

# LA FUNCIÓN CALIFICADORA EN EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Mariano LÓPEZ ALARCÓN  
*Universidad de Murcia*

*SUMARIO: 1. El Registro de Entidades Religiosas. 2. La calificación registral: los principios. 3. La calificación registral según las leyes y la doctrina científica. 4. El título inscribible. 5. El expediente para la inscripción. 6. La calificación en el Registro de Entidades Religiosas. 7. Contenido de la calificación. 8. La calificación en el Registro de Entidades Religiosas según la jurisprudencia.*

## 1. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

El Registro de Entidades Religiosas (RER), creado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) de 5 de julio de 1981 (art. 5.1) es un Registro jurídico de naturaleza administrativa, constituido en el Ministerio de Justicia y dependiente de la Dirección General de Asuntos Religiosos. Es un Registro general y público, es decir, de ámbito estatal y con publicidad material y formal.

A) *Es un Registro jurídico.* Registros jurídicos, sean administrativos, civiles o mercantiles, son aquellos cuyos asientos producen efectos jurídicos de configuración (constitución, modificación, extinción) de estados y situaciones personales, cuyo modelo sería el Registro Civil, o de relaciones jurídicas y derechos patrimoniales, como el Registro de la Propiedad. Sus efectos se producen respecto de personas interesadas en los asientos o afectados por ellos y están bajo la dirección técnica y la responsabilidad de los respectivos registradores que, mediante la importante función calificadora, garantizan la legalidad formal y material de los títulos que acceden al Registro.

Los Registros de archivo, constatación y ordenación documental, de estadística o de control de personas o cosas no requieren que intervenga la calificación jurídica, aunque pueden ser necesarios procesos

técnicos de valoración de ciertos datos, como la calidad de un medicamento que deba ser registrado sanitariamente o la clasificación de inmuebles por los funcionarios competentes de los Registros catastrales.

El Registro jurídico que ha alcanzado mayor desarrollo normativo y doctrinal es el Registro de la Propiedad o Registro Inmobiliario y los estudios sobre calificación registral en este ámbito son los que han alcanzado el nivel científico más elevado. Por ello, las normas y los estudios sobre otros Registros siguen en buena parte las normas y las construcciones científicas sobre el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, con las adaptaciones a la naturaleza de estos otros Registros. Es lógico que sigan las pautas del Registro inmobiliario los demás Registros de cosas, como el de la Propiedad Mobiliaria, o de la Propiedad Intelectual o de la Propiedad Industrial pero, evitando caer en un excesivo mimetismo que pudiera crear deformaciones normativas con los derivados inconvenientes y dificultades de aplicación. Y más cuidado habrá que poner en la transferencia de normas reguladoras del Registro Inmobiliario a los Registros de personas individuales, como el Registro Civil, o de personas jurídicas como los Registros de Asociaciones y de Fundaciones, el Registro Mercantil y el Registro de Entidades Religiosas, objeto de nuestra particular atención en este trabajo, que también es un Registro de personas jurídicas.

Ahora bien, mientras la extrapolación normativa entre regímenes registrales hay que llevarla a cabo con sumo cuidado para no desnaturalizar los nuevos Registros, no sucede así con la transferencia de doctrina científica, antes bien, a falta de cuerpos doctrinales en algunos regímenes registrales conviene aprovecharse de las enseñanzas y de la experiencia obtenidas en otros ámbitos registrales en cuanto sean coherentes con los principios que sustentan las nuevas estructuras registrales. Esto es lo que viene sucediendo con las construcciones científicas del Derecho registral inmobiliario o Derecho hipotecario, que sirven de referencia a las elaboraciones sobre Registro Civil, Registro Mercantil, de asociaciones, de fundaciones y otros. Concretamente, en materia de calificación, que constituye una noción propia del Derecho registral y punto de referencia de su nivel científico, no se debe prescindir de aquellos avances y también de los que se van logrando en el campo del Registro Civil, con recientes aportaciones doctrinales que

van sentando las bases científicas de un importante Derecho registral de personas físicas, mientras que los Registros de personas jurídicas son objeto de atención por una doctrina ya muy elaborada sobre el Registro Mercantil y la que empieza a construirse sobre el Registro de Fundaciones a raíz de la nueva Ley que las regula.

B) *Es un Registro administrativo*, integrado en la organización de la Administración Central y sujeto, por lo tanto, a sus propias normas específicas, que son muy escasas (art. 5.º de la LOLR, Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, Orden de 13 de diciembre de 1982 y art. 7.º del Real Decreto de 2 de agosto de 1996) y a las normas reguladoras del procedimiento administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Conforme a estos preceptos, desde el momento en que un interesado presenta una solicitud de inscripción u otra petición en una oficina administrativa hay obligación de abrir expediente con la tramitación prevista en dicha Ley de Procedimiento Administrativo bajo la responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal de servicio que tuviesen a su cargo la resolución del despacho de los asuntos (art. 41).

La función registral se atribuye al propio ministro de Justicia, que por Orden de 13 de diciembre de 1982 tiene delegada en el director general de Asuntos Religiosos la resolución de expedientes en materia de registro en el Registro de Entidades Religiosas. En la reorganización del Ministerio por el Real Decreto de 2 de agosto de 1996 se atribuye a la Dirección General citada «la organización del Registro de Entidades Religiosas», auxiliada por la Subdirección General de Organización y Registro de la que depende el Registro de Entidades Religiosas y que «tendrá a su cargo las competencias que al centro directivo correspondan en orden a la organización, informatización y revisión del referido servicio, a la calificación, práctica de asientos y expedientes de certificaciones de su contenido, propuestas de resolución de los recursos que se interpongan contra los actos del mismo y, en general, cuantos asuntos le sean encomendados por el director general de Asuntos Religiosos» [art. 7.2.b)]. El Servicio del Registro de Entidades Religiosas atiende el trámite y despacho de los asuntos relacionados con cada una de las tres secciones de que consta el Regis-

tro, tal como dispusieron el Real Decreto 142/1981, sobre Registro de Entidades Religiosas, y el Real Decreto 589/1984, sobre Fundaciones Religiosas de la Iglesia católica: la Sección General, de entidades religiosas; la Sección especial, de inscripciones y anotaciones correspondientes a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas con las que se hubieren establecidos acuerdos o convenios de cooperación; y la Sección especial para la inscripción de las fundaciones religiosas<sup>1</sup>.

Esta ordenación orgánica del Registro de Entidades Religiosas puede resumirse en los siguientes términos:

a) Servicio del Registro de Entidades Religiosas, que está encargado del trámite y despacho siguiendo las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Subdirección General de Organización y Registro, con competencia, entre otros asuntos, para la organización del Registro y la calificación de los asientos en los expedientes respectivos.

c) Dirección General, que tiene encomendada, por delegación del ministro, la resolución de expedientes, entre los cuales tienen la mayor importancia los de admisión o denegación del asiento solicitado. Es una facultad que no puede volver a delegar, por prohibirlo el artículo 13.5 de la Ley 30/1992, citada, salvo que lo disponga una ley. En consecuencia, la función calificadoradora se desdobra en la calificación que realiza el subdirector general y en la resolución definitiva que dicta el director general y que puede aceptar o no la calificación propuesta por el subdirector.

C) *Es un Registro de personas jurídicas.* En el RER se inscriben instituciones, asociaciones y fundaciones, pero, en vista de su especialidad no resultan afectadas las entidades asociativas por el mandato del artículo 22.4 de la Constitución que atribuye a las inscripciones en el Registro General de Asociaciones eficacia solamente de publicidad formal. Por lo tanto, si las personas jurídicas civiles se constituyen «desde el momento en que existe concurrencia de voluntades de los promotores, es decir, antes de la inscripción en el Registro correspon-

---

<sup>1</sup> Sobre las deficiencias de esta organización, véase: Isabel ALDANONDO, «El Registro de Entidades Religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII (1991), p. 28.

diente» (sentencias del Tribunal Supremo, Sección Tercera, de 16 de marzo de 1992, de 4 de febrero de 1994 y de 13 de febrero de 1995), la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas asociativas y también de las fundacionales se adquiere, una vez constituidas, mediante la inscripción del título correspondiente, conforme dispone el artículo 5.1 de la LOLR<sup>2</sup>. Es cuestión ya superada que la naturaleza meramente publicitaria, de publicidad formal, de los Registros de Asociaciones establecida por la Constitución no afectan a otros Registros como el de Entidades Religiosas o el de Fundaciones. En un anteproyecto de Ley Orgánica de Asociaciones elaborado por el Gobierno, en desarrollo del artículo 22 de la Constitución, se confirma la exclusión de su régimen, entre otras, de las entidades y las asociaciones religiosas (*ABC*, 10 de noviembre de 1997, p. 22).

D) *Es un Registro general*, es decir, para todo el territorio español, para todas las entidades religiosas y de competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.8 de la Constitución que le atribuye dicha competencia en la «ordenación de los Registros», pero es un *Registro especial* por cuanto tiene restringido su contenido a la inscripción y demás asientos que conciernen a determinadas personas jurídicas religiosas (iglesias, confesiones, comunidades y entidades religiosas asociativas y fundacionales) que se fundan, establecen o crean en España.

E) *Es un Registro público*, que produce los efectos propios de la publicidad formal y de la publicidad material.

La publicidad formal se rige por la Orden de 11 de mayo de 1984, y no afecta en su detalle al objeto de este trabajo.

La publicidad material en sentido amplio de la inscripción opera en este primer momento constitutivo produciendo como efecto material la adquisición de personalidad jurídica civil. Otros efectos que derivan de la misma son la legitimación y la fe pública como principios rectores del contenido de la calificación<sup>3</sup>. Por otro lado, el principio de legalidad, conexo con la seguridad jurídica, garantiza la conformidad con el ordenamiento jurídico de los títulos, de los asientos y del

---

<sup>2</sup> Véase: María Elena OLMOS ORTEGA, «El registro de Entidades Religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, 45 (1988), p. 102.

<sup>3</sup> Ramón María ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, tomo I, Barcelona, 1948, p. 222.

procedimiento registral, extendiéndose tanto a los aspectos formales como materiales de la legalidad.

## 2. LA CALIFICACIÓN REGISTRAL: LOS PRINCIPIOS

La calificación registral es una derivación o, mejor, una realización aplicativa de los principios anteriormente enumerados.

A) Conforme al *principio de legalidad* solamente pueden tener acceso al Registro los actos o los títulos que reúnan los requisitos de validez establecidos por las leyes. Hoy el principio de legalidad tiene rango constitucional desde que viene garantizado por el artículo 9.1 y 3 de la Ley Fundamental, que dispone: «1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. (...); 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad (...)», y el artículo 103.1 añade: «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

También recoge el artículo 9.3 de la Constitución el *principio de seguridad jurídica*, cuya función no queda muy clara en el conjunto de principios que establece dicho artículo: si superprincipio en el que los demás se subsumen; si como certeza de las normas; o si, como señala algún autor, el principio de seguridad jurídica se refiere a la esfera privada en asuntos tales como los registros públicos y los documentos notariales<sup>4</sup>. El Tribunal Constitucional aporta una variada doctrina: «La seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad; suma equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en la libertad» (sentencias de 20 de julio de 1981, 11 de junio de 1987 y 29 de noviembre de 1988). «La seguridad se enlaza con el principio de reserva de ley y, en sentido más general, con el de legalidad, y también la seguridad jurí-

---

<sup>4</sup> Ramón TAMAMES, *Introducción a la Constitución española*, Madrid, 1990, p. 27.

dica requiere certeza en la regla de derecho y proscribire fórmulas proclives a la arbitrariedad» (sentencia de 30 de noviembre de 1982)<sup>5</sup>.

Por razón de su cobertura constitucional, los principios de seguridad jurídica y de legalidad se han reforzado en todos los ámbitos, incluido el registral, y consecuentemente se han de poner los medios adecuados para que, por un lado, la regulación jurídica registral abarque de modo completo y seguro la organización, objeto y funcionamiento del Registro, de sus asientos y del procedimiento registral, sobre todo de la calificación, a fin de que los juicios registrales tengan un apoyo seguro en normas jurídicas adecuadas para evitar el recurso a interpretaciones analógicas imprecisas, a prácticas registrales incorrectas y a otros medios defectuosamente integradores de lagunas normativas; y, por otro, para que, en observancia del principio de legalidad, los actos y títulos que pretendan acceder al Registro sean válidos conforme a derecho y que el procedimiento registral se acomode también a las leyes.

Los medios adecuados para que estos principios se realicen correctamente son: funcionarios y profesionales competentes y responsables que se encarguen de los Registros; instrumentos jurídicos adecuados, principalmente normas seguras y suficientes que regulen los diversos regímenes registrales; y medios materiales e instrumentales operativos. Hay registros que cuentan con estos medios en grado de sucesivo perfeccionamiento y que se consideran como modelo de servicios registrales por su organización, experiencia y doctrina jurisprudencial y científica acumulada en torno a tales servicios, principalmente en lo que se refiere a la función calificadoradora, que es el instrumento jurídico más importante para la ejecución de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

La calificación «se extiende al aspecto formal o documental, al aspecto subjetivo (capacidad, legitimación) y además, a la validez del

---

<sup>5</sup> El Tribunal Supremo ha aclarado algunos puntos: «El principio de seguridad jurídica se encuentra en íntima relación con el de certeza del Derecho, de forma que, para que la norma jurídica pueda ser observada y aplicada por sus destinatarios ha de responder al sentimiento individual del ciudadano que exige conocer de antemano cuáles son las consecuencias jurídicas de sus propios actos realizados objetivamente al amparo de aquéllas sin sombra de dobles sentidos en su interpretación que permitan vulnerar en un momento dado dicho principio constitucional de la seguridad jurídica (sentencia, Sala Tercera, de 4 de mayo de 1990).»

acto. Este último extremo es el más importante. Todo lo que signifique un requisito de validez es apreciable por el registrador»<sup>6</sup>. Por un lado, la calificación garantiza certidumbre de los hechos, situaciones y derechos, confianza en lo que publican los folios registrales, con la consiguiente seguridad en el normal desenvolvimiento de las relaciones y situaciones jurídicas inscritas. Por otra parte, en un sistema como el español, en el que los asientos se presumen exactos, resulta lógica la existencia de un previo trámite depurador de la titulación presentada a registración, pues, de lo contrario, decía don Jerónimo González, los asientos sólo servirían para engañar al público, favorecer el tráfico ilícito y provocar nuevos conflictos<sup>7</sup>.

B) Los *principios de legitimación y de fe pública* se realizan también mediante los Registros que venimos considerando. Conforme al primero «se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tiene inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos» (art. 38 de la Ley Hipotecaria). Por el principio de la fe pública registral «el tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro» (art. 34 de la misma ley).

Otro es el régimen de los efectos de los asientos del Registro Civil. Por constituir un Registro de hechos y situaciones jurídicas, el principio de legitimación tiene alcance meramente probatorio privilegiado, de tal manera que los asientos constituyen títulos de estado civil<sup>8</sup>. Así se deduce del artículo 2.º de la Ley del Registro Civil: «El Registro Civil constituye la prueba de los hechos inscritos. Sólo en los casos de falta

---

<sup>6</sup> Manuel AMORÓS GUARDIOLA, «Significado de la calificación registral», en AA.VV., *La calificación registral*, obra editada por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a cargo de Francisco Javier Gómez Gállego, tomo I, Madrid, 1996, p. 624.

<sup>7</sup> Jerónimo GONZÁLEZ MARTÍNEZ, *Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho Civil*, tomo I, Madrid, 1948, p. 432.

<sup>8</sup> Federico DE CASTRO, *Derecho Civil de España. Parte General*, tomo II, Madrid, 1952, pp. 79 ss.



de inscripción o en los que no fuere posible certificar del asiento, se admitirán otros medios de prueba; pero, en el primer supuesto será requisito indispensable para su admisión que, previa o simultáneamente, se haya instado la inscripción omitida o la reconstitución del asiento.» Puede decirse, por tanto, que el objeto de la actividad registral civil lo constituye, en un sentido muy amplio, la seguridad jurídica, y en un aspecto más concreto, la preconstitución de títulos de prueba, en virtud del efecto legitimador de la inscripción, en tanto en cuanto se convierte en verdadero título de legitimación. Sólo excepcionalmente opera la fe pública registral negativa en materia matrimonial y de familia, cuando algunos hechos si no aparecen inscritos no son oponibles a tercero (arts. 61 y 64, 89 y 218 del Código Civil), y en la emancipación (art. 318 del Código Civil).

### 3. LA CALIFICACIÓN REGISTRAL SEGÚN LAS LEYES Y LA DOCTRINA CIENTÍFICA

Las leyes registrales se refieren expresamente a la función calificadoradora: así el artículo 18 de la Ley Hipotecaria dispone: «Los registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.» El artículo 27 de la Ley del Registro Civil establece: «El encargado del Registro competente calificará los hechos cuya inscripción se solicite por lo que resulte de las declaraciones y documentos presentados o del mismo Registro. En cuanto a las declaraciones, la calificación comprenderá la capacidad e identidad del declarante. La de las sentencias y resoluciones se limitará a la competencia y clase de procedimiento seguido, formalidades extrínsecas de los documentos presentados y asientos del propio Registro.» Artículo 6.º Reglamento del Registro Mercantil: «Los registradores calificarán bajo su responsabilidad la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicita la inscripción, así como la capacidad y legitimidad de los que los otorguen o suscriban y la validez de su contenido, por lo que resulta de ellos y de los asientos del Registro.» Artículo 140 de la Ley

de Propiedad intelectual: «2. El registrador calificará las solicitudes presentadas y la legalidad de los actos y contratos relativos a los derechos inscribibles, pudiendo denegar o suspender la práctica de los asientos correspondientes. Contra el acuerdo del registrador podrán ejercitarse directamente ante la jurisdicción civil las acciones correspondientes.» Artículo 11 del Reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal: «1. El encargado del Registro calificará la validez y solemnidades extrínsecas de los documentos presentados, teniendo en cuenta el contenido de los documentos o declaraciones y los obstáculos que surjan del Registro; 2. Se denegará la inscripción si el acto no es válido; 3. Se suspenderá la inscripción si falta algún requisito que pueda ser subsanado y no afecte a la validez del acto.»

Las definiciones doctrinales tienen amplias parcelas de coincidencia referidas a uno u otro Registro. Así, respecto del Registro Inmobiliario, que es un registro de derechos, la calificación se define por Roca Sastre como «el examen, censura o comprobación que de la legalidad de los títulos presentados a registro verifica el registrador de la Propiedad antes de proceder a la inscripción, en sentido amplio, de los mismos, registrándolos, si ello es procedente, o denegando o suspendiendo su inscripción cuando no estén arreglados a derecho»<sup>9</sup>. Y respecto del Registro Civil, que es un registro de hechos y situaciones jurídicas de las personas físicas, es conocida la definición de Peré Raluy, inspirada en la de Roca Sastre: «Valoración que el registrador realiza de los títulos de inscripción a fin de determinar si procede o no, con arreglo a las normas que rigen la misma, la práctica del asiento, decidiendo, en el primer supuesto, si el asiento debe extenderse o no, de acuerdo con el contenido del título o introduciendo alguna variante respecto al mismo, y en el segundo, si procede denegar o meramente suspender la práctica de lo pedido»<sup>10</sup>.

Ambas definiciones vienen a decir lo mismo, lo que demuestra que los Registros jurídicos tienen mucho en común y, concretamente, la función calificadora en sí, como técnica de comprobación, valoración, depuración y decisión, es la misma para todos estos Registros. Las diferencias se refieren al contenido registrable y a los efectos de los asientos, que no son elementos que esencialmente entren a definir

<sup>9</sup> Ramón María ROCA SASTRE, ob. cit., tomo II, p. 5.

<sup>10</sup> José PERÉ RALUY, *Derecho del Registro Civil*, tomo I, Madrid, 1962, p. 297.

dicha función calificadoradora, sino que simplemente la delimitan. El Registro de la Propiedad, dispone el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. Y en el Registro Civil se inscribirán, como establece el artículo 1.º de la Ley del Registro Civil, los hechos concernientes al estado civil de las personas y aquellos otros que determina la Ley.

En todo caso, se trata de un «enjuiciamiento» que el registrador realiza sobre la legalidad de los documentos y sobre la validez y la eficacia de los negocios jurídicos contenidos en ellos. Y es lógico que para impedir que se desencadenen los efectos protectores de la fe pública registral en favor de personas que no merezcan dicha protección, el Estado adopte una serie de medidas rigurosas con objeto de que en la formación de los títulos y en la redacción de los asientos intervengan funcionarios de alguna capacitación técnica que controlen la formación de dichos títulos y la extensión de tales asientos<sup>11</sup>. Esto que se dice del Registro de la Propiedad es aplicable también a los Registros de personas, en donde se regula una titulación accesible al Registro, un juicio de calificación, la decisión positiva o negativa, la inscripción y los efectos de ésta en sus facetas de publicidad formal, que hace cognoscible el hecho o acto jurídico inscrito, y de publicidad material que en los Registros de personas se contrae a potenciar la fuerza de los asientos como medios probatorios de los actos y situaciones del estado civil y la fuerza legitimadora que permite ofrecer lo publicado como la verdad oficial sobre dicha situación jurídica.

Por otro lado, para cada Registro se establecen unos efectos peculiares. Así, en el RER, la publicidad material se extiende, además, a su cooperación a la constitución de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas inscritas y a asegurar la legitimidad y autenticidad de los hechos y actos jurídicos, que son atribuciones propias de la función registral del Estado. Es la función legitimadora, a la que ya se le viene atribuyendo entidad suficiente para sustentar una nueva rama del derecho, el Derecho legitimador<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Luis Díez PICAZO, *Fundamentos de Derecho civil patrimonial*, tomo III, Madrid, 1995, pp. 382-383.

<sup>12</sup> Véase: Fernando ALBERTI VECINO, «Comentario al artículo 27 de la Ley del registro civil», en AA.VV., *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, dirigidos por Manuel Albaladejo y Silvia Díaz Alabart, tomo IV, vol. 2.º, Madrid, 1996, p. 405.

#### 4. EL TÍTULO INSCRIBIBLE

Se distingue entre título formal y material. En relación con el Registro Civil, Peré Raluy define el título formal como «los instrumentos verbales o documentales que establecen la conexión entre los hechos del estado civil y los correspondientes asientos, sirviendo de base para la extensión de estos últimos»<sup>13</sup>. El título sustantivo o material se refiere a la *causa iuris*, el porqué jurídico de la existencia, modificación o extinción del estado civil de una persona que, en esencia, puede consistir en un simple hecho físico (nacimiento, muerte...) o en actos jurídicos muy diversos (emancipación, reconocimiento de filiación, matrimonio...) <sup>14</sup>. En este sentido, el artículo 23 de la Ley del Registro Civil dispone que «las inscripciones se practicarán en virtud de documento auténtico o, en los casos señalados en la ley, por declaración en la forma que ella prescribe».

En Derecho registral inmobiliario también se distingue entre título formal y material. Bajo el primer aspecto, dispone el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria que los títulos expresados en el artículo 2.º «deberán estar consignados en escritura pública, ejecutoria o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma que prescriban los reglamentos». En virtud de esta remisión concreta el artículo 33 del Reglamento Hipotecario establece que «se entenderá por título para los efectos de la inscripción, el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de la inscripción, por sí solos o con otros complementarios o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite». En sentido material, apunta Díez Picazo, el objeto directo o inmediato de la inscripción «es el acto o negocio jurídico que determina la producción de unos efectos jurídicos de carácter real» <sup>15</sup>. Se relacionan en el artículo 2.º de la Ley Hipotecaria y el mismo autor los clasifica y ordena distinguiendo: «1.º Los títulos traslativos o declarativos del dominio de los inmuebles; 2.º Los títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan cualesquiera

<sup>13</sup> PERÉ RALUY, ob. cit., p. 254.

<sup>14</sup> ALBERDI VECINO, ob. cit., p. 260.

<sup>15</sup> DÍEZ PICAZO, ob. cit., p. 339.

derechos reales sobre bienes inmuebles; 3.º Y excepcionalmente los contratos de arrendamientos si reúnen las condiciones exigidas por la ley»<sup>16</sup>.

La diferencia fundamental en este punto entre Registro Inmobiliario y Registro Civil de personas está, bajo el punto de vista formal, en que las declaraciones se consideran como títulos de la inscripción en el Registro Civil, unas veces constatadas documentalmente y otras incorporadas al asiento que, de este modo, coopera como acto constituyente del título. Bajo el aspecto material las diferencias son más ostensibles, no ya porque el objeto en uno y otro Registro lo constituyen las cosas, en uno, y las personas, en el otro; sino porque el título registral en Derecho hipotecario recibe los actos y negocios jurídicos relativos al derecho de propiedad y a los demás derechos reales, mientras que en el Registro Civil se inscriben los hechos y actos jurídicos recayentes sobre los derechos del estado civil de las personas físicas.

En el RER los títulos inscribibles reúnen las siguientes características:

En el aspecto formal hay que distinguir entre entidades mayores, que se constituyen mediante fundación o establecimiento en España, que son solamente las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, y las demás entidades religiosas, que se constituyen mediante creación. Esta separación lleva a la distinción entre: 1) El título de inscripción de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, que conforme establece la LOLR es el *documento fehaciente* de fundación o establecimiento en España en el que han de constar los requisitos exigidos por el artículo 5.2, con los desarrollos contenidos en el Real Decreto 142/1981, que establece como título alternativo *el correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España*, y 2) El título de inscripción de las demás entidades religiosas, que es *el testimonio literal del documento de creación debidamente autenticado*, conforme dispone el artículo 3.1 del mencionado Real Decreto y para la inscripción de entidades religiosas de la Iglesia católica *el documento auténtico* en el que consten los requisitos que describe el artículo 1.4 del Acuerdo Jurídico<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Díez PICAZO, ob. cit., p. 340.

<sup>17</sup> El artículo 1.4 del Acuerdo Jurídico con la Santa Sede prevalece sobre el artícu-

Título privilegiado es el certificado de incorporación a alguno de los organismos federativos a que se refieren el artículo 1.º de los Acuerdos de 1992 con las religiones protestantes, israelita y musulmana. Son títulos de dudosa legalidad por cuanto que privan a la Administración pública del ejercicio de funciones calificadoras, consustanciales a todo Registro jurídico como función previa a la inscripción. Una correcta aplicación de tales acuerdos, en armonía con las leyes españolas, debería partir de una interpretación amplia en el sentido de que la incorporación no excluye la calificación.

Título formal para la inscripción de las fundaciones de la Iglesia católica es la escritura de constitución en la que habrá de constar el decreto de erección y los demás requisitos que exige el artículo 1.º del Real Decreto de 8 de febrero de 1984; pero, en virtud de la remisión que se hace por el artículo 4.º a las reglas del Real Decreto 142/1981, para la inscripción de entidades religiosas valdrá también como título el testimonio literal del documento de constitución debidamente autenticado.

El título en sentido material se refiere a la constitución de la entidad religiosa en España mediante su fundación, establecimiento o creación. La inscripción en el RER es necesaria para adquirir la personalidad jurídica civil, salvo las exceptuadas, con los derechos, obligaciones y demás situaciones jurídicas que ostenta la persona jurídica civil. Las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas alcanzan en el ordenamiento civil una posición jurídica cualificada por un amplio y especial régimen de autonomía y con la expectativa de celebración con el Estado de acuerdos de cooperación.

## 5. EL EXPEDIENTE PARA LA INSCRIPCIÓN

Por tratarse de un Registro administrativo, las escasas normas específicas relativas al mismo, antes apuntadas, han de completarse con

---

lo 3.3 del Real Decreto 142/1981, pues éste no puede actuar contra el principio de jerarquía normativa que establece el artículo 9.2 de la Constitución y confirma el artículo 51 de la Ley 39/1992. Por lo tanto, es correcta la tesis de J. M. de Prada cuando atribuye eficacia como documentos auténticos a los expedidos por la autoridad eclesiástica conforme al expresado artículo I.4 del Acuerdo Jurídico, que se refiere a documento, que es diferente de documento autenticado (DE PRADA, José María, «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», en *Anuario de Derecho Civil*, 1981, pp. 249-250).

las generales reguladoras del procedimiento administrativo, hoy normado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre <sup>18</sup>.

Momentos importantes del procedimiento son: la solicitud, que ha de contener los datos que relaciona el artículo 76; la instrucción que comprende los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución y que se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan tramites legales o reglamentariamente establecidos (art. 78.1); período de prueba para acreditar los hechos relevantes para la decisión del procedimiento que podrá abrir de oficio el mismo instructor cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija (art. 80); informes, que aquí se limitan a los de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (art. 4.1 del Real Decreto 142/1981); audiencia a los interesados (art. 84), calificación por el subdirector general de Organización y Registro (art. 7 del Real Decreto de 2 de agosto de 1996) y resolución por el director general de Asuntos Religiosos, por delegación del ministro de Justicia, que agota la vía administrativa y abre el derecho a la impugnación mediante recurso contencioso-administrativo.

Para un cumplido estudio de este procedimiento me remito a las excelentes exposiciones de otros autores <sup>19</sup>, deteniéndome solamente en un somero estudio de la solicitud de inscripción. Los asientos son rogados y, por lo tanto, es necesaria solicitud de la respectiva entidad, que ha de hacerse por escrito, de la inscripción o de cualquier otro asiento; pero, la cancelación podrá practicarse, además, en virtud de sentencia judicial firme <sup>20</sup>.

La solicitud no es título inscribible, aunque puede contener algunos datos complementarios configuradores de la inscripción. Formalmente

---

<sup>18</sup> Véase en este sentido el estudio de José CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Madrid, 1995, pp. 63 ss.

<sup>19</sup> Véase: CAMARASA CARRILLO, ob. cit., pp. 67 ss.; OLMOS ORTEGA, *loc. cit.*, pp. 108 ss.

<sup>20</sup> Entiendo que también podrá practicarse la inscripción en virtud de sentencia firme, tanto si concurre la voluntad de la entidad debidamente expresada, como si la inscripción fuera procedente conforme a Derecho por mandato judicial.

debería sujetarse a la ordenación y al contenido que establece el artículo 70 de la Ley 30/1992 en correlación con los que establece el artículo 5.2 de la LOLR, el artículo 3.º del Real Decreto 142/1981; el artículo 1.4 del Acuerdo Jurídico con la Iglesia Católica y el artículo 1.º del Real Decreto de 8 de febrero de 1984. Por otro lado, ha de identificarse el solicitante de la inscripción, que ha de ser la respectiva entidad (art. 3.1 del Real Decreto 142/1981), la cual, por constituir una entidad asociativa o una fundación, deberá actuar por medio de su representante orgánico, por sí o debidamente representado. Estas circunstancias de identificación, representación y capacidad constituirán materia de calificación referida a la solicitud y al solicitante, conforme a los artículos 30 y siguientes de la Ley 30/1992<sup>21</sup>. Con la solicitud hay que acompañar, formando una unidad documental en el orden civil, el certificado de fines religiosos y, cuando proceda, los estatutos fundacionales o de creación de la entidad. Tanto el certificado de fines, como los estatutos, son también objeto de calificación registral, aquél para garantizar que al registro acceden solamente entidades que no caen bajo las prohibiciones o las limitaciones establecidas por el artículo 3.º de la LOLR, y éstos para asegurarse con mayor fundamento de la identificación de la entidad solicitante y de las circunstancias del artículo 3.º de la LOLR.

Teniendo en cuenta el régimen de amplia autonomía originaria que se reconoce a las confesiones religiosas por el artículo 6.º de la LOLR, de la que participan sus creaciones asociativas y fundacionales, hemos de preguntarnos si la constitución de ese ámbito de autonomía conforme a la voluntad de los constituyentes, que con la inscripción recibe un cualificado reconocimiento de validez y licitud en el ordenamiento español, entraña un negocio jurídico unilateral de trascendencia registral y susceptible, por lo tanto, de calificación a través de la solicitud y de la documentación acompañada, en cuyo caso tendríamos que admitir un nuevo elemento material de la solicitud, junto al formal antes examinado. La cuestión reviste una gran importancia, ya que varía fundamentalmente la calificación según que recaiga sobre un negocio jurídico o sobre un hecho no negocial, pues respecto de aquél habrá que

---

<sup>21</sup> También están autorizados para solicitarla, según la resolución de 11 de marzo de 1982, cada orden o congregación religiosa mediante petición global que se refiera conjuntamente a sus provincias y a sus casas.



valorar «lo ordenado sobre capacidad negocial, vicios de la voluntad, causa e ineficacia de los negocios»<sup>22</sup>. Además, la aplicación de la técnica del negocio jurídico contribuiría a explicar, entre otras figuras, el estatuto de la asociación y el negocio de fundación<sup>23</sup>.

## 6. LA CALIFICACIÓN EN EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

La construcción normativa de esta figura registral obliga a ensamblar textos fragmentarios, ya citados, de la LOLR, del Real Decreto 142/1981, del Real Decreto de 8 de febrero de 1984, del Real Decreto de 2 de agosto de 1996, del Acuerdo con la Iglesia católica sobre asuntos jurídicos y alguna norma menor.

En estas normas, excesivamente parcas, el régimen registral está simplemente esbozado y su insuficiencia constituye por sí sola una falta de respeto a los principios constitucionales de seguridad jurídica y de legalidad. Las deficiencias hay que achacarlas al texto más cualificado sobre el Registro de Entidades Religiosas, que es el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, para la organización y funcionamiento del Registro, dictado en virtud de las amplias facultades concedidas al Gobierno por la disposición final de la LOLR. Cumplió tímidamente el mandato legislativo y habrá que completarlo o sustituirlo si se quiere que el Registro responda a los principios anteriormente examinados, con una técnica jurídica depurada y que permita hacer seguro, operativo y ágil su funcionamiento.

Sobre la función calificadoradora, el artículo 4.º dicho Real Decreto 142/1981 se limita a disponer que «examinada la petición de inscripción, el ministro de Justicia acordará lo procedente, previo informe cuando lo solicite de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Al propio tiempo que se notifica a los interesados dicha resolución, si ésta es positiva, se les comunicará los datos de identificación de la inscripción practicada; 2. La inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3.º».

No se emplea el término calificación y lo único que se dispone es que la petición de inscripción ha de ser examinada y que el ministro

---

<sup>22</sup> Federico DE CASTRO, *El negocio jurídico*, Madrid, 1971, p. 35.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 23.

de Justicia acordará si procede o no la inscripción. Ha de sobreentenderse que si hay examen previo a la decisión es porque hay calificación, es decir, valoración de datos y de normas que permita juzgar en sentido positivo o negativo la petición de inscripción. Esto se corrobora porque el mismo artículo dispone que la denegación solamente podrá fundarse en que no se ha acreditado debidamente la concurrencia de los requisitos a que se refiere el artículo 3.º del Real Decreto 142, es decir, que el *examen* no consiste en un simple conocimiento o toma de razón de los datos relacionados en el título material de la inscripción, sino en una valoración del mismo con criterios jurídicos para fundamentar el sucesivo acuerdo ministerial. Y por imperativo constitucional habrá que calificar, conforme al artículo 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.

La expresión examen es impropia y debió emplearse el término *calificación*, que tiene un sentido técnico propio y conocido en el ámbito del Derecho registral. En cierto modo esta deficiencia se corrige por el Real Decreto de 2 de agosto de 1996, sobre reorganización del Ministerio de Justicia, que atribuye al subdirector general de Organización y Registro la función calificadora, pero reservando la decisión o acuerdo de inscripción o denegación al director general de Asuntos Religiosos. Se produce así una doble competencia respecto de las diversas fases de la función calificadora, el examen y juicio de calificación, que se encomienda al subdirector general, y la decisión calificadora que corresponde al director general por delegación del ministro. Tiene aquí, por lo tanto, la calificación una primera etapa dictaminadora no vinculante y la resolución de la Dirección General es propiamente la decisión calificadora impugnante ante la Audiencia Nacional<sup>24</sup>.

Esta formulación choca con el sistema calificador común en los diversos Registros en los que la función calificadora no se reparte sino que corresponde unitaria e íntegramente al jefe de Registro con su contenido decisorio y al director general compete la resolución del recurso administrativo. La deficiencia de una función calificadora des-

---

<sup>24</sup> Véase: CAMARASA CARRILLO, ob. cit., pp. 75 ss.

provista de poder resolutorio nace del Real Decreto de 2 de agosto de 1996 que atribuyó indebidamente la función calificadoradora al subdirector general cuando propiamente corresponde al director general, que es quien resuelve sobre la procedencia o no del asiento solicitado y a quien debió seguir correspondiendo también el juicio de calificación, manteniendo en su oficio la integridad de la función<sup>25</sup>. Y retrocediendo más en la ordenación de este Registro hay que estimar impropio que la función registral se atribuya al ministro de Justicia, cúpula del Ministerio, y al que, como tal, le corresponde en un plano superior el cuidado y vigilancia de la organización y funcionamiento de los Registros, incluso a través del recurso de alzada, pero no la llevanza directa o delegada de su funcionamiento. Atribuir funciones secundarias y de especial profesionalidad a una autoridad que se sabe, con certeza, que no las va a ejercer por sí no es buena técnica organizativa.

Otra deficiencia se observa en el citado párrafo cuando se refiere a la notificación en el supuesto de calificación negativa, pues también cuando es positiva, es decir cuando se acuerda la inscripción, ha de preceder el examen y acuerdo que habrá de notificarse al interesado, conforme dispone la legislación sobre procedimiento administrativo (art. 58 de la Ley 30/1992)<sup>26</sup>.

## 7. CONTENIDO DE LA CALIFICACIÓN

Sobre calificación del título hay que acatar una regla suprema a la que tiene que subordinarse la función calificadoradora y su contenido: *Pre-*

<sup>25</sup> No sería jurídicamente correcto concentrar en el subdirector general la integridad de la función calificadoradora, pues las delegaciones no son subdelegables por expresa prohibición del artículo 13.5 de la Ley 30/1992; y hasta puede cernirse una sombra de duda sobre si respeta el principio de legalidad la subdelegación que hace el Real Decreto de 2 de agosto de 1996 de la función calificadoradora en el subdirector general, previamente delegada por el ministro en el director general en virtud de la Orden de 13 de diciembre de 1982, que habría de entenderse derogada en este punto por el expresado Real Decreto para dejar expedito el cauce de la directa delegación del ministro en el subdirector general.

<sup>26</sup> La calificación negativa tiene restringido el ámbito de calificación a la debida acreditación de los requisitos establecidos por el artículo 3.º del Real Decreto 142/1981 y por los respectivos acuerdos de cooperación, concretamente por el artículo I.4 del Acuerdo con la Iglesia católica sobre Asuntos Jurídicos. En todo caso, son requisitos que habrán de tenerse también en cuenta en la calificación los establecidos por el artículo 3.º de la LOLR, es decir, límites del ejercicio de la libertad religiosa y entidades excluidas del ámbito de dicha Ley.

*valece la observancia de los principios constitucionales de legalidad y de seguridad jurídica en el ejercicio de la función calificadora y a cuyo cabal cumplimiento ha de plegarse el contenido de aquélla. Esta regla solamente puede ser limitada por otra norma o principio constitucional.*

*El principio de legalidad exige que no accedan al Registro títulos que sirvan de instrumento o vehículo para inscribir actos nulos o simplemente ilícitos. Los actos que se inscriben son la fundación o establecimiento en España de una iglesia, confesión o comunidad religiosa y la creación en España de otras entidades religiosas. Estos actos han de ser válidos y lícitos en los términos y dentro del ámbito que configuran el contenido material de la calificación conforme a la ley española. Por lo tanto.*

a) Han de ajustarse a lo que dispone el artículo 3.º de la LOLR y, por lo tanto, no serán títulos válidos los que constituyan entidades excluidas de dicha ley, ni los que vulneran los límites establecidos por la misma. Así pues, el juicio de calificación ha de profundizar en la configuración de la entidad religiosa y rechazar la inscripción de los títulos que correspondieran a entidades no religiosas conforme a la legalidad española o que infringieran la misma en materia de límites de la libertad religiosa.

b) El artículo 3.2 de la LOLR y el artículo 3.º del Real Decreto 142/1981 destacan especialmente la naturaleza religiosa de los fines y la correcta identificación de la entidad como elementos determinantes de la validez del título inscribible. La legalidad de los fines tiene que calificarse por el RER, si bien ha de tener en cuenta el certificado de fines religiosos expedido por los organismos que determinan diversas normas<sup>27</sup>, pero sin que tenga que vincularse al dictamen de aquélla, pues el juicio de legalidad civil ha de realizarse, con arreglo a criterios civiles y bajo su responsabilidad, por el órgano competente del Estado.

Por lo que se refiere a la identificación, tanto la LOLR como el Real Decreto 142/1981 pretenden, como hemos escrito en otro lugar, constatar la identidad intrínseca, la cual garantiza, con arreglo al principio de legalidad, que en la vida de relación el sujeto va a ser cono-

---

<sup>27</sup> Para las entidades católicas dicho órgano es el secretario de la Conferencia Episcopal Española. Para las entidades religiosas minoritarias que han celebrado acuerdo de cooperación lo es el respectivo órgano federativo.

cido y distinguido tal como realmente es y se corresponde con su constitución, fines y caracteres propios, es decir con su propia identidad intrínseca que lo hacen diverso de otro e idéntico solamente a él mismo y con su carácter propio<sup>28</sup>.

c) Otro bloque de legalidad se establece por el artículo 22.3 de la Constitución y la legislación penal que lo desarrolla. Según dicho precepto, «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales». Por lo tanto, la legalidad del título inscribible conecta con la licitud penal de las entidades por causa de que la entidad persiga fines o utilice medios delictivos. El nuevo Código Penal recoge varios tipos que entran en el juicio calificador de entidades religiosas y en los que aparece o el cumplimiento de un fin ilícito (art. 515.1) o el empleo de medios ilícitos, bien en la actividad proselitista (art. 522), bien para asegurar la captación o sujeción de miembros de la entidad causando lesiones mentales (art. 147) o empleando tratos degradantes (art. 173) o medios violentos o de alteración o control de la personalidad (art. 515, 3.).

La calificación para inscribir en el RER tiene aquí un amplio campo de aplicación y especial cuidado tendrá que poner el instructor del expediente en que se documente o conste por otros medios de prueba, además de los aportados por la entidad inscribenda que, naturalmente, procurará ocultar fines y medios punibles que, por lo tanto, no se deducirán de los estatutos, ni de la solicitud de inscripción, pero que, sin embargo, pueden constituir objetivos y prácticas habituales de la entidad acreditables por otros medios.

La ilicitud de fines y medios ha de ser imputable a la entidad, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran individualmente los inculpados. Quiero decir, que no podría calificarse de ilegal una entidad por el hecho de delitos cometidos por miembros dirigentes de la entidad que solamente a ellos fueren imputables. Para la declaración de ilegalidad tendría que demostrarse la naturaleza societaria de los delitos o la corresponsabilidad de la entidad por los delitos de sus miembros<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Véase: M. LÓPEZ ALARCÓN, «Confesiones y entidades religiosas», en AA.VV., coordinados por Javier Ferrer Ortiz, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 4.ª ed., Pamplona, 1996, pp. 243 ss; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada, 1994, p. 94

<sup>29</sup> Puede verse con más amplitud esta cuestión en M. LÓPEZ ALARCÓN, «Las sectas

d) En la hipótesis de que se sostenga la naturaleza negocial de la declaración promotora de la inscripción de la entidad, habría que calificar el régimen autonómico establecido por la entidad inscribenda en lo que concierne a la capacidad de los constituyentes y a la validez conforme a la ley española del negocio jurídico de creación en cuanto a su efectos civiles y de los contenidos autonómicos establecidos.

*El principio de legitimación* hace referencia, como se dijo, a la presunción de exactitud de los asientos del Registro, es decir, que la realidad concuerda con lo que el Registro publica. Es un principio que obliga a extremar la diligencia del instructor del expediente para reunir cuantos elementos de juicio concurran a mostrar la auténtica y real configuración, identidad, fines y medios de la entidad, sin simulaciones, ambigüedades ni incertidumbres que pudieran corromper, si no se detectan oportunamente los defectos, el otro *principio de la fe pública registral*, entendido, no como en Derecho inmobiliario, que protege los intereses dominicales del tercero amparado por la inscripción, sino el interés público y social de los ciudadanos que confían en la veracidad presunta de lo que publica el RER, cuyos asientos y sus certificaciones constituyen títulos privilegiados de prueba en virtud de efecto legitimador de la inscripción.

## 8. LA CALIFICACIÓN EN EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS SEGÚN LA JURISPRUDENCIA

En este punto hay que distinguir entre criterios de calificación de entidades asociativas y los que se emplean en la calificación de fundaciones.

A) *Entidades asociativas*. Una sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1987, sobre procedencia de la inscripción de las entidades religiosas denominadas «Iglesia Cristiana Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz» y la «Orden Religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz en Compañía de Jesús y María», sostuvo que la función del Estado es de simple reconocimiento formal de la entidad a través de la inscripción, «sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos

---

y los nuevos movimientos religiosos. Problemas de su tratamiento jurídico: ¿reconocimiento o prohibición?», en *Ius Canonicum*, XXXVII, 74 (1997), pp. 451 ss.

de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar sus individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento». La sentencia no tiene sólido fundamento jurídico, pues desconoce los principios registrales que gobiernan la inscripción en el RER<sup>30</sup>, así que no transcurrió mucho tiempo sin que fuera recificada por la sentencia de 25 de junio de 1990, que reconoció el poder de la Dirección General de Asuntos Religiosos para calificar cuestiones de fondo, y especifica que su ámbito abarca la denominación de la entidad, el domicilio, los fines religiosos y el régimen de funcionamiento de la entidad. Respecto de los fines religiosos, se declara que se trata de la existencia de una finalidad «verdadera y preponderantemente religiosa». Esta doctrina se ha reiterado por la sentencia del mismo Alto Tribunal de 14 de junio de 1996, que considera ajustada a la ley el rechazo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la «Iglesia de la Unificación». Se razona que, a diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones de Derecho común que, a tenor del artículo 22 de la Constitución, produce únicamente efectos de publicidad, «el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas (art. 5.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa) con la consiguiente atribución a las mismas del régimen jurídico diferenciado y propio que esta ley dispone para ellas (...). Consiguientemente, la inscripción debe ir precedida de una función calificadoradora que garantice, no sólo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los concernientes al contenido real, material o de fondo de la entidad solicitante y, de entre éstos, los que garanticen la realidad de que los fines que se expresan en la solicitud respetarán los límites establecidos en el artículo 3.º de la Ley 7/1980, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa». La autoridad administrativa puede denegar la inscripción si de los datos que obran en su poder «puede razonablemente presumirse que la actividad a desempeñar por la entidad solicitante va a suponer un riesgo para el orden público definido por esa Ley de Libertad Religiosa». Según esta importante doctrina, obró correctamente la Administración «al entender que no se justificaba el cumplimiento del requisito de la acreditación

---

<sup>30</sup> Véase: LÓPEZ ALARCÓN, *Las Confesiones y entidades religiosas*, ob. cit., pp. 243 ss.

de que los fines religiosos se mantuvieran dentro de los límites legales (...), teniendo en cuenta, hay que reiterar, que no se trata de incluir en el Registro de Entidades Religiosas una confesión original, sino a una filial de otra de ámbito mundial respecto de la que hay constancia de la comisión en el desarrollo habitual de sus actividades de hechos que contravienen los límites que en la legislación española se oponen al ejercicio de la libertad religiosa».

Esta argumentación introduce un factor nuevo en la calificación de ilegalidad penal de la entidad que pretende inscribirse, acreditada por habituales comportamientos ilícitos de los dirigentes y miembros militantes de la entidad en España o en otros países en donde estuviere implantada la misma entidad, que la implican y desenmascara su finalidad real y la naturaleza de sus actuaciones, aunque se mantengan ocultas o disimuladas en la documentación presentada. Basta, pues, la demostración del riesgo fundado de ilicitud penal en España de la entidad que pretende la inscripción para que ésta deba ser calificada negativamente.

En el fondo de la cuestión late el hecho de que los tribunales se han percatado de la peligrosidad que acarrearía el acceso al RER de entidades asociativas sectarias con fines y medios gravemente dañosos para las personas, para las familias y para la sociedad<sup>31</sup>. De ahí que sea pausable el refuerzo por la jurisprudencia de la competencia de la Administración a la hora de calificar la inscripción de entidades asociativas. El Tribunal Supremo ha venido a confirmar y a robustecer la práctica registral seguida por la Dirección General de Asuntos Religiosos que en numerosas resoluciones ha venido sosteniendo el amplio contenido de la función calificadora en su aspecto material, controlando la perfecta correspondencia entre la realidad y la declaración de voluntad de los fundadores; identificación; concurrencia de requisitos esenciales comunes a todas las iglesias y confesiones religiosas (cuerpo de doctrina, liturgia, fines religiosos y un número significativo de fieles); fines que sean esencial, verdaderos y preponderantemente religio-

---

<sup>31</sup> Esta motivación fue puesta de relieve por María José CIÁURRIZ, «Tratamiento jurisprudencial de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas», en AA.VV., *Das Konsortiative Element in der Kirche. Akten des VI international Kongresses für kano-nisches Recht*, St. Ottilien, 1989, p. 825.



so; actividades, finalidades y entidades no excluidas por el artículo 3.2 de la LOLR <sup>32</sup>.

B) *Fundaciones*. En materia de fundaciones religiosas deberían aplicarse otros criterios diferentes de los que se vienen aplicando en la calificación de entidades asociativas, pues las fundaciones, aunque se les atribuya personalidad jurídica, no tienen naturaleza personal, sino que, como afirma Tomás y Valiente, «constituyen una manifestación del derecho de disposición de la propiedad» <sup>33</sup>. Sin embargo, la Dirección General de Asuntos Religiosos viene aplicando el mismo criterio restrictivo, por las mismas razones (ausencia de fines religiosos) y con cita de la misma jurisprudencia, siendo así que en la registración de fundaciones no aparece involucrado peligro grave de ilicitud sectaria o de otra naturaleza propio de las entidades asociativas que justifique criterios restrictivos de calificación.

Lo que la Dirección General de Asuntos Religiosos preserva con desmedido celo es que no acceden al Registro las entidades religiosas benéficas ni las asistenciales, que han de regirse por la legislación civil común, al modo del separatismo francés <sup>34</sup>, entrando así en una política de secularización de estas entidades para su monopolización o intervención por el Estado, que no aparece establecida ni en la Constitución, ni en la Ley 30/1994, de Fundaciones, ni en los acuerdos bilaterales con las confesiones religiosas, ni en ninguna otra norma o declaración política de intenciones sobre relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. Hay razones que aconsejan, por el contrario, el acogimiento en los ordenamientos religiosos, con efectos civiles, de fundaciones asistenciales y benéficas con arreglo al principio de sana colaboración que se declaró en el preámbulo del Acuerdo con la Iglesia católica de 28 de julio de 1976 y ratificó el artículo 16 de la Constitución española de 1978, cuyo artículo 34 proclama, por otro lado, la libertad de fundar como un derecho de los ciudadanos y la norma que

---

<sup>32</sup> Con más extensión se recoge esta doctrina de la Dirección General de Asuntos Religiosos en: LÓPEZ ALARCÓN, *Las sectas y los nuevos movimientos religiosos*, loc. cit.

<sup>33</sup> FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «La Constitución española y las fundaciones», en *Consideraciones sobre el tratamiento jurídico y fiscal de las fundaciones españolas. Análisis y valoración del proyecto de Ley de Fundaciones*, Bilbao, 1994, p. 25.

<sup>34</sup> Véase: BRIGITTE BASDEVANT-GAUDEMET, «Estado e Iglesia en Francia», en AA.VV., Gerard Robbers, ed., *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Baden-Baden, 1996, pp. 129 ss.

configura legalmente este derecho, que es la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, dispone en su artículo 1.º que las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus estatutos y, en todo caso, por la presente ley, para establecer en la adicional tercera, sobre fundaciones de entidades religiosas, que «lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos con la Iglesia católica y en los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por el Estado con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como en las normas dictadas para su aplicación, para las fundaciones creadas o fomentadas por las mismas».

Si la Ley de Fundaciones respeta el régimen convencional especial de fundaciones religiosas, sin restricciones, es porque ese régimen existe y tiene que ser acogido. Su alcance y contenido normativo vendrá determinado por los acuerdos y por las normas de desarrollo que, hasta ahora, se reducen al Real Decreto de 8 de febrero de 1984, sobre fundaciones de la Iglesia católica. ¿Y qué dispone el Acuerdo con la Iglesia sobre Asuntos Jurídicos?: Pues el artículo V establece que «la Iglesia puede llevar a cabo *por sí misma* actividades de carácter benéfico o asistencial» y que «las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ella se registrarán *por sus normas estatutarias* y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada», añadiéndose que «la Iglesia y el Estado podrán, de común acuerdo, establecer las bases para una adecuada cooperación entre las actividades de beneficencia o de asistencia, realizadas por sus respectivas instituciones». El texto transcrito está proclamando que las instituciones benéficas y asistenciales de la Iglesia o dependientes de ella tienen soberanía y autonomía orgánica y funcional; que no son entidades de la beneficencia privada, aunque se asimilan a ella en cuanto a derechos y beneficios; y que, en consecuencia, reúnen los requisitos de independencia y capacidad para colaborar como entes autónomos con otros similares de la beneficencia pública. No se puede entender de otra manera esta norma acordada que no sea reconociendo un régimen de autonomía que se extiende a las actividades y a las instituciones asistenciales y educativas, o sea, que la Iglesia pueda realizar *por sí misma* actividades benéficas y asistenciales, que las instituciones o entidades benéficas de la Iglesia o dependientes de ella *se rijan por sus normas*

*estatutaria* y, por lo tanto, sin necesidad de clasificarse como entes de la beneficencia privada gocen de los mismos derechos y beneficios de éstas y que, por razón de esta amplia autonomía, se puedan establecer bases y programas de cooperación en materia de beneficencia y asistenciales. Por lo demás, la Iglesia católica estaría interesada en que, dentro del obligado ámbito del régimen pacticio acordado, se estipulara con el Estado la creación en el Ministerio de Justicia de un protectorado específico de las fundaciones inscritas en el RER para su asesoramiento en materia civil y control económico.

Un instrumento fundamental y necesario para que estas instituciones y entidades benéficas de la Iglesia o creadas por ella respondan a la figura de persona autónoma y suficiente diseñada por el artículo V del Acuerdo Jurídico es el reconocimiento de su personalidad jurídica civil mediante la inscripción en el RER, a fin de que sea real y efectiva su presencia independiente y operativa en el ordenamiento civil, y se rechaza este perfil legal de las entidades religiosas benéficas cuando se rechaza su inscripción en el RER y se les obliga a incorporarse al régimen general de fundaciones de la beneficencia o asistencia privada, conforme a la integridad del régimen civil, siendo así que la Ley de Fundaciones respeta el régimen propio de las fundaciones religiosas.

Se aduce en numerosas resoluciones por la Dirección General de Asuntos Religiosos que los fines benéficos y asistenciales no son fines religiosos. A este argumento hay que objetar: 1.º Que ni la Ley de Libertad Religiosa ni ninguna otra determinan que las entidades benéficas y asistenciales no cumplen fines religiosos, pues dicha ley solamente se refiere en su artículo 3.2 a entidades asociativas que no están sujetas a su régimen; 2.º Que, por consiguiente, la praxis administrativa construida por la Dirección General citada con sus juicios de calificación sobre fines religiosos de las fundaciones eclesiásticas no es respetuosa con el principio de legalidad y se basa en apreciaciones lesivas de la libertad religiosa en cuanto que, a falta de normas civiles, deberán prevalecer los criterios ciertos que cada confesión religiosa tenga sobre fines religiosos en los términos manifestados y probados y siempre dentro de los límites que establece el mismo artículo 3.1.; 3.º El Derecho italiano, que en tantas ocasiones nos sirva de positiva referencia comparativa, se distancia en este punto del español, pues el artículo 7.º del Acuerdo de 1985 distingue entre fines de religión y

culto, por una parte, y fines de beneficencia e instrucción, por otra, para aplicar regímenes diferentes, y el artículo 16 de la Ley de 20 de mayo de 1985, núm. 222, dispone que no son actividades de religión ni de culto las de beneficencia, instrucción, educación y cultura<sup>35</sup>; 4.º La Ley de Fundaciones 30/1994 se inspira en la necesidad –dice la exposición de motivos– de estimular la iniciativa en la realización de actividades de interés general, en vista de la dificultad de los poderes

---

<sup>35</sup> De ahí que la jurisprudencia y la doctrina a lo más que ha podido llegar para abrir, conforme al mandato constitucional, la vía de privatización de las instituciones de beneficencia e instrucción monopolizadas por el sector público desde la Ley Crispi de 17 de julio de 1890, núm. 6.972, ha sido el reconocimiento como entidades de naturaleza privada de las instituciones que, en el ámbito de la asistencia social y educativa, se caracterizan por su inspiración religiosa, tal como establece el artículo único, párrafo 3.º c), del Decreto de 16 de febrero de 1990, explicando el párrafo 6.º que a los fines del reconocimiento a que se refiere el párrafo 3.º, se consideran instituciones de inspiración religiosa aquellas que en las que concurren conjuntamente los siguientes elementos: a) Actividad institucional que persiga fines religiosos o de otro modo encuadre la obra de beneficencia y asistencia en el ámbito de una finalidad religiosa más general; b) Relación de la institución con una confesión religiosa realizada por el trámite de la designación, prevista por disposiciones estatutarias, de ministros de culto, de religiosos, de representantes de actividades y de asociaciones o bien a través de la colaboración de personal religioso como modo cualificado de gestión de servicio. El párrafo 7.º añade otra modalidad de las IPAB (Instituciones Públicas de Asistencia y Beneficencia), que son las de Derecho privado que tienen naturaleza religiosa cuyo fin consiste en «el desenvolvimiento de modo principal de actividades inherentes a la esfera educativo-religiosa».

Así pues, se definen normativamente las IPAB de inspiración religiosa por razón de los bienes y por razón de las actividades. Estas instituciones se sitúan en el ámbito de lo privado, pero no pueden ser reconocidas a efectos civiles como entidades religiosas, pues sus actividades y sus fines no son religiosos ni de culto, según la Ley núm. 222, citada, de modo que estarán sujetas a las leyes civiles, salvo la competencia de la autoridad eclesiástica respecto de las actividades de religión y de culto y los poderes de la misma sobre los órganos estatutarios (F. FINOCCHIARO, *Diritto Ecclesiastico*, Bolonia, 1995, p. 318). La doctrina advierte que se ha abierto nuevo camino hacia el entendimiento entre el Estado italiano y la Iglesia católica, como consecuencia de las sentencias de la Corte Constitucional de 17 de julio de 1981 y de 24 de marzo-7 de abril de 1998, favorables a un tratamiento específico de las instituciones eclesiásticas de asistencia y educación, así como de sus actividades, en la línea señalada por el Consejo de Estado para las fundaciones de culto, en las que –entiende– deben ser incluidas, no solamente las que se dirigen a fines genéricamente religiosos, sino también las que tienen finalidad educativa o asistencial, al menos cuando tales actividades pueden ser concebidas en función de un prevalente y absorbente interés religioso [G. DALLA TORRE, «Assistenza e beneficenza, II, Diritto Ecclesiastico», en *Enciclopedia Giuridica*, tomo III, p. 5; G. BIFFI, «Pie volontà e pie fondazioni: convergenze e divergenze tra legislazione canonica e civile», en *Apollinaris*, LXIX (1996), pp. 570 ss.].

públicos de atender plenamente ese interés general y el protagonismo que la sociedad reclama y entrega a las variadas entidades sin ánimo de lucro. Es decir, que sobre los fines religiosos priman en la mente de la ley fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro de empresas fundacionales que contribuyan a paliar el déficit público de instituciones sociales necesarias para atender las crecientes exigencias de la sociedad española en este campo; 5.º Por ello, la adicional tercera de dicha ley excluye de su régimen a las fundaciones religiosas, cuya condición religiosa habrá que valorarla con los criterios que nos facilita los artículos 6.º y 3.º de LOLR, conforme a los cuales serán fundaciones religiosas las creadas o fomentadas por las confesiones para la realización de sus fines<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Con mayor extensión he tratado este asunto en: LÓPEZ ALARCÓN, *Las fundaciones eclesiásticas bajo el nuevo régimen de la Ley 30/1960, de fundaciones e incentivos fiscales*, Murcia, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, 1997.