

## **DOS PROYECTOS DE REFORMA DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS. APROXIMACIÓN CRÍTICA**

Enrique Herrera Ceballos  
*Universidad de Cantabria*

**Abstract:** Since 1984 is still in force the regulation on organization and operation of the Register of Religious Entities. Attempts of reform have been several but none has come to be successful; however, problems as a result of administrative practice have been raising show the need for a reform sooner rather than later. This article brings to light two of the projects, we believe, more prepared to highlight their strengths and weaknesses.

**Keywords:** Register of Religious Entities; reform projects; registration; religious entities.

**Resumen:** Desde 1984 sigue vigente la normativa sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas. Los intentos de reforma han sido varios aunque ninguno ha llegado a tener éxito, sin embargo, los problemas que a raíz de la praxis administrativa se han venido suscitando revelan la necesidad de acometer una reforma más pronto que tarde. El presente artículo saca a la luz dos de los proyectos, a nuestro entender, más elaborados para poner de manifiesto sus fortalezas y deficiencias.

**Palabras clave:** Registro de Entidades Religiosas, proyectos de reforma; inscripción registral, confesiones religiosas.

**SUMARIO:** 1. Proyecto de reforma de 1997. 1.1. Justificación de la reforma. 1.2. Naturaleza y organización. 1.3. Sujetos inscribibles. 1.4. Definición de “Confesión religiosa”. 1.5. Requisitos de inscripción. 1.6. Modificación y cancelación de asientos. 1.6.1. Resoluciones y recursos. 1.7. Publicidad registral.- 2. Proyecto de reforma de 2011. 2.1. Justificación de la reforma. 2.2. Entidades inscribibles. 2.3. Actos inscribibles. 2.4. Carácter de la inscripción. 2.5. Solicitud. 2.6. Requisitos de inscripción. 2.7. Procedimiento de inscripción. 2.8. Modificación de asientos. 2.9. Cancelación de asientos. 2.10. Estructura y funcionamiento. 2.11. Publicidad. 2.12. Procedimiento y efectos de la declaración de notorio arraigo. 2.13. Actualización de la declaración de

actividad de las entidades inscritas. 2.14. Protección de datos de carácter personal. 3. Consideraciones conclusivas.

En un ordenamiento jurídico donde todo cambia con bastante celeridad, —hace bien poco se ha reformado la mismísima Carta Magna— paradójicamente existe normativa que se mantiene en el tiempo pese a los múltiples intentos de reforma llevados a cabo. Nos estamos refiriendo a la normativa reguladora del Registro de Entidades Religiosas (RER), promulgada en la década de los ochenta y vigente, sin apenas cambios, hasta el día de hoy.

Resulta muy conveniente la reforma del RD 142/1981 aunque solo sea por la proliferación de nuevas y complejas realidades religiosas, imprevisible hace treinta años. Así lo han manifestado ya voces más autorizadas. Sin embargo, parece que no se han producido las condiciones —quizá políticas— idóneas para que las demandas tanto de las confesiones religiosas como de los propios órganos técnicos de la Administración pública<sup>1</sup> hayan sido satisfechas, arrastrando como consecuencia problemas estructurales que hacen que el RER no responda a la finalidad que le es propia, esto es, ser fiel reflejo de la realidad confesional española.

## 1. PROYECTO DE REFORMA DE 1997

El primer proyecto de reforma del RER del que tenemos constancia documental se remonta al año 1997. Es un texto que sin ser extenso<sup>2</sup> intenta dar solución a los principales problemas que la inscripción venía planteando como consecuencia de la parquedad del texto vigente. Se articula en ocho capítulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales, todo ello, precedido de un Preámbulo en el que se contienen —escuetamente— las razones que justifican la pretendida reforma.

### 1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

La razón de ser del proyecto descansa, según el Preámbulo, en dos hechos capitales: por un lado, las importantes carencias del RD 142/1981, puestas en evidencia por la praxis registral llevada cabo durante quince años<sup>3</sup> y, por otro, la incorporación al ordenamiento jurídico de importantes normas que condicionan bien el procedimiento administrativo<sup>4</sup>, bien aspectos concer-

<sup>1</sup> Nos referimos básicamente a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

<sup>2</sup> Tiene veintitrés artículos.

<sup>3</sup> Desde la fecha de promulgación del RD (1981) hasta la fecha inmediatamente anterior al proyecto (1996).

<sup>4</sup> El RER es un Registro jurídico y administrativo a la vez. Es jurídico por que en su seno tienen eficacia los principios registrales de rogación, legalidad, tipicidad, publicidad y seguridad jurídi-

nientes a la organización o a los derechos propios de las confesiones religiosas; nos referimos pues, en el primer caso a la Ley 30/1992 y, en el segundo a los Acuerdos de cooperación con FEREDE, FCI y CIE.

Identificadas pues las carencias y desajustes, el proyecto intenta también evitar la dispersión normativa refundiendo las normas en un solo texto<sup>5</sup>, mejorar la seguridad jurídica en la inscripción, delimitar mejor el ámbito de discrecionalidad de la Administración, evitar el fraude de ley, y convertir al RER en un instrumento jurídico veraz y transparente y, todo ello, a través de la introducción de normas basadas en la experiencia y en la jurisprudencia dictada hasta la fecha para conseguir un texto armonizado con ésta última y con las leyes referidas.

### **1.2. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN**

Siguiendo las exigencias del artículo 5 LOLR y sin introducir en este aspecto innovación alguna con respecto al RD 142/1981, el texto atribuye al Registro el carácter de Registro general y público y dependiente a su vez, de la Dirección General de Asuntos Religiosos<sup>6</sup>. Su organización se articula en torno a dos Secciones diferenciadas conforme al criterio preestablecido por la norma vigente, esto es, la pertenencia de la entidad a una confesión con Acuerdo de cooperación con el Estado o no. A la sección “Primera” acceden pues, las entidades de la Iglesia católica, las Federaciones confesionales con Acuerdo así como las Iglesias o Comunidades integradas en éstas, y sus entidades, y a la “Segunda” las demás Iglesias, Confesiones, Comunidades y sus entidades<sup>7</sup>.

### **1.3. SUJETOS INSCRIBIBLES**

En este ámbito, dos son las novedades más importantes que se introducen. Por un lado la ampliación del elenco de sujetos inscribibles, merced a una imperiosa necesidad constatada por la praxis registral y, por otro, la distinción expresa y *ex novo*, entre entidades mayores y menores.

---

ca y, a su vez, es administrativo por que depende orgánicamente de la Administración pública.

<sup>5</sup> Básicamente el RD 589/1984, de 8 de febrero, sobre Fundaciones religiosas de la Iglesia católica y la O.M. de 11.5.1984 sobre publicidad del Registro de Entidades Religiosas.

<sup>6</sup> Desde 2008, Dirección General de Relaciones con las Confesiones (cfr. art. 8.1 del RD 1125/2008, de 14 de abril) y, desde 2010, de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, en la que se integra la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, órgano que actualmente gestiona el Registro de Entidades Religiosas (cfr. RD 1203/2010, de 24 de septiembre y RD 1887/2011, de 30 de septiembre).

<sup>7</sup> Desaparece del borrador la “Sección Histórica” que se venía barajando en textos anteriores toda vez que no es tal sino de forma impropia en la medida en que los asientos en ella contenidos –asientos cancelados y de entidades que no cumplan con los requisitos exigidos *ex novo*– carecen del principal efecto de un registro jurídico: la publicidad.

*Entidades mayores*<sup>8</sup>

El texto recoge el testigo de la normativa vigente, cubiendo la inscripción de Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas y sus respectivas Federaciones.

*Entidades menores*

De entre las entidades menores creadas, aprobadas o erigidas por las entidades mayores inscritas— así como por la Iglesia católica, respecto de la cual se hace mención expresa— pueden acceder al RER las siguientes:

Las circunscripciones territoriales. De esta forma se abre la posibilidad a la inscripción de demarcaciones territoriales de aquellas confesiones, distintas de la Iglesia católica, que se organicen conforme a criterios territoriales (*v. gr.* mormones, anglicanos, etc.) sin necesidad de tergiversar la verdadera naturaleza que representan para así acomodarse a las estrechas previsiones normativas actuales como cuando se inscriben como lugares de culto lo que en realidad son circunscripciones territoriales.

Las secciones locales, cuando la estructura de la entidad que las cree no responda a criterios territoriales. La inscripción de estas secciones se condiciona a la existencia de, al menos, veinte fieles y un lugar de culto o reunión con fines religiosos. Esta previsión garantiza que confesiones cuya estructura organizativa no responde a criterios territoriales puedan inscribir sus demarcaciones locales. Tal es el caso de la Iglesia de Filadelfia, los Testigos de Jehová, los *Baha'i*, el Ejército de Salvación o la Primera Iglesia de Cristo Científico.

Las órdenes o comunidades de vida religiosa, sus monasterios, conventos o casas, y sus federaciones. Se evita la terminología del RD 142/1981, de impronta excesivamente católica, para dar cabida a comunidades religiosas de confesiones acatólicas, tales como monasterios budistas, órdenes musulmanas sufíes o comunidades anglicanas.

Las asociaciones religiosas, así como sus federaciones.

Las fundaciones religiosas. Esta previsión es del todo necesaria, toda vez que con la normativa actual sólo se pueden inscribir fundaciones católicas.

Los seminarios, noviciados y centros de formación de ministros de culto y dirigentes religiosos. Con esta previsión se da cumplida cuenta a una aspiración legítima de las confesiones en el ámbito registral en la medida en que la normativa contempla entidades susceptibles de creación de acuerdo con las facultades que a las confesiones otorga tanto la LOLR<sup>9</sup> (*formación de ministros de culto*) como los Acuerdos con FERED, FCI y CIE<sup>10</sup> (*centros de estudios eclesiásticos superiores*).

<sup>8</sup> Aunque en el texto no se definen ni estas ni las entidades menores, sí que se incorporan ambos términos como rúbricas a la hora de enumerar los sujetos inscribibles.

<sup>9</sup> Art. 2.2.

<sup>10</sup> Arts. 4.2 y 11.2.b y 3.c de los Acuerdos con FERED, FCI y CIE.

De entre las entidades mayores se otorga, en exclusiva, a la Iglesia católica así como a las denominadas “Federaciones confesionales” con Acuerdo de cooperación con el Estado el derecho a inscribir tanto a los *centros de estudios superiores que impartan con exclusividad estudios religiosos o eclesiásticos* como a los *entes institucionales propios de su estructura orgánica*<sup>11</sup>. Ambas previsiones cubren dos lagunas importantes en la normativa vigente: la posibilidad de acceso al RER de Universidades eclesiásticas y centros de formación pastoral así como de *cabildos catedralicios, o consejos, departamentos* u otros organismos de semejante índole que vertebren orgánicamente entidades mayores.

El reconocimiento de un derecho de inscripción restringido —en relación con las entidades mayores a las que han de pertenecer los entes referidos, esto es, la Iglesia católica y a las Federaciones confesionales— responde a un mejor encaje de las normas pacticias en el texto, más concretamente, por lo que a la Iglesia católica se refiere, el artículo XI del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales<sup>12</sup> y, en relación con el resto de confesiones, los artículos 10.6 de los Acuerdos de 1992<sup>13</sup>.

Junto a la posibilidad de inscribir estas entidades en el RER se reconoce también la posibilidad de anotar los lugares de culto o reunión con fines religiosos siempre que pertenezcan a una entidad inscrita previamente<sup>14</sup>. Dicha previsión da solución a la vía de hecho que se da en la actualidad respecto de dichos lugares, que vienen siendo anotados, extendiendo la previsión contenida en el Acuerdo con la Federación de Comunidades Israelitas<sup>15</sup>. Del mismo

<sup>11</sup> La exégesis actual de la normativa lleva a excluir del RER a estos entes junto con las llamadas entidades menores de tipo funcional (cfr. ALDANONODO SALAVERRÍA, I. “El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)”, *ADEE*, VII (1991), pp. 19-20; OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup>. E. “El Registro de Entidades Religiosas”, *REDC*, 45 (1998), p. 106; MOTILLA DE LA CALLE, A. “El reconocimiento estatal de las confesiones. El Registro de Entidades Religiosas”, *XXV años de la LOLR. Comentarios a su articulado*, Comares, Granada, 2006, p. 150).

<sup>12</sup> “La Iglesia Católica, a tenor de su propio derecho, conserva su autonomía para establecer Universidades, Facultades, Institutos Superiores y Centros de Ciencias Eclesiásticas para la formación de sacerdotes, religiosos y seglares”.

<sup>13</sup> Reconocen el derecho de las entidades pertenecientes a FEREDE, FCI y CIE a establecer y dirigir centros docentes de los niveles educativos, así como centros universitarios y seminarios de carácter religioso u otras Instituciones de Estudios Eclesiásticos con sometimiento a la legislación general vigente en la materia.

<sup>14</sup> En el proyecto inicial de borrador sólo se contemplaba la posibilidad de anotación de lugares de culto o reunión con fines religiosos pertenecientes a entidades mayores con Acuerdo de cooperación, esto es, la Iglesia católica, FEREDE, CIE y FCI. La supresión de la necesidad de pertenencia a las entidades referidas no deja de ser significativa porque implica prever la posibilidad de que entidades menores puedan ser titulares de lugares de culto o reunión con fines religiosos.

<sup>15</sup> Según el artículo 2.5 “Los lugares de culto podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas”.

modo, se asimila a la condición de lugares de culto, y en consecuencia podrán anotarse, a los edificios o locales de la Iglesia católica así como de sus entes que, teniendo una dedicación cultural no se han erigido como templos parroquiales o capillas de instituciones inscritas. La finalidad última es que puedan acceder al RER ermitas, santuarios, etc., que no sean parroquias o capillas de casas o centros religiosos.

La anotación de estos lugares queda condicionada a la presentación de la copia auténtica del título de posesión o de uso, así como del certificado que acredite su condición de lugar de culto o reunión con fines religiosos y su *dedicación exclusiva* a dicho fin, por parte de la entidad que inste la anotación, y, en su caso, con la conformidad de su órgano superior en España<sup>16</sup>.

#### 1.4. DEFINICIÓN DE “CONFESIÓN RELIGIOSA”

Teniendo en cuenta la posibilidad del fraude de ley a que induce la inexistencia de un concepto técnico-jurídico y de carácter instrumental de confesión religiosa, el texto propuesto introduce una definición expresa. Según dispone, “a los solos efectos de inscripción se entiende por Iglesia, Confesión o Comunidad la entidad compuesta por un grupo significativo y estable de fieles, dotado de una estructura organizativa propia y autónoma; que disponga de un cuerpo completo de doctrina y un sistema cultural o litúrgico propio; y cuente, con los ministros o dirigentes religiosos y lugares de culto o de reunión con fines religiosos suficientes para atender las necesidades de sus fieles”<sup>17</sup>.

Es claro que la nueva definición técnica intenta reflejar los elementos que tanto la praxis administrativa como gran parte de la jurisprudencia y la doctrina venían sosteniendo como constitutivos de una verdadera confesión religiosa, esto es, tanto el elemento sociológico —garantía de viabilidad institucional— como el propiamente religioso<sup>18</sup>. En relación con el primer elemento, el

<sup>16</sup> Con esta previsión normativa se adecúa la normativa registral a las exigencias de los respectivos acuerdos con las Confesiones minoritarias (arts. 2.1).

<sup>17</sup> Desde lo que podríamos llamar “sectores confesionales” de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, esto es, los representantes de las diferentes Confesiones en la misma, se viene criticando la necesidad de contar con lugares de culto siempre y en todo caso porque disponer de ellos se configura en la LOLR (art. 2.2) como un derecho y no como una obligación, violentándose en consecuencia, la propia libertad religiosa.

La introducción de una disyuntiva (lugares de culto o reunión con fines religiosos) en el texto viene a solventar un problema proveniente de religiones en las que los lugares de culto no se destinan en exclusiva a tal fin (en un proyecto anterior se exigía *exclusividad*) sino que se configuran como lugares “polivalentes”, en los que se oficia el culto, se imparte formación y asistencia religiosa, se ubican viviendas, bibliotecas, etc.; es el caso de iglesias protestantes y mezquitas. Respecto de estas últimas, el Islam las concibe como lugar de “encuentro religioso”, con lo que la actividad se abre también al orden social de forma que la existencia de actividades no exclusivamente religiosas no desvirtúa la verdadera naturaleza del lugar en cuestión.

<sup>18</sup> Vid. Res. DGAR de 20 de octubre de 1983, Considerando V (Iglesia del Santo Aliento); de 2 de

precepto exige la concurrencia de un número significativo y estable de fieles. No se fija, sin embargo, un número mínimo con lo que se otorga a la Administración en este aspecto cierto margen de discrecionalidad a la hora de fijar qué se entiende por “número significativo” de fieles<sup>19</sup>. Pese a los inconvenientes que la falta de un criterio numérico cierto puede ocasionar, entendemos que la nueva redacción supone un avance respecto al texto vigente por dos razones principales: la primera es que lo que venía siendo un criterio administrativo recurrente —avalado por la propia Comisión Asesora de Libertad Religiosa— se convierte ahora en un requisito legal, evitándose así los reproches provenientes de los tribunales de justicia que, al no preverse expresamente venían considerándolo una extralimitación injustificada de la potestad administrativa y, la segunda razón es que la introducción del término “significativo”, si bien no es concluyente sí garantiza una mayor seguridad jurídica, en tanto evita de entrada, la inscripción de entidades que cuenten con un *número exiguo* de miembros (tres, cinco o diez por ejemplo).

La verificación del segundo elemento exigible a una confesión —el religioso— está, a su vez, condicionado por la concurrencia de los *tres elementos* clásicos que caracterizan una Religión: a) la tenencia de un credo propio, entendido como un conjunto de dogmas acerca de la trascendencia y de normas morales derivadas de aquella que han de guiar la vida y actuación del fiel; b) la existencia de un culto específico, es decir, un conjunto de acciones rituales que constituyan el cauce de comunicación entre el fiel y la trascendencia así como de lugares adecuados donde se lleve a cabo y, por último; c) una organización propia que la distinga de otras entidades.

Aunque algunos sectores doctrinales consideran que contar con un concepto de confesión religiosa menoscaba el elenco de posibles manifestaciones que del hecho religioso pudieren darse<sup>20</sup>, entendemos por el contrario

julio de 1984, Considerando IV (Comunidad del Arca la Longuera); de 20 de febrero de 1986 (Iglesia Fénika Imperial de Tebas en Acuario); de 22 de enero de 1987, Considerando III (Iglesia Evangélica Luz del Mundo); de 29 de enero de 1988, Considerando III (Asociación Religiosa Budista Tomo Geshe); de 28 de enero de 1993, Considerando IV (Iglesia del Padre Natural Dios Verdadero); de 23 de abril de 1996, FJ. 3º (Iglesia Ortodoxa de Vigo); SAN de 23 de junio de 1988, FJ. 3º (Iglesia de la Cienciología); SAN de 28 de octubre de 1988, FJ. 2º (Radha Soami Satsang Beas de España); SAN de 30 de septiembre de 1993, FJ. 7º (Iglesia de la Unificación); MANTECÓN SANCHO, J. “Confesiones religiosas y registro” en *La Libertad Religiosa a los 20 años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, pp. 97-98

<sup>19</sup> Mantecón, por ejemplo, propone la existencia de, al menos, cincuenta fieles. No obstante va más allá en sus planteamientos a la hora de garantizar la estabilidad en el tiempo de las entidades religiosas, de forma que propone igualmente que cuenten con un mínimo arraigo social. Según el autor, la introducción del término «mantendrán» en el art. 16 Carta Magna sugiere la idea de permanencia y estabilidad con lo que los requisitos propuestos encajarían perfectamente en la lógica constitucional (cfr. MANTECÓN SANCHO, J. “Confesiones religiosas y registro”, cit., p. 94).

<sup>20</sup> En contra cfr. IVÁN, I. C. “El contenido de la libertad religiosa”, *ADEE*, I (1985), p. 354.

que contar con una noción de carácter técnico y naturaleza instrumental basada en una concepción vulgar y sociológica de la religión — y por tanto experiencial — avalada por los propios tribunales de justicia, redonda en una mayor seguridad jurídica respecto de la tipicidad de las entidades peticionarias así como respecto de los terceros que, eventualmente, puedan contratar o relacionarse de cualquier otro modo con una entidad que cuenta con el “aval» del Estado en su condición de “grupo religioso”, evitando así, en gran medida, el fraude de ley que se genera al amparo de la religiosidad<sup>21</sup>.

### 1.5. REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN

#### *Entidades mayores*

Legitimación. Evitando una referencia excesivamente genérica en relación con la legitimación para solicitar la inscripción registral, el nuevo texto fija de forma taxativa quienes ostentan tal competencia. Únicamente podrán promoverla los *representantes legales* de la entidad o, en su caso, *personas debidamente autorizadas*, es decir, personas en todo caso, con un interés legítimo respecto de aquella.

Denominación. Al igual que el texto vigente, habrá de consignarse una denominación idónea para distinguirla de cualquier otra entidad inscrita previamente. La novedad radica, sin embargo, es que “*deberá expresar con claridad su naturaleza de Iglesia, Confesión o Comunidad, sin lugar a equívocos*”<sup>22</sup>. Esta ulterior exigencia intenta dar solución al problema de la divergencia entre la denominación propuesta y la verdadera naturaleza de la entidad, tal y como ocurría por ejemplo en el caso de la “Asociación Religiosa Madraza Coránica Imán Mohamed Uassani”, o de la “Ilustrísima Universidad de Curas de Sevilla y Hermandad de San Pedro ad Vincula”<sup>23</sup>.

Creencia religiosa. Se sustituye la tradicional referencia a los “fines religiosos” por la exigencia de describir tanto las creencias doctrinales como las

<sup>21</sup> A favor de la utilidad de contar con un *concepto funcional* de “lo religioso” cfr. MOTILLA DE LA CALLE, A. “Concepto y régimen jurídico de las entidades religiosas”, *La Libertad Religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, p. 18; VEGA GUTIÉRREZ A. M<sup>a</sup>. “El Registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 19 (2002), p. 59.

<sup>22</sup> Este nuevo requisito en relación con la denominación trae causa de uno de los criterios que venía usando la Comisión Asesora de Libertad Religiosa a la hora de informar negativamente las peticiones de inscripción que a su criterio se sometían.

<sup>23</sup> En el primer caso la Comisión Asesora de Libertad Religiosa consideró que la inclusión del término *Madraza* inducía a confundir la entidad con un centro de formación islámico. Se instó también a sustituir el término *asociación* por iguales motivos. En el segundo caso la inidoneidad de la denominación devenía de una previsión normativa expresa contenida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. En ella se contempla que el término “Universidad” queda reservado en exclusiva para las Universidades.

exigencias morales derivadas de la doctrina religiosa que se profesa. Este nuevo requisito proviene del concepto de religión que viene manejando la Administración, el cual, además de requerir la exposición de las bases de fe —como consecuencia lógica de éstas— requiere también poseer una serie de normas litúrgicas propias —garantes de la posibilidad de entablar una comunicación entre el fiel y la trascendencia— así como de normas morales que, en última instancia, han de regir el comportamiento del fiel.

Teniendo en cuenta la diferencia entre entidades mayores y menores parece adecuado exigir a aquellas la tenencia de una creencia religiosa, en la medida en que las segundas la tendrán por participación, en cuanto “creaturas” de las mayores, evitando así los problemas que vienen suscitándose a la hora de fijar cuál es el contenido que ha de otorgarse a los fines religiosos de unas y otras entidades.

Documento de constitución o establecimiento en España. Dicho documento, que debe haber sido elevado a público, habrá de indicar inexcusablemente la fecha de inicio de las actividades religiosas, el ámbito de actuación, los lugares de culto o reunión con fines religiosos habidos así como el número de fieles.

Relación nominal de los representantes legales. Esta exigencia constituye una novedad con respecto a la legislación vigente. Así, en caso de que los representantes legales sean extranjeros deberán acreditar su residencia legal en España, exigencia del todo congruente con las leyes de extranjería.

Domicilio social. Se entiende que éste deberá estar en España.

Régimen de funcionamiento, órganos de gobierno y organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.

#### *Incorporación federativa*

Esta es otra de las novedades introducidas. Para adecuar la normativa a los Acuerdos de 1992, el texto prevé la constancia registral de la incorporación de entidades mayores a cualquiera de las Federaciones existentes, remitiéndose no obstante a las normas pacticias, en cuanto al procedimiento<sup>24</sup>. En todo caso, la Federación deberá presentar en el Registro copia del documento por el que la entidad incorporada manifestó su voluntad de adhesión a la Federación, a menos que dicha voluntad, constara ya, de forma fehaciente, ante el Registro.

---

<sup>24</sup> La incorporación federativa, a efectos registrales, se acreditará *mediante certificación* expedida bien por la Comisión Permanente de FEREDE, firmada por su Secretario ejecutivo con la conformidad de su Presidente; bien por la Secretaría General de FCI, firmada por un Vicesecretario con la conformidad del Secretario o bien por los representantes legales correspondientes de CIE (cfr. arts. 1.2 de los respectivos Acuerdos).

*Entidades menores*

Con carácter general los requisitos exigibles a este tipo de entidades son similares a los de las mayores, de forma que han de acreditar una *denominación idónea*, la *relación nominal de los representantes legales*, el *domicilio social* así como el *régimen de funcionamiento y los organismos representativos con expresión de sus facultades y forma de designación*. Se introduce, no obstante, la obligación de hacer constar una copia del acta de constitución y del documento confesional de creación, erección o aprobación, con la conformidad, en su caso, del órgano superior en España de la entidad mayor que las haya creado, erigido o aprobado.

En este ámbito el proyecto exige asimismo que *órdenes, comunidades religiosas, sus monasterios, casas, conventos y sus federaciones; entidades asociativas y fundacionales* acrediten sus fines religiosos *específicos*. Se distingue pues entre dos tipos de entidades menores. En primer término, estarían aquellas cuyos fines religiosos se presumen —*ex lege*— por ser parte constitutiva de la entidad que las crea y, en consecuencia no deben acreditarse. En este ámbito se incluyen las *circunscripciones territoriales*, las *secciones locales* y los *seminarios, noviciados y asimilados*. En el lado opuesto se encuentran aquellas entidades que por su propia naturaleza pueden perseguir tanto fines propiamente religiosos como no religiosos, esto es, fines religiosos específicos y auxiliares. En este caso, y para garantizar que lo que accede al RER son entidades propiamente religiosas, junto con fines auxiliares, las entidades menores han de perseguir fines “específicamente religiosos”.

*Fines religiosos*

Otra importante novedad del texto propuesto es la introducción de una definición de lo que ha de reputarse por *fines religiosos* a efectos de la inscripción registral, desapareciendo así en gran medida la discrecionalidad administrativa derivada de la existencia de un concepto jurídico indeterminado.

Contra el sentir del sector doctrinal que defiende una noción de fin religioso restrictiva (el culto)<sup>25</sup>, el texto opta por una concepción amplia que abarca actividades de diversa índole como el *ejercicio y fomento del culto y las devociones*; la *predicación*; la *difusión gratuita de información religiosa*; la *formación y la enseñanza religiosa y moral*; la *asistencia religiosa*; la *formación de ministros de culto*; la *formación de dirigentes religiosos, catequistas y asistentes religiosos*, así como el *ejercicio de la caridad*<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M<sup>a</sup>. “Confesiones religiosas”, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 3<sup>a</sup> ed., Eunsa, Pamplona, 1993, p. 229.

<sup>26</sup> Se recoge en su integridad la concepción de *fin religioso* manifestada por la Iglesia católica en la Instrucción de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española, de 5 de febrero de 1999, en relación con las asociaciones y fundaciones canónicas (art. 2).

Dentro de este concepto amplio de fin religioso, adquiere especial importancia el ejercicio de la caridad —quizá porque en función de cómo se lleve a cabo puede inclinar la balanza más hacia lo mercantil que a lo religioso propiamente dicho—, de forma que para entender que una entidad menor tiene un fin caritativo, y por ende religioso, deberá llevar a cabo *actividades de beneficencia a título gratuito*, es decir, sin mediar contraprestación alguna por tales actividades y de *forma institucional*, es decir, como entidad de carácter religioso perteneciente a una entidad mayor. La fijación de estos requisitos añadidos evitaría la inscripción de entidades como la Fundación “Mater Christi” que so capa de perseguir un fin religioso en sentido genérico y de carácter altruista<sup>27</sup>, llevaba a cabo en su quehacer diario actividades mercantiles en el ramo de los seguros por defunción.

Junto a la definición de caridad en sentido positivo, existe una definición en sentido negativo, esto es, se *excluye de los fines caritativos en sentido religioso*: a) las actividades educativas regladas; b) la cooperación social; c) las actividades de tiempo libre; d) las deportivas; e) las ecológicas y otras análogas.

#### *Fundaciones*

El proyecto de reforma contempla el derecho de cualesquiera confesiones a inscribir las fundaciones que hubieren creado para la mejor consecución de sus fines<sup>28</sup>, extendiendo un régimen jurídico exclusivo de la Iglesia católica al resto de confesiones inscritas.

La petición de inscripción de las Fundaciones se realizará por los representantes legales de éstas y habrá de acompañarse —en documento elevado a público— el documento de su constitución, sus Estatutos<sup>29</sup>, la denominación, los fines religiosos, los representantes legales, el domicilio, el régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como copia del documento de creación con la conformidad del órgano superior en España.

Se prevé igualmente la constitución de un protectorado con el fin de llevar a cabo una labor de asesoramiento y control, de acuerdo con la Ley de Fundaciones<sup>30</sup>, quedando exentas las llamadas fundaciones pías no autónomas del canon 1.303 CIC<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> La finalidad que decían perseguir era “dar cristiana sepultura a sus miembros” como acto de culto trascendental. No obstante y a pesar de las objeciones manifestadas por algún miembro de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en el trámite de informe, la Fundación fue inscrita en el RER.

<sup>28</sup> No en vano la rúbrica reza «De la inscripción de fundaciones religiosas».

<sup>29</sup> Actualmente el contenido de los Estatutos debería adecuarse a las exigencias del artículo 11 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

<sup>30</sup> Arts. 34 y 35 de la Ley de Fundaciones.

<sup>31</sup> Denominadas también fundaciones *pro-anima*.

### 1.6. MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE ASIENTOS

En poco difiere el sistema de modificación de asientos respecto del texto actual, salvo por la introducción del mecanismo de *anotación*, en cuya virtud se prevé la posibilidad de realizar las correspondientes modificaciones, si las hubiere. El procedimiento para llevar a cabo las modificaciones es el mismo que para las inscripciones y anotaciones y la competencia para registrarlas se atribuye al Director General de Asuntos Religiosos<sup>32</sup>.

Con carácter general no se atribuye efecto constitutivo a la modificación de asientos registrales porque este se agota en la adquisición de personalidad jurídica so pena de menoscabar la libertad de autoorganización de las entidades religiosas de acuerdo con la LOLR. Se ha de exceptuar de esta regla general la modificación de los fines y los estatutos en tanto modifican la naturaleza de la entidad inscrita.

La legitimación para llevar a cabo la cancelación de asientos de entidades mayores no difiere de la actual, esto es, recae en los representantes legales de la entidad o, en su caso en la propia Administración, en cumplimiento de sentencia firme.

El proyecto introduce como novedad el mecanismo de revisión de oficio como forma de cancelación de asientos correspondientes a entidades menores “de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común”. La regulación al efecto es muy parca, reduciéndose a una remisión genérica —tal y como se enuncia *supra*— y las posibilidades efectivas de aplicación a dos supuestos: la nulidad del acto administrativo<sup>33</sup> y el silencio administrativo positivo<sup>34</sup>.

El mayor escollo con que se topa la revisión de oficio es que no se contempla de forma expresa como medio de cancelación de asientos registrales por la propia LOLR; es por ello, que en este punto el Reglamento incurriría en vicio de ilegalidad por extralimitación<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. arts. 5.1 y 2 RD 142/1981.

<sup>33</sup> La declaración de oficio de la nulidad de los actos administrativos requiere bien que el acto haya puesto fin a la vía administrativa, bien que no se haya recurrido en plazo, en los supuestos en los que concurra alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 LRJ-PAC (cfr. art. 102.1 LRJ-PAC).

<sup>34</sup> Procederá en este caso la revisión de oficio cuando una entidad aun habiendo sido inscrita por virtud del silencio administrativo positivo no cumple con alguno de los requisitos materiales exigidos por la normativa (cfr. art. 43 LRJ-PAC).

<sup>35</sup> Parece quizá más acertada la solución adoptada por el proyecto de reforma de 1999. En su articulado únicamente se prevén como causas de cancelación las contempladas en la LOLR, sin embargo, se incorpora el mecanismo de de la declaración de nulidad de los actos administrativos consecuencia del silencio positivo siempre y cuando no concurrieran los requisitos materiales y formales exigibles a las entidades que pretenden su inscripción (art. 14) (cfr. “La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica”, *Ministerio de Justicia*, Madrid, 1999, p. 135).

### **1.6.1. Resoluciones y recursos**

Lo principal en este capítulo es acomodo del Reglamento a la Ley 30/1992 y así se pueden identificar las siguientes novedades:

Se contempla un período de veinte días como plazo para subsanar los defectos u omisiones en la solicitud<sup>36</sup>. Si una vez transcurrido el plazo no se subsana se presume el desistimiento.

Se despeja toda duda sobre la competencia del encargado del Registro en la medida en que se introduce el término “calificación” de forma expresa. Así, si una vez “examinada” la petición, el encargado del RER necesita datos adicionales a la hora de su calificación podrá solicitarlos al peticionario.

Se atribuye también al Director General la facultad de solicitar, cuando lo considere oportuno, los informes que considere necesarios, sin perjuicio de la potestad del Ministerio para solicitarlos a la CALR.

Se prevé también la suspensión del plazo para resolver en caso de que se soliciten informaciones complementarias o informes.

Se contempla el mecanismo del silencio administrativo, que será en todo caso positivo.

Se fija un plazo de *seis meses* para la resolución de las peticiones de inscripción y de *dos meses* para modificaciones y anotaciones, adecuando así el procedimiento a las exigencias contempladas en el Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre<sup>37</sup>.

Con relación a los recursos, el proyecto no se aparta del R.D. 142/1981, contemplándose el correspondiente recurso de alzada (art. 114 LRJ-PAC) frente a las resoluciones del Director General de Asuntos Religiosos en cuanto se le atribuyen competencias “ordinarias” y no simplemente delegadas.

## **1.7. PUBLICIDAD REGISTRAL**

Este aspecto sigue las prescripciones generales del texto vigente, con las siguientes innovaciones:

a) La obtención de las notas simples relativas a asientos cancelados o caducados<sup>38</sup> exige la posesión de un interés legítimo y directo, equivalente pues al “interés cualificado” exigido por la O.M. 11-05-1984<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. art. 71.1 LRJ-PAC.

<sup>37</sup> Art. 5.1: “PROCEDIMIENTOS DE INSCRIPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE ASIENTOS EN EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS — 1. El plazo máximo para resolver el procedimiento de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, regulado por el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, será de seis meses, pudiendo entenderse estimadas las solicitudes formuladas cuando no haya recaído resolución expresa en el indicado plazo”.

“En el procedimiento de modificación de asientos del Registro de Entidades Religiosas el plazo máximo para resolver será de dos meses, pudiendo entenderse estimadas las solicitudes formuladas cuando no haya recaído resolución expresa en el indicado plazo”.

<sup>38</sup> Se prevé el mecanismo de caducidad en las Disposiciones Transitorias.

<sup>39</sup> “El Registro de Entidades Religiosas es público para todo el que tenga interés en conocer su

b) La denegación de la publicidad deberá estar motivada, será notificada por escrito y cabrá recurso de alzada contra la resolución dictada<sup>40</sup>.

c) Se impone al solicitante —de cara a facilitar el trabajo administrativo de búsqueda— la obligación de aportar todas las circunstancias que conozca sobre la entidad inscrita. Se abre un plazo de diez días para completar la información si no se localizara el asiento. Transcurrido el plazo si aportar información alguna se presume el desistimiento<sup>41</sup>.

d) Para evitar una carga de trabajo importante al RER y quizá no justificada del todo, se condiciona la expedición de notas informativas a la eficacia de funcionamiento del Servicio, imponiéndose la obligación de abonar una tasa a todo aquel solicitante ajeno a la entidad. Asimismo se otorga a la Administración la facultad de admitir o no las solicitudes de información genéricas realizadas por investigadores que acrediten un interés científico, histórico o cultural relevante.

e) Se incorpora el mecanismo de caducidad de los asientos registrales que opera al transcurrir quince años desde que se produjeron. Cabe, no obstante, renovar su vigencia mediante la oportuna solicitud presentada por los representantes legales de la entidad.

Se impone a la Administración la obligación de notificar a los interesados un año antes de que el asiento caduque a efecto de que se solicite la renovación. Transcurrido el plazo sin actuación alguna al respecto no podrán expedirse certificaciones registrales.

A pesar de lo anterior este mecanismo queda atemperado notablemente en tanto los representantes legales debidamente acreditados podrán en cualquier momento solicitar la recuperación de los plenos efectos de la publicidad.

La finalidad última de esta figura jurídica es identificar las llamadas “entidades fantasma”, es decir, aquellas que aun estando inscritas —con todos los efectos que ello conlleva— aún, han desaparecido de la realidad sin que se haya solicitado por parte de los representantes legales la cancelación del asiento. Con ello se convierte al RER en un instrumento estático y no representativo de la realidad socio-religiosa del país, es decir, se ha de él “instrumento ineficiente” y cuasi superfluo.

Se modula igualmente la caducidad estableciendo un plazo transitorio de un año —a contar desde la entrada en vigor de la norma— para las entidades que lleven inscritas quince o más años. La Administración habrá de comunicar a las entidades interesadas este hecho a efectos de renovar la inscripción.

contenido. Este interés se presume por el solo hecho de la presentación de la solicitud” (art. 1).

<sup>40</sup> La competencia para expedir certificaciones corresponde al Jefe de Sección, con el Vº Bº del encargado del RER.

<sup>41</sup> Cfr. art. 6 O.M. de 11.05.1984.

En caso de que no se solicite la renovación, los asientos se verán privados de los efectos de la publicidad<sup>42</sup>.

Además de lo anterior, se incorpora un precepto para salvaguardar los derechos adquiridos por las confesiones con Acuerdo de cooperación, de forma que, en todo caso, la aplicación del Reglamento habrá de hacerse de conformidad con el AAJ de 1979 y los Acuerdos de 1992<sup>43</sup>.

## **2. PROYECTO DE REFORMA DE 2011**

Entre 1997 y 2011 han existido otros tres proyectos de reforma del RER. El primero data de 1999<sup>44</sup>, el segundo de 2003 y el último, que llegó a contar con un dictamen del Consejo de Estado, se gestó en 2004<sup>45</sup>. En líneas generales, este último texto es heredero de los anteriores aunque, como a continuación veremos, incorpora novedades reseñables.

Desde un punto de vista puramente formal, es un texto de mayor extensión que el anterior (41 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 3 Transitorias, 1 Derogatoria y 2 Disposiciones Finales), con una estructuración bien ordenada y adecuadamente sistematizada y con pretensión de globalidad e integridad en la regulación normativa, contemplando supuestos que hasta la fecha no se habían previsto.

### **2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA**

La justificación de su ser deriva de dos factores capitales: el primero es la parquedad de la normativa vigente, y el segundo, es la interpretación que de las facultades administrativas ha realizado el Tribunal Constitucional en la sentencia 46/2011, de 15 de febrero<sup>46</sup>

Se pretende regular también el derecho al acceso al RER de las Fundaciones religiosas no canónicas así como un procedimiento para la declaración de notorio arraigo conforme al artículo 7 LOLR, toda vez que hasta ahora no existía norma alguna que lo regulase.

Por último y teniendo en cuenta la incidencia de las nuevas tecnologías se prevé la reforma del sistema de Hevanza del Registro con el fin de mejorar la gestión e incorporarlo plenamente a la llamada “administración electrónica”.

---

<sup>42</sup> Disposiciones Transitorias Primera y Segunda.

<sup>43</sup> Disposición Adicional Primera.

<sup>44</sup> Su contenido se incorporó al volumen “La libertad religiosa a los veinte años...”, cit., pp. 130-139.

<sup>45</sup> Vid. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A. “La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: examen de las propuestas reglamentarias de 2033 y 2004”, *La libertad religiosa y su regulación legal. La LOLR*, Iustel, Madrid, 2009.

## 2.2. ENTIDADES INSCRIBIBLES

El elenco de entidades inscribibles es idéntico al del proyecto de 1997, aun cuando como principal novedad se incluye la posibilidad de que accedan al RER “*entidades de carácter institucional que formen parte de su estructura*”. Teniendo en cuenta que no se hace distinción entre entidades mayores y menores, entendemos que se refiere a estas últimas como parte constitutiva de las primeras tales como Sínodos permanentes, Consejos de ancianos, etc.

## 2.3. ACTOS INSCRIBIBLES

Una innovación importante y que quizá redunde en mejor garantía de la seguridad jurídica es la inclusión de un listado de “actos inscribibles”. De entre ellos y más allá de los obvios —constitución o establecimiento en España, la modificación de los estatutos y/o representantes o la disolución— se incorporan: la *declaración de notorio arraigo*; la *incorporación o separación de una federación*, así como la *anotación de lugares y ministros de culto*.

## 2.4. CARÁCTER DE LA INSCRIPCIÓN

En consonancia con el artículo 5 LOLR, el texto atribuye carácter constitutivo de la adquisición de personalidad jurídica a la inscripción registral. Del mismo modo y dejando traslucir el principio de seguridad jurídica que opera en el RER, en tanto registro jurídico, se hace constar que la inscripción dota de publicidad a la constitución de la entidad así como a sus estatutos, siendo garantía tanto para los terceros —que eventualmente se relacionen con la entidad— como para sus miembros.

A nuestro juicio el hecho de que la inscripción registral constituya una garantía para propios y terceros conlleva una inexcusable y seria exigencia como es la de verificar que la entidad que va a acceder al RER es una entidad verdaderamente religiosa; labor que debe llevarse a cabo mediante una calificación de fondo de los aspectos que configuran al peticionario como grupo religioso, toda vez que el sistema de autocalificación —al que avoca el criterio sostenido por el Tribunal Constitucional<sup>46</sup>— resulta manifiestamente insuficiente para controlar que lo que se inscribe no son sino entidades típicamente religiosas como exige la LOLR y no de otro tipo, favoreciendo el fraude de ley, cuya incidencia en el ámbito religioso es notable.

---

<sup>46</sup> Por todos es sabido que la actividad de control que defiende el Alto Tribunal se circunscribe única y exclusivamente a los aspectos meramente formales de la inscripción “emanando a tal efecto un acto de mera constatación, que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 LOLR” (FJ. 8).

<sup>47</sup> FJ. 8º de la STC 46/2011, de 15 de febrero.

## 2.5. SOLICITUD

El nuevo texto dedica un artículo a la regulación de la forma y lugar en que ha de presentarse la petición de inscripción.

Aunque, dada la naturaleza administrativa del procedimiento de inscripción, las lagunas del RD 142/1981 quedan cubiertas por la Ley 30/1992, parece oportuno colmarlas, en la medida de lo posible, en la norma reglamentaria, en aras a facilitar al administrado el conocimiento de la norma.

El proyecto se remite al artículo 38.4 LRJ-PAC en relación con el lugar de presentación de la petición de inscripción. Así pues cabrá depositarla bien en el Registro General del Ministerio de Justicia; en el registro de cualquier órgano administrativo bien de la Administración General del Estado, bien de las Comunidades Autónomas o bien de los Entes Locales, siempre y cuando éstos últimos tuvieren suscrito convenio al respecto; en las oficinas de Correos; en representaciones diplomáticas u oficinas consulares en el extranjero o, en cualquier otro organismo que establezcan las disposiciones vigentes.

En cuanto a los datos mínimos y de carácter puramente formal, el proyecto se remite al artículo 70.1 LRJ-PAC, con lo que habrá de indicarse necesariamente el nombre y apellidos de los interesados<sup>48</sup> o de sus representantes legales así como la identificación del medio preferente o lugar a efectos de notificación; los hechos o razones y la petición de inscripción; el lugar y la fecha; la firma de los peticionarios o acreditación de la autenticidad de su voluntad por cualquier medio y el órgano<sup>49</sup>, centro o unidad administrativa al que se dirige.

Asimismo, la petición de inscripción deberá estar firmada por, al menos quince miembros a modo de promotores de la misma así como de los representantes legales de la entidad. Con este requisito queda avalada jurídicamente —si bien de una forma aparentemente velada— la exigencia del sustrato sociológico mínimo, denostada por los tribunales por alegar y defendida por la praxis administrativa. Esta solución, sin embargo, no es del todo satisfactoria ya que puede acudir a cualesquiera sujetos a modo de “avalistas” o promotores de la inscripción, con independencia de que realmente pertenezcan a la entidad como fieles<sup>50</sup>.

Se establece, por primera vez, la obligación de aportar los documentos exigidos en soporte informático. De igual forma y, conforme dispone el artículo 46 LRJ-PAC, los documentos fehacientes podrán ser originales o copias compulsadas.

---

<sup>48</sup> Aunque la Ley 30/1992 habla de “interesado”, utilizamos el plural porque la petición de inscripción debe promoverse por los representantes legales de la entidad.

<sup>49</sup> Vid. *supra*.

<sup>50</sup> Quizá un criterio para evitar el fraude de ley sería la exigencia de un plazo mínimo de activi-

## 2.6. REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN

Este texto, a diferencia del anterior, no diferencia entre entidades mayores y menores en el ámbito de las entidades inscribibles, sin embargo, sí se hace eco de tal distinción en relación con los requisitos exigibles a efectos de inscripción.

### *Entidades mayores*

Con carácter general, las exigencias contenidas en el texto no divergen sustancialmente de las del proyecto anterior, siendo las más significativas:

**Denominación.** En este aspecto el texto se vuelve mucho más detallado que el proyecto anterior. Recoge la exigencia de que la denominación no introduzca términos que induzcan a error sobre la verdadera naturaleza de la entidad y añade otras tres más:

- a) Se prohíbe introducir expresiones contrarias a las leyes.
- b) Se declara la improcedencia del criterio de la semejanza en la denominación del peticionario<sup>51</sup>.

c) Teniendo en cuenta el incremento de entidades extranjeras que pudieren solicitar su establecimiento en España fruto de la creciente inmigración y, en consecuencia, el aumento de nomenclaturas en múltiples idiomas, se exige su traducción al castellano o a cualquiera de las lenguas oficiales del Estado. La traducción no formará parte de la denominación aunque ésta sí debe estar formada por letras del alfabeto castellano o de cualquiera de las lenguas oficiales.

**Fines religiosos.** El nuevo texto aúna la exigencia vigente con la prevista en el proyecto de 1997. De esta forma además de aquellos, la entidad peticionaria *debe expresar todos los datos necesarios para acreditar su naturaleza religiosa*. A modo de ejemplo y como indicio de aspectos acreditativos de tal extremo se mencionan las bases doctrinales o de fe, las actividades específicamente religiosas o los fines no lucrativos.

**Documento de constitución o establecimiento en España.** Se exige certificación del documento con las mismas exigencias que anteriormente<sup>52</sup>, a excepción del número de creyentes, quizá por los problemas que pudieren derivarse de una posible violación del derecho a no declarar sobre las propias creencias.

### *Entidades menores*

Para acceder al RER deben acreditar los mismos extremos que las entidades mayores. Se omite cualquier diferenciación entre entidades cuyos fines se presumen religiosos —como en el texto previo— siempre, y en todo caso,

---

dad, tal y como propone Mantecón (vid. *supra*).

<sup>51</sup> Cfr. ALDANONDO SALAVERRÍA, I. "El RER...", cit. pp. 21-22.

<sup>52</sup> Indicación de la fecha de inicio de actividades, el ámbito de actuación así como del lugar o lugares de culto de que se dispusiere.

dada su propia naturaleza y aquellas otras que pueden perseguir junto a fines *específicamente religiosos* otros que no lo son (v. gr. órdenes y congregaciones religiosas, asociaciones, fundaciones, etc.). Esta circunstancia favorece situaciones que conllevan redundancias superfluas. Así, si bien es cierto que procede exigir fines religiosos (específicos, preponderantes o como quieran adjetivarse) a entidades menores que por su propia naturaleza pueden perseguir finalidades de diversa índole, mezclándose así los propiamente religiosos con otros que no lo son; es sin embargo inadecuado, por redundante, establecer esta misma exigencia respecto de entes pertenecientes a la estructura orgánica de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas porque como tales participan ontológicamente del carácter estrictamente religioso de la entidad que las crea. En consecuencia, debería eximirse a “circunscripciones territoriales”, “congregaciones, secciones o comunidades locales” y a “entidades de carácter institucional que forme parte de la estructura de entidades mayores”<sup>53</sup> del trámite de acreditar sus fines religiosos así como del resto de circunstancias que prueben su naturaleza religiosa.

La norma exige también aportar el testimonio literal, debidamente autenticado, del acta de constitución, así como del documento de erección, aprobación o aprobación emitido por la entidad mayor, incluyendo además, si lo hubiere, la conformidad con el órgano supremo de aquella en España. Si la entidad perteneciere a una Federación inscrita, debe presentarse la conformidad del órgano competente de la respectiva federación<sup>54</sup>.

En caso de que se pretenda inscribir una entidad de carácter local, se debe acreditar la tenencia de, al menos, un lugar de culto y un número de miembros no inferior a quince<sup>55</sup>.

#### *Fundaciones*

El precepto destinado a la regulación de la inscripción de las Fundaciones es prácticamente un calco del actual Real Decreto 589/1984 aunque resulta curioso que desaparece la obligación de presentar el certificado de fines religiosos que sí contempla el actual Real Decreto. En consecuencia ¿debemos entender que los fines consignados por las Fundaciones erigidas en el seno de una entidad mayor son necesariamente religiosos siempre y en todo caso?

<sup>53</sup> Se contemplan igualmente como entidades inscribibles (art. 2): a) las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como sus Federaciones [...]; e) las asociaciones con fines religiosos, así como sus federaciones; f) las fundaciones con fines religiosos; g) los seminarios o centros de formación de ministros de culto; h) los Centros Superiores de Enseñanza que impartan con exclusividad enseñanzas teológicas o eclesásticas; i) las comunidades monásticas o religiosas y las órdenes o federaciones en que se integren; j) los institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica, sus provincias y casas, así como sus federaciones.

<sup>54</sup> Art. 1.2 de los Acuerdos con FEREDE, FCI, CIE.

<sup>55</sup> Vid. la referencia hecha con carácter previo respecto a los problemas que se suscitan en relación con esta exigencia.

*Inscripción de Federaciones y entidades extranjeras*

La constitución de Federaciones es objeto de inscripción registral condicionada a la presentación de la siguiente documentación: el acta fundacional, una certificación del acuerdo de integración federativa y una copia de los estatutos firmados por todos los representantes de todas las entidades fundadoras de la federación.

Por su parte las entidades de origen extranjero, para poder acceder al RER, deben aportar: copia de los estatutos originales; certificación de los representantes legales en España convenientemente designados y certificación de que la entidad está legalmente reconocida en el país de origen. De igual forma, y como requisito material, se exige acreditar el carácter religioso de la entidad. Ciertamente el precepto correspondiente nada dice sobre cómo queda cumplida tal acreditación aunque creemos que pueden aplicarse los criterios propios de las entidades mayores (bases de fe, actividades específicamente religiosas y fines no lucrativos).

*Incorporación o separación de una Federación*

Por primera vez se contempla como acto inscribible no sólo la incorporación federativa sino también el acto de separación aunque este extremo no se contempla en los textos acordados.

En el caso de la incorporación, la solicitud de inscripción habrá de presentarla quien ostente la representación de la Federación, en el plazo de un mes desde que se produjo el hecho, presentando igualmente el acta de la asamblea o certificado del acuerdo alcanzado en el que consten los datos identificativos de la federación y de la entidad incorporada (incluyendo en número de registro) así como una certificación del acuerdo adoptado en el seno de la entidad para su integración.

*A priori* la inscripción de la separación de entidades federativas no está sometida a plazo alguno según se desprende del texto. No se identifica tampoco al legitimado para realizarla aunque teniendo en cuenta que se prevén dos situaciones (separación a instancia de la entidad religiosa o, en su caso, de la federación), la legitimidad corresponderá en cada caso a los representantes legales de la correspondiente entidad. Los documentos que han de aportarse son básicamente los mismos: los acuerdos de una y otra entidad por los que se conviene la separación.

*Anotación de lugares y ministros de culto*

Las previsiones con respecto a la anotación de lugares y ministros de culto del texto en poco varían de las del proyecto de 1997.

Respecto a los primeros, y para deslindar la anotación de la inscripción, se prevé expresamente que su anotación como lugar de culto no confiere

personalidad jurídica, “salvo lo dispuesto en el Acuerdo de Asuntos Jurídicos entre el Estado y la Santa Sede”<sup>56</sup>.

Las condiciones de acceso al RER de estos son las mismas que en el texto anterior: la presentación del “título jurídico de disposición del local”<sup>57</sup> y del certificado que acredite la condición de lugar de culto y su dedicación *permanente y exclusiva* a dicho fin. Con carácter dispositivo cabe la posibilidad de aportar la conformidad del órgano supremo en España de la confesión.

También puede ser anotada la condición de ministro de culto de las entidades inscritas. La legitimación para solicitar tal anotación corresponde a los representantes legales de la entidad, debiendo presentar el certificado en el que se acredite la condición de ministro de culto, con la conformidad, en su caso, del órgano supremo en España de la confesión. Tratándose de entidades integradas en una Federación inscrita, será necesario también el visto bueno del órgano federativo competente, sin perjuicio de lo dispuesto en los correspondientes Acuerdos de cooperación. En caso de ser extranjeros, deberán acreditar la residencia legal en España.

## **2.7. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN**

En el procedimiento se contemplan dos fases: instrucción y resolución.

*Fase de instrucción:* de una forma un tanto imprecisa se dice que será “el órgano que tenga atribuida competencia sobre el RER” el competente para instruir los expedientes de inscripción. Teniendo en cuenta que, a renglón seguido, se atribuye competencia resolutoria al Ministro de Justicia, creemos que el órgano instructor será la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones de la que depende el RER.

De una forma un tanto extraña, esta fase se divide en dos: una primera, en la que el instructor circunscribe su actuación al examen de la *denominación*, y una segunda, en la que verifica el cumplimiento del *resto de exigencias legales*.

1ª. Si la denominación fuere igual o semejante a una entidad inscrita, el peticionario tiene veinte días para subsanar; de no hacerlo se propondrá la desestimación de la solicitud.

2ª. Si no se cumple el resto de requisitos se abre un plazo de diez días para la subsanación o aportación de documentación adjunta. Cumplido el plazo sin respuesta se presume el desistimiento, previo dictamen de la oportuna resolución.

No acabamos de comprender muy bien esta división de la fase instructora, y menos de los plazos previstos, máxime cuando el plazo para subsanar un

<sup>56</sup> Art. 1.2 AAJ.

<sup>57</sup> Bajo esta figura cabrían los títulos de propiedad, usufructo, cesión o los contratos de arrendamiento.

defecto formal como es la denominación es superior al plazo concedido para enmendar un defecto o error de naturaleza material. Habría sido más adecuado y simple contemplar un plazo único, quizá de veinte días, para cualesquiera subsanaciones, presumiéndose en todo caso el desistimiento siempre que el interesado no hubiese subsanado.

En esta fase se otorga también al instructor la facultad de recabar dictamen o informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

*Fase de resolución:* la competencia para resolver se sigue otorgando al Ministro de Justicia y se presume silencio positivo (conforme con el art. 43 Ley 30/1992) trascurridos seis meses desde la presentación de la solicitud siempre que no se hubiese dictado y comunicado la oportuna resolución.

## **2.8. MODIFICACIÓN DE ASIENTOS**

### *Modificaciones estatutarias*

Existe un procedimiento propio para llevar a cabo las modificaciones por lo que se evita la tradicional remisión al procedimiento de inscripción.

Se otorga a las entidades religiosas un plazo de *dos meses* para comunicar al RER cualesquiera modificaciones realizadas en datos contenidos en los asientos. La nueva inscripción queda condicionada a la presentación de los siguientes documentos: el acta de la asamblea o el acuerdo del órgano competente para realizar la modificación. En todo caso, en los documentos presentados ha de figurar el acuerdo mismo por el que se modifican los estatutos; la relación de artículos modificados, el quórum así como el resultado y fecha de votación.

En caso de que se modifiquen sustancialmente los estatutos (más allá del mero cambio de domicilio<sup>88</sup>) ha de presentarse el texto íntegro de los nuevos estatutos y duplicado en el que se indiquen los artículos modificados, firmados por los representantes legales. A ello se adjuntara diligencia en la que conste el acuerdo adoptado y la fecha de la modificación.

La competencia para inscribir las modificaciones indicadas se otorga al Director General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones disponiendo, en congruencia con lo apuntado, de dos meses para resolver. En caso contrario, es decir, si no resolviere en plazo, se presume silencio positivo.

### *Modificaciones en los titulares de órganos de representación*

Se contempla un plazo de un mes, desde que se produce la elección de los nuevos representantes de la entidad religiosa, para solicitar la modificación en la inscripción registral.

---

<sup>88</sup> Sin alteración del ámbito territorial de actuación.

Se acompañará a la solicitud la misma documentación que en el caso anterior<sup>59</sup> en los que ha de contar: los nombres, apellidos, domicilio y demás datos de identificación, si son personas físicas; la fecha del nombramiento y, en su caso, de la ratificación y aceptación por los titulares; la fecha de la revocación y del cese, en su caso, de los titulares salientes; las firmas de los titulares y, en su caso, de los titulares salientes.

### **2.9. CANCELACIÓN DE ASIENTOS**

Las causas de cancelación de asientos son las contenidas en la LOLR. Se contempla un plazo de un mes, desde que se produce la disolución de la entidad, para instar la cancelación en el RER, debiéndose aportar: el cese de los titulares de órganos de representación; el balance de la situación patrimonial de la entidad en la fecha de la disolución; los datos identificativos de todas las personas encargadas de la liquidación, así como el documento acreditativo de su identidad; el destino que se va a dar al patrimonio de acuerdo con los estatutos así como las causas de disolución<sup>60</sup>.

### **2.10. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO**

En poco difiere este capítulo de los textos previos. Se predica el carácter único del RER para todo el territorio nacional y se erige como unidad administrativa adscrita a la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones.

Las Secciones en las que se articula son las mismas que en el texto vigente, eso sí, se incorpora como novedad la posibilidad de que en las hojas registrales consten anotaciones provisionales, las cuales tendrán carácter meramente informativo y serán canceladas una vez se sustancie definitivamente la cuestión a la que se refieren<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> El acta de la reunión o del acuerdo adoptado, según se haya determinado su forma de elección en sus estatutos, o certificado del acta o del acuerdo extendido por las personas o cargos con facultad para certificarlos de acuerdo con sus estatutos, por el que se haya elegido o modificado a los titulares de la junta directiva u órgano de representación.

<sup>60</sup> Indicando si fuere por alguna de las causas contempladas en los estatutos, si por voluntad de los miembros o si por sentencia firme.

<sup>61</sup> El texto contempla su presencia como consecuencia de contiendas de orden interno de la entidad inscrita pendientes de resolución judicial por sentencia firme. En consecuencia, dictada la sentencia, procederá la oportuna "cancelación".

No tenemos muy clara la procedencia de incorporar este tipo de anotaciones teniendo como correcto horizonte la finalidad última del RER. La seguridad jurídica que debe ofrecer el Registro se circunscribe, a nuestro juicio, a la constatación de que lo inscrito son entidades religiosas actuantes en la realidad social española pero consideramos una extralimitación injustificada reflejar en un instrumento público situaciones de orden interno de aquellas. En consecuencia los asientos registrales podrían reducirse a inscripciones (de constitución, modificación de estatutos,

### 2.11. PUBLICIDAD

Tal y como viene sucediendo, la publicidad se realiza por medio de las certificaciones y las notas simples informativas.

Las primeras (desaparece la distinción entre positivas y negativas, totales y parciales), son el instrumento fehaciente para acreditar el contenido de los asientos y su expedición quedará sometida —expresamente se advierte— a las exigencias de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal; las segundas<sup>62</sup> constituyen un mero traslado del contenido de los asientos y datos que figuren en el RER, pudiéndose expedir a través de sistemas informáticos, *a contrario*, que en el caso de las certificaciones. En ambos casos, las peticiones pueden ser realizadas por cualquier medio que garantice su constancia (solitud en papel presentada en el Registro General, por correo certificado o por vía electrónica).

El resto de requisitos para obtener la información son los mismos que contempla el texto anterior<sup>63</sup>, sin perjuicio de que se contemple como novedad la certificación como representante legal de la entidad, en la cual ha de constar expresamente la fecha de inscripción en tal condición así como la inexistencia de comunicación posterior que hubiere modificado la representación de la entidad.

### 2.12. PROCEDIMIENTO Y EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NOTORIO ARRAGO

La novedad más sorprendente del texto es la incorporación del procedimiento de declaración de notorio arraigo. Aunque no cabe duda que su existencia es conveniente y adecuada a la hora de garantizar el principio de seguridad jurídica, no es por el contrario procedente incluirlo en la normativa reguladora del RER porque excede el objeto del Real Decreto. En consecuencia debería elaborarse un nuevo reglamento en el que, de forma autónoma, se regule la declaración de notorio arraigo de las confesiones inscritas.

En primer término, el proyecto establece los requisitos que han de cumplir las entidades inscritas para obtener el reconocimiento de notorio arraigo en España. Deben llevar inscritas en el RER al menos treinta años, salvo que se acredite el establecimiento o presencia activa en España por el mismo plazo y cuente con un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta

adscipción federativa) anotaciones, notas y cancelaciones (cfr. en este sentido la opinión de PERE RALUY, J. en *Derecho del Registro Civil*, Vol. II, Aguilar, Madrid, 1962, p. 349). Entendemos cuestionable tanto la inscripción de la identidad de los representantes de la junta directiva, en tanto tal identidad queda reflejada en los mismos estatutos así como la disolución de la entidad en la medida en que lo que procede en este caso es la cancelación del correspondiente asiento, a efectos de evitar así un doble asiento.

<sup>62</sup> Notas informativas o copias de los asientos.

años; se debe acreditar también su presencia en, al menos, diez Comunidades Autónomas y tener inscritos entre entidades, lugares de culto, secciones o comunidades locales, al menos, setenta y cinco; han de contar con una estructura y representación idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios y, por último, deben acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española a favor del interés general, en los términos previstos en el artículo 32 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.

Por otro lado, el texto prevé también el procedimiento. Este ha de iniciarse mediante la correspondiente solicitud por parte de la entidad interesada en la que ha de constar: los datos de identificación (incluyendo el número de Registro y los representantes legales), una memoria explicativa del cumplimiento de los requisitos previamente contemplados, el domicilio a efectos de notificación así como el lugar, fecha y firma correspondientes.

La legitimación para instar el procedimiento se atribuye a las entidades mayores (Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas), sin perjuicio de que ceda ante otros órganos si cualquiera de ellas estuviere integrada en una Federación o, en su caso, existiese un órgano superior inscrito.

Siguiendo la dinámica marcada por la Ley 30/1992, se otorga un plazo de diez días para subsanar los errores u omisiones habidos en la solicitud; en caso contrario (no subsanación) se tendrá por desistido al peticionario.

El procedimiento se divide en dos partes: la fase de instrucción y la fase de resolución. La competencia para instruir se atribuye al Subdirector General de Relaciones con las Confesiones, siendo preceptivo informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y comunicación al Ministerio de Hacienda a los efectos previstos en el artículo 35.1 de la Ley 1/2002, del Derecho de Asociación.

Por su parte, la competencia para resolver es del Ministro de Justicia que lo hará por medio de la correspondiente Orden Ministerial en caso de que la resolución sea favorable a la declaración de notorio arraigo. En caso contrario, la resolución denegatoria deberá estar motivada y habrá de notificarse convenientemente al interesado.

El plazo para resolver es de seis meses desde que se presenta la solicitud, previéndose silencio negativo en caso de ausencia de resolución expresa<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Necesidad de aportar todos los datos que se conozcan sobre la entidad; existencia de un plazo de diez días para aportar nueva información a requerimiento de la Administración so pena de desistimiento en caso de omisión; atribución de la competencia para expedir certificaciones y copias de los asientos a favor del Jefe de Sección; imposibilidad de otorgar publicidad a los documentos de carácter reservado y obligación de emitir resolución motivada, expedida por el Director General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones en caso de denegarse el acceso a la información solicitada.

<sup>64</sup> La introducción en este punto del mecanismo del silencio negativo quiebra el principio general

La resolución del Ministro pone fin a la vía administrativa con lo que sólo cabrá recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano<sup>65</sup> o, en su caso, recurso contencioso-administrativo en los términos establecidos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>66</sup>.

El proyecto de RD amplía los efectos jurídicos típicos de la declaración de notorio arraigo a algunos beneficios propios de las asociaciones declaradas de utilidad pública, concretamente beneficios de naturaleza fiscal y económica<sup>67</sup>, es decir, la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas equivaldría a la declaración de utilidad pública de los entes asociativos sometidos a derecho común.

Aunque no cabe objeción a la extensión de tales beneficios desde un punto de vista material porque las confesiones religiosas son entidades que trascienden la dimensión puramente privada tanto en su naturaleza como en sus fines<sup>68</sup>, sí que pueden hacerse desde un punto de vista formal. En primer lugar es, cuando menos cuestionable, la competencia de una norma de rango reglamentario para extender los efectos contemplados en una ley a situaciones no previstas por ésta. Por otra parte entendemos que se hace una aplicación torticera de la LODA a las confesiones religiosas ya que en el ámbito de aplicación de ésta se las excluye expresamente (art. 1.3). En última instancia el legislador está atribuyendo naturaleza meramente asociativa a las confesiones religiosas cuando, si bien es cierto que la tienen en su base, también lo es que la trascienden por su propia naturaleza. Por otra parte, se quiebra el modo en que hasta ahora se vienen atribuyendo beneficios económicos y fiscales a las confesiones religiosas declaradas de notorio arraigo que no es sino el instru-

---

contrario fijado expresamente por el artículo 43 de la Ley 30/1992, en cuya virtud se presume la estimación por silencio en ausencia de resolución expresa dictada por la Administración pública en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Únicamente por ley o a través de una norma de Derecho comunitario puede establecerse el principio contrario (el silencio negativo). Entendemos pues, que en el caso del procedimiento de declaración de notorio arraigo no se dan los presupuestos necesarios para quebrar el mandato legal, esto es, estamos ante un procedimiento que han de iniciar las confesiones religiosas y la normativa reguladora no tiene el rango adecuado para proceder tal como lo ha hecho.

<sup>65</sup> Cfr. art. 116 LRJ-PAC.

<sup>66</sup> Cfr. art. 25 y ss.

<sup>67</sup> Se aplica las Confesiones religiosas, de forma expresa, los apartados b) y c) del artículo 33 y el artículo 36 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación.

<sup>68</sup> En tal sentido puede hacerse un cierto paralelismo entre confesiones religiosas y asociaciones de utilidad públicas porque la religión, como razón de ser de las primeras, va más allá de mero interés privado para adquirir una importante dimensión pública como instrumento para el desarrollo integral del individuo. Asimismo existen fines y actividades de las confesiones que no sólo benefician a los fieles sino a cualesquiera otras personas con independencia de que tengan esta condición o no, tales como los fines caritativos o asistenciales.

mento pacticio, es decir, tales beneficios se contemplan expresamente en los Acuerdos de cooperación con el Estado<sup>69</sup>.

### **2.13. ACTUALIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES INSCRITAS**

Con la finalidad de hacer del RER fiel reflejo de la realidad confesional española, que por principio es dinámica, se incorpora un nuevo mecanismo de control de la actividad de las entidades inscritas que opera por dos vías: la primera sería la facultad de requerimiento otorgada a la Administración pública; la segunda, la obligación que recae en las propias entidades de comunicar de oficio su situación de actividad.

En el primer caso las entidades religiosas disponen de un plazo de un mes, desde que son convenientemente requeridas<sup>70</sup>, para remitir al RER un escrito firmado por su presidente en el que se indique el domicilio social, la identidad y fecha de designación de los representantes legales y la situación de actividad.

En el segundo, existe un plazo de un año, desde que entre en vigor la norma, para comunicar a la Administración la situación de actividad en los mismos términos que los descritos.

Aunque la finalidad última de la medida es laudable, en cuanto pretende configurar al RER como instrumento jurídico útil en la realidad social, lo cierto es que su aplicación efectiva simplemente opera a nivel informativo pues las anotaciones que han de practicarse en los asientos como consecuencia de la inactividad o de la ausencia de respuesta carecen de efecto jurídico alguno. La Administración cancelará<sup>71</sup> de oficio tales anotaciones siempre que, con posterioridad, la entidad comunique su estado de actividad.

La práctica de anotaciones con carácter informativo de la situación de inactividad es una solución a medio camino entre la situación actual<sup>72</sup> y la cancelación de oficio. Si bien es cierto que la primera no contribuye a que el RER adquiera la condición que le ha de ser propia<sup>73</sup>, la segunda choca frontalmente con un límite dimanante de una norma de rango superior como es la

---

<sup>69</sup> Vid. al respecto los Acuerdos sobre Asuntos Económicos entre el Estado español y la Santa Sede y los artículos 11 de los respectivos Acuerdos de cooperación con FERED, FCI y CIE.

<sup>70</sup> Realmente, y de acuerdo con el artículo 48.4 LRJ-PAC, el plazo comienza a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación.

<sup>71</sup> La utilización del término «cancelar» en este ámbito no parece muy adecuado técnicamente porque no estamos ante asientos registrales propiamente dichos. Quizá el término “suprimir” habría sido más procedente.

<sup>72</sup> En la que la situación de inactividad es, a efectos registrales, irrelevante.

<sup>73</sup> La de fiel reflejo — como Registro jurídico y no como mero fichero de toma de razón de datos — de la realidad confesional dinámica que se da en España.

LOLR, con lo que la introducción de una causa de cancelación no prevista puede llevar a la ilegalidad del Reglamento.

#### **2.14. PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL**

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>74</sup>, se exige conformidad expresa y manifestada por escrito de aquellos miembros de entidades religiosas cuyos datos han de incorporarse al RER, siempre que no ostentaren la condición de representantes legales.

### **3. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS**

Después de examinar con cierto detalle estos dos proyectos de reforma del RER, se pueden extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, y desde un punto de vista general, constituyen loables intentos de llevar a cabo una reforma necesaria a tenor de los problemas que desde hace tiempo se vienen planteando en la praxis administrativa. Son, además de necesarios, textos adecuados y útiles para la finalidad pretendida. En segundo lugar, y desde la atalaya de la minuciosidad en el análisis, se pueden destacar las siguientes fortalezas y deficiencias en ambos que, sin embargo, no ensombrecen el carácter adecuado y técnicamente solvente de ambos.

La principal virtud del proyecto de 1997 es quizá contribuir de forma eficaz a evitar en gran medida la discrecionalidad administrativa, principal argumento usado por los detractores del juicio de calificación material. Concebir el RER como Registro jurídico en el que operan buena parte de los principios registrales clásicos debe llevar necesariamente a sostener la necesidad de la calificación como criterio discernidor de la “religiosidad” de las entidades peticionarias so pena de favorecer el fraude de ley, y que en consecuencia, el RER se convierta en instrumento inútil y vaciado de contenido. El juicio calificador es, por tanto, necesario para garantizar la eficacia del principio de seguridad jurídica. En tal sentido y con buen criterio el texto adopta dos estrategias: por un lado fijar *ex lege* un concepto de “confesión religiosa” y, por otro, distinguir expresamente entre entidades mayores y menores a efectos de exigir a unas y otras requisitos diferentes a la hora de su inscripción. Las primeras han de acreditar un “creencia religiosa” mientras que el tradicional requisito de los “fines religiosos” queda relegado a las segundas. Si la creencia religiosa dota de carta de naturaleza a aquellas, serán los fines religiosos específicos —de entre la variedad de fines que pueden perseguir— los que caractericen a estas últimas.

---

<sup>74</sup> Cfr. art. 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

Respecto a este último aspecto, otra de las virtudes del proyecto es la fijación de los fines religiosos específicos a través de la constatación del desempeño de determinadas actividades que van desde el culto a la actividad caritativa, pasando por la asistencia religiosa o la formación de ministros de culto. De nuevo nos encontramos ante un mecanismo que minimiza, sino elimina, el riesgo de discrecionalidad.

Otro punto fuerte del proyecto —al que se suma en términos casi idénticos el texto de 2011— es la extensión de las entidades inscribibles, contemplándose prácticamente cualesquiera entidades, órganos e instituciones (entre las que se incluyen al fin las Fundaciones) como potencialmente inscribibles. Con esta solución se evita la vía de hecho en la que se ha venido incurriendo así como la desvirtuación, en no pocos casos, de la naturaleza de la entidad solicitante a efectos de inscripción, toda vez que en la legislación vigente no se contempla expresamente como entidad típica.

Por último y en lo que al proyecto del 1997 concierne, otro mecanismo que refuerza una concepción del RER como instrumento jurídico útil a la hora de reflejar fielmente la realidad socio-religiosa española es la previsión de la caducidad de los asientos. Su eficacia garantiza que lo que está inscrito opera en la realidad práctica facilitando la identificación de las llamadas “entidades fantasma”.

En texto de 2011 recoge, con carácter general, el testigo del proyecto de 1997, ocupándose con bastante ahínco, por un lado en la estructuración minuciosa de los aspectos procesales, y por otro, de la armonización del procedimiento con la normativa vigente, tanto en el ámbito del derecho público como en el del derecho privado<sup>75</sup>.

Por otro lado, y desde un punto de vista material, este texto induce a una adecuada consideración de la naturaleza jurídica de las confesiones religiosas que va más allá de su mera asimilación a las asociaciones. Si el proyecto fija expresamente el carácter constitutivo de la inscripción registral queda desechada, por principio, la teoría de la naturaleza declarativa basada en la reconducción del régimen jurídico de las entidades religiosas al artículo 22 de la Constitución<sup>76</sup>. La interpretación mayoritaria del artículo 5.1 LOLR quedaría

<sup>75</sup> Nos referimos tanto a las Leyes 30/1992 y 29/1998 como a la LO 15/1999, de protección de datos de carácter personal.

<sup>76</sup> Cfr. en este sentido las opiniones de SOUTO PAZ, J. A. “El estatuto jurídico de las confesiones religiosas” en *Jornadas Jurídicas sobre la Libertad religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 273 y ss.; POLO SABAU, J. R. *Estudios sobre la Constitución y la libertad de creencias*, Universidad de Málaga, 2006, pp. 181-182; CONTRERAS MAZARÍO J. M<sup>a</sup>. “La nueva Ley del Derecho de Asociación y la adquisición del estatuto jurídico de confesión religiosa en el ordenamiento jurídico español”, *RGDC y DEE*, 3, 2003, pp. 9-23. En contra ALENDA SALINAS, M. “El modelo registral de las entidades religiosas”, *Jornadas jurídicas de la Libertad*

pues blindada por virtud de la prescripción legal contenida en el nuevo Real Decreto.

En relación con los aspectos cuestionables cabe mencionar lo siguiente. Las principales fortalezas del texto de 2011 quizá son deficiencias del proyecto anterior, en la medida en que la regulación del procedimiento y la armonización con otras normas de capital importancia son bastante parcas. Asimismo introducir el mecanismo de revisión de oficio de los asientos registrales puede ser tachado de ilegal por introducir por vía reglamentaria un modo de cancelación de asientos no contemplado en la propia LOLR.

Del mismo modo habría sido conveniente trasladar conceptos de tipo funcional al último proyecto en aras a obtener los beneficios que, a nuestro entender, conlleva su inclusión legal, adquiriendo especial importancia la distinción entre entidades mayores y menores y, a ella aparejada, unas exigencias diferentes en función de la naturaleza del peticionario.

---

*Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 132; *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2011*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 103 y ss.