

LA EFICACIA CONSTITUTIVA DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Mercedes MURILLO MUÑOZ
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

SUMARIO:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA LIBERTAD RELIGIOSA.

III.- LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LAS ASOCIACIONES: DERECHO COMÚN Y DERECHO ESPECIAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS. 3.1. *La inscripción declarativa de las asociaciones en el derecho común.* 3.2. *Los efectos constitutivos de la inscripción en el RER.* 3.2.1. *El objeto de inscripción.* 3.2.2. *Las posturas doctrinales acerca de la eficacia constitutiva de la inscripción en el RER.* 3.2.3. *La doctrina jurisprudencial.* 3.3. *La Iglesia Católica y el RER.*

IV.- LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INSCRIPCIÓN DE ASOCIACIONES. 4.1. *El punto de partida: el derecho común de asociaciones.* 4.2. *La intervención administrativa en la inscripción de entidades religiosas.*

V.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

Con motivo del vigésimo aniversario de la Ley de Libertad Religiosa¹ (en adelante LOLR), se nos invita, en esta nueva publicación, a hacer balance. No sólo para recoger los frutos, si los ha habido, o las dificultades, que sí han existido, sino también para cuestionarnos sobre si es posible progresar en la regulación de éste ámbito normativo, que, veinte años después, no tiene el mismo contexto social, político, jurídico o religioso. ¿El Estado Social y Democrático de Derecho ha alcanzado estatura suficiente para caminar más decididamente hacia la neutralidad y la libertad e igualdad religiosa? Si se contemplan estos veinte años, salvo desarrollos concretos de la ley, lo único socialmente trascendente que ha ocurrido, por lo que

¹ Ley Orgánica 7/80 de 5 de julio. (BOE núm. 177, de 24 de julio).

se refiere al régimen jurídico que contempla la LOLR, es la aprobación en 1992 de los Acuerdos con las confesiones evangélica, hebrea e islámica. ¿Son los Acuerdos la única vía de cooperación con las confesiones? ¿Ha renunciado el Estado a actuaciones unilaterales con vocación de generalidad y basadas en los principios mencionados de neutralidad, libertad e igualdad religiosa? Ciertamente no parece que deba ser así y creo que de la reflexión que se nos invita a hacer sobre la LOLR, puede ponerse de manifiesto cómo existen numerosos temas en los que no está dicha la última palabra y pueden afrontarse acciones que lleven a alcanzar mayores cotas de neutralidad y libertad e igualdad religiosa.

Uno de estas cuestiones es el carácter constitutivo que el art. 5 de la LOLR atribuye a la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y como consecuencia de ello, la extensión que se ha conferido a las funciones calificadoras de la Administración en dicha inscripción. La disposición de este artículo 5 de la LOLR es bien diferente a la que se establece para las asociaciones de derecho común, respecto de las cuales, la jurisprudencia ha mantenido el carácter meramente declarativo de la inscripción, al interpretar el art. 22 CE. Esta diferencia implica, a su vez, que las funciones calificadoras de la Administración al practicar la inscripción sean también diferentes, de tal manera que el carácter constitutivo de la inscripción ha venido justificando una mayor intervención administrativa a la hora de inscribir entidades en el mencionado registro.

Probablemente lo primero que habrá que preguntarse es si la comparación con el régimen común de las asociaciones es pertinente o si las confesiones religiosas son algo diferente (sin perjuicio de que pudieran constituir asociaciones con arreglo a la legislación vigente). Dada una respuesta afirmativa se podrá establecer tal comparación a fin de obtener alguna conclusión sobre si tales especialidades están o no suficientemente justificadas.

II.- EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA LIBERTAD RELIGIOSA

¿Es el ejercicio colectivo de la religión una manifestación del derecho de asociación en general? La pregunta que puede parecer ociosa desde la perspectiva del derecho estatal, no lo es tanto cuando se percibe en las confesiones religiosas actitudes refractarias a encajar en los esquemas jurídicos estatales, al percibirse, desde un punto de vista teológico, como algo diferente, una realidad que “no es de este mundo”.

La cuestión que se plantea desde una perspectiva estrictamente jurídica, es si las confesiones religiosas gozan de un régimen jurídico propio (ya sea creado por el

propio Estado o aceptando vía remisión, la regulación confesional), que excluye la aplicación del régimen jurídico común de asociaciones o si la especialidad en su tratamiento legal no impide que participe de los principios del régimen común, en particular de lo dispuesto en el art. 22 de la Constitución.

El primer planteamiento se defiende afirmando que “mientras el derecho común de asociaciones, tutelado por el art. 22 CE, es abiertamente promotor y custodio del ejercicio del ejercicio del derecho de asociación, sin restricciones, los fenómenos asociativos que la propia Constitución sujeta a régimen especial cuentan con un régimen propio prevalente, por razones muy particulares que concurren en el ejercicio de estos derechos de asociación cualificados por un fin específico, sea religioso, ideológico, político, sindical, profesional, etc. Por ello parece contrario al pluralismo asociativo querido por la Constitución, someter todo tipo de asociaciones, incluso las de derecho especial, al patrón común del art. 22 CE”². En esta idea se insiste cuando se afirma que el tratamiento legal de los grupos religiosos, los hace “objeto de un Derecho especial fuera del marco legal contemplado en el art. 22 de la Constitución y normas que lo desarrollan”³.

Ciertamente las confesiones religiosas, utilizando la expresión en el sentido amplio que lo hace el art. 16 de la Constitución, han sido objeto de un régimen jurídico especial, aunque de dicha mención constitucional no pueda deducirse un “mandato constitucional que implique necesariamente una legislación específica posterior”⁴. Sin embargo, “la especialidad no supone la negación del derecho básico de asociación ni del art. 22 CE, sino en todo caso una especificación”⁵, de modo que, las confesiones a que se refiere el art. 16 de la Constitución deben considerarse como modalidades asociativas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la libertad religiosa y de culto, que sin embargo no son tan sustanciales como para “desconectar a esas confesiones del régimen jurídico general del derecho de asociación”⁶.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta cuestión afirmando que “el art. 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un

² LOPEZ ALARCON, M. *Confesiones y Entidades Religiosas*, en “Derecho Eclesiástico del Estado Español. Universidad de Navarra, 1996, pág. 235.

³ DOMINGUEZ BARTOLOME, R. *El grupo religioso una manifestación del derecho de asociación*. Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado. Vol. X, 1994, pág. 128.

⁴ *Ibidem*, pág. 144.

⁵ LLAMAZARES FERNANDEZ, D. *Derecho de la Libertad de Conciencia*. Vol. II, pág. 386.

⁶ FERNANDEZ FARRERES, G. *Asociaciones y Constitución*. Madrid, 1987. Pág. 180. En el mismo sentido se pronuncia MOTILLA, A. *El concepto de confesión religiosa en el derecho español. Práctica Administrativa y Doctrina Jurisprudencial*. Madrid, 1999, pág. 77-84.

género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas”⁷. Igualmente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado que al Registro General de asociaciones “pueden acceder toda suerte de asociaciones, tanto las que caen en su ámbito de actuación como las que estén reguladas por las leyes especiales a que se refiere el artículo 2.4º de la mentada ley 191/64”⁸, e incluso admite la posibilidad de inscribir la asociación en el registro General “sin perjuicio de que proceda o no la inscripción en otra suerte de Registro, porque el Registro Nacional de Asociaciones es un Registro General en el que se inscriben todas las asociaciones a los efectos de su publicidad”⁹.

Por último, el art. 2. d) de la LOLR enumera dentro de los derechos que comprende la libertad religiosa de toda persona, el de “reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica.” La remisión al ordenamiento jurídico general es al art. 22 de la Constitución y a sus normas de desarrollo, que no impiden la aplicación de lo dispuesto en la propia LOLR.

En consecuencia, no es sólo pertinente la comparación del régimen especial de reconocimiento que se establece para las confesiones religiosas con el régimen común, sino imprescindible para valorar su legitimidad constitucional y responder a la pregunta que formula el Prof. Motilla: “¿Qué criterios hacen constitucionalmente legítima la regulación singular de las asociaciones especiales y, de traspasar sus fronteras, se deriva una desconexión de esas asociaciones del régimen jurídico general del derecho de asociación, lesivo del mismo?”¹⁰

⁷ STC 67/1985, FJ 3º. La misma doctrina ha reiterado al decidir que los partidos políticos y los sindicatos se incluyen bajo la protección del art. 22 de la Constitución. STC 91/1983, 85/1986, 3/1989. DIEZ CIFUENTES, A. *Asociaciones y Partidos Políticos*. Madrid, 1992. Pág. 9

⁸ STS 7 de marzo de 1989 que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la SAN de 8 de junio de 1988. R.J.A. marginal núm. 1945.

⁹ STS de 7 de marzo de 1989 que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la SAN de 10 de junio de 1988. R.J.A. marginal núm. 1946.

¹⁰ MOTILLA, A. *El concepto de...* op. cit. pág. 80.

III.- LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LAS ASOCIACIONES: DERECHO COMÚN Y DERECHO ESPECIAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

Frente al carácter meramente declarativo que tiene la inscripción de asociaciones en el derecho común, según constante jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo al interpretar la previsión del art. 22.3 de la Constitución sobre que las asociaciones se inscribirán a “los solos efectos de la publicidad”, es mayoritaria la opinión, tanto doctrinal como jurisprudencial, que atribuye efectos constitutivos a la inscripción en el RER según la interpretación que hacen del art. 5 de la LOLR: “Las Iglesias, confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea a tales efectos en el Ministerio de Justicia.” ¿Cómo se ha explicado esta diferencia, doctrinal y jurisprudencialmente?

3.1. La inscripción declarativa de las asociaciones en el derecho común

En Derecho español ha sido constante, desde la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, que la válida constitución de una asociación requiriera un acuerdo de voluntades de los socios promotores o fundadores y un acto de control administrativo que implicaba la inscripción de la asociación en un registro público, con la consecuencia de “que el reconocimiento del derecho de asociación y el otorgamiento de personalidad jurídica fueran unidos”¹¹. Este sistema se mantiene en la Ley de 24 de diciembre de 1964¹², aunque reforzando las competencias administrativas de control en detrimento de las judiciales: la autoridad administrativa competente visaba los Estatutos de la asociación, dictaba la resolución correspondiente sobre la licitud y fines de la misma y en el plazo de un mes se procedía de oficio a su inscripción en los Registros correspondientes.

Tal modelo de autorización administrativa es radicalmente modificado en la Constitución de 1978 que considera el derecho de asociación como un derecho fundamental (art. 22) y enmarca su ejercicio en los principios que definen a un Estado Social y Democrático de Derecho (art.1.1), en el que los límites y controles de los derechos se producen *a posteriori* y por parte de órganos judiciales, como

¹¹ CAPILLA RONCERO, F. *Funciones y disfunciones...* op. cit. pág.113.

¹² Como ya se dijo, en tanto no se desarrolle por ley orgánica el art. 22 de la Constitución, esta ley, así como su Reglamento de desarrollo de 20 de mayo de 1965, siguen vigentes en todo lo que no hayan sido derogados por la Constitución.

regla general. En consecuencia, el ejercicio del derecho de asociación queda la margen de cualquier autorización administrativa previa y el control de su legalidad o ilicitud se encomienda exclusivamente a la autoridad judicial. Precisamente para remarcar las diferencias del sistema constitucional con el precedente de la Ley de 1964, la jurisprudencia se pronuncia rápidamente en dos conocidas sentencias de 3 de julio de 1979¹³ afirmando que “según el art. 22.3 la asociación se constituye libremente, debiéndose comunicar dicha constitución a la Administración para su inscripción en aquel Registro a los solos efectos de publicidad, lo que significa que la personalidad jurídica de la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada por la concurrencia de las voluntades de los promotores.” Esta interpretación, reiterada en sentencias posteriores¹⁴, ha sido, no obstante, valorada desigualmente por la doctrina, que aún coincidiendo en que es el acuerdo de voluntades lo que constituye la asociación sin que en ese proceso constitutivo pueda introducirse acto administrativo alguno de aprobación o autorización, difieren sobre el momento en que la asociación adquiere la personalidad jurídica.

Algunos autores¹⁵ mantienen la tesis jurisprudencial y se inclinan a favor del carácter declarativo de la inscripción de asociaciones de modo que la inscripción aporta la publicidad necesaria para que se produzcan efectos frente a terceros, lo que explica que la inscripción sea una carga-deber para la asociación y obligatoria para la Administración salvo en los supuestos de asociaciones ilícitas del art. 22.2 y 4 de la Constitución¹⁶.

En sentido distinto se pronuncian quienes consideran que una cosa es la constitución de la asociación y otra la adquisición de personalidad jurídica.

¹³ R.J.A. 3183/79. Sentencias relativas a la inscripción en el Registro de Asociaciones de “Grande Oriente Español. Masonería Española Simbólica Regular” y de “Grande Oriente Español Unido”

¹⁴ SSTs de 7-12-1979, (RJA núm. 4353), 3-6-1980 (RJA núm. 3038), 4 -11-1982 (RJA núm. 4729, 14-1-1986 (RJA núm. 34) entre otras.

¹⁵ Vid. SALAS MURILLO, S. *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho Español*. Madrid, 1999, pág. 564. Recoge las posturas doctrinales a favor de lo que llama la *tesis declarativa* y a favor de la *tesis constitutiva*. Para los primeros, el carácter declarativo de la inscripción está en consonancia con lo dispuesto en el art. 35 del Código Civil con arreglo al cual, la personalidad de las asociaciones “empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas”, siendo así que “la válida constitución de las asociaciones resulta de la propia celebración del contrato de asociación, sin necesidad de ninguna intervención administrativa, y en consecuencia, de tal contrato o pacto asociativo surge para la asociación la personalidad”

¹⁶ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la Libertad de Conciencia* vol. II. op. cit. pág.387. Vid. STC 291/93 de 18 de octubre: “La libertad de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone (art. 22.3) y que la Administración no puede negar arbitraria o inmotivadamente.” (F.J.2º).

Consideran que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a confundir ambos aspectos¹⁷, y entienden que “el otorgamiento de personalidad es distinto de la libertad de asociación y no impide el ejercicio de dicha libertad por el hecho de ser denegado. (...) Tal otorgamiento se limita a dar acceso, a las asociaciones registradas, a un trato privilegiado... que se ciñe a permitir a la asociación desenvolverse en el cauce de las funciones dimanantes de la personalidad jurídica.”¹⁸ Finalmente añaden que la personalidad jurídica solo puede ser consecuencia de la publicidad registral y consideran que el legislador ordinario debería extender el carácter constitutivo que tiene la inscripción en los regímenes especiales de asociaciones¹⁹. En apoyo de esta tesis aportan lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional 173/ 1998 al afirmar que “el Estado puede establecer ex art.149.1.1 CE condiciones básicas sobre aquellos aspectos relativos al nacimiento de la personalidad jurídica que resultan imprescindibles para garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de asociación. Entre estos aspectos figura, sin duda, el de los efectos que pueden atribuirse a la inscripción registral en relación con la adquisición o no de esa personalidad. Desde la perspectiva constitucional, el legislador estatal goza de un amplio margen de libertad para determinar la naturaleza de esos efectos -constitutiva, de publicidad o de otra índole” (F.J. 14 f).

No obstante, este planteamiento no ha sido acogido por el legislador ordinario, y así, las leyes recientemente dictadas por las Comunidades Autónomas sobre asociaciones, han mantenido la tesis declarativa. Es el caso de la ley vasca de 18 de febrero de 1988²⁰ y la ley catalana de 18 de junio de 1997²¹, que sin pronunciarse expresamente sobre el momento en que adquieren la personalidad jurídica, se deduce que es un efecto de la constitución y no de la inscripción que solo tiene efectos de

¹⁷ Según FERNÁNDEZ FARRERES, esta jurisprudencia se explica, por la circunstancia de que en nuestro derecho, desde la ley de 1887 como vimos, la válida constitución de la asociación exigía además del pacto asociativo, la autorización administrativa a través del visado de los Estatutos, que conllevaba la inscripción: desaparecida en el Constitución vigente la autorización administrativa previa, la adquisición de personalidad jurídica se vincula a la constitución de la asociación y no a su inscripción. *Asociaciones y Constitución*. Madrid, 1987. Pág.89.

¹⁸ CAPILLA RONCERO, F. Añade que “de modo muy particular otorgaría a los asociados y miembros dirigentes el beneficio de la limitación de la responsabilidad. (...) Por otra parte la asociación sin personalidad no es una asociación ignorada por e irrelevante para el Estado pues lo impide el dictado del art. 9.2 de la Constitución... ni atenta contra la igualdad de los individuos: la posibilidad de acceder a la personalidad jurídica es una decisión de la propia asociación”. *La persona jurídica...* op. cit pág. 121-122.

¹⁹ LOPEZ-NIETO, F. *Manual de asociaciones*. Madrid, 1987, pág. 65-66. Mantiene el mismo criterio en *El Ordenamiento legal de las asociaciones*. Madrid, 1995, pág. 104-105.

²⁰ BOPV, 1-3-88. Núm.42.

²¹ DOGC, 24-7-1997. Núm. 2423.

publicidad respecto de terceros²². La constitucionalidad de este sistema ha sido mantenida por el Tribunal Constitucional en la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley vasca, y que, sobre esta cuestión, afirma que “en tanto las Cortes Generales no precisen lo que crean conveniente al respecto, ninguna tacha puede formularse a la previsión del art. 9 de la ley 3/1998...”²³.

La trascendencia que puede tener esta discusión, aparte las cuestiones más técnicas sobre la funcionalidad del concepto de persona jurídica²⁴, es que, la misma doctrina que defiende el carácter constitutivo de la inscripción, considerando que el reconocimiento de personalidad es un privilegio jurídico, justifica una intervención de la Administración más intensa en el momento de la inscripción, que exceda de los aspectos formales aunque sin perjuicio de las competencias judiciales para decidir definitivamente sobre la legalidad de las asociaciones²⁵. No es ésta una conclusión

²² El art. 8.1 de la ley vasca afirma “ las asociaciones constituidas de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores, se inscribirán, a los solos efectos de publicidad...” El art. 9 añade que “ la inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las Asociaciones y es garantía tanto para los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros.” DIEZ CIFUENTES, A. Asociaciones... op. cit. pág. 141. La ley Catalana, por su parte, señala en el art. 9.2: “La inscripción es garantía, tanto para las personas que se relacionan con las mismas como para sus propios miembros”.

²³ STC 173 / 1998 de 23 de julio. (BOE 18-8-98). La sentencia resuelve el recurso interpuesto en su día con objeto de decidir, fundamentalmente, la competencia de la CCAA vasca para regular esta materia y la posible vulneración de la reserva de ley orgánica. Tanto la sentencia como los votos particulares son de gran interés pero rebasan el objeto de este trabajo. Un resumen de su contenido puede verse en SALAS MURILLO, Las asociaciones sin ánimo de lucro... op. cit. pág. 50. No es éste, en cambio, el sistema por el que ha optado el Anteproyecto de Ley Orgánica del Derecho de Asociación cuyo art. 10 dispone que “las asociaciones tendrán personalidad jurídica desde su inscripción en el correspondiente Registro”, apartándose, así, de la doctrina constante del Tribunal Supremo al interpretar el art. 22.3 de la Constitución. Una mayor referencia de estas disposiciones se encuentra en SALAS MURILLO, Las asociaciones sin ánimo de lucro... op. cit. pág. 569. Recoge también el Proyecto de Reglamento comunitario sobre la asociación europea, que prevé la adquisición de personalidad jurídica el “día de su inscripción en el Registro del estado del domicilio que éste designe” (art.2). *Ibidem*. pág. 575.

²⁴ Según CAPILLA RONCERO, el carácter constitutivo de la inscripción “sin lesionar el derecho de asociación, mantiene una funcionalidad mas precisa del otorgamiento de personalidad jurídica; pues en otro caso, y así lo ha hecho el Tribunal Supremo en las dos citadas sentencias de 3 de julio de 1979) se llegará indefectiblemente a ampulosos reconocimientos de personalidad jurídica que obligarían a difuminar aún más las funciones que tal concepto desempeña en nuestro derecho.” La persona jurídica... op. cit. pág.127.

²⁵ Así LOPEZ-NIETO. : “La inscripción debe ser mucho más compleja, como acontece respecto de otros registros públicos ya en funcionamiento; debe ser lo que podríamos llamar una inscripción “bastante”. Manual de... op. cit. pág. 66. FERNÁNDEZ FARRERES. : “. El reconocimiento por el Estado de dicha asociación como persona jurídica no puede hacerse... sin constatar que los fines asociativos de lo que pretende ser persona jurídica son ciertamente posibles y ajustados a Derecho.” Asociaciones... op. cit. pág. .126.

ajustada a la jurisprudencia constitucional y civil²⁶ y así parecen entenderlo aquellos autores que, aún abogando por el carácter constitutivo de la inscripción respecto de la personalidad jurídica, entienden que existe un derecho a la inscripción cuando se cumplen las condiciones legales, que es, por tanto, “un acto debido”²⁷ para la Administración. Este es un sistema más próximo al previsto para los partidos políticos respecto de los cuales, el art. 2.1 de la Ley 54/78 de 4 de diciembre de Partidos Políticos dispone que “adquirirán personalidad jurídica al vigésimo día siguiente al depósito de sus Estatutos en el Registro...” sin perjuicio de que practicada la inscripción antes de esos veinte días puedan adquirirla desde ese momento”. Su calificación registral se limita a la verificación de los requisitos formales y “si se encontrasen defectos formales, éstos deberán comunicarse a los solicitantes, señalando cuales son y en qué plazo han de subsanarse no pasados el plazo de veinte días en que ha de procederse a la inscripción, plazo que es preclusivo, pues a su expiración el partido político adquiere personalidad jurídica *ex lege*.”²⁸ Veremos como las cosas no son así respecto de las entidades religiosas²⁹.

3.2. Los efectos constitutivos de la inscripción en el RER

Según dispone el art. 5 de la LOLR, “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones, gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente registro público que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia”, previsión legal que dio lugar a la creación, dependiente de la Dirección General de Asuntos religiosos (DGAR), de un Registro de Entidades Religiosas, cuya organización y funcionamiento se contempla en el Real Decreto 142/81 de 9 de Enero³⁰. Esta regla general tiene una importante excepción: la referida a la Iglesia católica a la que se aplica lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LOLR, que reconoce “la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar a las entidades que gozaran de ella a la entrada en vigor de la ley”, como ocurría con la

²⁶ STC 2-2-1981, 18-10-93. STS 3-7-1979, 4-11-1981, ya mencionadas.

²⁷ SALAS MURILLO. Las asociaciones sin ánimo de lucro... op. cit. pág. 577.

²⁸ STC de 2 de febrero de 1981.

²⁹ Esta diferencia entre partidos políticos es destacada por LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. Derecho de la libertad de conciencia... op. cit. pág. 405. También por MOTILLA A, que señala como es éste el sistema previsto en el Anteproyecto de Ley orgánica del Derecho de asociación. El concepto de confesión religiosa. Op. cit. pág. 99.

³⁰ RD 142 /81 de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas. (BOE núm. 27, de 31 de enero).

Iglesia Católica cuyo régimen de reconocimiento se había establecido en el Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 1979. Por tanto, al margen de la situación peculiar de la Iglesia Católica, los grupos o asociaciones que pretendan adquirir personalidad jurídica como entidad religiosa, deberán solicitar, y obtener, su inscripción en el RER, cuya denegación podrá ser impugnada judicialmente, siendo los Tribunales quienes decidan definitivamente sobre la inscripción en el RER.

Antes de entrar en las valoraciones que este régimen ha merecido en la doctrina y la jurisprudencia, es necesario precisar qué entidades pueden acceder al Registro. No se trata, obviamente, de analizar un tema de tanto calado por sí mismo, sino simplemente apuntar que, en el RER, no sólo se inscriben confesiones religiosas, sino entidades creadas por éstas, cuyo tratamiento jurídico debiera ser diferenciado y que, al no serlo, equipara el régimen de constitución de Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a asociaciones creadas por éstas, lo que, entiendo, contribuye a desdibujar la virtualidad que pueda tener el RER.

3.2.1. El objeto de inscripción

Según el art. 2 del R.D. 142/81: “En el Registro de Entidades Religiosas se inscribirán:

- a. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas.
- b. Las Ordenes, Congregaciones e Institutos religiosos.
- c. Las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el Ordenamiento de las Iglesias y Confesiones.
- d. Sus respectivas federaciones”³¹.

No existe como vemos un único concepto, ni registral ni legalmente, para referirse al fenómeno asociativo religioso. Son varias las denominaciones con que la Constitución, la LOLR y otras normas de rango inferior se refieren a los grupos religiosos: “confesiones”, “Iglesias, Comunidades y Confesiones”, “entidades religiosas”... Ciertamente la doctrina ha hecho notables esfuerzos por tratar de definir

³¹ Aunque en esta enumeración no se menciona, también se inscriben en el RER las fundaciones de la Iglesia Católica de acuerdo a lo dispuesto en el Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 3 de Enero de 1979 y el R.D. de 8 de febrero de 1984. Aunque en los Acuerdos de 1992 con las federaciones de protestantes, judíos y musulmanes no se contiene una previsión similar, según señala el Prof. LLAMAZARES FERNANDEZ, D. “por imperativo del principio de igualdad habrá que extender esta disciplina también a las no católicas.” (*Derecho de la libertad de conciencia II. Madrid, 1999, pág. 430*).

y diferenciar unos conceptos de otros, pero no es el momento de recoger sus interesantes conclusiones³².

Esta diversidad terminológica nos pone delante de una primera dificultad en esta cuestión: no podemos definir jurídicamente que es una religión y por tanto no existe un concepto incontrovertido, desde el punto de vista jurídico, de entidad religiosa susceptible de adquirir personalidad jurídica como tal y acceder a un Registro público. La Administración procede caso por caso a examinar las solicitudes de inscripción y concede o deniega la misma según que cumpla o no los requisitos que la legislación establece para dicha inscripción.

A ello se añade, que el RER no lo es sólo de confesiones sino que se refiere tanto a lo que se ha denominado “entidades mayores” las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, incluidas Federaciones”, y “entidades menores”, las creadas por aquellas para el cumplimiento de sus fines, dependientes o no de las mismas³³. ¿Deben las asociaciones creadas por las confesiones religiosas acceder al mismo Registro que éstas y por tanto al mismo régimen favorable? ¿Es imprescindible para el cumplimiento de sus funciones o es suficiente la garantía que representa el régimen común?. Por otro lado, la inscripción de estas entidades asociativas requiere de un certificado del “órgano superior en España de la respectiva Iglesia o Confesión”, que acredite sus fines religiosos, (art. 3.2, c) del RD 142/81), pero que no impide la calificación de esos fines por parte de la Administración, tal como ha sostenido el Tribunal Supremo, al ratificar la denegación de la inscripción de la asociación cuando “los fines religiosos tienen una finalidad subsidiaria complementaria”³⁴. Parece evidente que si la Administración se

³² Entre otros estudios, mencionar: LLAMAZARES FERNÁNDEZ D. *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia*. Madrid, 1991, pág. 781. Del mismo autor, *Derecho de la Libertad de conciencia*. Vol. II. *Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*. Madrid, 1999, pág. 357. SUAREZ PERTIERRA, G. *La personalidad jurídica de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos*. Revista Española de Derecho Canónico. núm. 36, 1980, pág. 479. CUBILLAS RECIO, L.M. *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas. Técnicas de conexión interordenamientos*. Nuovi Studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico. A cura di Valeri Tozzi (Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989) Edisud Salerno. Pág. 277. ZABALZA I. *Confesiones y entes confesionales en el ordenamiento jurídico español*. Anuario de Derecho Eclesiástico. Vol. III. (1987), pág. 249. BUENO SALINAS S. *Confesiones y entes confesionales en el derecho español*. Anuario de Derecho Eclesiástico. Vol. IV (1988), pág. 107. LÓPEZ ALARCÓN. M. *Confesiones y entidades religiosas*. En “Derecho Eclesiástico del Estado Español”. Eunsu, 1996, pág. 219. MOTILLA A. *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*. Madrid, 1999. DOMINGUEZ BARTOLOMÉ, R. *El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación*. Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado. Vol. X. (1994). Pág. 127. *religiosas*.

³³ Vid. CUBILLAS RECIO, L.M. *Personalidad jurídica civil...* op. cit. pág. 280. LOPEZ ALARCON, M. *Confesiones y...* op. cit. pág. 231.

³⁴ SAN de 11 de noviembre de 1998. (F.J. 1º) En igual sentido STS 1 de marzo de 1994, BOE. Jurisprudencia Contencioso-administrativa. Núm. 766/94.

reserva competencias para calificar como religiosos los fines de un Confesión, como veremos, mantenga la misma competencia para calificar la certificación que acredita los fines de la asociación creada por aquella y que pretende su inscripción. Al margen de otras valoraciones³⁵, lo que se suscita, nuevamente, es la pregunta de para qué inscribir estas entidades en el RER: si para tal inscripción requieren que su objetivo fundamental sea “agrupar a las personas que participan en unas mismas creencias sobre la divinidad, para considerar en común esa doctrina, orar y predicar sobre ella, así como para realizar los actos de culto que su sistema de creencias establece” (STS de 1 de marzo de 1994), ¿No sería suficiente, dada la actividad de estas agrupaciones, su reconocimiento dentro del ordenamiento de la propia confesión? Porque, si además satisfacen otros fines, asistenciales, benéficos o docentes, y necesitaran la personificación civil para el ejercicio de tales fines, la legislación estatal las remite al registro general y al régimen común aplicable según la naturaleza de su actividad, sin perjuicio de lo establecido en los eventuales Acuerdos firmados por la Confesión con el Estado.

3.2.2. Las posturas doctrinales acerca de la eficacia constitutiva de la inscripción en el RER

Gran parte de la doctrina eclesiasticista mantiene que la inscripción en el RER tiene un carácter constitutivo de la personalidad como entidad religiosa que se justifica por el régimen especial y diferenciado al que accede, y que se concreta en determinados derechos previstos en la LOLR: autonomía interna y establecimiento de

³⁵ Algunos autores han criticado este criterio de la jurisprudencia, que mantiene por otro lado las decisiones de la DGAR al respecto. Así LÓPEZ ALARCÓN objeta la exclusión de los fines benéficos o asistenciales de los fines religiosos ya que en estos casos “deberán prevalecer los criterios ciertos que cada confesión religiosa tenga sobre fines religiosos en los términos manifestados y probados” *La función calificadora...* cit. pág. 516. En otro lugar, sostiene que “debe ser más exigente la calificación del momento constitutivo de una confesión que de una de las entidades por ella creada, de modo que reconocida civilmente una confesión queda abierto el camino para la personificación, sin grandes obstáculos, de las entidades que se vayan creando en su seno” *Confesiones y entidades religiosas*, op. cit., pág. 251. En términos similares, ROCA M.J. afirma que el “Ministerio de Justicia debería atribuir mayor valor jurídico a la certificación de los fines religiosos que emite la Iglesia o Comunidad religiosa”. Añade que la denegación de inscripción de las entidades benéficas o asistenciales de la Iglesia Católica, conculca el Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 1979 y considera que fundar dicha negativa en “el temor a que alguna institución religiosa pudiera - al amparo de la situación jurídica que le proporciona la inscripción - abusar de su status pretendiendo en realidad un fraude fiscal está en abierta contradicción con el principio de presunción de inocencia y con el *favor inscriptionis* que establece el art. 4.2 del R.D. 142/ 81 y cualquier posible fraude deberá sancionarse en vía judicial.” *Aproximación al concepto de fines religiosos*. R.A.P. núm. 132.1993, pág. 463.

cláusulas de salvaguarda, participación en el Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR) y la posibilidad de concretar acuerdos de cooperación con el Estado.

Planteamiento diferente y sugerente es el que hace el Prof. Llamazares³⁶ sobre el alcance que deba tener el acceso al RER, que nos parece mas conforme con los principios del derecho de asociación común y también de asociaciones especiales como los Partidos Políticos y que por ello es interesante recoger, si quiera brevemente. Entiende que la aplicación, administrativa y judicial que se ha hecho del RER, limita el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa y de asociación en tanto que atribuyen a la inscripción efectos constitutivos de la personalidad jurídica (que aplicando la interpretación jurisprudencial del art. 22.3 ya examinada debería tener desde su válida constitución) y legitimadores del pleno ejercicio de los derechos derivados de la LOLR, situación, en su opinión, no justificada razonablemente y que obedece, en gran medida al recelo social, justificado o no, que suscitan los llamados nuevos movimientos religiosos. De subsistir el RER, entiende que solo debiera conferir derechos que no formen parte del contenido esencial de libertad religiosa, dando sentido así, a la doctrina reiterada de la DAGR cuando afirma que la denegación de inscripción en el RER deja intacto el ejercicio del Derecho de libertad religiosa, tanto individual como colectivo, y el derecho de asociación. Además de esta interesante propuesta, realiza un notable esfuerzo para, de un lado, fundamentar el derecho de las entidades religiosas a inscribirse como tales, tanto en el Registro General como en el especial del Ministerio de Justicia -frente a la opinión de otros autores³⁷ y la práctica administrativa³⁸- argumentando para ello la doctrina del Tribunal Supremo que sostiene que la especialidad no excluye la aplicación del art. 22 de la Constitución, y de otro, para definir el régimen jurídico aplicable a las entidades inscritas en uno u otro Registro.

³⁶Para una exposición más detallada y precisa, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la Libertad de conciencia...* op. cit. pág. 384.

³⁷LÓPEZ ALARCÓN, por ejemplo, niega esta opción ya que entiende que "aquellos grupos espontáneos que no han pretendido organizarse conforme al Derecho Eclesiástico o a los que se les ha rechazado la pretensión... podrán constituirse como entidades privadas civiles con fin religioso". *Confesiones y entidades...* op. cit. pág. 222.

³⁸LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. cita la resolución de la SGT del Ministerio del Interior de 7-9-1999, que deniega la inscripción en el Registro General a la Iglesia de la Cienciología "a menos que renuncie a que aparezca el término Iglesia. Ello viene a confirmar, que la única vía de inscripción de una confesión es el RER, lo que, en su opinión, lesiona gravemente el derecho de libertad de conciencia y de asociación, ya que "dada la configuración actual de la calificación para la inscripción en el registro especial, se niega la inscripción no solo por la ilicitud de medios o fines, sino por la no concurrencia de alguno de los requisitos añadidos por la Administración, para obtener esa inscripción." *La Libertad de conciencia...* op. cit. pág. 391.

3.2.3. *La doctrina jurisprudencial*

Sobre esta cuestión la jurisprudencia siempre ha marcado la diferencia del régimen de reconocimiento de las entidades religiosas con el previsto para las asociaciones en general. Así la sentencia de 2 de noviembre de 1987³⁹ afirma que el reconocimiento de la personalidad jurídica se condiciona a la inscripción registral “estableciéndose de este modo un cierta mayor exigencia respecto al derecho asociativo general regulado en el art. 22 de la ley Constitucional” (F.J. 2º). En el mismo sentido la sentencia de 14 de junio de 1996⁴⁰ considera que “a estos efectos debe tenerse en cuenta que a diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones de Derecho Común, a que directamente alude la doctrina jurisprudencial que alega el recurrente, y a tenor del art. 22 de la Constitución produce efectos únicamente de publicidad, el acceso al Registro de entidades religiosas reviste transcendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas -art. 5.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa-” (F.J. 4º).

¿Cómo explica este distinto régimen la jurisprudencia? De igual modo que la doctrina, por “la consiguiente atribución a las mismas del régimen jurídico diferenciado y propio que esta ley dispone para ellas, (las entidades religiosas) con reconocimiento de autonomía organizativa, salvaguardia de su identidad religiosa, posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad religiosa e incluso de concretar acuerdos de cooperación con el Estado”⁴¹. Este planteamiento, ha tenido aún formulaciones más intensas que no podemos compartir. Así la SAN de 30 de septiembre de 1983 afirma que, la inscripción en el RER, “condiciona directamente el ejercicio, por una parte de los derechos que a sus miembros -autoridades y fieles- permitiría el art.2 de la Ley Orgánica 7/80 de 5 de julio; y, por la otra, de la posibilidad de que el colectivo reconocido gozará no solo de la tutela general que el Estado ha de prestar a su favor para evitar posibles discriminaciones de trato y persecuciones a sus seguidores, sino eventualmente también de las prerrogativas que podrían derivarse de la suscripción por parte de ambos -Estado e Iglesia- reconocida de Acuerdos o Convenios de Cooperación”⁴². Es decir no solo esa “eventual prerrogativa”, que supone la cooperación mediante Acuerdos, explicaría el

³⁹ RJA, núm. 8764. Resuelve el recurso de apelación promovido contra de la desestimación del recurso contencioso administrativo por la Audiencia Nacional (Sentencia de 8 de junio de 1985) interpuesto a su vez, contra la denegación de inscripción en el RER de la Iglesia Cristiana Palmariana. Esta sentencia anuló las resoluciones impugnadas y ordenó la inscripción.

⁴⁰ RJA, núm. 5082/96. Sentencia dictada contra la denegación de inscripción de la Iglesia de la Unificación, que confirma la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993, desestimatoria de la pretensión de inscripción de dicha Iglesia.

⁴¹ STS de 14 de junio de 1996. RJA núm. 5082. (F.J. 4º).

⁴² SAN 30 de Septiembre de 1993. (F.J.1º). En el mismo sentido la SAN de 5 de Diciembre de 1997 afirma

carácter constitutivo de la inscripción sino que se supedita el ejercicio individual de la libertad religiosa a que el grupo al que se pertenece esté inscrito en un Registro administrativo, planteamiento claramente institucionalizado que contradice el propio sistema de derechos y libertades públicas asentado sobre el principio personalista que proclama el art. 10 de la Constitución.

Probablemente si se hubiera optado por un sistema similar al de los Partidos Políticos, esta cuestión tendría una menor transcendencia que la que tiene respecto de las entidades religiosas ya que, sobre este carácter constitutivo y el régimen jurídico diferenciado al que da acceso, se ha fundamentado un control administrativo previo para calificar como religiosa a la entidad que pretende su inscripción y que, en cuanto difiere de lo dispuesto para las asociaciones sometidas a derecho común, requiere que nos preguntemos si está suficientemente justificado. Antes, detengámonos, brevemente, sobre la situación particular de la Iglesia Católica ante el RER.

3.3. La Iglesia Católica y el RER

El Acuerdo del Estado con la Iglesia Católica sobre Asuntos Jurídicos de 3 de Enero de 1979 reconoce en su art. I la personalidad jurídica de la Conferencia Episcopal y de aquellas Congregaciones y Ordenes Religiosas que la tuvieran a la entrada en vigor del Acuerdo, estableciendo la posibilidad de que aquellas que no tuvieran reconocida personalidad jurídica civil en ese momento y las que se erijan canónicamente en el futuro, podrán adquirir personalidad jurídica civil “mediante su inscripción en el correspondiente Registro del Estado”. Tras la publicación del R.D. 142/81 de 9 de Enero sobre Organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, se materializó esta posibilidad, disponiendo que “las entidades religiosas que gozaran de personalidad jurídica sin hallarse inscritas en ningún registro del Estado podrían solicitar su inscripción en cualquier momento pero transcurridos tres años de la entrada en vigor del RER solo podrán acreditar su personalidad mediante la certificación de dicho Registro” (Disp. Trans.1^a). Además se añadía el traslado de oficio al RER de las inscripciones de los Registros creados por el Decreto de 12 de Marzo de 1952 y la Ley de 28 de junio de 1967. Poco después, la DGAR dictó una resolución de 11 de Marzo de 1982, sobre inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el RER, según la cual: 1^º. Las circunscripciones territoriales de la Iglesia Católica no están sujetas al trámite de inscripción en el RER. 2^º. Las diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales que pueda crear la Iglesia Católica gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta sea notificada a la DGAR. Las diócesis, parroquias y otras

circunscripciones territoriales existentes en España antes de 4 de diciembre de 1979 podrán acreditar su personalidad jurídica por cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho, incluida la certificación eclesiástica de haber procedido a dicha notificación así como la certificación de la DGAR. 3º Las Ordenes, Congregaciones y otros Institutos de vida consagrada que se erijan canónicamente se inscribirán en el RER según lo dispuesto en su Reglamento y en esta Resolución. 4º Las entidades asociativas canónicas se inscribirán según lo previsto en el RER.

Los Acuerdos de 1979 con la Iglesia Católica son anteriores a la LOLR, y dispusieron, como vemos, “una solución diversa sobre el status de la Confesión Católica (...) a la cual, en general, se le supone la plena personalidad jurídica mediante el uso de la figura del presupuesto jurídico, recibiendo la Ley canónica para determinar la personalidad de los entes que configuran la estructura fundamental de la Iglesia, tratamiento que se extiende más allá de dicha estructura fundamental (la que va ligada al ejercicio de la potestad de jurisdicción, es decir a la jerarquía), asimilando también a los institutos religiosos en sentido amplio (pues aunque se hable de “reconocer” no se contempla la posibilidad de que el Estado pueda dejar de hacerlo en algún caso concreto)”⁴³.

¿Cómo se explica esta diversidad? Probablemente, haya que recurrir en primer término al dato histórico. Y es que la normativa de la Constitución de 1978 opera sobre una situación de confesionalidad católica, lo que obliga a compatibilizar los principios de libertad, igualdad y neutralidad religiosa, con el régimen jurídico de la Iglesia Católica, sin que ello suponga discriminación sobre el resto de las confesiones⁴⁴. La situación peculiar de la Iglesia Católica se funda en el Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 1979, acuerdo que se elabora paralelo a la Constitución y que es previo a la LOLR, y que, en cierto modo “anticipa lo que puede llegar a ser la posición jurídica de otras confesiones religiosas en aplicación y desarrollo de la propia LOLR”⁴⁵ La excepción se explica “por una mayor implantación sociológica de la Iglesia Católica en España” y “los antecedentes jurídico-legislativos de los que gozaba la Iglesia Católica ya antes de la entrada en vigor del nuevo régimen constitucional”⁴⁶ Al argumento histórico y sociológico se ha añadido otro más: la personalidad jurídica internacional que el Estado reconoce a la Iglesia Católica⁴⁷, que sin embargo, solo puede considerarse de modo implícito como consecuencia de la

⁴³ BUENO SALINAS, S. *Confesiones y entes confesionales...* op. cit. pág. 117-120.

⁴⁴ ZABALZA, I. *Confesiones y entes confesionales en el...* op. cit. pág. 251.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 253.

⁴⁶ *Ibidem*, pág. 264.

⁴⁷ Vid. LOPEZ ALARCON, M. *Confesiones y ...* op. cit. pág. 239.

firma de los Acuerdos de 1979⁴⁸, porque tal reconocimiento, que sí se contenía explícitamente en el Concordato de 1953⁴⁹, no se ha mantenido en el vigente Acuerdo de Asuntos Jurídicos.

No obstante el distinto peso que puedan tener estos argumentos, la excepción prevista respecto de ciertas entidades de la Iglesia Católica responde a la aplicación de una determinada técnica de relación entre el Ordenamiento estatal y el ordenamiento canónico, que ofrece al Estado suficientes garantías jurídicas: respecto de estas entidades, el reconocimiento de personalidad jurídica canónica actúa como presupuesto de la personalidad civil, entendiendo que tal reconocimiento no implica el de los efectos que atribuye el derecho canónico sino “que le atribuye los efectos civiles correspondientes a la personalidad jurídico civil”⁵⁰, correspondiendo al derecho canónico el carácter de “derecho estatutario”⁵¹. En consecuencia, “esta exenta de la inscripción y de la notificación la Iglesia Católica misma, que tiene reconocida la personalidad jurídica civil por el hecho de su existencia, que se considera un hecho evidente como pone de relieve su mención expresa y concreta en el núm. 3 del artículo 16 de la Constitución y cuyo carácter religioso es indubitado. La inscripción no es constitutiva respecto de las entidades territoriales que forman parte de la estructura jerárquica de la Iglesia, pero si para su publicidad, notificando su constitución y Estatutos en lo relativo a su organización, funcionamiento, órganos de representación”⁵², que permitan dotar de capacidad de obrar a tales entidades en el tráfico jurídico. Porque “aún admitiendo un reconocimiento implícito de una determinada personalidad, respecto de la Iglesia Católica, tal personalidad no conlleva la capacidad plena de obrar en el ámbito interno. (...) De ahí que para la adquisición de esa capacidad deba seguir el régimen común establecido en la LOLR”⁵³. De este modo parece entenderlo también la Dirección de los Registros y del Notariado, que en una Resolución de 14 de diciembre de 1999 señala: “Por lo que se refiere a la capacidad de la Iglesia Católica para adquirir bienes de todas clases, ha de regir lo concordado entre aquella y el Estado (art. 38, párrafo segundo, del Código Civil). Esta norma presupone la personalidad jurídica de la Iglesia como una realidad previa (cfr. también el art. 16.3 de la Constitución). Ahora bien, ello no significa que puedan inscribirse en el Registro de la Propiedad bienes a nombre de la Iglesia Católica sin más especificaciones, pues se trata de una expresión que se emplea para referirse

⁴⁸ Vid. ZABALZA, I. Confesiones y entes confesionales en el... op. cit. pág. 262

⁴⁹ Art. III: “1. El estado español reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano.”

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 427.

⁵¹ CUBILLAS RECIO, L.M. *La personalidad jurídica civil...* op. cit. pág. 293.

⁵² LLAMAZARES FERNANDEZ, D. *Derecho de la Libertad...* Vol. II. op. cit. pág. 425-426.

⁵³ CUBILLAS RECIO, L.M. *La personalidad jurídica civil...* op. cit. pág. 288.

compendiosamente a todas las diferentes entidades eclesíásticas”, es decir que el reconocimiento de personalidad jurídica contenido en el Acuerdo no supone la capacidad de obrar que corresponde a las entidades, territoriales o no, de la Iglesia Católica, que adquieren plena capacidad en la forma que se ha señalado, según la clase de entidad de que se trate.

Sin embargo, queda en pie una cuestión: respecto de determinadas entidades de la Iglesia Católica la inscripción, cumple una función más próxima a la del registro General de Asociaciones. Ciertamente, el Estado se fía más de la Iglesia Católica, pero si necesita un registro para determinar qué son Confesiones Religiosas ¿cumple el RER esta función? ¿Qué garantías ofrece? No parece que muchas a tenor de la legislación vigente, donde las ventajas que se aplica a las confesiones religiosas se hacen depender de la existencia de un Acuerdo, en la mayoría de los casos. Por ejemplo, en orden al reconocimiento civil del matrimonio religioso, el art. 59 del Código Civil prevé que “el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión inscrita, en los términos acordados con el Estado o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste.” ¿A cuantas confesiones inscritas ha autorizado el Estado el reconocimiento civil de sus matrimonios? A ninguna. Otro tanto puede decirse del régimen fiscal, de la enseñanza de la religión,... Sólo los Acuerdos han previsto tratamientos jurídicos verdaderamente diferenciados para las confesiones, no el RER, cuyas especialidades son menores como ya se apuntó.

IV.- LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INSCRIPCIÓN DE ASOCIACIONES

4.1. El punto de partida: el derecho común de asociaciones

Respecto de las asociaciones de derecho común ya lo hemos anticipado: el órgano administrativo encargado del Registro solo tiene facultades regladas para verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos en la legislación vigente para la inscripción²⁴, según ha reiterado tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

²⁴No faltan autores quienes se preguntan si los recelos que suscita la intervención administrativa en este tema se hubieran obviado si se hubiera optado porque tal registro estuviera a cargo del Poder judicial como ocurre en el ordenamiento alemán. Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y..* op. cit. pág. 119. SALAS MURILLO, *Las asociaciones sin ánimo de lucro...* op. cit. pág. 535.

El Tribunal Constitucional, con relación a la inscripción de partidos políticos afirma: "el Registro de Partidos Políticos es, por tanto, un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios..."⁵⁵.

Por su parte el Tribunal Supremo, reitera el carácter reglado de las facultades administrativas en orden a la comprobación de los requisitos formales exigidos legalmente para la inscripción, de manera que "la denegación de la inscripción en el registro administrativo correspondiente solo estaría justificada si la asociación peticionaria persiguiera fines o utilizara medios tipificados como delito, o cuando pudiera ser conceptuada como secreta o para militar..."⁵⁶. Fuera de estos casos, - en que se suspendería la inscripción y se daría traslado a la autoridad judicial -, "en el supuesto de una asociación cuyos lícitos fines no hayan sido puestos en duda, la inscripción resulta obligada"⁵⁷, "sin perjuicio, de instar la Administración la acción declarativa pertinente, en orden a constatar su ilicitud o el hallarse incurso en prohibición legal"⁵⁸.

4.2. La intervención administrativa en la inscripción de entidades religiosas

La situación descrita respecto de asociaciones de derecho común no es predicable de la intervención administrativa en la inscripción registral de las entidades religiosas. La calificación registral de las confesiones no se limita a los aspectos puramente formales, sobre si concurren o no los requisitos legales⁵⁹ en la solicitud de inscripción, sino que se extiende a las cuestiones de fondo e incluso ha introducido

⁵⁵ STC de 2 de febrero de 1981. (F.J. 5º) en el mismo sentido la STS de 4 de noviembre de 1981 (RJA núm. 4729) es bien expresiva: "que el principio establecido en la constitución, art. 22.1, es de libertad, cuyo límite se encuentra tan solo en el ilícito penal, amén de la prohibición de las "secretas" o "paramilitares", y sin que la Administración cuente con poderes o facultades de calificación del título constitutivo o Estatutos (programa orgánico) más allá de las formalidades extrínsecas del documento - y sin perjuicio de los supuestos de suspensión y traslado a la autoridad judicial en los casos de ilicitud penal etc.- como trámite de admisión al Registro que según el sistema permisivo que la Constitución instaura lo es a los simples efectos de publicidad..."

⁵⁶ STS de 3 de junio de 1980 (RJA núm. 3038).

⁵⁷ STS de 27 de octubre de 1981 (RJA núm. 4688).

⁵⁸ STS de 3 de julio de 1979 (RJA núm. 3182).

⁵⁹ Según el art. 3 del RD 142/ 81: "1. La inscripción se practicará a petición de la respectiva entidad mediante escrito al que acompañe el testimonio literal de creación debidamente autenticado o el

requisitos no previstos en el R.D. 142/ 81⁶⁰. Cuando se habla de cuestiones fondo, se alude a un control administrativo sobre el carácter o fines religiosos de la entidad que se inscribe y su compatibilidad con el orden público definido en la LOLR.

En la doctrina eclesiasticista se ha analizado esta cuestión desde diversas perspectivas que han llevado a conclusiones también diferentes acerca del alcance de las facultades administrativas de calificación registral. En ocasiones se ha intentado explicar estas facultades recurriendo a categorías del Derecho Administrativo⁶¹, o

correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España. 2. Son datos requeridos para la inscripción: a) Denominación de la Entidad, de tal modo que sea idónea para distinguirla de cualquier otra b) Domicilio c) Fines religiosos con respeto de los límites establecidos en el artículo 2 (sic) de la LOLR al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa. En el caso de las entidades asociativas religiosas a que se hace referencia en el apartado c) del artículo anterior, el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del órgano superior en España de las respectivas iglesias o confesiones. d) Régimen de funcionamiento y organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. e) Potestativamente, la relación nominal de las personas que ostente la representación legal de la entidad. La correspondiente certificación registral será suficiente para acreditar dicha cualidad."

⁶⁰ En varias ocasiones, la Audiencia Nacional ha fallado a favor de la inscripción de una entidad religiosa, a la que la Administración había denegado el acceso al RER al exigir requisitos no previstos legalmente. Así, la SAN de 3 de marzo de 1999 afirma que, "sólo cuando falten los elementos citados en el artículo 3 del RD 142/81 puede denegarse la inscripción, no pudiendo fundarse esta negativa en motivos distintos. El hecho de la notoria falta de arraigo de la Comunidad "Mezquita Al Andalus" o la escasez de sus miembros no es motivo para denegar la inscripción pues no es de los recogidos en el citado art. 3." (F.J.2º). Igualmente, la SAN de 5 de diciembre de 1997 señala que "con la imposición del mencionado requisito de un número mínimo de fieles para que una entidad religiosa tenga acceso al Registro correspondiente se está introduciendo no solo un requisito alegal, y, a lo que parece, contrario a la Constitución, sino un factor de inseguridad jurídica notable que no puede ser amparado por esta Sección." (F.J.2º).

⁶¹ CAMARASA CARRILLO considera que el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Entidades Religiosas es una actividad administrativa de limitación, fundada en las relaciones especiales de sujeción a que se encuentran sometidas dichas entidades, "cuyo fundamento es la existencia de una determinada relación de poder que da lugar a una especial dependencia y subordinación." *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*. Madrid, 1995. Pág. 20. No compartimos este planteamiento ya que equipara la situación de la entidad religiosa que pretende la inscripción a la de un funcionario, contratista o concesionario de un servicio público según la explicación que de las potestades de supremacía especial hacen E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, que "solo son ejercitables sobre quienes están en una situación organizatoria determinada de subordinación, derivada de un título concreto derivada de un título concreto: sobre los funcionarios o usuarios de los servicios públicos (así, la potestad disciplinaria), o los concesionarios o contratistas (ius variandi etc.)" *Curso de Derecho Administrativo*. vol. I, Madrid, 1983. Pág. 421. Siguiendo a estos mismos autores, la inscripción en un registro público es, en sentido técnico jurídico, una carga, de la que depende la posibilidad de beneficiarse de la protección que tales registros dispensan y que dará lugar a su vez a una solicitud del administrado al que una norma específica reconoce "una iniciativa cualificada en orden a provocar la actuación de la administración" que quedará obligada a poner en marcha un procedimiento y de dictar una resolución, previa la adecuada

del Derecho registral⁶², aunque, en mi opinión, no siempre han encajado bien en el supuesto de inscripción de entidades religiosas.

Existen también planteamientos doctrinales que confieren un mayor alcance a la intervención administrativa, afirmando que “el mecanismo de inscripción supone un verdadero control del carácter específicamente religioso de los entes colectivos, hasta el

instrucción y tramitación del mismo.” Op. cit. Vol. II. Pág. 29 y 88. También recurre a categorías de Derecho Administrativo, ROCA, M. J para intentar resolver el problema de la delimitación de los fines religiosos (especialmente de los entes asociativos de las confesiones) y propone que o bien se recurra a la llamada “discrecionalidad técnica”, dejando en manos de un órgano de expertos (la Comisión Asesora de Libertad Religiosa) la adopción de decisiones en este tema, con arreglo a criterios técnicos, o bien se opte por una definición normativa del concepto de fines religiosos, en su opinión, preferible por su mayor seguridad. *La interpretación del concepto de fines religiosos y la discrecionalidad administrativa*. Anuario de Derecho Eclesiástico. núm. XIV (1998). Pág. 463. En mi opinión, estas opciones no terminan de resolver el problema de fondo porque ¿Puede considerarse un órgano que decida de acuerdo a criterios técnicos, la CALR? ¿Con arreglo a qué criterios se define legalmente el fin religioso?. Es evidente que podrá avanzarse en reducir la discrecionalidad con que actúa la Administración en este tema, pero el problema sigue en pie porque no hay un concepto unívoco de religión.

⁶² LÓPEZ ALARCÓN, M. traslada los conceptos elaborados por el Derecho Hipotecario principalmente, para sostener que la calificación del RER debe extenderse a comprobar, como condición de validez del título, la existencia y realidad de los datos consignados en los títulos presentados, en especial la naturaleza religiosa de los fines y “por imperativo constitucional habrá que calificar, conforme al art. 22.1 y 4, la legalidad constitucional de las entidades religiosas cuya inscripción se pretende, denegándose las que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, las secretas y las de carácter paramilitar.” Calificación que se deducirá no solo de los documentos presentados sino de cualquier otro medio de prueba. La función calificadoradora en el Registro de Entidades Religiosas. Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Vidal Guitarree. 1999. Pág. 503. Esta afirmación plantea serias dudas incluso desde los principios registrales que pretende aplicar: la calificación en el Registro de la Propiedad (art.18 de la Ley Hipotecaria), en el Registro Civil (art. 27 de su ley reguladora) o el Registro Mercantil (art. 6 del Reglamento del Registro Mercantil) se refieren como contenido de la calificación a las formalidades extrínsecas del documento, a la capacidad de los otorgantes y a la validez de su contenido “por lo que resulta de los mismo documentos y de los asientos del Registro”. Es decir, que los registradores no utilizan otros medios de prueba de la validez de los actos consignados en los documentos, generalmente auténticos, que pretenden inscribirse, que lo deducido de tales documentos y de lo consignado en el Registro, de manera que, la ilicitud de las entidades religiosas, sino se deduce claramente de los documentos presentados, solo puede ser declarada por los tribunales según dispone taxativamente el art. 22 de la Constitución. ALDANONDO SALAVERRÍA, desde categorías también de derecho registral, pero en otro sentido, afirma que la calificación no tiene por objeto controlar la realidad de lo consignado en los documentos presentados por entender que ello privaría de la eficacia que el ordenamiento otorga a los documentos públicos. En su opinión la calificación se extiende a examinar la naturaleza religiosa de los fines de la entidad. “juicio de religiosidad que corresponde efectuarlo a la autoridad estatal (ella es quien administra el derecho Eclesiástico del Estado), con arreglo al ordenamiento - y a sus valores-estatales. El Registro de Entidades Religiosas. (Algunas observaciones sobre su problemática registral). Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado. (Vol. II) 1991, pág. 32.

punto de que, cabe identificar el control estatal de religiosidad como uno de los principios inspiradores de nuestro derecho eclesiástico”⁶³. Sin embargo, no faltan también opiniones que sostienen el carácter inconstitucional de dicha intervención administrativa, en tanto contradice el régimen común del derecho de asociaciones⁶⁴.

En cuanto a la jurisprudencia, el Tribunal Supremo, en la sentencia de 2 de noviembre de 1987, sostuvo que el órgano administrativo solo tenía competencia para “la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento”⁶⁵.

Posteriormente el mismo Tribunal Supremo modificará este criterio para afirmar la potestad del RER para examinar, no solo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los relativos al contenido real, material o de fondo de la entidad solicitante. En algunas sentencias esta facultad se reconoce de forma implícita al justificar la calificación de fines religiosos que hace la Administración, como en la sentencia de 25 de junio de 1990⁶⁶, pero es habitual que se pronuncien explícitamente sobre el particular. Así la sentencia de 1 de marzo de 1994⁶⁷, respecto de la inscripción de entidades asociativas constituidas al amparo de los ordenamientos confesionales y que tienen acceso al Registro en los términos del art. 2 del R.D 142/ 81, (según el cual los fines religiosos de estas entidades se acreditará mediante la oportuna certificación

⁶³ MARTÍNEZ TORRÓN, J. *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*. Granada, 1994, pág. 83. A continuación trata de explicar el significado y alcance de este control tratando de conciliar dos ideas: de un lado entiende que la inscripción no implica un control de fondo sino una calificación formal que evita el problema de que el Estado decida que es lo religioso y pueda así comprometer el principio de neutralidad, y de otro considera que ese control formal deberá comprobar “si la confesión solicitante reúne los elementos estructurales que hacen posible otorgar tal calificación desde la perspectiva legal, la cual- como se vio- se basa en el concepto histórico de religión característico de la tradición occidental.” Sin embargo, ¿Cómo determinar que un grupo religioso responde a este concepto de confesión y puede así acceder al Registro y no hacer un examen de fondo de los documentos aportados que justifiquen esa inscripción? Añade además, su opinión favorable a que el control registral se extienda a la comprobación de una cantidad mínima de miembros.

⁶⁴ PRADA J.M. sostuvo, poco después de la publicación del R.D.142/81, que “no se trata con este Registro de la constatación automática de la existencia de un ente mediante la presentación de los documentos precisos que contengan los requisitos minuciosamente detallados en la ley, sino que se establece de forma apenas enmascarada un control por parte del Ministerio del carácter y naturaleza de la institución.”, lo que en su opinión podría ser inconstitucional al no respetar la inscripción de entidades religiosas, el régimen previsto en el art. 22 de la Constitución para las asociaciones en general. La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos. A.D.C. 1981 pág. . 709.

⁶⁵ R.J.A. núm. 8764/87. (F.J. 2º).

⁶⁶ BOE. Jurisprudencia Contencioso-administrativa. Núm.1197/90.

⁶⁷ BOE. Jurisprudencia Contencioso-administrativa. Núm. 766/94.

del órgano superior de la respectiva Iglesia) afirma que la “certificación no es vinculante para la Administración, ni le impide examinar si la entidad que solicita la inscripción en el RER cumple o no el requisito de tener “fines religiosos” que se exige para la citada inscripción”. Finalmente la sentencia de 14 de junio de 1996 ⁶⁸, señala que “la inscripción debe ir precedida de *una función calificadora que garantice no solo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los concernientes al contenido real, material o de fondo de la entidad solicitante*”.

Una reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de marzo de 1999 ⁶⁹ ha quebrado esta doctrina jurisprudencial para recuperar el planteamiento inicial del Tribunal Supremo. Efectivamente el Fundamento Jurídico 2º reproduce literalmente el contenido de la sentencia de 2 de noviembre de 1987: “La función del Estado en materia de inscripción en el Registro, es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica (artículo 5 de la Ley), solo produce efectos jurídicos desde su fecha, pero *sin que pueda en modo alguno ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento*. Únicamente cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada, podrá denegarse la inscripción registral.” ¿Significa un cambio en el criterio de los Tribunales sobre este tema? Habría que esperar a que el cambio fuera confirmado por el Tribunal Supremo aunque es elocuente que una sentencia vuelva a plasmar un criterio que cuestiona la intensidad con que la Administración examina la realidad de los datos y fines de los grupos religiosos que pretenden acceder al registro, frente a la situación en que se encuentra cuando se trata de inscribir asociaciones en el Registro General. Volvemos así al principio cuando nos preguntábamos qué justifica este trato diferente.

La jurisprudencia ha venido considerando que la razón de tal diferencia es la atribución a las entidades religiosas que acceden al RER, “del régimen jurídico diferenciado y propio que esa Ley (LOLR), dispone para ellas, con reconocimiento de autonomía organizativa, salvaguardia de su identidad religiosa, posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa e incluso de concretar acuerdos de cooperación con el Estado, si bien estos habrán de ser aprobados por las Cortes Generales” ⁷⁰. De este régimen es la posibilidad de cooperación, el aspecto más significativo⁷¹, respecto al cual la sentencia parece considerar que la cooperación se produce solo a través de los Acuerdos, cuando, ciertamente, la Constitución establece

⁶⁸ R.J.A. núm. 5082/96.

⁶⁹ Dictada en el recurso interpuesto por la “Comunidad Al Andalus”, contra la denegación de inscripción en el RER. (Fuente propia)

⁷⁰ STS de 14 de junio de 1986. (F.J. 4º) RJA núm. 5082.

⁷¹ MOTILLA, A. Afirma que este es el único aspecto realmente diferenciado, “las demás consecuencias

la obligación de los poderes públicos de cooperar con “la Iglesia Católica y las demás confesiones” (art. 16.3 CE) pero no especifica que dicha cooperación deba concretarse en Acuerdos con el Estado, cuya conclusión exige, además de la inscripción el requisito del notorio arraigo (art. 7 de la LOLR) ⁷². Por otro lado la cooperación con las confesiones, en un modelo personalista como el nuestro, se inscribe en la obligación más genérica que corresponde a los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 de la CE), y esta función del Estado no debe estar supeditada a inscripciones registrales o reconocimientos especiales. La cooperación con las confesiones tiene, efectivamente, su mayor especialidad en los Acuerdos con el Estado, para lo que sí parece razonable que se exijan unas garantías de presencia y estabilidad en la sociedad española, que, previsiblemente, no alcanzarán muchas más confesiones de las que ya lo han hecho. Es así como cobra sentido el planteamiento que hace el Prof. Llamazares cuando reclama que el reconocimiento de las asociaciones religiosas siga los principios establecidos en el derecho común, que habilitaría para el ejercicio de la libertad religiosa en su dimensión colectiva con el alcance que corresponde a su contenido esencial descrito en la LOLR, dejando el registro especial para aquellas confesiones que accedan a un régimen especial y diferenciado que justifique la exigencia de una comprobación de la realidad de la entidad religiosa, su arraigo, y en fin, de aquellos requisitos que el Estado entienda procedentes para acceder al mismo, lo que sin duda no dejará de suscitar problemas acerca de la compatibilidad de dicho régimen especial con el principio de igualdad y laicidad (que no es, por otro lado, una discusión nueva en la doctrina eclesiasticista), pero probablemente, contribuiría a una mayor claridad sobre la situación legal de las entidades religiosas y una mayor concordancia del régimen general de las confesiones, con los principios del Derecho común de asociaciones.

que atribuye nuestro ordenamiento a la inscripción no tienen una excesiva transcendencia.” Añade que el efecto de la personificación jurídica no es decisivo pues se puede obtener inscribiéndose como asociaciones de derecho común. Op. cit. pág. 91. Sin embargo, la inscripción en el Registro general no puede hacerse como entidad religiosa según la aplicación que la Administración hace de la normativa vigente y, por tanto, no podrán funcionar como confesiones religiosas.

⁷² Vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A. *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*. Madrid, 1995. Pág. 110.

V.- CONCLUSIONES

Un grupo religioso puede existir al margen de cualquier reconocimiento estatal, es obvio, y las personas que lo integran podrán reunirse a orar, compartir sus bienes o el cuidado de sus hijos: ciertamente la dimensión comunitaria de lo religioso es previa a cualquier reconocimiento jurídico, pero éste es necesario si el grupo religioso quiere ser tenido como tal, si pretende que su personalidad e identidad sea reconocida con independencia de las personas que lo componen. Para ello, el Estado tiene al menos dos opciones: o define la confesión religiosa como una categoría específica, dotada de un concepto unívoco y preciso o trata de encajar este fenómeno en las categorías jurídicas conocidas. Obviamente, la primera opción implicaría que existe un concepto indubitado de confesión religiosa y, más allá, de religión, lo que, a su vez, se traduciría en la aplicación a las confesiones religiosas, de un régimen propio y diferenciado de cualquier otra manifestación colectiva. Esta opción, si fuera posible, tendría la ventaja de aprehender, lo que de original y característico tiene una asociación con fines religiosos de otra con fines diferentes. Pero ni es posible definir unívocamente lo que es una confesión religiosa y menos una religión, ni el Estado es competente, en virtud del principio de laicidad, para terciar en este asunto decidiendo qué o no es religioso. En el estado actual de evolución del Derecho, sólo la segunda opción parece posible. En este sentido, la dimensión colectiva del fenómeno religioso, aparece como una manifestación diferenciada del derecho de asociación.

¿Esta especificación convierte a la confesión religiosa en una asociación especial necesitada de un proceso también especial de reconocimiento estatal? La respuesta a esta pregunta dependerá de que dicho reconocimiento estatal implique la aplicación de un status jurídico más favorable que el previsto para las asociaciones en general. Sin embargo, la decisión de someterse a un régimen o a otro ha de corresponder a la propia confesión, que estimará si requiere de tal régimen especial para el pleno ejercicio de su actividad, aceptando, en consecuencia, que el Estado le exija el cumplimiento de determinados requisitos para la aplicación de dicho régimen más favorable.

No es esta la situación que se produce en nuestro Derecho, ya que las confesiones no pueden elegir acceder al registro General de asociaciones o al especial de Entidades Religiosas (o incluso a ambos). La inscripción en el RER es constitutiva para aquellos grupos que quieran ser reconocidos como Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas. Ciertamente este sistema, aunque ha cerrado el acceso al RER a numerosas entidades⁷³, no ha conducido a restringir severamente la

⁷³ Una relación de las resoluciones denegatorias, aparece en el Apéndice de la monografía de MOTILLA, A. El concepto de confesión religiosa. op. cit. pág. 183.

inscripción de confesiones, lo que ha provocado que la efectividad del Registro sea escasa de manera que, buena parte de las especialidades referidas a las confesiones, se sustentan en la existencia de un acuerdo, como ya se apuntó.

Tal situación cuestiona las razones que se han venido manteniendo para justificar la eficacia constitutiva de la inscripción en el RER, esto es, el acceso a un régimen jurídico más favorable ya que, salvo lo relativo a la identidad y autonomía organizativa de las entidades religiosas inscritas, el resto de su contenido se refiere a posibilidades supeditadas a la concurrencia de mayores requisitos y a una decisión político-legislativa, es el caso de la participación en la CALR o la firma de un Acuerdo de cooperación con el Estado (que no la cooperación como principio de las relaciones Estado- fenómeno religioso, que no se limita a los Acuerdos). Y si esta justificación no es suficiente para excluir en todo caso a las confesiones religiosas de la regla general acerca del carácter declarativo y los efectos de “mera publicidad” (art. 22 CE) de la inscripción en un registro público, aún lo es menos para fundar una interpretación expansiva de las competencias de los órganos administrativos encargados de la calificación de las solicitudes de inscripción en el reiterado RER.

Todo ello, en palabras del Prof. Llamazares, puede “lesionar gravemente los derechos de libertad de conciencia y de asociación”⁷⁴. En su opinión, “la solución más congruente con el ordenamiento jurídico vigente es la posibilidad de inscripción de las confesiones, en cuanto tales, en el Registro General de Asociaciones con arreglo a las normas de inscripción de las asociaciones de derecho común, que es el que se les aplicará, salvo que colisione con la LOLR o la laicidad”⁷⁵. Y precisamente una de estas matizaciones al régimen común sería el derecho de tales confesiones a la propia identidad y autonomía organizativa, que forma parte del contenido esencial de la libertad religiosa que define el art. 2 de la LOLR. “No puede entenderse de otra manera esa afirmación de la Administración y de la jurisprudencia de que la denegación de inscripción en el registro esencial deja intacto el derecho de libertad de conciencia para su ejercicio individual y colectivo”⁷⁶.

Es esta una solución que permite una interpretación de los arts. 5 y 6.1 de la LOLR más conforme al art.22 CE, pero que no impide que se mantengan por parte de la Administración y la jurisprudencia, salvo contadas excepciones, la eficacia constitutiva de la inscripción en el RER, la exclusión de las entidades religiosas como tales del RGA y la competencia de calificación de la Administración más allá de los aspectos puramente formales, avalada por las decisiones judiciales. El estado

⁷⁴ Vid. Nota 38.

⁷⁵ LLAMAZARES FERNANDEZ, D. *Derecho de la libertad de conciencia*, vol. II, op. cit. pág. 393.

⁷⁶ *Ibidem*, pág. 393.

de opinión creado en torno a los llamados nuevos movimientos religiosos y los peligros denunciados de las sectas destructivas tampoco contribuyen a respaldar soluciones que, sin embargo, son más respetuosas con la libertad e igualdad de conciencia. Desde esta perspectiva de la opinión pública, quizás haya que desterrar la idea de que el reconocimiento jurídico como confesión religiosa, conlleve un aval de garantía de su bondad. No es esta función del Estado (ni aunque lo fuera sería suficiente para evitar abusos e ilegalidades que pueden producirse en cualquier confesión, aún en las más arraigadas), sino la de promover el ejercicio efectivo de los derechos y libertades, la participación de los ciudadanos y remover los obstáculos que lo impidan (art. 9.2 CE), asegurando al mismo tiempo el respeto de los derechos individuales y persiguiendo las conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Es decir, un control *a posteriori*, más propio de un Estado de Derecho que la “salvaguardia preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos y libertades públicas” (SAN de 30 de septiembre de 1993) ⁷⁷.

¿Sería conveniente una modificación del art. 5 de la LOLR, que mantuviera la eficacia declarativa de la inscripción de las entidades religiosas y el acceso a lo que puede considerarse el contenido esencial de la libertad religiosa en su dimensión colectiva? ¿Sería suficiente con permitir que las confesiones optaran por inscribirse en el RGA o en RER en el sentido apuntado por el Prof. Llamazares?. Una propuesta concreta de modificación de la regla general contenida en el actual art. 5 de la LOLR, requiere una reflexión aún más detenida, a fin de tener en cuenta todos los factores en juego. Algunos ya se han apuntado en estas líneas. Lo que sí creo es, en que no va a prosperar una interpretación diferente en tanto no haya una modificación legislativa que la ampare, por congruente que sea. Y también creo que si el ejercicio de un derecho fundamental como la libertad religiosa en su dimensión colectiva, no puede quedar a expensas de una inscripción en un registro público, los grupos religiosos, en general, deben tener la posibilidad de un reconocimiento público que legitime su actividad, sin perjuicio de someter dicha actividad al respeto al ordenamiento vigente como es obvio. En este sentido, se pronuncia la Resolución del Parlamento Europeo sobre asociaciones sin ánimo de lucro, cuando “pide que las asociaciones sin fines de lucro, sometidas o no a declaración o registro, se beneficien de un determinado reconocimiento jurídico en el Estado en el que tengan su sede estatutaria...” ⁷⁸.

⁷⁷ (F.J. 12º) Esta sentencia, que fue confirmada por la del TS de 14 de junio de 1996 (RJA núm.1391/94), denegó la inscripción de la Iglesia de la Unificación y hace, hasta ahora, la interpretación más extensiva de la competencia de la Administración para hacer un control a priori de la actividad presumible de una confesión y, sobre ello, denegar la inscripción.

⁷⁸ Resolución de 13 de marzo de 1987. DOCE nº C 99/205, de 13 de abril de 1987. DIEZ CIFUENTES, A. *Asociaciones y ..* op. cit. pág. 17-21.

