada. 2. La inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3”<sup>22</sup>. El carácter reglado de las potestades de la Administración, situado en el contexto constitucional aplicable al RER, implica, asimismo, la imposibilidad

<sup>19</sup> El artículo 3.2.c) del Real Decreto 142/1981 remite al artículo 2 LOLR, pero se trata sin duda de un error.

<sup>20</sup> Cfr. el artículo 5.2 LOLR y el artículo 3 del Real Decreto 142/1981, de 9 de enero.

<sup>21</sup> En el caso de las asociaciones y fundaciones de la Iglesia católica debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Resolución de 11 de marzo de 1982, de la Dirección General de Asuntos Religiosos, sobre inscripción de entidades de la Iglesia católica en el Registro de Entidades Religiosas, el Acuerdo de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española, sobre procedimiento para la inscripción de asociaciones y fundaciones en el Registro de Entidades Religiosas, CIII reunión, 11-13 de julio de 1984, y la Instrucción de 5 de febrero de 1999 sobre la inscripción de asociaciones y fundaciones de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, dada por la Conferencia Episcopal Española de conformidad con el Ministerio de Justicia. Sobre estas disposiciones vid. M<sup>a</sup>. E. OLMOS ORTEGA, *La instrucción de la Conferencia Episcopal Española sobre la inscripción de asociaciones y fundaciones de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas. Texto y comentario*, en “Revista Española de Derecho Canónico”, 57 (2000), pp. 213-226.

<sup>22</sup> La naturaleza reglada de las potestades administrativas no convierte la inscripción en un procedimiento automático. La Administración debe, por exigencia del principio de legalidad, calificar los documentos presentados. Como explica ALDANONDO SALAVERRÍA con precisión, ello no significa que la Administración tenga que comprobar la correspondencia con la realidad de lo que se ha consignado en la documentación, ni que deba limitarse a un mero control formal de la existencia de título inscribible (vid. I. ALDANONDO SALAVERRÍA, *El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*... cit., pp. 32-37). La Administración, sobre la base de la documentación presentada, deberá constatar o verificar la concurrencia de los requisitos legales y, particularmente, si está ante una entidad de las propias del Registro; vid. J. LEGUINA VILLA, *Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: Control administrativo y concepto de notorio arraigo*, en “Revista Española de Derecho Administrativo”, 44 (1984), p. 686.

de que las autoridades administrativas realicen un control material sobre la licitud o legitimidad de las doctrinas o creencias de la entidad que solicita ser inscrita en el RER.

Pese a que esta concepción del RER es compartida por una parte importante de la doctrina, la Administración ha venido exigiendo unos requisitos *extra legem*, no contemplados en la LOLR ni el Real Decreto 142/1981, para admitir las solicitudes de inscripción. Se han requerido requisitos tales como la existencia de un número determinado de fieles, un arraigo en la sociedad o una mínima estructura organizativa. Asimismo, en determinadas resoluciones se ha llevado a cabo un control material de los fines de la entidad, denegándose el acceso al Registro por supuestas contravenciones del orden público. Esta praxis administrativa, que dio lugar a varias sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo<sup>23</sup>, ha quedado totalmente deslegitimada a raíz de la sentencia 46/2001, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional. En este punto concreto, las palabras del tribunal son concluyentes:

“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 L.O.L.R., 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 C.E. (...) la Administración responsable de dicho instrumento no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse como reglada, 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 3», tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos” (FJ 8).

Dicha doctrina se complementa con las pautas sobre la aplicación del orden público que recoge la propia sentencia:

“es necesario subrayar, desde la perspectiva constitucional que nos es propia, que cuando el art. 16.1 C.E. garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto «sin más limitación, en sus manifestaciones, que el orden público protegido por la ley», está significando con su sola redacción, no sólo la trascenden-

<sup>23</sup> Sobre el tema remitimos a la síntesis ofrecida en A. MOTILLA, *El reconocimiento estatal de las confesiones religiosas. El Registro de Entidades Religiosas...* cit., pp. 154-168.

cia de aquellos derechos de libertad como pieza fundamental de todo orden de convivencia democrática (art. 1.1 C.E.), sino también el carácter excepcional del orden público como único límite al ejercicio de los mismos, lo que, jurídicamente, se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias (...) en cuanto «único límite» al ejercicio del derecho, 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. Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para «la seguridad, la salud y la moralidad pública», 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” (FJ 10)<sup>24</sup>.

La praxis administrativa anterior a este pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha sido ampliamente estudiada por la doctrina, que ha publicado numerosos trabajos sobre el alcance de las potestades de la Administración en los procedimientos de inscripción de confesiones y entidades religiosas en el RER. Estudios que no se han limitado a exponer en abstracto el alcance de las potestades de la Administración en este ámbito, sino que también han abordado los problemas planteados en la práctica por los requisitos exigidos para la inscripción, con particular atención a la acreditación de contar con «fines religiosos». Esta última expresión constitu-

<sup>24</sup> Para ofrecer una visión completa de la doctrina constitucional deben añadirse las siguientes consideraciones formuladas por el Tribunal Constitucional a continuación del párrafo transcrito: “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 (SSTC 120/1990, de 27 de junio, 137/1998, de 29 de junio, y 141/2000, de 29 de mayo; STEDH casos Kokkinakis, Hoffman y C.R. c. Suiza). Al margen de este supuesto excepcional, en el que necesariamente han de concurrir las indicadas cautelas, sólo mediante Sentencia firme, y por referencia a las prácticas o actividades del grupo, podrá estimarse acreditada la existencia de conductas contrarias al orden público que faculden para limitar lícitamente el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, en el sentido de denegarles el acceso al Registro o, en su caso, proceder a la cancelación de la inscripción ya existente (art. 5.3 L.O.L.R.)” (FJ 10).

ye un concepto jurídico indeterminado cuya concreción ha sido y es altamente problemática. Entre los autores que han estudiado estas cuestiones se encuentran: CAMARASA CARRILLO<sup>25</sup>, CAPSETA CASTELLÀ<sup>26</sup>, CASTRO JOVER<sup>27</sup>, CATALÁ RUBIO<sup>28</sup>, CIÁURRIZ<sup>29</sup>, CONTRERAS MAZARIO<sup>30</sup>, GARCÍA-HERVÁS y GARCIMARTÍN MONTERO<sup>31</sup>, JORDÁN VILLACAMPA<sup>32</sup>, LÓPEZ ALARCÓN<sup>33</sup>, LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ<sup>34</sup>, MANTECÓN SANCHO<sup>35</sup>,

<sup>25</sup> J. CAMARASA CARRILLO, *La inscripción de entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control*, en "Boletín de Información del Ministerio de Justicia", 1652 (1992), pp. 63-79.

<sup>26</sup> J. CAPSETA CASTELLÀ, *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo*, en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Granada, 13-16 de mayo de 1997*, Comares, Granada, 1998, pp. 403-407.

<sup>27</sup> A. CASTRO JOVER, *Apuntes críticos acerca de la denegación de inscripción por carecer de la finalidad religiosa legalmente establecida*, en AA.VV., *Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls*, volumen I, Universidad de Alicante, Murcia, 2000, pp. 87-99.

<sup>28</sup> S. CATALÁ RUBIO, *El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas*, Alderabán. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004. El autor ha tratado estos temas en otros trabajos sobre aspectos más concretos: *La inscripción de las Comunidades musulmanas en el Registro de Entidades Religiosas*, en J. M<sup>a</sup>. MARTÍ SÁNCHEZ-S. CATALÁ RUBIO (Coordinadores), *El Islam en España. Historia, pensamiento, religión y Derecho*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, pp. 125-134; y *Algunos problemas que plantea el actual sistema de inscripción de las entidades religiosas*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", 18 (2002), pp. 495-508.

<sup>29</sup> M<sup>a</sup>. J. CIÁURRIZ, *Tratamiento jurisprudencial de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas*, en AA.VV., *Das Konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht*, EOS Verlag Erzabtei, St. Ottilien, 1989, pp. 821-825.

<sup>30</sup> J. M<sup>a</sup>. CONTRERAS MAZARIO, *La personalidad jurídico-civil de las asociaciones religiosas católicas de fieles. El sistema registral español*, en AA.VV., *Das Konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht...* cit., pp. 949-959.

<sup>31</sup> D. GARCÍA-HERVAS-C. GARCIMARTÍN MONTERO, *La interpretación del concepto «fines religiosos» en la práctica administrativa y judicial española*, en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional...* cit., pp. 497-508.

<sup>32</sup> M<sup>a</sup>. L. JORDÁN VILLACAMPA, *La inscripción de los grupos religiosos en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia: concepto de confesión religiosa a efectos registrales*, en "Laicidad y Libertades: Escritos Jurídicos", 0 (2000), pp. 175-200.

<sup>33</sup> M. LÓPEZ ALARCÓN, *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", 14 (1998), pp. 433-462.

<sup>34</sup> A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *La protección de la libertad religiosa a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Examen de la actividad registral de control y la jurisprudencia*, en A. DE LA HERA-A. MOTILLA-R. PALOMINO (Coordinado por), *El ejercicio de la libertad religiosa en España. Cuestiones disputadas*, Ministerio de Justicia. Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid, 2003, pp. 93-175. También *La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos*, en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional...* cit., pp. 595-600.

<sup>35</sup> J. MANTECÓN SANCHO, *Praxis administrativa y jurisprudencia en torno a la inscripción de las confesiones y entidades confesionales en el Registro de Entidades Religiosas*, en J. J. GONZÁLEZ RIVAS (director), *Pluralismo religioso y Estado de Derecho*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, pp. 291-331.

<sup>36</sup> A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

MOTILLA<sup>36</sup>, MURILLO MUÑOZ<sup>37</sup>, ROCA<sup>38</sup>, SECO CARO<sup>39</sup>, SEGLERS GÓMEZ QUINTERO<sup>40</sup>, SOUTO GALVÁN<sup>41</sup>, y ZABALA FERNÁNDEZ DE HEREDIA<sup>42</sup>.

De todos estos trabajos, de muy diversa entidad, nos parece oportuno destacar dos, por los datos y conclusiones que aportan: *Aproximación al concepto de fines religiosos*, de ROCA, y *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, de MOTILLA.

ROCA hace un estudio de las resoluciones dictadas por la Dirección General de Asuntos Religiosos en los expedientes de inscripción con la finalidad de ver cuál es el concepto contenido en la expresión *fines religiosos*:

“nos proponemos aplicar la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados con la pretensión de calificar y explicar, con la mayor claridad y certeza posibles, la aparentemente concreta expresión «fines religiosos» (...) el concepto «fines religiosos» tiene encomendada una función jurídica concreta en nuestro ordenamiento al integrarse como requisito, del que depende la adquisición de personalidad jurídica de diverso tipo de entes y, en consecuencia, está necesitado de determinación por los operadores jurídicos”<sup>43</sup>.

La autora llega a la conclusión de que la Administración maneja un concepto excesivamente restringido de «fines religiosos», al identificarlos con «fin de culto». Al mismo tiempo, advierte una confusión entre fines y medios, pues la Dirección General de Asuntos Religiosos considera que un fin no es religioso si los medios empleados para su consecución no lo son. Ambos aspectos le parecen criticables:

“Las decisiones de la DGAR y OC siguen un criterio estricto en extremo para la interpretación del término «fines religiosos», llegando a identificarse, prácticamente, con el fin de culto. Tal interpretación supone una reducción de lo

<sup>37</sup> M. MURILLO MUÑOZ, *La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas*, en “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos” 0 (2000), pp. 201-228.

<sup>38</sup> M<sup>a</sup>. J. ROCA, *Aproximación al concepto de fines religiosos*, en “Revista de Administración Pública”, 132 (1993), pp. 445-467; y *La interpretación del concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 14 (1998), pp. 463-497.

<sup>39</sup> C. SECO CARO, *La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de las denominadas «Iglesia cristiana palmiriana de los carmelitas de la Santa Faz» y «Orden religiosa de los carmelitas de la Santa Faz en compañía de Jesús y María»*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 4 (1988), pp. 581-585.

<sup>40</sup> À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *La inscripción registral de las confesiones religiosas: análisis de los requisitos legales*, en “Revista de Administración Pública”, 163 (2004), pp. 311-348.

<sup>41</sup> B. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid, 2000.

<sup>42</sup> L. M<sup>a</sup>. ZABALA FERNÁNDEZ DE HEREDIA, *Criterios para la inscripción de las asociaciones religiosas en el Registro de Entidades Religiosas*, en J. GOTI ORDEÑANA (edited by), *Aspectos socio-jurídicos de las sectas desde una perspectiva comparada*, Oñati International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 1991, pp. 227-234.

<sup>43</sup> M<sup>a</sup>. J. ROCA, *Aproximación al concepto de fines religiosos...* cit. pp. 445-446.

que en el uso común del lenguaje significa el término «religioso». La religión —como declara la propia DGAR y OC para la delimitación del concepto «Confesión»— designa tanto aspectos rituales como morales y doctrinales. En contraste con la reducción de lo religioso a lo cultural, parece producirse una ampliación —o quizá más propiamente una confusión— de los fines con los medios: La DGAR y OC considera que si los medios empleados para la consecución de un fin religioso no son religiosos, el fin tampoco podrá serlo. Ciertamente, ha de producirse, de modo necesario, una adecuación de los medios empleados para la consecución del fin propuesto. Pero esa adecuación ha de medirse por la aptitud de los medios para conseguir el fin; y no por la identificación del medio con el fin mismo”<sup>44</sup>.

MOTILLA, como se desprende del título de su trabajo (*El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*), centra su estudio en la praxis administrativa y la doctrina jurisprudencial relativas a la inscripción de confesiones en el RER. Tras el análisis de las resoluciones administrativas y de las sentencias, propone una definición legal de «confesión religiosa»:

“Sintetizando los caracteres que en el presente momento se exigen a los grupos para acceder al RER, puede proponerse una noción legal de confesión religiosa, esto es, la perfilada en el ordenamiento vigente con el efecto jurídico de constituir la condición «sine qua non» de un eventual trato específico, en los siguientes términos: son las asociaciones identificadas por una denominación veraz y suficiente para distinguirlas de cualquier otra y la acreditación de un domicilio social; que posean fines religiosos preponderantes, manifestados en la existencia de un cuerpo sistemático e individualizado de dogmas que conforman su doctrina, en la que es esencial su creencia en un Ser superior con el que se relacionan por medio del culto público —siempre que ni esas creencias ni sus actividades sean contrarias al orden público y acepten íntegramente los valores de la Constitución—; y tengan la suficiente estabilidad y permanencia reflejada en un sustrato sociológico mínimo por el número de fieles que la componen, el período de implantación en España y su carácter institucionalizado a tenor de la presencia de una organización interna en la que, en todo caso, se plasmará la distinción entre una clase sacerdotal o jerárquica y el resto de los fieles. La propuesta de definición, como se ha podido comprobar inducida del conjunto de los requisitos legales y la interpretación que realiza la DGAR en la aplicación real de estos en el momento de la anotación registral de las entidades religiosas, conforma un concepto de confesión vigente en nuestro Derecho

<sup>44</sup> Ibidem, pp. 466-467. En un sentido similar puede verse, entre otros, J. M<sup>o</sup>. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Fines y actividades de las entidades de las confesiones religiosas. Reflexiones a propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional*, en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional...* cit., pp. 857-863.

sumamente complejo y, tal y como argumentaremos, no estrictamente ajustado a los presupuestos constitucionales en la delimitación de esta categoría<sup>45</sup>.

El autor se muestra muy crítico con la praxis administrativa y con la jurisprudencia, a las que achaca el haberse desmarcado de los valores y principios constitucionales. No sólo por exigir requisitos *extra legem* para la inscripción en el RER, sino también por realizar un control material de la licitud de los grupos y entidades que solicitan el acceso al Registro<sup>46</sup>. Sus palabras finales son:

“Es de esperar que un cambio en la orientación correctora y unificadora de nuestra jurisprudencia vuelva a situar la institución del RER —y con ello los requisitos exigidos a los grupos para acceder a la categoría jurídica de confesión como sujeto colectivo susceptible de cooperar con los poderes públicos— en las coordenadas axiológicas de nuestra Constitución y vertebrén el proceso de reconocimiento de las confesiones como asociaciones especiales en la disci-

---

<sup>45</sup> A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial...* cit. pp. 168-169.

<sup>46</sup> El autor ha analizado críticamente el control material de la licitud de los grupos religiosos realizado por la Administración, además de en la monografía que se viene citando, en el siguiente trabajo: *Control administrativo de la licitud de las entidades religiosas: la aplicación del orden público en la inscripción en el Registro*, en “Revista de Administración Pública”, 149 (1999), pp. 63-104.

La postura de MOTILLA puede considerarse mayoritaria dentro del panorama doctrinal, pues es compartida por un número elevado de autores. Entre las posturas en contra cabe destacar a M. LÓPEZ ALARCÓN, cuyo planteamiento aparece sintetizado en las siguientes palabras: “Basta, pues, la demostración del riesgo fundado de ilicitud penal en España de la entidad que pretende la inscripción para que ésta deba ser calificada negativamente. En el fondo de la cuestión late el hecho de que los tribunales se han percatado de la peligrosidad que acarrearía el acceso al RER de entidades asociativas sectarias con fines y medios gravemente dañosos para las personas, para las familias y para la sociedad. De ahí que sea plausible el refuerzo por la jurisprudencia de la competencia de la Administración a la hora de calificar la inscripción de entidades asociativas. El Tribunal Supremo ha venido a confirmar y robustecer la práctica registral seguida por la Dirección General de Asuntos Religiosos que en numerosas resoluciones ha venido sosteniendo el amplio contenido de la función calificadora en su aspecto material, controlando la perfecta correspondencia entre la realidad y la declaración de voluntad de los fundadores” (M. LÓPEZ ALARCÓN, *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas...* cit., p. 456; en la transcripción se han omitido las notas).

También se aparta del sentir mayoritario y considera ajustada a Derecho la actuación de la Dirección General de Asuntos Religiosos M<sup>o</sup>. L. JORDÁN VILLACAMPA: “no nos parece que la actuación de la DGAR haya sido desproporcionada si se tiene en cuenta la enorme responsabilidad que conlleva otorgar un estatus constitutivo de personalidad jurídica de lo religioso. Un grupo considerado como religioso por la Administración debe insertarse en la sociedad con unas garantías mínimas de credibilidad porque los efectos derivados para este grupo van, desde los jurídicos económicos, que suponen una carga para toda la sociedad hasta la suscripción de acuerdos de cooperación con el Estado, si se cumplen los requisitos para ello” (M<sup>o</sup>. L. JORDÁN VILLACAMPA, *La inscripción de los grupos religiosos en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia: concepto de confesión religiosa a efectos registrales...* cit., p. 189).

plina general de las asociaciones de Derecho común, como manifestaciones que son del derecho de asociación en el ámbito religioso<sup>47</sup>.

Este deseo de MOTILLA fue acogido en parte por el Tribunal Constitucional en la sentencia 46/2001, de 15 de febrero. Por un lado, el Tribunal Constitucional dejó claro, tal como vimos más atrás, que las potestades de la Administración a la hora de conceder o denegar las solicitudes de inscripción en el RER son unas potestades regladas (FJ 8 de la sentencia). Asimismo, descartó la posibilidad de realizar un control material sobre la licitud de las entidades que solicitan la inscripción, sin perjuicio de la posible utilización preventiva del límite del orden público cuando concurren una serie de circunstancias (FJ 10). Pero, por otro lado, afirmó con rotundidad que la dimensión colectiva de la libertad religiosa no es una mera manifestación o modalidad especial del derecho común de asociación:

“la propia formulación constitucional de este derecho [la libertad religiosa] permite afirmar que las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la Constitución. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo, pues ha de tenerse en cuenta que la Constitución garantiza la libertad religiosa «sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»” (FJ 5).

#### 4. LOS COMENTARIOS A LA SENTENCIA 46/2001, DE 15 DE FEBRERO, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como hemos indicado, en la sentencia 46/2001 el Tribunal Constitucional se pronuncia por primera vez sobre las potestades de la Administración en los procedimientos de inscripción de confesiones o entidades religiosas en el RER, sobre los efectos jurídicos que produce la inscripción en dicho Registro o, en otras palabras, sobre la significación jurídica del sistema de Registro especial diseñado por la LOLR.

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Iglesia de Unificación contra la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992<sup>48</sup>, que denegó la solicitud de inscripción en el RER formulada por dicha entidad, y contra las sentencias de 30 de septiembre de 1993 de la Audiencia

<sup>47</sup> A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial...* cit. p. 179.

<sup>48</sup> La resolución puede verse en I. MARTÍN SÁNCHEZ (coordinador), *Manual de prácticas de Derecho eclesástico (Jurisprudencia española)*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 304-308; y A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial...* cit., pp. 348-356.



Nacional<sup>49</sup> y de 14 de junio de 1996 del Tribunal Supremo<sup>50</sup>, que confirmaron la citada resolución administrativa. La petición de amparo se fundamentaba en la vulneración del derecho de libertad religiosa (artículo 16 CE), del derecho de asociación (artículo 22 CE) y de la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE). A juicio del Tribunal Constitucional, el derecho de asociación y la presunción de inocencia no habían sido conculcados, pero sí la libertad religiosa. En consecuencia, el fallo declara la nulidad de la resolución y sentencias citadas, y la procedencia de la inscripción de la Iglesia de Unificación en el RER<sup>51</sup>.

El fallo del Tribunal Constitucional tuvo un importante eco en la doctrina. Entre los autores que han realizado comentarios a la sentencia se encuentran: CAMARERO SUÁREZ<sup>52</sup>, LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ<sup>53</sup>, POLO SABAU<sup>54</sup>, PULIDO QUECEDO<sup>55</sup>, RELAÑO PASTOR<sup>56</sup>, RODRÍGUEZ BLANCO<sup>57</sup>, y VEGA GUTIÉRREZ<sup>58</sup>.

<sup>49</sup> Un comentario de la sentencia con amplias citas literales de sus Fundamentos Jurídicos puede verse en J. CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España...* cit., pp. 53-60.

<sup>50</sup> RJ 5082. La sentencia cuenta con un voto particular formulado por el Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas en el que se defiende el derecho de la citada entidad a ser inscrita en el RER.

<sup>51</sup> Existe un voto particular contrario a la pretensión de amparo formulado por el Magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, al que prestan su adhesión los Magistrados Rafael de Mendizábal Allende, Fernando Garrido Falla y Guillermo Jiménez Sánchez.

<sup>52</sup> V. CAMARERO SUÁREZ, *El reconocimiento colectivo del derecho de libertad religiosa en la STC 46/2001, de 15 de febrero*, en "La Ley", núm. 5631, 11 de octubre de 2002, pp. 1-4. El comentario puede verse también, con una introducción más amplia, en *Jurisprudencia constitucional sobre inscripción de confesiones religiosas*, en "Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana", (2002), pp. 95-109.

<sup>53</sup> A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *Criterios de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas según la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001*, en "Derecho y Opinión", 9 (2001), pp. 323-330.

<sup>54</sup> J. R. POLO SABAU, *Confesiones religiosas y libertad de asociación (A propósito de la STC 46/2001 de 15 de febrero)*, en G. M. MORÁN GARCÍA, *Cuestiones actuales de Derecho comparado*, Universidade Da Coruña. Servicio de Publicacións, Santiago de Compostela, 2003, pp. 119-138 y, con ligeras modificaciones, en *¿Derecho Eclesiástico del Estado o libertades públicas? Notas para una interpretación sistemática del artículo 16 de la Constitución*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 2002, pp. 240-260.

<sup>55</sup> M. PULIDO QUECEDO, *Libertad religiosa y de culto (vertiente colectiva) e inscripción de la Iglesia de la Unificación en el Registro de Entidades Religiosas: ¿superación o complejidad de una aporía?*, en "Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional", 3 (2001), pp. 1843-1846.

<sup>56</sup> E. RELAÑO PASTOR, *Las minorías religiosas: en busca de espacios de libertad (STC 46/2001 de 15 de febrero)*, en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada", 5 (2002), pp. 349-366.

<sup>57</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)*, en "Revista Española de Derecho Constitucional", 68 (2003), pp. 337-354.

<sup>58</sup> A. M<sup>a</sup>. VEGA GUTIÉRREZ, *El Registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 5 de febrero)*, en "Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional", 19 (2001), pp. 25-72.

También hace un comentario a la sentencia S. CARRETERO SÁNCHEZ, *Libertad religiosa: El*

De todos los comentarios, el más descriptivo es el realizado por CAMARERO SUÁREZ. La autora se limita, a partir del contexto constitucional en el que se inserta el RER, a exponer de forma precisa la función que el Tribunal Constitucional asigna a este Registro especial y la concepción de la cláusula de orden público defendida en la sentencia. Sus conclusiones son:

“Podemos decir, en primer lugar, que esta visión restrictiva del orden público mantenida por la doctrina del Constitucional y que resulta consustancial para un pacífico ejercicio de los derechos fundamentales, se encuentra en sintonía con la línea doctrinal y jurisprudencial en el ámbito comparado que manifiesta una crítica a la utilización abusiva del criterio de protección del orden público. En segundo lugar, entendemos que la interpretación del bloque constitucional que realiza el Alto Tribunal puede ser decisiva para impulsar la modificación de aspectos puntuales de la Ley [Orgánica de Libertad Religiosa] con una tendencia a facilitar la inscripción de los grupos religiosos. Reforma legislativa que concrete la actual indeterminación del concepto de entidad religiosa lo suficientemente precisa para eliminar la posibilidad de que el Estado proteja actividades fraudulentas y al mismo tiempo facilite con la máxima agilidad posible el ejercicio colectivo del derecho a la libertad religiosa en consonancia con la progresiva flexibilización de los ordenamientos europeos en su adaptación a la sociedad multicultural”<sup>59</sup>.

El comentario de PULIDO QUECEDO —el más breve de todos— es particularmente crítico con la postura de fondo defendida por el Tribunal Constitucional. Acusa al Tribunal de *inhibirse* ante lo religioso y le achaca una concepción excesivamente *liberal* del derecho de libertad religiosa, sólo defendible, en su opinión, con argumentos teóricos que no tienen en cuenta los efectos ni la eficacia social del fallo<sup>60</sup>.

Los comentarios de RODRÍGUEZ BLANCO y VEGA GUTIÉRREZ —mucho más elaborado y documentado este último— critican la concepción del RER defendida por el

---

*Registro de las entidades solicitantes. La ideología como criterio diferenciador de los Magistrados. Comentario a la STC 46/2001, de 15 de febrero*, en “Actualidad Administrativa”, 42 (2002), pp. 1199-1212; con título y contenido prácticamente idénticos: *Comentario a la STC 46/2001, de 15 de octubre. Libertad religiosa. El Registro de las entidades solicitantes. La ideología como criterio diferenciador de los Magistrados*, en “Anuario de Derechos Humanos”, 3 (2002), pp. 43-64. No obstante, este autor no se centra estrictamente en la problemática que plantea la inscripción de los grupos religiosos en el RER, por lo que no glosaremos su trabajo.

<sup>59</sup> V. CAMARERO SUÁREZ, *El reconocimiento colectivo del derecho de libertad religiosa en la STC 46/2001, de 15 de febrero...* cit., p. 3.

<sup>60</sup> M. PULIDO QUECEDO, *Libertad religiosa y de culto (vertiente colectiva) e inscripción de la Iglesia de la Unificación en el Registro de Entidades Religiosas: ¿superación o complejidad de una aporía?...* cit., pp. 1843-1846. Aunque el comentario de este autor es muy escueto, parece entreverse una postura similar a la defendida por CAMARASA CARRILLO, que sostiene que las autoridades responsables del RER desempeñan una actividad administrativa de limitación o de policía (vid. J. CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España...* cit., pp. 19-20).

Tribunal Constitucional. Ambos autores consideran que la argumentación del tribunal conduce a configurar el acceso al RER como un requisito indispensable para el pleno reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa. Postura que aparece sintetizada en las siguientes consideraciones del tribunal:

“la inscripción en dicho Registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religiosas, orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa, en tanto que instrumento ordenado a «remover los obstáculos», y a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos» *ex art. 9.2 C.E.*” (FJ 9).

Ambos autores critican este planteamiento del fallo del Tribunal Constitucional, pues, a su juicio, el artículo 16.1 CE reconoce el derecho de libertad religiosa a los individuos y a las comunidades sin subordinar su ejercicio y pleno reconocimiento a la inscripción en el RER. Así lo corrobora el artículo 2.2 LOLR, que enumera una serie de derechos propios de las confesiones religiosas —establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, designar y formar a sus ministros, divulgar y propagar su propio credo, y mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero—, que no se hacen depender del acceso de la confesión al Registro. Tanto RODRÍGUEZ BLANCO como VEGA GUTIÉRREZ consideran que los poderes públicos han de garantizar el pleno reconocimiento del derecho de libertad religiosa de todos los grupos —estén o no inscritos en el RER— y, al mismo tiempo, han de remover los obstáculos que impidan o dificulten esa plenitud (*ex artículo 9.2 CE*). En palabras de VEGA GUTIÉRREZ,

“la doctrina legal que sienta el TC en esta sentencia corre el riesgo de conferir al RER y a la inscripción registral una potencialidad mucho mayor que la deducible constitucionalmente, en contra de la tesis mantenida por el Abogado del Estado y por un sector doctrinal. Para estos últimos el RER está concebido, sobre todo, como un instrumento de ordenación al servicio del mandato de cooperación con las confesiones, que el artículo 16.3 CE exige a los poderes públicos, atendiendo siempre a las creencias religiosas de la sociedad española. Lo que implícitamente conlleva que los poderes públicos, sin prejuzgar la religiosidad de los fines de los grupos, puedan establecer distinciones en el tratamiento jurídico, sometiendo a unos grupos religiosos al Derecho común de libertad religiosa, otros al Derecho especial que corresponde a las confesiones inscritas y, por último, algunos pueden beneficiarse del régimen especialmente favorable previsto en los acuerdos. De tal modo que la tutela especial que otorga la inscripción se extiende sólo a los aspectos positivos de la cooperación estatal con las confesiones, pero no a la protección de las libertades en sí. Es decir, la función promocional del derecho de libertad religiosa colectivo, exigido por los artículos 9.2 y 16.3 CE, no está reservada sólo a las confesiones inscritas, sino a todo grupo religioso, con independencia de su inscripción. Es

más, el constituyente no ha querido explicitar los medios o modos de cooperación; por lo que el TC, al hacer depender el disfrute real y efectivo de la libertad religiosa colectiva de la inscripción en el RER, logra el efecto opuesto: recortar sus posibilidades de libre ejercicio”<sup>61</sup>.

El comentario de POLO SABAU incide, básicamente, en dos cuestiones. En primer lugar, en la crítica al Tribunal Constitucional por no situar la inscripción de las confesiones religiosas en el RER en la órbita del artículo 22 CE:

“No acaba de entenderse el proceso por el que el Tribunal, partiendo de la proclamación del orden público constitucional como límite exclusivo de la libertad religiosa —un orden público que, no se olvide, es también el límite de la libertad de asociación—, termina en cierta forma por proponer la quiebra de la relación de fundamento que, al menos hasta la fecha, a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, podía apreciarse entre los arts. 16 y 22 de la *lex normarum*”<sup>62</sup>.

En segundo lugar, el autor destaca el criterio del Tribunal Constitucional de considerar contraria a la Constitución la fiscalización administrativa de la legalidad de las entidades que solicitan la inscripción en el RER, aunque muestra claras reservas hacia el razonamiento seguido por el Tribunal para alcanzar esa conclusión:

“El planteamiento de la cuestión (...) aparece de entrada viciado en su origen al haberse excluido del análisis constitucional toda implicación en el caso de la garantía común de la libertad de asociación y, consecuentemente, como derivación del contenido del art. 22.2 de la Constitución, del derecho a la presunción de inocencia en la determinación de la ilegalidad de los fines o medios de la asociación. La adopción de esta perspectiva de enjuiciamiento, además, en el contexto de la limitada facultad de verificación que el art. 22 confiere al encargado del Registro, circunscrita desde el punto de vista de su objeto a la constatación puramente formal y externa de los estatutos presentados por la entidad solicitante, hubiera posiblemente hecho innecesario el entrar a valorar la concreta aplicación administrativa del límite del orden público sobre la base de indicios circunstanciales ajenos a la estricta documentación presentada”<sup>63</sup>.

El comentario de LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ se centra en los dos temas principales abordados en la sentencia del Tribunal Constitucional: el control del Registro sobre los fines

<sup>61</sup> A. M<sup>a</sup>. VEGA GUTIÉRREZ, *El Registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva...* cit. En la transcripción se han omitido las notas. No podemos indicar la página exacta de la cita debido a que hemos manejado una versión electrónica del artículo sin paginar. En sentido similar vid. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas...* cit., cuyo argumentación se desarrolla en las pp. 343-354.

<sup>62</sup> J. R. POLO SABAU, *Confesiones religiosas y libertad de asociación...* cit., p. 126.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 132. En la transcripción se han omitido las notas.

religiosos y el control del Registro sobre el orden público. A su juicio, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, pese a otorgar el recurso de amparo a la Iglesia de Unificación, respalda la práctica seguida por la Dirección General de Asuntos Religiosos:

“Considero que desde el ámbito jurisdiccional se ha respaldado la práctica desarrollada por el Registro de Entidades Religiosas, en todas las sedes donde se ha llevado a discusión, desde la Audiencia Nacional al Tribunal Constitucional. Si determinadas resoluciones judiciales no han dado la razón a la Dirección General de Asuntos Religiosos, se trata de fallos que, por lo general, no contradicen los fundamentos de la referida práctica, sino que han contribuido poco a poco a justificarla. Aun así, también se advierte que algunas sentencias parecen recordar la necesidad de que se dé respuesta legislativa a las carencias que existen con relación al concepto de qué sea lo religioso, que es de difícil apreciación, pero que al ser abordado desde instancias administrativas o judiciales, y no legislativas, arrastra una carga de polémica que no contribuye a su eficacia. Por lo que respecta al orden público, el Tribunal Constitucional ha avalado que se pueda controlar de forma previa a la inscripción por parte de la Administración. La excepcionalidad que se recomienda en el ejercicio de esta medida, no ha sido precisada en su detalle”<sup>64</sup>.

Esta opinión, en la que se trasluce que la sentencia del Tribunal Constitucional no ha supuesto una innovación radical con respecto a la praxis administrativa seguida por la Dirección General de Asuntos Religiosos, ha sido corregida por el autor en estudios posteriores, en los que, sobre la base de nuevas sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, ha realizado una valoración distinta del impacto del fallo del Alto Tribunal:

“Efectivamente, la STC ha dado un golpe a la línea seguida hasta ahora por la DGAR en sus resoluciones, marcando un antes y un después, aunque su doctrina no está exenta de dudas y ha suscitado críticas desde todas las posiciones”<sup>65</sup>.

El comentario de RELAÑO PASTOR es, en realidad, un estudio de varios aspectos del régimen jurídico de las confesiones religiosas minoritarias que no se ciñe exclusivamente a los temas abordados en la sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional. La autora divide su estudio en dos grandes partes: *La protección jurídica de los grupos religiosos en el ordenamiento español*, y *Los tipos de minorías religiosas: sus derechos*. Dentro de la primera parte dedica un epígrafe titulado *El control estatal de religiosidad* a comentar el contenido de la sentencia. El trabajo se cierra con una síntesis conclusiva en la que queda clara su valoración del pronunciamiento del Tribunal

<sup>64</sup> A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *Criterios de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas según la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001...* cit., p. 330.

<sup>65</sup> A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *El sistema de reconocimiento del Registro de Entidades Religiosas*, en M<sup>a</sup>. DEL MAR MARTÍN (ED.), *Entidades eclesíásticas y Derecho de los Estados...* cit., p. 60.

Constitucional:

“La sentencia 46/2001 de 15 de febrero valora positivamente la existencia de los grupos religiosos y resalta la importancia de la función calificadora que ejerce la DGAR en relación con el fenómeno colectivo y social de estos grupos. Con esta sentencia se cambia la orientación jurisprudencial mantenida por el TS y se consolida la idea de la incapacidad de la Administración para asumir un control valorativo del componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al RER. Este control valorativo era tendencialmente perjudicial para los grupos religiosos menos conocidos en nuestro país. Además, los fundamentos jurídicos de la STC hacen un llamamiento para que se restrinja también la actitud excesivamente fiscalizadora que venían manteniendo los poderes públicos ante posibles actividades lesivas de grupos religiosos”<sup>66</sup>.

## 5. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

Dentro de las propuestas de reforma del régimen jurídico del RER formuladas por la doctrina, consideramos oportuno destacar los trabajos de GARCÍA GARCÍA, ROSSELL GRANADOS, y MANTECÓN SANCHO.

GARCÍA GARCÍA realiza sugerentes propuestas de reforma en un trabajo que cuenta con el significativo título de *La necesaria reforma del Registro de Entidades Religiosas*<sup>67</sup>. Tras exponer, en apretada pero completa y clara síntesis, el régimen jurídico del RER, el autor propone

“un régimen nuevo, que suponga una modificación de la idea inicial que lo hizo nacer [al RER], básicamente establecería un control a posteriori, y no a priori, como el que existe en la actualidad”<sup>68</sup>.

Ese régimen nuevo se articularía en torno a la idea de un control formal a posteriori, que el autor sintetiza en los siguientes términos:

“sería necesario proceder a un examen meramente formal, en el momento inicial de la presentación de documentación que, hoy están obligados a presentar los grupos religiosos que desearan inscribirse. Dicho examen formal debe limitarse a lo que ha señalado el Tribunal Constitucional, esto es, a controlar que cumplen todos los requisitos legales. Ese control formal es lo absolutamente opuesto a un control de fondo de los requisitos, y sobre todo de los fines religiosos, donde el principio de laicidad hace imposible un control material de los mismos. Tan sólo cabría en ese primer momento un examen genérico, que permitiese rechazar fundadamente aquellas solicitudes que manifiestamente

<sup>66</sup> E. RELANO PASTOR, *Las minorías religiosas: en busca de espacios de libertad (STC 46/2001 de 15 de febrero)*... cit., p. 366.

<sup>67</sup> R. GARCÍA GARCÍA, *La necesaria reforma del Registro de Entidades Religiosas*, en M<sup>a</sup>. DEL MAR MARTÍN (Ed.), *Entidades eclesíásticas y Derecho de los Estados*... cit., pp. 443-460.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 457.

infringieran los límites de la libertad religiosa”<sup>69</sup>.

Junto a ello, el autor sugiere que las confesiones religiosas presenten anualmente la siguiente documentación en la Dirección General de Asuntos Religiosos: memoria de actividades anuales llevadas a cabo por parte del grupo religioso; memoria económica; relación de representantes legales y apoderamientos realizados; relación de ministros de culto o representantes de la confesión religiosa encargados del culto; relación de trabajadores contratados por la confesión religiosa; relación de lugares de culto; mensajes doctrinales o de culto llevados a cabo de forma específica; procedimientos judiciales de cualquier índole en los cuales hubiera participado de forma directa o indirecta; cualquier otra circunstancia que se quiera poner de manifiesto por parte de los interesados. Con esta propuesta, se pretende que la Administración conozca en todo momento la realidad de las entidades inscritas. Como dice el autor:

“Se produciría así un control, no «a priori», sino «a posteriori» de los grupos religiosos, de suerte que, el control pasa a ser posterior a su inscripción, mediante el control de sus actividades, y no tanto de un elemento tan difuso cómo los «fines religiosos» antes del desenvolvimiento de la confesión o grupo religioso en la sociedad. El reparo existente contra los grupos religiosos denominados «sectas» se verificaría mediante la posibilidad que, podría acordarse, los encargados del Registro ante cualquier anomalía que se detectase en la documentación anual, pudieran acudir ante el Ministerio Fiscal para que ejerciera las potestades que le incumben en Derecho para defender la legalidad”<sup>70</sup>.

La propuesta de reforma formulada por ROSSELL GRANADOS se circunscribe al régimen de los entes menores (institutos de vida consagrada, asociaciones y fundaciones). El título de su estudio es: *Los denominados entes menores de las confesiones religiosas: propuestas en torno a su inscripción registral*<sup>71</sup>. En el planteamiento del autor hay una constante comparación entre las entidades eclesíásticas que se inscriben en el RER y las demás entidades sin ánimo de lucro. A su juicio, el régimen especial del RER puede ser utilizado por entes que no tengan propiamente una finalidad religiosa, lo cual daría lugar a situaciones discriminatorias o a fraudes. Para solucionar estos problemas propone las siguientes medidas legislativas<sup>72</sup>:

<sup>69</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>70</sup> Ibidem, pp. 458-459. El autor apunta, dentro del marco de reformas que sugiere, la posibilidad de descentralizar el RER: “Por último, otra idea es la posible descentralización del Registro de Entidades Religiosas, al igual que ha ocurrido con el Registro de Asociaciones, que sería otro extremo a someter a debate, dentro de la descentralización de potestades estatales en manos de las Comunidades Autónomas” (Ibidem, p. 459). Del tema se ha ocupado ampliamente À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *La descentralización autonómica del Registro de Entidades Religiosas (RER)*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 2 (2003), [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>71</sup> J. ROSSEL GRANADOS, *Los denominados entes menores de las confesiones religiosas: propuestas en torno a su inscripción registral*, en “Derecho y Opinión”, 6 (1998), pp. 447-454.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 454.

1. Que sólo pudiesen ser inscritas en el RER aquellas entidades menores que tuvieran un fin y una actividad preponderantemente religiosas.
2. Mientras que el fin de las mismas bastaría que lo certificase la confesión correspondiente, que fuese la Administración la que decidiera si efectivamente la actividad preponderante de éstas es religiosa. Este control administrativo cumpliría las funciones que en la legislación ordinaria tiene el Protectorado para las fundaciones, o el Ministerio del Interior para las asociaciones.
3. En cuanto al resto de entidades menores que poseyeran fines religiosos pero se dedicasen a otro tipo de actividad, la solución adecuada sería someterlas al régimen común, poniéndose de relieve la especialidad de las mismas a través de una cláusula de salvaguarda o identidad que sea tenida en cuenta por los poderes públicos en sus actuaciones.

Para aquilatar plenamente las propuestas de ROSSELL GRANADOS, debe tenerse presente que para este autor debe entenderse “por actividad religiosa únicamente la referida al culto, a la educación espiritual de los fieles y al estudio de la doctrina de la confesión de que se trate y otras análogas”<sup>73</sup>.

MANTECÓN SANCHO, bajo el título de *Confesiones religiosas y Registro*<sup>74</sup>, realiza una exposición completa del régimen jurídico del RER con la finalidad de hacer propuestas concretas de reforma. Sus propuestas se formulan en un contexto que les otorga gran relevancia: el escrito de MANTECÓN SANCHO pertenece a una serie de estudios y sesiones de trabajo llevados a cabo a lo largo del año 1998 por los entonces miembros de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa bajo el impulso de la Dirección General de Asuntos Religiosos. De acuerdo con la metodología de trabajo que se siguió, MANTECÓN SANCHO presentó su estudio a los demás miembros de la Comisión Asesora, los cuales formularon observaciones y comentarios. Las consideraciones que formula el autor son de gran interés porque parten de su experiencia como Subdirector General en la Dirección General de Asuntos Religiosos:

“La presente ponencia es fruto de la experiencia habida en la gestión del Registro de Entidades Religiosas, y de la reflexión acerca del papel que este Registro debe desempeñar en nuestro ordenamiento, como instrumento al servicio del ejercicio del derecho de libertad religiosa por parte de los sujetos colectivos del mismo”<sup>75</sup>.

El autor, buen conocedor de los problemas prácticos que plantea el acceso de entidades al RER, hace una propuesta global de reconfiguración del régimen jurídico del Registro, proponiendo un borrador de ley de libertad religiosa y otro de reglamento

<sup>73</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>74</sup> J. MANTECÓN SANCHO, *Confesiones religiosas y Registro*, en AA.VV., *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, pp. 79-139.

<sup>75</sup> J. MANTECÓN, *Confesiones religiosas y Registro... cit.*, p. 79.



sobre organización y funcionamiento del RER<sup>76</sup>. Sus aportaciones más interesantes son, a nuestro juicio, las relativas al concepto jurídico indeterminado de «fines religiosos»:

“1. La exigencia de fines religiosos para poder acceder al Registro, tanto a las confesiones como a sus entidades, resulta poco clara y es fuente de continuos problemas a la hora de realizar la calificación registral. La cuestión resulta especialmente candente en el caso de las entidades menores, ya que suelen tener un carácter auxiliar con respecto a las mayores que las crean, y los fines que se proponen pueden no ser estrictamente religiosos. 2. Así, resulta patente —en teoría— su carácter religioso previo, puesto que han sido creadas por una entidad ya calificada como religiosa, y su inscripción requiere fines religiosos. Sin embargo, no es infrecuente que las actividades concretas que se proponen sean adjetivas con respecto al fin religioso de la entidad mayor. 3. El concepto de fin adolece, per se, de una fuerte carga de subjetividad que dificulta una calificación objetiva de los mismos. Salvo las actividades directamente antirreligiosas, cualquier otra puede ser realizada con finalidad religiosa. Parece más prudente calificar la religiosidad de una entidad por sus actividades que por sus fines. Y, además, resulta más sencillo”<sup>77</sup>.

## 6. CONSIDERACIÓN CONCLUSIVA

De la exposición anterior se desprende que el régimen jurídico del RER ha atraído la atención de la doctrina eclesiasticista, que ha dedicado varios trabajos a la precisión de su régimen jurídico y al estudio de la praxis administrativa relativa a la inscripción de confesiones y entidades religiosas. Además, no debe olvidarse, tal como se apuntó al inicio de estas páginas, que la mayor parte de los manuales de Derecho eclesiástico y de las obras sobre la posición jurídica de las confesiones religiosas cuentan con importantes apartados sobre este Registro especial del Ministerio de Justicia.

La sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional se ha convertido en un punto de referencia ineludible en el estudio del RER. No sólo porque todos los trabajos elaborados con posterioridad parten de su contenido, sino también porque la postura del Tribunal condiciona la lectura y valoración de los trabajos previos. Su incidencia sobre el régimen jurídico del RER es indudable<sup>78</sup>. Como se ha afirmado,

“la situación es, desde la sentencia del Tribunal Constitucional, insostenible para el RER, que ya se ha visto reprendido por otras decisiones judiciales, y ha tenido que serlo reiteradamente para que sus criterios lleguen a experimentar un cambio. Es precisa y urgente una reforma sustancial del RER (...) son abun-

<sup>76</sup> Vid. *Ibidem*, pp. 114-139.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 96-97.

<sup>78</sup> Y, en consecuencia, en el estudio del concepto de «religión»: “La Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001 constituye una referencia necesaria al analizar el concepto de religión en el Derecho español” (R. PALOMINO LOZANO, *Religión y Derecho comparado*, Iustel, Madrid, 2007, p. 337).

dantes las reflexiones que todavía cabe hacerse respecto de la función del RER y los remedios que se pueden aplicar a su sistema de reconocimiento. Por eso, contar con este instrumento en el futuro, garantiza que al menos proseguirá nuestra tarea intelectual<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *El sistema de reconocimiento del Registro de Entidades Religiosas...* cit., pp. 61 y 63.