

LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y LA ACTIVIDAD REGISTRAL¹

JOSÉ DANIEL PELAYO OLMEDO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO: 1. Algunas consideraciones previas; 2. El régimen legal de las comunidades religiosas en España; 2.1 Bases constitucionales del tratamiento de las comunidades religiosas; 2.2 La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y las comunidades religiosas; 3. El Registro de entidades religiosas y la personalidad jurídica de las comunidades religiosas; 3.1 Requisitos de la inscripción. El procedimiento registral del RER; 3.2 Efectos de la inscripción. La función del Registro de entidades religiosas; 3.2.1 Reconocimiento de personalidad jurídica; 3.2.2 Autonomía plena; 3.3.3 Firmar acuerdos de cooperación

1. Algunas consideraciones previas

En el año 1983 dos comunidades religiosas, la *Iglesia Cienciológica* y la *Iglesia Nacional de la Cienciológica*, solicitaron su inscripción en el *Registro de entidades religiosas* (en adelante RER), un Registro instaurado en el Ministerio de Justicia para dar cobertura a la previsión contenida en el artículo 5 de la LOLR. Ambas solicitudes fueron rechazadas y desestimados los recursos interpuestos posteriormente contra esa decisión. Paralelamente, fueron sometidas a un proceso penal por dudar de la licitud de sus fines que concluyó con sentencia absolutoria en el año 2001. Resuelta la cuestión penal, la ahora llamada *Iglesia de Scientology* volvió a solicitar la inscripción y, nuevamente, le fue denegada mediante Resolución 11/2/2005. Recurrida esta decisión ante los tribunales, la Audiencia Nacional la declaró nula el 11 de octubre de 2007².

No es esta la primera vez que la actuación administrativa registral en el ámbito de las comunidades religiosas se somete a revisión judicial. El Tribunal Constitucional ya emitió una resolución que ha resultado trascendental para el Derecho eclesiástico del Estado, especialmente en materia registral. Nos referimos a la Sentencia Tribunal Constitucional 46/2001, donde el máximo intérprete de la Constitución intentó aclarar la función del RER y la actividad que puede desarrollar el encargado del Registro. En ella, como asunto principal, se trataba el recurso interpuesto contra la resolución que denegó la inscripción de la denominada «secta moon» o «iglesia de la unificación». En este caso, el TC resuelve a favor de la inscripción y trata de aclarar cuestiones muy controvertidas como si es o no necesario controlar preventivamente la legalización de

¹ Trabajo publicado en MARTÍN SÁNCHEZ, I., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coords.), *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009, pp. 79-116. (ISBN: 978-84-7392-737-6)

² Sobre todas estas cuestiones y para un análisis exhaustivo de la Sentencia y su precedente vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Reflexiones en torno a la función del Registro de entidades religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de la Scientology)”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, Nº 7 – 2007, páginas 389 a 402, vid. p. 354.

una entidad a través del Registro, ya que puede esta puede llegar a ser lesiva de la integridad física o moral de las personas³.

En el ámbito internacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictó sentencia contra Rusia recientemente, condenando la actividad de los poderes públicos al denegar la reinscripción de la *Iglesia de Scientology* de Moscú, tras la modificación en su legislación interna y que exigía, a las entidades que ya estaban inscritas, reinscribirse según los nuevos requisitos fijados por la nueva *Ley de libertad de conciencia y entidades religiosas* de 1997. El TEDH señaló que las razones alegadas por las autoridades rusas para denegar la reinscripción no tenían fundamento legal y que al denegar la reinscripción no actuaron de buena fe. La resolución emitida por el TEDH no deja de ser sorprendente. Por un lado, advierte que, siguiendo las directrices del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no pueden obligar al Estado a reinscribir a la entidad y que debe ser él mismo quien adopte las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho, lo que, entre otras cuestiones, conlleva la necesaria inscripción. Por lo tanto, aunque no le obliga a reinscribir si que le conmina a que esas medidas que debe adoptar sean acordes con las líneas de actuación sentadas por la Sentencia⁴.

Con esta breve relación queríamos dejar constancia de las dificultades que pueden encontrar las comunidades religiosas en su particular acceso al Registro, un instrumento que suelen instaurar las normas de los distintos ordenamientos jurídicos para “legalizar” a las comunidades religiosas en sus distintos sistemas. Evidentemente, nos estamos refiriendo a un caso entre multitud de ellos, la mayoría positivos, e incluso muchos negativos no llegan a las instancias judiciales y se “legalizan” a través del régimen común, como asociaciones. Pero parece que, como idea general, podemos apuntar como primera función del Registro el servir de instrumento para determinar si las asociaciones que aglutinan a quienes comparten unas mismas convicciones pueden acceder a un régimen legal propio de las entidades religiosas aunque, en muchos casos, la administración encargada del Registro se extralimita en sus funciones y el control preventivo que realiza el encargado del registro es cuando menos controvertido.

Al mismo tiempo que cada vez son más los países propensos a utilizar en sus legislaciones registros como mecanismos asociados a la adquisición del estatuto jurídico de comunidad religiosa⁵, la Organización de Naciones Unidas advierte del peligro que puede suponer su utilización como canales de control preventivo y de restricción en el ejercicio de una libertad⁶. Por ello, parece necesario tratar la institución del RER y

³ Vid. AMÉRIGO, F. “Crónica jurisprudencial de España”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, nº 1 (2001) pág. 433 a 442.

⁴ Nuestra opinión sobre esta sentencia puede verse en PELAYO OLMEDO, J.D., “La legitimidad o ilegitimidad de la intervención administrativa en la formación de las comunidades religiosas. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. Asunto Iglesia Scientology c. Rusia)”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 14, octubre 2007, en www.iustel.com.

⁵ Un hecho que se está produciendo en la renovación de la legislación en materia religiosa de los países del Este de Europa con ninguna o poca tradición en el tratamiento de estas cuestiones; puede verse la sección de RODRÍGUEZ MOYA, A.; PÉREZ ÁLVAREZ, S.; PELAYO OLMEDO, J.D., “Crónica legislativa de los países del Este”, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, desde el año 2001 hasta la actualidad.

⁶ Resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos sobre *Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las creencias*, en su página 2 “Profundamente preocupado también por el uso indebido de los procedimientos de registro como medio de limitar el derecho a la libertad de religión o creencias de los miembros de ciertas comunidades religiosas (...)”.

desentrañar su verdadera utilidad o, al menos, la que sería más acorde con la Constitución.

2. El régimen legal de las comunidades religiosas en España

Cuando hablamos del régimen legal de las comunidades religiosas nos referimos al conjunto de disposiciones jurídicas que regulan su estatuto jurídico. Es decir, las normas que regulan el modo en que se produce el reconocimiento de su personalidad jurídica, la extensión y los límites de su capacidad jurídica y de obrar como marco donde se concretan los derechos y deberes que le son reconocidos por el ordenamiento jurídico español. Ese conjunto de normas no se aplican indiscriminadamente, sino que se ordenan y estructuran según el principio de jerarquía normativa, garantizado por la Constitución española (CE)⁷. Es importante tener esto en cuenta porque nos permitirá saber cuál es la norma superior que determina el mínimo común aplicable, la norma específica que recoge las reglas aplicables a los casos dotados de una cierta especialidad y la disposición que prima en caso de que se produzcan dudas o alguna discordancia en la regulación aplicable.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución española se sitúa en la cúspide de la pirámide normativa. En ella se contiene no sólo los principios formales y valores superiores de nuestro Estado social y democrático de Derecho sino que, en el tema que tratamos, presenta los fundamentos estructurales del sistema elegido por el Estado español para la protección de la libertad ideológica y religiosa y sus consiguientes relaciones con las comunidades. Después de la Carta magna, le siguen las normas de desarrollo, que van desde Leyes Orgánicas hasta Órdenes ministeriales, pasando por Leyes Ordinarias, Reales Decretos y otro tipo de disposiciones de desarrollo. Este conjunto de disposiciones son normas unilaterales dictadas por las autoridades públicas competentes para regular las particularidades propias del ejercicio de la libertad ideológica y religiosa, pero no son las únicas. Junto a ellas se sitúan otras normas bilaterales, aquellas cuyo contenido es fruto de la voluntad acordada por los poderes públicos y las comunidades ideológicas y religiosas, lo que conocemos como **acuerdos de cooperación**. Su naturaleza jurídica es controvertida y no siempre igual para todas las confesiones. En unas ocasiones, estas disposiciones se integran en nuestro ordenamiento jurídico a través de una serie de Leyes ordinarias que reflejan el contenido del acuerdo. Por ejemplo, es el caso de las Leyes 24, 25 y 26 de 1992 que contienen los *Acuerdos de cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España*, la *Unión de Comunidades judías de España* y con la *Federación de Entidades Religiosas Evangélicas España*⁸. En otras ocasiones, esa voluntad acordada se inserta a través de normas concordadas que se insertan en nuestro ordenamiento como disposiciones jurídicas de naturaleza asimilable por analogía al tratado internacional⁹. Es el caso de los cuatro acuerdos firmados con la iglesia católica en 1979, donde, a efectos del reconocimiento del estatuto jurídico de las entidades religiosas católicas, destacamos el *Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos*.

⁷ Vid. artículo 9.3 de la CE.

⁸ Para un exhaustivo análisis del *iter* negociador y del contenido de las normas vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A., "Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación. Los Pactos con las confesiones: Leyes 24, 25, y 26 de 1992", ed. Civitas, Madrid, 1995.

⁹ En este punto seguimos la tesis de PARDO PRIETO, P., "Laicidad y acuerdos del Estado español con confesiones religiosas", Tirant lo blanch, Valencia, 2008, vid. p. 90.

Por lo tanto, si queremos saber cuál es el sistema elegido por el Estado español para el reconocimiento y determinación del régimen jurídico de las entidades religiosas debemos tener en cuenta todas esas disposiciones. Primero, para extraer los principios estructurales que caracterizan el sistema, que por rango se encuentran recogidos en la Constitución, y, después, para atender a las normas de desarrollo y comprobar si son acordes con los principios y valores fundamentales recogidos en la Constitución.

2.1 Bases constitucionales del tratamiento de las comunidades religiosas

Como en la mayoría de las ocasiones, cuando tratamos cuestiones relativas al reconocimiento y garantía de la libertad ideológica y religiosa en España, debemos partir del artículo 16 de la Constitución española. Este artículo es la piedra angular de nuestra materia, pero no es el único. Existen otros preceptos que, al hilo de nuestro análisis, también estudiaremos y que nos aportan piezas imprescindibles para conocer el sistema.

Según el artículo 16 CE el derecho de libertad ideológica y religiosa está garantizado de forma genérica a todos los individuos y comunidades sin más limitaciones, en sus manifestaciones, que las necesarias para garantizar el orden público protegido por la Ley. En el primer párrafo de este artículo encontramos tres cuestiones que conviene resaltar: a) en el precepto se otorga una garantía genérica de un derecho fundamental, aunque su enunciación puede inducir a errores de interpretación; b) la titularidad del derecho se garantiza a los individuos y las comunidades; c) se fija como límite a las manifestaciones de su ejercicio el *orden público* protegido por la ley.

Respecto a la primera cuestión, pueden surgir dos preguntas ¿a qué nos referimos cuando hablamos de libertad ideológica y religiosa? y ¿qué contenido básico tiene? En resumen, las opiniones de la doctrina eclesiasticista sobre la configuración del derecho protegido en este precepto constitucional se pueden agrupar en dos corrientes. Por un lado, están quienes entienden que la libertad religiosa está dotada de una cierta especialidad sobre la ideológica, tratándose de dos libertades distintas¹⁰ y, por otro lado, quienes consideran que la libertad ideológica y religiosa es una sola realidad¹¹. En nuestra opinión, acogiéndonos a esta última corriente y siguiendo los parámetros internacionales¹², podemos afirmar que se trata de una única libertad donde se incluye el derecho a tener las creencias que uno elija, sean teístas o no, el derecho a cambiarlas,

¹⁰ Por todos VILADRICH, P. J.; FERRER ORTIZ, J., “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, en V.V.A.A., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, EUNSA, Pamplona, 2001, vid. págs. 127 a 129.

¹¹ Sirva ahora de ejemplo LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Derecho de libertad de conciencia. Libertad de conciencia y laicidad”, Tomo I, 3ª edición, Civitas, Madrid, 2007.

¹² A los que estamos sujetos en la interpretación de los derechos fundamentales, en virtud del artículo 10.1 de la CE- De tal modo que, como dice el profesor SUÁREZ PERTIERRA, el artículo 16 contiene la garantía de la libertad ideológica y religiosa en toda su extensión, tal y como recogen los estándares internacionales, vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 25 años después”, en *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2006, págs. 45 a 58, vid. p. 46.

renunciara ellas o a no profesar ninguna, el derecho a manifestarlas al exterior y el derecho a actuar conforme a ellas¹³.

Esta libertad se compone de dos fueros, el *fuero interno*, un ámbito donde se forma la conciencia del individuo y que contiene las ideas, creencias y convicciones personales que son parte esencial de personalidad del sujeto. Se trata de un círculo de intimidad que configura la identidad y queda *libre de toda injerencia*¹⁴, ante el que los poderes públicos no pueden intervenir y sólo tienen la obligación de proteger su existencia y garantizar su ejercicio autónomo¹⁵. Por su parte, el *fuero externo* se concreta en las expresiones y manifestaciones públicas acordes con las convicciones internas entre las que podemos señalar, a modo de ejemplo, los actos públicos de culto, el establecimiento de lugares de culto, la utilización de símbolos religiosos, la conmemoración de festividades, la designación de los ministros de culto, la enseñanza religiosa y el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa que quieren para sus hijos de conformidad con sus convicciones, la inscripción de las comunidades religiosas, la posibilidad de mantener relaciones nacionales e internacionales con otras comunidades, solicitar financiación para actividades de beneficencia, objetar en conciencia ante determinadas actuaciones, etc¹⁶.

Pues bien, mientras que el *fuero interno* queda exento de cualquier intervención pública, los poderes públicos adoptan una actitud positiva o de promoción ante las manifestaciones externas. Esta actitud se concreta en la obligación de adoptar las medidas necesarias para facilitar el pleno ejercicio de ese derecho, siempre que no sea contrario al *orden público* protegido por la Ley. Estas medidas se plasman en un conjunto de políticas legislativas adoptadas por los poderes públicos y que habrán de tener en cuenta las particularidades propias de las convicciones. En definitiva, esta cualidad es lo que hace que la libertad ideológica y religiosa se convierta en un derecho en el Estado y no en un derecho frente al Estado¹⁷.

Respecto al segundo elemento que hemos destacado del artículo 16 CE, podemos afirmar, de base, que las comunidades ideológicas y religiosas son titulares de pleno derecho de esta libertad. La verdadera cuestión está en descifrar el fundamento de esa atribución. Si el fundamento de su reconocimiento es originario estamos hablando de institucionalización de las relaciones y, en este caso, las comunidades religiosas podrían hacer valer sus pretensiones institucionales en el ejercicio del derecho, lo que mermaría enormemente la garantía de protección de la libertad ideológica y religiosa de los individuos¹⁸. Se trata de un sistema proclive a la instauración de privilegios y que, de hecho, ya se dio en España, teniendo como resultado la instauración de una modelo

¹³ JAHANGIR, A., “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, de 20 de julio de 2007, UN. Doc. A/HRC/6/5, vid. p. 6.

¹⁴ Vid. artículo 18.2 del PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, 16 de diciembre de 2006, UN. Doc. A/RES/2200 A (XXI).

¹⁵ JAHANGIR, A., “Promoción y protección de todos ...”, op. cit., vid. págs. 7 y 8.

¹⁶ JAHANGIR, A., “Promoción y protección de todos ...”, op. cit., vid. págs. 8 a 12

¹⁷ CONTRERAS MAZARIO, J. M. “La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000)*, Núm. 0, Madrid, 2000, págs. 135 a 173, vid. p. 154

¹⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos, religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, edita Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, abril-junio 1995, págs. 29 a 61, vid. p. 33.

confesional. Pues bien, a primera vista, parece que el artículo 16 CE coloca a las comunidades ideológicas y religiosas en el mismo plano que los individuos, pero conviene insertar este precepto en el contexto general en el que se sitúa el ejercicio de los derechos fundamentales. Así, el artículo 10 de la CE marca la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad, junto con los derechos fundamentales que le son inherentes y el respeto a la ley, como fundamento del orden político y de la paz social. Por lo tanto, la *persona* es la pieza clave del sistema constitucional español y del sistema de garantía y protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, emplazándonos en un sistema eminentemente *personalista*¹⁹. Desde esta posición o punto de partida, debemos advertir que lo realmente importante es el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de la persona y los derechos de las comunidades se reconocen en cuanto que instrumentos adecuados para el mejor desarrollo de la libertad del individuo²⁰. De hecho, sabemos que para ejercitar algunas manifestaciones propias de la libertad religiosa el individuo necesita de la intervención de otras personas y según las reglas que fijan su credo²¹. Necesita de la colaboración de una autoridad competente, un ministro de culto, la presencia de otros miembros de la comunidad, normalmente en calidad de testigos, y se revisten de una fórmula “jurídica” determinada por el cuerpo doctrinal que, en la mayoría de las ocasiones, está institucionalizada como normas de la comunidad religiosa. De este modo, el Estado español debe atender a las necesidades los grupos, pero en cuanto instituciones en las que se integran voluntariamente los individuos y que recogen los elementos necesarios para que el ejercicio de su derecho fundamental de libertad ideológica y religiosa en sus aspectos más funcionales. Así, en caso de conflicto, prima el interés personal sobre el colectivo. La corrección a los posibles abusos en el ejercicio del derecho por parte del individuo sobre el colectivo se encuentra en la previsión y garantía de las *cláusulas de salvaguarda* de la identidad religiosa²².

Por lo tanto, en nuestro sistema actual, todas las comunidades religiosas son titulares del derecho, *ex* artículo 16 de la CE, con independencia de su extensión o número de creyentes, porque son quienes aglutinan a los individuos para hacer efectivo su derecho de libertad ideológica y religiosa. Los poderes públicos tienen la obligación de proteger, garantizar y asegurar la eficiencia de ese derecho para todos los ciudadanos y, por ende, de las comunidades en las que se integra. Este punto de partida evitará, entre otras cosas, que pueda alegarse la existencia de privilegios hacia una determinada institución, por tener más relevancia o presencia institucional, y la pervivencia de situaciones de desigualdad, al hacer depender su posición jurídica del número de adeptos que esta tenga²³. Las comunidades religiosas son titulares del derecho de

¹⁹ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España”, noviembre 2005, en www.olir.it vid. p. 1.

²⁰ SERRANO, C., “Los acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Volumen IV, Edersa, Madrid, 1988, págs. 89 a 105, vid. p. 99.

²¹ Nos referimos a los ritos culturales, la celebración del matrimonio, los entierros, etc.

²² Vid. artículo 6 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa: “Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquellas para la realización de sus fines, **podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias**, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación”.

²³ Una diferencia que sí aprecia MARTINEZ-TORRÓN, J., “Religión, Derecho y sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho eclesiástico del Estado.”, Editorial Comares, Granada, 1999, vid págs. 205 a 212.

libertad ideológica y religiosa, pero todas en las mismas condiciones. Porque, además, en esta cuestión debemos tener presente el principio de igualdad, en toda su extensión. Por un parte, el artículo 14 de la CE sitúa la *igualdad formal* como pósito en el ejercicio de los derechos fundamentales: todos los individuos son iguales ante la ley y la ley, que es fruto de la soberanía y voluntad popular, nos vincula a todos y nos protege a todos, con independencia de si su comunidad religiosa integra a más o menos personas. Por otra parte, esta perspectiva de igualdad formal se completa con la *igualdad material* que recoge el artículo 9.2 de la CE²⁴. Los poderes públicos se comprometen a promover las condiciones y remover los obstáculos para que los derechos y libertades fundamentales y la participación de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sea real y efectiva, en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social. Aquí es donde los poderes públicos adoptan una posición activa de promoción en el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas.

En el caso que nos ocupa, esta actitud se especifica en el artículo 16.3 de la CE cuando advierte que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española y adoptarán las medidas necesarias para que su ejercicio sea real y efectivo. Este es el fundamento que justifica la cooperación con las comunidades religiosas²⁵ y que, por ejemplo, nos lleva a considerar las particularidades propias de esas creencias, como la identificación de los productos *Kosher*, para los judíos, y de la alimentación *Halal* para los islámicos, la enseñanza de la religión y el estatuto de los profesores, el régimen de la seguridad social y el estatuto jurídico los ministros de culto²⁶, el régimen económico²⁷ y fiscal de las entidades religiosas²⁸, el secreto religioso, la asistencia religiosa en centros públicos como instituciones penitenciarias, sanitarias o educativas, etc.

Nos resta apuntar lo dispuesto en el artículo 16.3 primer inciso de la Constitución, donde se indica que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*. De esta forma tan confusa, el Estado español configura un sistema de *aconfesionalidad* o *laicidad positiva*, al consagrar la separación y neutralidad respecto a todas las confesiones religiosas. A grandes rasgos esto significa que, entre las instituciones religiosas y los poderes públicos no puede existir ninguna confusión, ni estructural ni de fines y que, además, a los poderes públicos le resultan indiferentes todas las creencias, no puede entrar a valorarlas, las protegerá a todas como correlato de la protección de un derecho fundamental: la libertad ideológica y religiosa²⁹. Ello no implica indiferencia o

²⁴ SUÁREZ PERTIERRA, G. Y AMÉRIGO, F., “Artículo 14. Igualdad ante la Ley”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, Tomo II, artículo 10 a 23, EDERSA, Madrid, 1997, págs. 251 a 266, vid. p. 264.

²⁵ Para un desarrollo pormenorizado vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa”, en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 19, 2009, www.iustel.com.

²⁶ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Los Ministros de culto en el ordenamiento jurídico español”, CEPC, Madrid, 2003.

²⁷ AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, F., “La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente”, UNED, Madrid, 2006

²⁸ TORRES GUTIERREZ, A., “Régimen Fiscal de las confesiones religiosas en España”, COLEX, Madrid, 2001.

²⁹ Para un estudio específico sobre la diferencia entre *aconfesionalidad* y *laicidad* vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Aconfesionalidad y laicidad en la Constitución española de 1978”: <http://www.psoe.es/ambito/municipal/docs/index.do?action=View&id=67171>; también en SUÁREZ PERTIERRA, G., “Estado y religión. La calificación del modelo español”, en *Revista catalana de dret públic*, num. 33, 2006, págs. 15 a 42, vid. p. 31.

ausencia de valores, no podemos olvidar la trascendental declaración que se realiza en el artículo 1.1 de la Constitución española al fijar como valores superiores la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo. Estos son los elementos que, junto con los derechos fundamentales, componen la ética pública y que, en nuestro caso, permite la coexistencia de todas las opciones ideológicas y religiosas en condiciones de igualdad. Lo que supone la neutralidad es imparcialidad y la irrelevancia de las convicciones religiosas para la consecución de los fines públicos³⁰ evitando, de esta forma, que se produzca confusión entre ética privada y ética pública, entre Iglesia y Estado. El carácter positivo de la laicidad se deriva de la actitud que adoptan los poderes públicos ante el ejercicio de la libertad ideológica y religiosa. Como dijimos, está se concreta en la adopción de políticas legislativas que crean las condiciones necesarias y remueven los obstáculos para que su ejercicio sea pleno.

2.2 La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y las comunidades religiosas

Tras la Constitución debemos tener en cuenta la controvertida *Ley Orgánica de libertad religiosa*. Se trata de una Ley del año 1980 que se promulgó para desarrollar el derecho de libertad ideológica y religiosa y que, como ya ha señalado la doctrina especializada, debería ser revisada³¹, pues, entre otras cosas, el propio título nos deja entrever que el desarrollo del derecho al que se refiere puede haber sido parcial o insuficiente. Sin embargo, esto no significa que debamos reinterpretar la LOLR dotando de especialidad lo religioso ante lo ideológico³², o considerando que lo ideológico queda excluido de la LOLR. En todo caso, esta norma y su contenido debe ser interpretada de conformidad a la concepción integradora de la libertad ideológica y religiosa que realiza la Constitución, como derecho completo y unitario, realizando en su caso las modificaciones que sean oportunas.

Dentro de esta disposición orgánica, nosotros nos referiremos a los artículos que consideramos esenciales para el tratamiento del estatuto jurídico de las comunidades religiosas. Como marco general debemos detenernos en el **primer artículo**, donde se “*garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto*”. Además, en él se incorpora el **principio de no-discriminación** por motivos religiosos, que se acompaña de una previsión que impide la disminución de la capacidad jurídica por razones religiosas³³. Concluye este precepto recogiendo de nuevo la separación institucional: “[n]inguna confesión tendrá carácter estatal. De una visión en conjunto, y aplicando el contenido de este precepto a las comunidades religiosas, podemos concluir que las

³⁰ SUÁREZ PERTIERRA, G., “La Laicidad en la Constitución española”, en *Persona y Derecho*, núm. 53, Navarra, 2005, págs 157 a 181, vid. págs. 158 y 159.

³¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “LOLR: las contradicciones del sistema” en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000)*. Número 0, Madrid, diciembre 2000, págs. 15 a 43; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000)*. Número 0, Madrid, diciembre 2000, págs. 285 a 302, vid. p. 288; SOUTO PAZ, J.A., “Análisis crítico de la Ley de Libertad Religiosa”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000)*, Número 0, Madrid, diciembre 2000, págs. 45 a 71.

³² Como se hace en LOMBARDÍA, P.; FORNES, J., “Las fuentes del Derecho eclesiástico español”, en V.V.A.A. *Tratado de Derecho eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994, págs. 321 a 376, vid. p. 364

³³ Expresamente se señala en el artículo: “[l]as creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargos o funciones públicas”.

entidades religiosas, en ningún caso, pueden integrarse en la estructura pública, que tienen garantizada, de forma genérica y sin discriminaciones, la libertad ideológica y religiosa y que la LOLR no limita la capacidad jurídica de estas entidades³⁴.

Por su parte, en su **artículo segundo** la LOLR desarrolla el contenido esencial del derecho, haciendo hincapié en las actividades y manifestaciones públicas. Hay tres apartados con una notable importancia cada uno de ellos:

En el **primer apartado**, se desarrolla el contenido esencial de derecho al señalar que la libertad religiosa recoge el derecho de toda persona a:

a) *Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.*

b) *Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades, celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.*

c) *Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

d) *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.*

Todos estos contenidos se pueden ejercitar individual o colectivamente. Si bien, a efectos de nuestro estudio, conviene destacar el último párrafo que es, a nuestro modo de ver, el fundamento de la existencia de las comunidades religiosas y la disposición que conecta el derecho de asociación con el derecho de libertad ideológica y religiosa.

El **segundo apartado** se recoge la garantía de una serie de derechos que se formulan en relación con las comunidades religiosas ya que, a nuestro juicio, la realización de estos actos requiere de su intervención. De este modo, se garantiza:

“(…) el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero

³⁴ Actitud que sí adoptaban sus predecesoras al impedir, por ejemplo, que las congregaciones religiosas ejercieran el comercio, poseyera más bienes que los estrictamente necesarios para su sustento, o al limitar el ejercicio público de su culto a la conformidad de sus actividades y fines con los principios morales de la iglesia católica, etc. Nos estamos refiriendo a la *Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas* de 1933 y a la *Ley sobre el derecho civil en materia religiosa* de 1967, enmarcadas en dos sistemas dispares entre sí y diferentes al actual: a) laicismo excluyente, la primera; y b) confesionalidad, la segunda. Sobre estas cuestiones vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., “El laicismo de la Constitución republicana”, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 57 a 84 y del mismo autor, pero refiriéndose al otro sistema, SUÁREZ PERTIERRA, G., “Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español”, editorial ESET, Vitoria, 1978; FERREIRO GALGUERA, J., “Relaciones Iglesia-Estado en la II República española”, Atelier, Barcelona, 2005.

En el **último párrafo**, la LOLR recupera la idea de la actitud positiva que adoptan los poderes públicos cuando se trata de hacer efectivo el ejercicio externo del derecho de libertad ideológica y religiosa:

Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.

Ahora bien, sobre el tema que tratamos tiene especial importancia la regulación contenida en el artículo 5 de la LOLR.

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

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

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

De este artículo destacan dos elementos:

- a) Según el precepto, las entidades religiosas gozarán de personalidad jurídica desde que se produce su inscripción en el RER. Aunque en nuestra opinión surgen dos preguntas: ¿Qué significa gozar?, ¿con este precepto se pretende conceder personalidad jurídica a las comunidades religiosas o dotarlas de capacidad jurídica plena? y, en sentido contrario, ¿este precepto significa que si una entidad religiosa no se inscribe en el Registro de entidades religiosas no es titular de derechos, específicamente del de libertad religiosa y de su contenido tal y como desarrolla la LOLR?.
- b) Para inscribirse es necesario solicitarlo a instancia de parte, presentar un documento fehaciente de su fundación o establecimiento en España, expresar sus fines religiosos, indicar la denominación y demás datos de identificación, su régimen de funcionamiento y sus órganos representativos. ¿Qué clase de requisitos son, formales o materiales? y ¿qué debe hacer el funcionario que recibe la documentación, comprobar que cumplen los requisitos formales o entrar a valorar sobre el fondo y determinar si la entidad es susceptible de inscribirse o de ser suspendida porque sus fines pueden ser ilícitos?

Resulta evidente que, para resolver estas cuestiones, debemos adentrarnos en el estudio de la composición, efectos y función del Registro de entidades religiosas.

3. El Registro de entidades religiosas y la personalidad jurídica de las comunidades religiosas

La determinación de la función y efectos que tiene el Registro de entidades religiosas no ha sido una cuestión pacífica para la doctrina eclesiasticista. Incluso el propio Tribunal Supremo variaba el sentir de su jurisprudencia cuando se pronunciaba sobre las competencias que tiene el encargado de este Registro a la hora de inscribir a una entidad³⁵. Y es que, en muchas ocasiones, se ha considerado que nos encontramos ante una institución pública interpuesta por el legislador para evitar la legalización de ciertas instituciones cuyas actividades pueden llegar a ser lesivas de la integridad física y moral de las personas que la forman, las llamadas sectas destructivas. Para cumplir con esta función, el Registro se arrogaba la posibilidad de controlar la adecuación de sus fines al carácter religioso o la legalidad vigente y de impedir la formación de estas comunidades denegando su inscripción. Esta función requería, por parte del encargado, una valoración de fondo o material y una calificación jurídica de sus fines. Esta actividad de control tenía varias consecuencias. La primera, y principal, la no inscripción de la entidad en el RER y la segunda, o secundaria, que la entidad finalmente no llegara a constituirse, al menos como comunidad religiosa y que, por tanto, no fuera aparentemente sujeto de ese derecho, como mínimo en los términos desarrollados por la LOLR. A esta impresión colaboraba el hecho de que el artículo 5 de la LOLR determine la inscripción en el Registro de entidades religiosas como un requisito necesario para gozar de personalidad jurídica. Tomando esta referencia como precepto que señala la forma en que las comunidades religiosas adquieren personalidad jurídica parece lógico que acabemos calificando a esta institución como un Registro jurídico cuya consecuencia directa es ser constitutivo de personalidad jurídica y cuya inscripción se realiza con efectos de publicidad material³⁶, no meramente formal. Si bien, antes de llegar a una conclusión debemos conocer esta figura y situarla en el contexto general de los Registros.

Si nos abstraemos de la tradicional concepción del **Registro** como institución y/o oficina, para centrarnos en su estudio como institución jurídica, podemos referirnos al Registro como “... *el conjunto de reglas sistemáticas relativas a la publicidad registral*”³⁷. Por lo tanto, podemos señalar que las normas que regulan el procedimiento registral tienen como finalidad última coordinar un sistema de publicidad. La publicidad registral es el instrumento técnico para dotar de seguridad jurídica al ordenamiento³⁸ en una doble dimensión: por un lado, está *la seguridad jurídica de interés público*, que se concreta en un principio general del Derecho³⁹. Nos referimos a la seguridad que ofrece

³⁵ Vid. RODRÍGUEZ MOYA, A., “El Tribunal supremo y la Religión en la España democrática”, Dykinson, Madrid, 2001.

³⁶ MANTECÓN SANCHO, J., “El Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y la inscripción de las denominadas entes *menores*” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, editorial Reus, nº. 1, Madrid, enero-marzo 2002, págs. 29 a 56, vid. p. 29; CAMARASA CARRILLO, J., “La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1652, Madrid, noviembre 1992, págs. 63 a 83, vid. pág. 69; CATALÁ RUBIO, S., “El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas”, edita Servicio de publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha: Alderabán, Cuenca, 2004, vid. p. 91; PRIETO SANCHIS, L., “Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho español”, en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, Vol. IV, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1988, págs. 433 a 462, vid. p. 458.

³⁷ LEYVA DE LEYVA, J. A., “Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, número 591, Madrid, 1989, págs. 261 a 308, vid. p. 269.

³⁸ V.V.A.A., “Conclusiones”, en *Un registro abierto a la sociedad*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1989, págs. 87 a 131, vid. p. 87.

³⁹ Vid. artículo 9.3 de la CE.

conocer las normas y las consecuencias jurídicas que conlleva nuestro comportamiento, tanto si es acorde con la Ley o como si es contrario. Por otro, *la seguridad jurídica de interés privado*, que proporciona a los interesados el conocimiento cierto de la titularidad de los derechos reales inscritos y una protección especial de su interés, ya sea como titular al ser oponible frente a otras pretensiones o como tercero de buena fe⁴⁰. La seguridad de interés particular legitima al interesado en su posición de titular, según el principio de legitimación, o le salvaguarda de incorrecciones, con la fe pública que concede la inscripción registral, según el principio de buena fe.

Nos encontramos así ante dos opciones: a) la dotación de *publicidad formal*, que permite a todos los ciudadanos conocer las normas y el Derecho en su conjunto y que comporta la obtención seguridad jurídica pública⁴¹, que en palabras del Tribunal Constitucional se trata de un compendio de certeza, legalidad, jerarquía, publicidad de las normas, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad⁴²; y b) la dotación de *publicidad material*, que legitima a los interesados en su posición de titulares o a los terceros de buena fe ante las posibles incorrecciones entre la realidad registral y la realidad material, proporcionando seguridad jurídica material. De esta forma, en virtud de la opción que cubra cada institución podemos encontrarnos con dos clases de Registros: a) los *Registros administrativos*, cuya finalidad es dotar de *seguridad jurídica pública*, a través de la *publicidad formal*; b) los *Registros jurídicos*, directamente relacionados con la *seguridad jurídica de interés privado*, que se materializa en el principio de legitimación, para el titular del derecho, y en el de buena fe, para el tercero.

El *Registro administrativo* es un **servicio público**, dependiente de la administración y que se rige por las disposiciones de Derecho público. No son constitutivos de derechos y los efectos asociados a la inscripción son de mera publicidad. Por ello, los funcionarios encargados de desarrollar la actividad registral tan sólo realizan una función de constatación de que los documentos cumplen los requisitos formales, pero no tiene capacidad para realizar un juicio técnico de calificación jurídica o material del derecho o título que se pretende inscribir. La inscripción en estos Registros es obligatoria para cumplir con el principio de publicidad y seguridad jurídica recogidos en el artículo 9.3 de la CE⁴³.

En cambio, el *Registro jurídico* se inserta dentro de las instituciones de Derecho privado. A través de la inscripción se produce el nacimiento del derecho y tiene por finalidad proporcionar la seguridad jurídica que permita al interesado conocer quién o quiénes son los titulares, cuál es la situación real del título inscrito y para dotar de una protección especial al tercero de buena fe que adquirió confiando en lo que allí aparece inscrito. Así la seguridad jurídica que otorga la inscripción en estos registros protege especialmente al particular, más que a la sociedad en general⁴⁴. La actividad registral en estos Registros se desarrolla por los registradores, profesionales del Derecho que

⁴⁰ LEYVA DE LEYVA, J. A., “Planteamiento general de los registros públicos y su división ...”, op. cit, vid. págs. 290 y 291.

⁴¹ Ambos concebidos como *principios garantía* en la Constitución.

⁴² STC 27/1981, de 20 de julio, F.J. 10; Auto del TC 71/2003.

⁴³ Sobre estas cuestiones vid. LEYVA DE LEYVA, J. A., “Planteamiento general de los registros públicos y su división ...”, op. cit, vid. págs. 279 a 281.

⁴⁴ *Ibidem*, vid. págs. 285 y 286.

califican jurídicamente el título o derecho a inscribir para determinar si corresponde inscribir, denegar o suspender el procedimiento hasta la subsanación de errores⁴⁵.

Teniendo en cuenta estos elementos básicos nos adentraremos en el análisis del RER. La estructura y funcionamiento del *Registro de entidades religiosas* se rige por el Real Decreto 142/1981. Según el artículo 1 del RD 142/1981 el RER se trata de un Registro general, cuya competencia corresponde a la Administración general del Estado, y público, por lo que cualquier persona interesada debe poder acceder a la información que contiene. Estructuralmente parece que se compone de tres secciones: a) *Sección general*, donde se inscribirán todas aquellas iglesias, confesiones y comunidades religiosas que no hayan firmado acuerdo de cooperación con el Estado español y aquellas entidades menores creadas por ellas para cumplir sus fines; b) *Sección especial*, donde se inscribirán aquellas comunidades que hayan firmado acuerdo de cooperación con el Estado español y sus entidades menores, donde se incluyen las creadas por la iglesia católica; c) *Sección de fundaciones*, donde se inscribirán únicamente las fundaciones de la iglesia católica. Si bien, a pesar de la aparente formalidad de esta distribución debemos señalar que no es real, la menos desde el punto de vista reglamentario. El RD 142/1981 no menciona ni la *sección general* ni la *sección de fundaciones*. La primera debe deducirse, a *sensu contrario*, del artículo 7.2 del Reglamento, donde en realidad se recoge la creación de una *sección especial* con las particularidades antes dichas, y la segunda de una norma posterior, el RD 589/1984 sobre las fundaciones católicas. Esto ha hecho que la distribución sea cuestionada por la doctrina eclesiasticista⁴⁶.

Al ser un Registro de personas jurídicas para las anotaciones se utiliza el sistema de *folio personal*, un folio por cada institución. Son hojas normalizadas donde se inscriben todos los datos relativos a las entidades⁴⁷, sus modificaciones y su disolución⁴⁸. Junto a él se anexa en un sistema de carpetas la documentación de la entidad (documento de fundación, estatutos, etc.)⁴⁹.

3.1 Requisitos de la inscripción. El procedimiento registral del RER

En virtud del artículo 5 de la LOLR y del artículo 3.1 del RD 142/1981 para poder inscribirse en el RER la comunidad religiosa debe:

1º Solicitarlo. Tal y como está configurado en la actualidad la inscripción se inicia a instancia de parte y es potestativa. La entidad decide discrecionalmente⁵⁰ si

⁴⁵ LACRUZ BERDEJO, J. L.; SANCHO REBULLIDA, F.; LUNA SERRANO, A.; DELGADO ECHEVERRÍA, J.; RIVERO HERNÁNDEZ, F.; RAMS ALBESA, J., “Elementos de Derecho civil. III bis. Derecho Inmobiliario Registral”, Dykinson, segunda edición revisada y puesta al día por JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA y JOAQUÍN RAMS ALBESA, Madrid, 2003, vid. págs. 318 y 319.

⁴⁶ ALDANONDO SALAVERRIA, I., “El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. VII, Madrid, 1991, págs. 13 a 47, vid. p. 28.

⁴⁷ Tal y como se recogen en el artículo 5 de la LOLR y en el artículo 3 del RD 142/1981.

⁴⁸ Vid. MANTECÓN SANCHO, J., “El Registro de entidades religiosas ...” op. cit., vid. p. 50.

⁴⁹ ALDANONDO SALAVERRIA, I., “El Registro de entidades religiosas ...”, vid. p. 29.

⁵⁰ CIAURRIZ LABIANO, M.J., “La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, ed. Tecnos, Madrid, 1984, vid. p. 157.

quiere inscribirse en el RER o, por el contrario, inscribirse en el registro común⁵¹. Esta voluntariedad se prolonga desde la inscripción de la constitución hasta la modificación y cancelación de los asientos. Aunque un procedimiento administrativo se puede iniciar a instancia de parte parece que lo relevante de esta situación es que el Reglamento de organización y funcionamiento del RER otorga a la inscripción el carácter de potestativa. Se instituye así el *principio de rogación* propio de los registros jurídicos, mientras que, en los registros administrativos la inscripción es obligatoria por la importancia de su efecto principal, la consecución de la *publicidad formal* propia de todo ordenamiento jurídico seguro y eficaz. La necesidad o viabilidad de este requisito previo para la inscripción se justificará según la naturaleza del RER sea administrativa o jurídica, es decir que la inscripción sea constitutiva o no.

2º Aportar un documento fehaciente de su fundación o establecimiento en España. Mientras el artículo 5 de la LOLR se limita a señalar que la entidad debe aportar este documento, el artículo 3.2 del RD 142/1981 concreta que debe ser un *documento debidamente autenticado o notarial*. Aunque parece que se refiere a lo mismo, en realidad son dos tipos de documentos. La diferencia entre uno y otro está en que en el primer caso se trata de un documento privado elevado posteriormente a escritura pública y en que el segundo es un documento público. Ahora bien, lo que deja claro este requisito es que en cualquiera de los dos casos, se requiere la intervención notarial del documento⁵². Si lo comparamos con el régimen general de las asociaciones, se trata en definitiva de aportar el *acta de constitución*, con la condición de que esta sea intervenida notarialmente. Con ello parece que los poderes públicos quieren asegurarse de que las entidades no son meras entequeias y tienen visos de estabilidad. Esta idea se justifica por la importancia que tiene el Registro según la legislación vigente para que una comunidad religiosa pueda firmar un **acuerdo de cooperación** con el Estado español y le conecta con el segundo requisito previsto en el artículo 7 la LOLR, el *notorio arraigo*. Como señala la profesora FERNÁNDEZ-CORONADO, este segundo requisito tiene como finalidad determinar que la entidad tiene visos de estabilidad y será un sujeto responsable de derechos y obligaciones⁵³. Sin duda, la intervención notarial es un elemento controvertido, en primer lugar porque en el régimen general de asociaciones no es obligatorio, en segundo porque la finalidad que lo justificaría se controla posteriormente a través de un requisito muy controvertido también, el notorio arraigo y, finalmente, porque de hecho la cooperación a través de acuerdos no sea ha formalizado con las instituciones que se inscribieron, sino que se les conminó a federarse para alcanzar el notorio arraigo y justificar su condición de sujetos viables para la negociación⁵⁴. Por lo tanto, como en el caso anterior, la viabilidad de este requisito dependerá de los efectos del Registro y si la cooperación en los términos constitucionalmente instaurados queda supeditada a la inscripción de la entidad o no.

3º Indicar su denominación, domicilio y demás datos de identificación. Sin entrar ahora en polémicas sobre el alcance de ambos conceptos, para nosotros la denominación se corresponde con el requisito exigido por la Ley Orgánica reguladora

⁵¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. “Derecho de la libertad de conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad”, segunda edición, editorial Civitas, Madrid, 2003, p. 410.

⁵² CAMARASA CARRILLO, J., “La personalidad jurídica de las entidades religiosas ...”, op. cit., vid. p. 29.

⁵³ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Consideraciones sobre una interpretación amplia ...”, op. cit., vid. p. 299; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Evolución y desarrollo de la cooperación confesional en el sistema español. Balance y propuestas de futuro”, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, número 3, diciembre de 2003, págs. 135 a 156, vid. p. 146.

⁵⁴ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Consideraciones sobre una interpretación amplia ...”, op. cit., vid. p. 295.

del Derecho de Asociación (LODA) para las asociaciones en general y, como tal, debe ser un nombre que no genere confusiones con otras entidades ya inscritas y que no sea contraria a los valores y principios constitucionales⁵⁵. Por su parte, parece lógico que el domicilio debe coincidir con la sede social de la entidad, para identificar el lugar donde realiza las comunicaciones oficiales y coincide plenamente con el requisito general⁵⁶. En definitiva, como señala la profesora RODRÍGUEZ MOYA, se trata de dar a conocer los datos que individualizan a estas entidades⁵⁷, que las diferencia formalmente de las demás personas jurídicas.

4º Expresar su régimen de funcionamiento y órganos de representación.

Como en el caso anterior, nos situamos ante un requisito que coincide sustancialmente con el régimen general de asociaciones contenido en la LODA: la presentación de los Estatutos. Son la plasmación formal del derecho de autoorganización y autonormación que conlleva el derecho de asociación. En ellos consta, normalmente, los órganos de gobierno y representación, reglas y procedimientos para su elección, requisitos para que queden válidamente constituidos, criterios para garantizar su funcionamiento democrático, los derechos y las obligaciones de los asociados, etc.

5º Expresión de sus fines religiosos. Se trata del requisito más controvertido y el que, en cierta medida, justificaría la necesidad de llevar a cabo una valoración material o de fondo, para comprobar si los fines son o no religiosos y si cumplen con la legalidad vigente. Esta circunstancia le convertiría en el requisito que el encargado del registro tendría que entrar a valorar en primer lugar⁵⁸. Lo primero que debemos advertir es que valorar la religiosidad entraña un elevado riesgo para el sistema. Según los elementos de la laicidad, más concretamente el de neutralidad, el Estado no puede valorar, ni positiva ni negativamente, lo religioso y, mucho menos, para diferenciarlo de lo ideológico. En primer lugar, porque la neutralidad significa imparcialidad y esta conlleva la necesidad de no partir de una posición o concepto de religión predeterminado, al menos estricto, y apostar más por una actitud integradora donde tengan cabida todas las manifestaciones de la libertad. En segundo lugar, porque tal y como está enunciada la libertad ideológica y religiosa en la CE la medida debe ser un concepto lo suficientemente amplio como para que en él se pueda incluir todas las convicciones del individuo, sean éstas teístas o no teístas. ¿Entonces, cómo determinamos que la entidad ha expresado sus fines religiosos en su solicitud?

Incluso si apostamos por entender que nos encontramos ante una actividad de calificación material, donde el encargado del Registro comprueba el fondo del asunto, es decir si los fines son religiosos, deberíamos sujetarnos a lo establecido en la Ley, porque la actividad registral se rige por el *principio de legalidad*. Curiosamente, la

⁵⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. “Derecho de la libertad de conciencia II ...”, 2ª edición, op. cit., vid. p. 455.

⁵⁶ CONTRERAS MAZARIO, J.M., “La personalidad jurídico-civil de las asociaciones religiosas católicas de fieles. El sistema registral español”, en *Das Konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht. München, 14-19, September 1987*, Herausgegeben von Winfried Aymans - Karl Theodor Geringer – Heribert Schmitz, St. Ottilien, 1989, págs. 949 a 959, vid. p. 955.

⁵⁷ RODRIGUEZ MOYA, A., “El Tribunal supremo y ...”, op. cit., vid. p. 7.

⁵⁸ CAMARASA CARRILLO, J., “La personalidad jurídica de las entidades religiosas ...”, op. cit., vid. p. 41; MOTILLA, A., “Concepto y régimen jurídico de las entidades religiosas”, en *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, edita Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, págs. 13 a 78, vid. p. 43.

LOLR no prevé nada al respecto, sólo señala que en su solicitud la entidad deberá expresar sus fines religiosos. Es el artículo 4.2 del RD 142/1981 donde se dice que la inscripción sólo podrá denegarse si se incumple los requisitos fijados en el artículo 3 del mismo Real Decreto. En este precepto, es donde se advierte en realidad que los fines *deberán respetar los límites establecidos al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa en el artículo 3 de la LOLR*. Parece, entonces, que el único requisito para medir la legalidad de los fines religiosos es que deben encuadrarse dentro de los límites legales al ejercicio de este derecho. Si recordamos lo dicho al principio, los límites al ejercicio de la libertad ideológica y religiosa se concentran en el orden público protegido por la Ley que, según el artículo 3 de la LOLR está compuesto del respeto a los derechos fundamentales de los demás y la salud, la seguridad y la moral pública. Y es justo en esta previsión donde encontramos una cláusula que delimita el ámbito de protección de la ley y excluye de su ámbito de aplicación “(...) *las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos*”.

Por lo tanto, ¿la calificación material se refiere a que el encargado del Registro debe verificar de que los fines no son contrarios al orden público y que no se encuentran entre las finalidades enunciadas en el segundo párrafo del artículo 3 de la LOLR? Y, si es así, ¿puede un funcionario del RER realizar esta función?. Para responder a estas cuestiones, hay tres elementos que conviene resaltar:

a) constitucionalmente hablando, los límites a la libertad ideológica y religiosa se aplican a sus manifestaciones. Por lo tanto, para comprobar si los fines de la entidad son o no contrarios al orden público no se puede aplicar un criterio preventivo de presunción de ilegalidad, habría que esperar a que se produzcan esas manifestaciones, es decir a que actuará en el tráfico jurídico⁵⁹;

b) el orden público es un límite genérico que afecta al ejercicio de los derechos fundamentales, es el límite de los derechos. La administración carece de potestad para verificar su infracción, sólo los Tribunales pueden entrar a valorar y limitar el ejercicio de un derecho fundamental⁶⁰. Aunque la lógica parece justificar la idea del control preventivo para evitar un fraude de ley⁶¹, de tal modo que si una entidad puede reputarse ilegal no debería inscribirse, el control de legalidad de la libertad ideológica y religiosa no puede hacerse por vía administrativa, sino que debe hacerse por vía judicial⁶². Lo correcto sería, por lo tanto, que en el caso de que se sospechara que podría producirse este hecho, es decir que los fines sean contrarios al orden público, el encargado del RER suspendiera el procedimiento y diera traslado al Ministerio fiscal, quien estimaría si es conveniente iniciar acciones judiciales⁶³;

⁵⁹ En principio, creemos que es el argumento que motiva la TC a referirse al principio de presunción de inocencia en la STC 46/2001 cuando se trata de determinar si las actividades de la iglesia de la unificación son lesivas de derechos.

⁶⁰ Seguimos el argumento de la STC 46/2001, F.J. 11 cuando señala que sólo podrá utilizarse cuando se haya declarado mediante sentencia judicial firme.

⁶¹ Como señala MARTÍNEZ TORRÓN, J., “Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas”, Ed. Comares, Granada, 1994, vid. p. 82.

⁶² Incluso en el caso de que nos encontremos ante una posible secta, vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Secta”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen IV, ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 6090 a 6092, vid. p. 6091.

⁶³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Derecho de la libertad de conciencia II ...”, 2ª edición, op. cit., vid. p. 451.

c) la disposición del artículo 3.2 de la LOLR no es un límite genérico al ejercicio de un derecho, es una cláusula que determina el ámbito de aplicación de una norma. Por lo tanto, las entidades que persigan la realización de dichas actividades no tienen limitado el ejercicio de su derecho fundamental de libertad ideológica y religiosa, especialmente si consideramos esta libertad como un todo. Sin embargo, el hecho cierto es que el precepto excluye de su ámbito de aplicación estas entidades y, de este modo, parece derivar su regulación al régimen común, es decir al derecho de asociación. Esto provoca una distinción que no resulta conforme con la regulación Constitucional del derecho de libertad ideológica y religiosa. Además, esa disposición deja, por un lado, un espacio muy amplio para la discrecionalidad administrativa al ser una *cláusula abierta e indefinida*⁶⁴; por otro lado, la mayoría de las actividades y finalidades relacionadas en el precepto son vagas y difusas, cuando no tienen que ver con actividades que perfectamente podría realizar de una entidad religiosa. En definitiva, parece que al final lo que se pretendía era diferenciar las convicciones trascendentales de las meramente inmanentes. De hecho, la práctica administrativa ha tenido que acudir a elementos orientativos que no aparecen en la Ley para discernir sobre la aplicación de esta disposición, como son la creencia en un ser divino, **Dios**, el establecimiento de una fórmula para comunicarse con él, el **culto**, y la detentación de un conjunto de doctrinas religiosas que conforman las normas de comportamiento de los fieles, el **credo**. Ante ello, podemos alegar que no es correcto porque, por un lado, implica que los poderes públicos se involucran con una determinada concepción de lo religioso, al ser elementos de las llamadas religiones tradicionales o del libro y, en aras de la laicidad, no lo pueden acotar; por otro lado, que estos elementos no se desprenden de la ley, con lo cual se conculca el principio de legalidad que debe presidir toda actividad registral, ya sea de interés público o privado; y, finalmente, que no son fijos, dejando espacio para la discrecionalidad administrativa, ya que no siempre se cumplen en todas las entidades inscritas. De hecho, en la práctica hay comunidades que, sin reunir los tres elementos señalados, se encuentran inscritas.

A nuestro modo de ver, este criterio queda invalidado y, desde luego, el Registro debería aceptar todas aquellas entidades que tengan por finalidad desarrollar la libertad ideológica y religiosa del individuo, sean estas convicciones inmanentes o trascendentes.

3.2 Efectos de la inscripción. La función del Registro de entidades religiosas

Como señalábamos al principio, serán los efectos de la inscripción los que, en definitiva, podrán determinar si es necesaria la utilización de un Registro jurídico. La legislación española concede innumerables efectos a las entidades inscritas pero, para resumir, los principales efectos del registro pueden aglutinarse en tres: a) el *reconocimiento de personalidad jurídica*; b) la dotación de *autonomía plena* y la posibilidad de introducir *cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa*; y, finalmente, c) la posibilidad de *firmar acuerdos de cooperación* con el Estado. Entraremos a valorar cada uno de ellos:

⁶⁴ Vid. párrafo final donde dice que no es religioso todas aquellas actividades análogas ajenas a lo religioso.

3.2.1 Reconocimiento de personalidad jurídica

El carácter constitutivo del RER en un sistema de laicidad es contradictorio, incluso para el propio legislador. Según el preámbulo de la LOLR, las comunidades religiosas se concebían como *una realidad previa en cuya constitución no interviene el Estado*. Sin embargo, también se distinguía entre *el momento de constitución* de la entidad y *el de reconocimiento de personalidad jurídica*, hecho este último que atribuía a la inscripción en un Registro⁶⁵. Todo ello, dotaba de sentido a la posible consideración del artículo 5 de la LOLR como previsión donde se recoge el procedimiento de reconocimiento de personalidad jurídica a través de la inscripción. Contrariamente a esta tendencia inicial, en el propio preámbulo de la LOLR se afirmaba que las comunidades eran titulares de la libertad religiosa y se reconocía su existencia como algo previo y distinto del hecho jurídico asociativo. Parece que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 46/2001 también se sumaba a esta idea al señalar que “... las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la Constitución”⁶⁶. Todo esto hace que se cuestione la posibilidad de aplicar los criterios generales a las entidades religiosas. A nuestro entender, en definitiva se trata de esclarecer como obtienen personalidad jurídica las entidades y que diferencias pueden darse respecto a las asociaciones. Parece entonces conveniente empezar por aclarar qué es persona jurídica, qué es la personalidad jurídica y qué relación existe, si es que existe alguna, entre comunidades religiosas y el derecho de asociación.

Se puede decir que **persona jurídica** es *toda entidad dotada de organización permanente y estable, formada para la consecución de un fin lícito y común que goza de capacidad jurídica para ser titular independiente de derechos y obligaciones*⁶⁷. Siguiendo las palabras del profesor DE CASTRO BRAVO, según el grado de independencia que logre respecto de los individuos que la forman las personas jurídicas serán personas jurídicas *perfectas* o *imperfectas*⁶⁸.

En el ordenamiento jurídico español, el artículo 35 del Código civil fija un catálogo de personas jurídicas. A efectos de resumen, podemos señalar que las divide en dos grupos: a) “*las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley*”; b) “*las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales*”. Para desentrañar el objeto de esta distinción diremos que, conceptualmente, las asociaciones y las corporaciones son bastante similares: *grupos formados por un conjunto de personas que se unen para la consecución de un fin*

⁶⁵ Vid. Preámbulo de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

⁶⁶ STC 46/2001, FJ 5.

⁶⁷ Se puede consultar definiciones ofrecidas por la doctrina especializada en: CASTÁN TOBEÑAS, J., “Derecho civil español, común y foral. Introducción y parte general. Teoría de la relación jurídica. La persona y los derechos de la personalidad. Las cosas. Los hechos jurídicos”, Tomo primero, Volumen segundo, Decimotercera edición, revisada y puesta al día por JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, ed. Reus, Madrid, 1982, vid. págs. 394 y ss; DE CASTRO Y BRAVO, F., “La persona jurídica”, segunda edición, editorial Civitas, Madrid, 1984 (reimpresión 1991), vid. p. 273; DíEZ-PICAZO, L.; GULLÓN, A., “Sistema de Derecho civil. Introducción. Derecho de la Persona. Autonomía privada. Persona jurídica”, Volumen I, décima edición, ed. Tecnos, Madrid, 2002, vid. p. 576.

⁶⁸ La persona jurídica perfecta es aquella que se forma “conforme a los modelos de acuerdo a los cuales se construyó la figura: en Derecho público, por ejemplo, el Estado y los Municipios; en Derecho privado, las asociaciones, las fundaciones, la Sociedad Anónima” y la persona jurídica imperfecta son aquellas que “no logran independencia completa, ni en su gestión ni en su patrimonio; sea respecto del Estado o sea respecto de los socios”, cfr. DE CASTRO Y BRAVO, F., “La persona jurídica”, op. cit., vid. p. 267.

común. Pero, su diferencia fundamental se encuentra en la forma en que se crean: las **corporaciones** *nacen por disposición normativa* (normalmente una Ley) y las **asociaciones** *por la voluntad de quienes deciden asociarse* (autonomía de la voluntad). Por su parte, ambas se diferencian de las **fundaciones** en que estas últimas son un conjunto de bienes adscritos a la realización de un fin, determinado por la voluntad del fundador⁶⁹. Es importante tener claro la distinción fijada por el artículo 35 del Cc. ya que pertenecer a un grupo u otro tiene efectos directos en la forma de obtener personalidad jurídica. De hecho, el mismo artículo señala que la personalidad jurídica de las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público empieza desde el mismo momento en que quedan válidamente constituidas conforme a Derecho, mientras que la personalidad jurídica de las asociaciones de interés privado comienza desde que la Ley se la concede.

Parece que será la naturaleza del fin que persiguen, de interés público o privado, quien determine su pertenencia a un grupo u otro y la fórmula para conseguir la personalidad jurídica. En los artículos 35 y siguientes del Código civil no se especifica qué es interés público o privado, lo único que se hace es asimilar las personas jurídicas que persiguen un interés privado al contrato de sociedad⁷⁰ civil, mercantil o industrial. Si acudimos a su regulación podremos comprobar cómo el *ánimo de lucro* es la característica esencial de su definición legal⁷¹. Por lo tanto, las personas jurídicas de interés privado son aquellas que persiguen fines económicos particulares y las de interés público aquellas cuya actividad se desarrolla en pos de un interés general o social⁷². Por ejemplo, el ejercicio de un derecho fundamental o libertad pública, como es el caso de las comunidades religiosas. Esta distinción no significa que las entidades que desarrollan fines de interés público o general sean personas jurídicas de derecho público y sólo sean personas jurídicas de derecho privado las que se configuran para la obtención y reparto de ganancias. Como señala el profesor CASTAN TOBEÑAS el criterio para discernir entre las entidades de derecho público y de derecho privado es su grado de inserción en la organización estatal. Así, son personas de derecho público las entidades que se insertan dentro de la administración pública: por ejemplo, el Estado, la Administración, las circunscripciones territoriales, las Universidades, los sindicatos, etc., y personas de derecho privado las que no forman parte de esa estructura estatal⁷³. De tal modo que, junto con el criterio de distinción que recoge el artículo 37 del Código civil⁷⁴, las **personas jurídicas de derecho público** son *aquellas que están integradas en la estructura del Estado y creadas por una norma estatal –CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO–*, y las **personas jurídicas de derecho privado** son *entidades independientes de la administración, que persiguen fines de interés general o sin ánimo*

⁶⁹ DÍEZ-PICAZO, L.; GULLÓN, A., “Sistema de Derecho civil ...”, op. cit., vid. p. 580.

⁷⁰ Vid. artículo 36 del Código civil, “Las asociaciones a que se refiere el número 2 del artículo anterior se registrarán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según la naturaleza de éste”.

⁷¹ Vid. artículo 1665 del Código civil “La sociedad es un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias” y el artículo 116 del Código de Comercio, “*El contrato de compañía, por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas para obtener lucro, será mercantil, cualquiera que fuese su clase, siempre que se haya constituido con arreglo a las disposiciones de este Código*”.

⁷² CASTÁN TOBEÑAS, J., “Derecho civil español, común y...”, op. cit., vid. p. 430.

⁷³ Todo ello en CASTÁN TOBEÑAS, J., “Derecho civil español, común y...”, op. cit., vid. págs. 427 y 428.

⁷⁴ El tenor literal del artículo es “La capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido; la de las asociaciones por sus estatutos, y la de las fundaciones por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuere necesario”.

de lucro, creadas por la voluntad de sus socios que queda plasmada en sus estatutos –ASOCIACIONES–⁷⁵. A grandes rasgos, podemos decir que, en las primeras, la personalidad jurídica se reconoce en la Ley que la constituye y en las segundas por sus normas de creación.

La **personalidad jurídica** es la cualidad de ser titular de derechos y obligaciones, de ser sujeto de relaciones jurídicas⁷⁶ y la **capacidad jurídica**, es el conjunto y extensión de sus derechos, obligaciones y aptitudes que vendrá determinada por la Ley que la crea, en el caso de corporaciones de derecho público, o por los estatutos y normas internas de creación, en el caso de asociaciones de derecho privado⁷⁷. Con carácter general, el Código civil extiende la capacidad de las personas jurídicas a todas las relaciones de derecho privado, excepto las que se basan en la esencia del ser humano, principalmente el derecho de familia⁷⁸. Este será el mínimo.

Existen tres formas de reconocer personalidad a las personas jurídicas: a) por el *sistema de concesión*, el ordenamiento jurídico concede personalidad jurídica a través de un acto dispositivo; b) el *sistema de libre constitución*, donde el ordenamiento jurídico reconoce personalidad por la mera constitución; c) el *sistema normativo o de disposiciones normativas*, donde el reconocimiento requiere que la constitución de la persona jurídica se ajuste a las dispuesto en las normas aplicables y su perfeccionamiento queda supeditado al cumplimiento de un acto administrativo que, normalmente, coincide con la inscripción en un registro. Desde el punto de vista doctrinal, para LACRUZ⁷⁹ estos sistemas pueden reconducirse a dos:

a) *reconocimiento genérico*, donde se inserta el *sistema libre constitución* y el *sistema de disposiciones normativas*. En ambos casos, la personalidad jurídica se reconoce por la constitución de la entidad, la diferencia es que, en el primer caso, la constitución de la persona jurídica es un acto libre que se rige por sus propias normas y en el segundo existen unas normas jurídicas dictadas por el legislador que fijan una serie de requisitos, normalmente de tipo formal, necesarios para que la constitución.

b) *reconocimiento específico o por concesión*, los poderes públicos debe realizar un acto positivo a favor de la entidad que va a adquirir la personalidad jurídica. De esta forma, la ley reconoce personalidad jurídica a quien el Estado decida.

⁷⁵ LACRUZ BERDEJO, J. L.; SANCHO REBULLIDA, F.; LUNA SERRANO, A.; DELGADO ECHEVERRÍA, J.; RAMS ALBESA, J., “Elementos de Derecho Civil. I. Parte General. Volumen 2º. Personas.”, segunda edición revisada y puesta al día por JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA, Dykinson, Madrid, 2000, vid. págs. 265 y 266.

⁷⁶ CAPILLA RONCERO, F., “La persona jurídica. Funciones y disfunciones”, ed. Tecnos, Madrid, 1984 (reimpresión 1993), vid. p. 74; DORAL GARCÍA, J. A., “La personalidad jurídica. (De la libertad formal a la Libertad civil)”, en *Revista de Derecho Privado*, Tomo 61, Madrid, febrero 1977, págs. 104 a 122, vid. p. 105.

⁷⁷ Vid. artículo 38 del C.c., “Las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución”.

⁷⁸ En cualquier caso pueden: formar parte de otra persona jurídica (es decir asociarse); ser tutores, siempre que no tengan ánimo de lucro y entre sus fines figure la protección del menor (artículo 242 Cc), adquirir y poseer bienes de toda clase, contraer obligaciones, ejercitar acciones civiles o criminales (artículo 38 Cc), heredar y recibir legados (artículos 744, 745 y 746 del Código civil.) y constituir usufructo (artículo 515 Cc).

⁷⁹ Lacruz Berdejo, J. L.; Sancho Rebullida, F.; Luna Serrano, A.; Delgado Echeverría, J.; Rams Albasa, J., “Elementos de Derecho Civil. I ...”, op. cit., vid. p. 270.

Teniendo en cuenta los artículos 35 y 37 del Código civil podemos decir que, el primer sistema es el utilizado para las asociaciones y el segundo para las corporaciones de derecho público.

El artículo 5 de la LODA fija la válida constitución como hito para la obtención de personalidad jurídica por las asociaciones. La constitución de una asociación es libre, sin injerencias por parte de los poderes públicos, si bien la norma recoge como requisitos la necesidad de contar con el acuerdo de tres o más personas (físicas o jurídicas), unos fines comunes y lícitos y unas normas internas de funcionamiento, los estatutos. El acto de constitución debe quedar formalizado en un Acta constitucional y, como decíamos, su otorgamiento supone el inmediato reconocimiento de personalidad jurídica y capacidad obrar. Para la LODA la inscripción en un Registro es algo obligatorio, pero con un solo efecto: la publicidad⁸⁰. Esta idea viene reforzada por la forma en que la CE consagra el derecho de asociación. Si nos fijamos en el artículo 22 de la CE comprobaremos como la inscripción es obligatoria (al indicar que las asociaciones “deberán” inscribirse) y que se realiza a los solos efectos de publicidad. La licitud de los fines asociativos viene marcada por la prohibición de constituir asociaciones que persigan fines tipificados como delitos y secretas o de carácter paramilitar, aunque esta previsión parece innecesaria y extralimitada, pues es constitucionalizar innecesariamente los tipos recogidos en el Código Penal⁸¹. En este caso debemos señalar dos cuestiones: a) en el proceso de inscripción el encargado del registro tan sólo comprobará que se cumplen los requisitos formales establecidos en la legislación vigente; sin valorar materialmente los fines; así, b) el registro general de asociaciones no entra a valorar la licitud o ilicitud de los fines, que será competencia de jueces y tribunales.

Sólo nos resta apuntar la relación que pueda existir entre el derecho de asociación y las comunidades religiosas. Según las disposiciones normativas y la reciente jurisprudencia constitucional parece que debemos entender que las comunidades religiosas no deben identificarse con el derecho de asociación. Sin embargo, creemos que esta afirmación requiere ser matizada y, desde luego, que no significa que el derecho de asociación no sea el mínimo aplicable a todas las asociaciones. Primero, porque, inexplicablemente, esta decisión se aleja de la línea seguida por el Tribunal Constitucional hasta el momento, segundo porque, a nuestro modo de ver, la especialidad en una asociación viene determinada por su “relevancia constitucional”, un término utilizado por el Tribunal Constitucional y que se refiere a aquellas entidades que cumplen finalidades públicas de “relevancia constitucional”⁸² y, en último lugar, porque, a pesar de ello, las directrices comunes son aplicables en lo que no esté previsto por la norma especial. Entonces, ¿por qué sostiene esa afirmación la LOLR y el TC? La clave se encuentra, a nuestro modo de ver, en que lo que realmente hacen es reconocer la titularidad colectiva de la libertad religiosa sin necesidad de crear, formalmente, una asociación. Los colectivos son titulares del derecho de libertad religiosa ya que, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, no puede hacerse

⁸⁰ Vid. artículo 10 de la LODA.

⁸¹ COBO DEL ROSAL, M.; QUINTANAR DÍEZ, M., “Artículo 22. 2. Los límites constitucionales al Derecho de asociación” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, Tomo II, artículo 10 a 23, EDERSA, Madrid, 1997, págs. 637 a 646, vid. págs. 638 a 642.

⁸² Véase, por ejemplo, el caso de los partidos políticos, artículo 6 CE, los sindicatos, artículo 7 CE, etc. donde se recogen unos fines específicos para estos organismos que tienen relevancia constitucional.

depender el ejercicio colectivo de un derecho (en nuestro caso, la celebración de un rito, de una reunión o procesión, de una liturgia, etc.) de su adscripción a una asociación⁸³.

Si a todo lo dicho hasta ahora, le añadimos el hecho de que la propia Constitución sitúa a las comunidades como sujetos titulares de la libertad ideológica y religiosa, debemos llegar a la conclusión de que la inscripción en el Registro no puede ser, en ningún caso, constitutiva, al menos desde la perspectiva de que otorgue la cualidad de ser titular de derechos.

3.2.2 Autonomía plena

Según el artículo 6 de la LOLR:

“Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación”.

La autonomía significa la capacidad de autoorganizarse, autonormarse y autogestionarse. Se trata de una potestad que pertenece a toda comunidad religiosa desde el punto de vista estructural, en cuanto entidad que nace autónoma y se organiza de forma autónoma, como les sucede a las asociaciones. Sólo la plenitud a que se refiere el artículo 6 de la LOLR justificaría la necesidad de introducir alguna especialidad. Y es que, en este caso, se instaura una autonomía que es consecuencia directa de la laicidad. La separación, uno de los elementos clave de la laicidad, impide cualquier confusión de estructura y fines y, desde luego, asegura la no intervención de los poderes públicos en la organización y vida interna de la entidad, de tal forma que no pueden considerarse corporaciones de derecho público. Así, la laicidad se coloca como la mejor garantía de la plena autonomía jurídica de las comunidades ideológicas y religiosas⁸⁴, cuya independencia, en el ámbito interno sería ilimitada⁸⁵ y en el ámbito externo sólo quedaría limitada por el *orden público* protegido por la ley, tal y como fija el artículo 3.1 de la LOLR y el artículo 16 CE. La justificación de esta especialidad se concreta en que los poderes públicos no pueden imponer estructuras democráticas, o modos de actuar democráticos como la aprobación de los Estatutos por acuerdo de la Asamblea general, etc. a estas entidades. En definitiva, quedarían excluidas de la adecuación a principios democráticos que fija la LODA para las asociaciones en general o la CE para los partidos políticos y los sindicatos en particular. En cualquier caso, la propia inercia del sistema haría innecesario la intervención calificadora de un Registro para dotar de autonomía plena de las comunidades religiosas, pero lo interesante es que la inscripción permitiría identificar esas comunidades, dotándolas de publicidad formal y cuando

⁸³ STC 5/1981 FJ 19, donde se advierte que el ejercicio de un derecho fundamental no puede hacerse depender de su adscripción a una asociación.

⁸⁴ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Valoración jurídica del sistema ...”, op. cit., vid. p. 2; RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., “El Derecho canónico como derecho estatutario en el ordenamiento jurídico español”, en *Escritos en honor de Javier Hervada, Ius Canonicum*, volúmen especial, Navarra, 1999, págs. 1009 a 1020, vid. p. 1009.

⁸⁵ Nos estamos refiriendo a la elaboración doctrinal que, como señalábamos en la configuración del derecho, es inmune de toda coacción.

actuarán al exterior lesionando el orden público activar los mecanismos para fijar la aplicación de los límites.

3.3.3 Firmar acuerdos de cooperación

Sólo nos resta hacer referencia al último efecto, la cooperación y, más concretamente, a la posibilidad de firmar a acuerdos que abre la inscripción. Según el artículo 7 de la LOLR:

El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.

No creemos que este sea el foro adecuado para realizar una profunda reflexión sobre la interacción entre laicidad y cooperación⁸⁶. Lo que si podemos decir es que se configura como el elemento que caracteriza al sistema español como un modelo de *laicidad positiva*⁸⁷. Por su parte, la existencia de la cooperación se basa en el cometido que el artículo 16.3 CE encomienda a los poderes públicos: tener en cuenta las creencias de la sociedad española. En razón de esta primera obligación, continúa el artículo, el Estado se compromete a cumplir una subsidiaria o derivada, mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas. Pero, si el Estado es laico es neutral y, si es neutral, no puede entrar a valorar las creencias religiosas, por lo tanto ¿qué miden los poderes públicos? A nuestro modo de ver, como el Estado no puede entrar en la corrección o incorrección de las creencias del individuo, ya que permanece imparcial ante cualquier convicción, lo que debe tener en cuenta son las particularidades propias que derivan del ejercicio de un derecho fundamental por parte del individuo, en nuestro caso de la libertad ideológica y religiosa y, basándose en ello, crear las condiciones adecuadas para que los individuos y las comunidades en que se integran puedan ejercitar en plenitud su derecho fundamental. De esta forma, no nos equivocamos al afirmar que la cooperación del artículo 16.3 CE hunde sus raíces en el artículo 9.2 CE⁸⁸ y, como advierte la profesora FERNÁNDEZ-CORONADO, no se puede configurar como un instrumento para favorecer actividades religiosas, ni para contribuir al desarrollo de las confesiones desde la perspectiva institucional; el carácter personalista y laico del modelo español lo impide⁸⁹.

Aunque esta era la base, en la práctica la LOLR articuló un sistema de cooperación que se limitó a remitir la problemática al Derecho pacticio⁹⁰ y distinguía los niveles de cooperación entre entidades en función de que cumpliera unos u otros requisitos. En primer lugar, el sistema prevé que las comunidades no inscritas en el

⁸⁶ Conviene destacar a estos efectos el estudio del profesor PARDO PRIETO, que nos ofrece una visión completa sobre la interacción entre laicidad y la cooperación y su plasmación práctica en los acuerdos firmados por el Estado español con las distintas confesiones, vid. PARDO PRIETO, P., “Laicidad y acuerdos ...” op. cit.

⁸⁷ SUÁREZ PERTIERRA, G., “Estado y religión ...”, op. cit., vid. págs. 33 y 34.

⁸⁸ STC 46/2001, FJ 7º.

⁸⁹ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Valoración jurídica del sistema ...”, op. cit., vid. p. 2.

⁹⁰ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas”, en *Revista de Administración Pública*, N. 108, Septiembre-diciembre, 1985, págs. 365 a 401, vid. p. 381.

RER se someterán al derecho común para desarrollar las condiciones del ejercicio de sus derechos fundamentales; en segundo lugar; aquellas que estuvieran inscritas en el RER accederán a un derecho especial favorable plasmado en el artículo 2 de la LOLR; y, finalmente, el artículo 7 reservaba la firma de acuerdos a aquellas que además de estar inscritas hubieran alcanzado notorio arraigo en España⁹¹.

De esta forma, no tiene fundamento constitucional que el Registro sea el primer escalón para acceder a una cooperación especializada. De hecho, se trata de una desigualdad que no tienen sentido ni fundamento tal y como se regula el sistema en España. Y, además, como elemento de discriminación en el tratamiento de las entidades religiosas es insuficiente y para pasar de la cooperación recogida en la LOLR a un tratamiento especial contenido en los acuerdos era necesario contar con notorio arraigo, es decir que la entidad constatará su importancia y estabilidad por su ámbito y número de creyentes. Un elemento que no está exento de discrecionalidad y que debe ser revisado⁹².

Por todo lo dicho, parece conveniente señalar que la inscripción no puede, ni debe ser un criterio para distinguir quién es sujeto o no de la actividad promotora del Estado sobre un derecho fundamental. En nuestra opinión, la inmatriculación de las comunidades ideológicas y religiosas sólo debe servir para dar publicidad formal a la institución que aglutinan los ciudadanos y cuyo ejercicio de un derecho fundamental puede implicar la necesidad de recoger particularidades propias de su culto en un acuerdo: alimentación, ritos funerarios, vestuario, etc. De este modo, la inscripción en el Registro de entidades religiosas, como registro administrativo, debería ser obligatoria con el fin de dotar de la correspondiente publicidad formal que permita obtener un sistema seguro en los términos del artículo 9.3 CE.

⁹¹ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Sentido de la cooperación ...”, op. cit., vid. p. 4.

⁹² FERNÁNDEZ-CORONADO, A., “Consideraciones sobre una interpretación amplia ...”, op. cit., vid. p.