

Sin precisiones de este estilo sobre el alcance de la igualdad constitucional, habría resultado imposible llegar a hablar de las «discriminaciones positivas» a favor de minorías socialmente desfavorecidas, concepto hoy muy celebrado por la izquierda política a pesar de las desigualdades que puede producir su aplicación estricta.

Por lo demás, irónicamente, es la propia Iglesia católica la que resulta discriminada en determinadas relaciones jurídicas, como sucede en el caso de los locales para la asistencia religiosa en cárceles y hospitales, pues, contrariamente a lo acordado sobre el uso de capillas los católicos, el Real Decreto de 9.VI.2006 prevé el aprovechamiento de espacios polivalentes por todos los grupos, de tal manera que las capillas ya no están previstas en la construcción de los futuros penales. Otro ejemplo es el de los sacerdotes católicos que, a diferencia de los pastores protestantes e imanes, no disfrutaban del incremento correspondiente a las pagas extraordinarias en la base mensual de cotización a la seguridad social.

En fin, un libro que actualiza el planteamiento de problemas ya conocidos y da buenos criterios para entenderlos y resolverlos. Me habría gustado en este sentido que el libro contuviera algunas síntesis o resúmenes de los principales argumentos tratados, quizás en forma de breves conclusiones. En todo caso esa misma carencia es un estímulo para su lectura, que realmente resulta provechosa para quien se interese por una materia que una y otra vez aparece en el derecho eclesiástico español.

ANTONIO VIANA

**PELAYO, Daniel, *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007, 441 pp.**

Los estudios sobre los registros de entidades religiosas que han elaborado diversos investigadores españoles desde la promulgación de la ley orgánica de libertad religiosa (en adelante LOLR) suelen ser tan interesantes como polémicos. No es difícil que los autores coincidan en los aspectos referidos a los asuntos adjetivos pero resulta común las discrepancias en los temas de derecho sustantivo, por ejemplo si la inscripción es o no constitutiva.

Por ese motivo es de felicitar a Daniel Pelayo, y a su maestra, Ana Fernández Coronado, que hayan elegido este tema como objeto de estudio de la tesis doctoral. El análisis del Registro de Entidades Religiosas a partir de un andamiaje jurídico formado por el derecho de reunión, el derecho genérico de asociación, sus variantes específicas y los modelos registrales posee en sí mismo un enorme valor tanto desde el plano socio-político como desde una perspectiva académica. Desde el primero, en una sociedad caracterizada por el individualismo, en la que la entrañable plaza del pueblo está siendo sustituida, en el mejor de los casos, por brumosos y virtuales foros de encuentro (los chats de diverso pelaje), cualquier intento intelectual de posarse sobre el fenómeno asociativo es una buena noticia para los que aman la esencia de la democracia.

En segundo lugar, la opción mencionada no está exenta de un importante valor académico porque en unos momentos, como los actuales, en los que nuestra disciplina, que arrastra la inexactitud de su título (Derecho Eclesiástico del Estado), que tantas veces nos vemos obligados a aclarar, estas opciones investigadoras refuerzan su conceptualización como lo que a juicio de muchos (dentro de los que me incluyo) debería ser: un derecho sobre libertades públicas.

El autor ha abordado la cuestión con una metodología impecable. Lo ha dividido en tres capítulos, el primero dedicado al derecho a formar grupos religiosos e ideológicos, el segundo a la personalidad jurídica de las asociaciones y a la actividad administrativa registral y el tercero al sistema recogido en la LOLR de reconocimiento de la personalidad

jurídica de los grupos religiosos y el Registro de Entidades Religiosas (en adelante RER). Al final de cada capítulo avanza una serie de conclusiones, lo mismo que al final de la obra. Conclusiones, éstas últimas, que van acompañadas de una propuesta de *lege ferenda*.

Comienza, el primer capítulo, como no puede ser de otra forma, resaltando la importancia de la persona en el sistema democrático, y esos atributos jurídicos inherentes a la misma (dignidad, libre desarrollo de su personalidad, derechos fundamentales), que, al menos en teoría, posibilitan su participación en un sistema democrático que no sería tal si los ciudadanos estuviesen ausentes del mismo por no desempeñar una misión activa en su configuración. Por ese motivo, las constituciones de nuestro entorno consagran la función promocional del Estado. Los poderes públicos no sólo proclaman las libertades individuales sino que se encargan activamente de promocionarlas, esto es, no sólo se comprometen a desbrozar los obstáculos para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas sino también a facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural.

Una de las virtudes de este trabajo, y en general de todas las obras de rigor, es que merced a su claridad expositiva ofrece muchas oportunidades para reflexionar sobre lo que se está tratando o sobre lo que guarda alguna relación con ello. En otros términos, el curso de la obra ofrece paradas para que el lector pueda cuestionarse algunas de esas verdades proclamadas de forma tan solemne por el legislador. Por ejemplo, todo jurista conoce el mandato que la Constitución encarga en el artículo 9.2 a los poderes públicos para que protejan y desarrollen la libertad, la igualdad y la participación. Pero, treinta años después de esta solemne declaración podemos observar ciertas fallas en este compromiso: ¿están los poderes públicos haciendo lo suficiente para conseguir estos tres esenciales objetivos? En las elecciones generales pasadas (marzo de 2008) hemos podido comprobar que a efectos de representación no valen lo mismo todos los votos. Hay partidos de ámbito nacional que necesitan un número significativamente mayor de sufragios para conseguir un escaño que otros que sólo se presentan en una comunidad autónoma. En el momento de emitir el sufragio la igualdad no es efectiva como proclama el mencionado artículo 9.2. de la Carta Magna. Cambiando de tercio, tampoco es muy tranquilizador que la participación efectiva de los ciudadanos se plasmase solamente en la expresión del sufragio en las elecciones generales, municipales y autonómicas. Tal vez los poderes públicos pudiesen estar tranquilos, pero no el espíritu de la democracia porque la necesaria participación requiere algo más que una mera pronunciación (que no deja de ser imprescindible) cada cuatro años, algo más que el ejercicio del sufragio universal e incluso de la libertad de expresión o de reunión: una ciudadanía que no se asocia libre y voluntariamente para perseguir fines comunes no puede engendrar una democracia vigorosa.

Esta reflexión nos sitúa ante la importancia del derecho de asociación al que el autor dedica las cien primeras páginas. Comienza a explicar la evolución histórica de este derecho fundamental, desde la época decimonónica en la que las autoridades políticas, temerosas de otros poderes que les pudieran hacer sombra (iglesias, sindicatos), miraban a estos grupos intermedios con recelo y desconfianza lo que les llevaba a regularlos a veces de forma restrictiva y a crear Registros con carácter de filtro unas veces y otras como mero instrumento declarativo.

Explica además el autor con solvencia las dos dimensiones del derecho fundamental de asociación: la dimensión individual (el ejercicio de este derecho por los individuos que entienden que la mejor forma de conseguir algunos objetivos es creando estructuras estables y permanentes para perseguir los mismos) y la dimensión colectiva que nos sitúa ante la cuestión del momento a partir del cual nace esa persona colectiva, esto es, a partir del momento en que adquiere personalidad jurídica.

Básicamente, las dos formas de reconocimiento de personalidad jurídica son el reconocimiento genérico -a través de la válida constitución del grupo- y la concesión. El ordenamiento jurídico español ha optado por la primera vía para el caso de las

asociaciones, cuyo régimen general está plasmado en el artículo 22. En el caso de las asociaciones generales, reguladas por la LO 1/2002, se constituyen en virtud de una declaración de voluntad de al menos tres personas plasmada en un Acta Fundacional y en unas reglas por las que han de regularse (Estatutos). Según recuerda la carta magna, los fines colectivos que persiguen y los medios que utilicen no pueden ser delictivos y se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar. Trata también del registro de asociaciones articulado en el artículo 10 siendo la publicidad el verdadero efecto de la inscripción (que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos establecidos en la propia ley) al tiempo que se otorga la función de garantía para terceros y para sus propios miembros. En este subíndice, además de referirse al Registro Nacional, ubicado en el ministerio del Interior, trata de los registros autonómicos, así como aspectos relacionados con el mismo como los actos que son inscribibles, el procedimiento de inscripción y las medidas de fomento (como el proceso de declaración de utilidad pública), los procesos de disolución y las garantías jurisdiccionales.

La segunda parte del primer capítulo va referida a las asociaciones de relevancia constitucional, esto es aquellos grupos que tienen una referencia explícita en la Constitución. Dentro de estos va a prestar una especial atención a los partidos políticos o los sindicatos y, como no, a los grupos ideológicos y religiosos a los que se refiere el artículo 16 de la Carta Magna. En todo caso, el autor, que parte de la premisa que el derecho consagrado en el artículo 16 se refiere a una única libertad con diversas manifestaciones y que las expresiones asociativas de la libertad ideológica y religiosa forman parte del derecho de asociación, defiende que los grupos religiosos no pueden ser considerados como “asociaciones de relevancia constitucional” porque al margen de la importancia de la libertad religiosa entiende que los fines religiosos no pueden considerarse como fines estatales: “la propia laicidad del sistema elimina toda posibilidad de que los religiosos sean considerados como fines públicos, o se confundan con estos”, asegura Pelayo. Varias son las consideraciones críticas que hace el autor como el hecho de observar dos sistemas claramente diferenciados para el reconocimiento de personalidad jurídica de los grupos religiosos: el previsto para la iglesia católica y el aplicable para el resto de comunidades religiosas. También recoge la complejidad del sistema que se aplica a los entes no territoriales, tanto a las manifestaciones específicas de la Iglesia católica (órdenes, congregaciones, etc) como a las entidades asociativas y fundacionales creadas en su seno.

En el capítulo II, en una primera parte se analiza el concepto y los tipos de personas jurídicas en el derecho español (por su estructura –asociaciones, corporaciones y fundaciones– por su función –públicas y privadas– y por su fin –de interés público y de interés privado) y su régimen jurídico (reconocimiento, nacionalidad y domicilio, extinción).

La segunda parte de este capítulo II se refiere al Registro en general: concepto, clases, subrayando la diferencia entre los registros administrativos (carácter de servicio público, son instrumento de garantía del interés general) y los registros jurídicos (de naturaleza privada que aunque pueden cumplir una función pública –publicidad y seguridad– su fin último es otorgar seguridad jurídica especial a las relaciones privadas). En este punto el autor denuncia que el RER “ha sido tratado como un registro jurídico, constitutivo de personalidad jurídica, donde el encargado está provisto de una facultad calificadora que, incluso, le permite denegar el acceso al sistema a quienes no considerara como entidades de carácter religioso” en vez de haberse contemplado como “un registro administrativo, de carácter declarativo, con efectos meramente publicitarios, que ha quedado desvirtuado”. Podría ser objeto de matizaciones pero lo que parece meridianamente claro es que a lo largo de estos últimos años, y tal como ha denunciado el Tribunal Constitucional, los encargados del registro se han excedido ejerciendo una calificación registral en vez de una constatación.

El capítulo tercero se dedica al reconocimiento de la personalidad jurídica de los entes religiosos regulados en la LOLR y la función que según la norma ha de cumplir el Registro de Entidades Religiosas, un órgano administrativo cuyas normas procedimentales, como indica el autor, no fueron desarrolladas convenientemente en su día lo que ha llevado a llenar lagunas a través de sucesivos decretos posteriores y a acudir a la norma suplementaria por excelencia en estas materias: la Ley de Procedimiento Administrativo. El autor aborda lo referente al Registro de Entidades Religiosas en tres fases. En la primera, se ocupa de la descripción del Registro y cómo al ser un registro de personas jurídicas utiliza un sistema de “folio personal” mediante hojas normalizadas ordenadas donde constan todos los datos requeridos para la inscripción aunque no todos los datos que figuran en el expediente o “protocolo” que se guarda en unas carpetas aparte –lo que es propiamente el archivo–. Refiere también los órganos encargados del mismo (la subdirección general del Registro) y explica con sencillez y claridad los pasos que sigue el expediente de inscripción: solicitud, instrucción, prueba, informes, audiencia de interesados, finalización y recurso.

El segundo objetivo de este capítulo tercero y último es analizar con espíritu crítico los elementos de control que confiere al encargado del registro la legislación. Comienza analizando los elementos formales: la exigencia de incorporar en la solicitud el documento fehaciente de su fundación o establecimiento en España, que implica la autenticación notarial (el autor entiende que esta intervención notarial debía ser potestativa), la denominación –que sea idónea para distinguirla de cualquier otra–, el domicilio y demás datos de identificación, el régimen de funcionamiento y los órganos representativos (el autor justifica la posibilidad de que las comunidades religiosas no se organicen según postulados democráticos en la separación que implica la laicidad). Aparte analiza el requisito formal más polémico por excelencia: los fines religiosos y la calificación que debe hacer la Administración. Como en el RD 142/1981 la mención a los fines religiosos como dato requerido para la inscripción va acompañado de la exigencia del respeto de los límites establecidos en el artículo 3 de la LOLR que hace referencia a los derechos fundamentales de los demás y al orden público. En este punto, el autor con buen juicio ha criticado aquellas opiniones y actitudes administrativas que invocan la posible contradicción con el orden público de una comunidad para denegar la inscripción. Todos somos consciente que dichas actitudes se adoptan con un fin lógico (evitar que se cueen en el registro grupos destructivos) pero no con un procedimiento respetuoso con el Derecho. Lo más respetuoso con el principio de laicidad es que la calificación de los fines sea por los propios entes que solicitan la inscripción, esto es, una autocalificación y lo que procede en aquellos casos en los que el encargado del RER detecte posibles fines ilegales de la organización es, como advierte el autor, suspender el procedimiento y remitir el expediente al Ministerio fiscal para que, en su caso, entablase las acciones judiciales pertinentes, y pudiera ser declarada, por sentencia judicial firme, la lesión del derecho. El autor también analiza el polémico párrafo del 3.2 y su ajuste con el principio de legalidad. Suscribimos su crítica de la inapropiada definición implícita de lo que no es religioso (lo que queda al margen de la aplicación de la ley) por las razones expuestas por él a la que añadimos la contradicción de que está excluyendo de la norma a algunos grupos por el ejercicio de actividades que al menos desde un punto de vista sociológico son básicamente religiosas (fenómenos parasicológicos y su analogía con los milagros, la difusión de valores humanísticos o espiritualistas...).

En el tercer apartado de este tercer capítulo Pelayo se enfrenta a los efectos del Registro más relevantes a su juicio. En un primer momento se refiere a uno de los aspectos más polémicos desde que se mencionó esta institución en la LOLR con la utilización de ese verbo “gozar” y la perturbación que implica a efectos jurídicos. El autor se sitúa claramente dentro del sector doctrinal que entiende que la inscripción registral no tiene carácter constitutivo de personalidad jurídica porque supondría una contradicción con

la proclamación de ese derecho fundamental a los grupos por parte del 16.1 de la Carta Magna. Admite que la inscripción pueda servir para otorgar a las comunidades un “status específico” cuyo contenido no forme parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa. Ese “status especial” vendría determinado por su autonomía normativa, pero como eso es consustancial al derecho de asociación, el elemento diferencial, mencionado en la norma sería la posibilidad de crear cláusulas de salvaguarda. Sobre el particular el autor ofrece sugerentes conclusiones, una de las cuales es subrayar una utilidad específica del RER en estos casos, la de “dar publicidad de todos aquellos grupos que, como consecuencia de la laicidad, son depositarios de esa autonomía plena y de la posibilidad de introducir en sus normas cláusulas de salvaguarda de la identidad propia”. Por último, tras la referencia al otro gran efecto del RER, la posibilidad de firmar acuerdos de aquella confesiones que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo, Pelayo hace un repaso a los mecanismos de cooperación y su plasmación práctica y material.

Se concluye la obra con una exposición de las conclusiones, como corresponde a aquellos trabajos que proceden de una tesis doctoral, y una propuesta de *lege ferenda* que destaca por su claridad y su enorme carga de sentido común a la par que sentido jurídico. Sentidos que siempre debieran siempre aproximarse hasta el extremo de confundirse.

JUAN FERREIRO GALGUERA

**PRIETO, Vicente, *Libertad religiosa y confesiones. Derecho eclesiástico del Estado Colombiano*, Ed. Temis, Bogotá, 2008, 273 pp.**

Las Facultades de Derecho de diversas universidades europeas han incorporado a sus planes de estudio la disciplina de Derecho Eclesiástico del Estado, reconociendo así su autonomía científica y su contribución a la formación de juristas. Este fenómeno se ha reproducido también -aunque con distintos matices- en algunos países de Latinoamérica, motivado quizá por la tradición jurídica y cultural que comparten con el viejo continente. Más en concreto, en el caso de Colombia, la publicación de la obra del profesor Vicente Prieto que lleva por título: *Libertad religiosa y confesiones. Derecho Eclesiástico del Estado Colombiano*, aporta una visión de conjunto de esta rama del ordenamiento jurídico que tiene por objeto la dimensión social del fenómeno religioso en el ámbito civil.

El libro se compone de cuatro capítulos. El primero de ellos, de extensión muy breve, incluye unas nociones introductorias sobre la ciencia del Derecho eclesiástico. Como suele ocurrir en otras disciplinas -no sólo jurídicas- resulta oportuno el estudio de los antecedentes históricos, que ayudan a entender la situación presente y a enfocar el futuro lo más atinadamente posible. De ello se ocupa el siguiente apartado, que aborda la historia de las doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado, desde los comienzos de la era cristiana hasta nuestros días. A continuación, el capítulo tercero lleva por título “La libertad religiosa como derecho humano”. En efecto, la legislación estatal sobre la dimensión social del hecho religioso tiene su fundamento en el derecho de libertad religiosa y, de modo eminente, se proyecta en el conjunto del ordenamiento jurídico como una *legislatio libertatis*. También se realiza en este apartado una aproximación a la doctrina de la Iglesia Católica sobre la libertad religiosa, con especial referencia a la Declaración conciliar *Dignitatis Humanae*, y a los posibles sistemas de relación entre el poder político y las confesiones religiosas.

“Derecho eclesiástico del Estado Colombiano” es el título del capítulo cuarto, que constituye el objeto principal de este libro y es, con diferencia, el que más se