

F) ENTIDADES RELIGIOSAS

CATALÁ RUBIO, Santiago, *El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, 491 pp.

No cabe duda que la piedra angular en la que descansa un sistema de cooperación con las confesiones es el propio concepto de confesión; o, más precisamente, los criterios que exijan los poderes públicos para considerar a un grupo como confesión. A partir del instante de ese reconocimiento estatal, podrá disfrutar de los beneficios del régimen de especial protección y estará en disposición de acceder, si fuera el caso, a ulteriores niveles de cooperación con el Estado en el que obtenga otras ventajas jurídicas o económicas. En el supuesto de los grupos religiosos, y a tenor de lo dispuesto en la Ley orgánica de libertad religiosa (en adelante LOLR), la consideración de “iglesia, confesión o comunidad religiosa” –sujeto del tratamiento especial dispensado en la Ley para las manifestaciones colectivas del fenómeno religioso– lleva consigo la adquisición de la personalidad jurídica. Y la propia Ley utiliza un instrumento –de raíces napoleónicas– tradicional en nuestro Derecho Administrativo para determinar que un grupo cualquiera es una verdadera confesión religiosa: la inscripción en un registro, el Registro de Entidades Religiosas (RER).

Nos encontramos, pues, ante tres piezas que el Derecho trata de encajar en el sistema delineado: el grupo religioso pre-existente; el mecanismo de acreditación de su naturaleza y consistencia ante las autoridades públicas – el Registro –; y los efectos inmediatos que lleva aparejado el reconocimiento de nuestra Administración a una asociación bajo la categoría jurídica de “confesión religiosa”, entre los que destaca la personalidad jurídica.

La monografía que se comenta aborda el problema desde la última perspectiva señalada: el modo de adquisición de la personalidad jurídica de los entes religiosos –las “iglesias, confesiones y comunidades religiosas”, en la terminología de la LOLR–, o de los entes que, a su vez, creen éstas para el cumplimiento de sus fines –asociaciones o fundaciones religiosas–. La importancia del tema que Catalá Rubio trata es evidente, y el autor la subraya en la “Introducción” del libro. A partir de la justificación de la materia escogida desde el punto de vista del efectivo ejercicio del derecho de libertad religiosa de los grupos, la lógica del sistema de reconocimiento de las entidades religiosas hace que se traten exhaustivamente los problemas de la inscripción en el RER y los efectos jurídicos de tal acto administrativo. Materia, por otro lado,

polémica entre la doctrina especializada, a juzgar por el número de trabajos a él dedicados y las posiciones contrastantes.

Los elementos de análisis señalados son los jalones que estructuran el libro. Pero antes de pasar a exponer los bloques temáticos y las conclusiones del autor, me parece necesario subrayar algunas ideas-clave que Catalá Rubio induce de nuestro ordenamiento constitucional, y que le servirán para valorar críticamente la normativa, la doctrina jurisprudencial y la praxis administrativa en la cuestión.

La primera, la necesidad de entroncar el derecho de asociación en materia religiosa con el derecho de asociación común proclamado en el art.22 de la Constitución. Este artículo y la interpretación del mismo de nuestra jurisprudencia en el sentido de limitar las potestades administrativas en la inscripción de asociaciones, debe proyectarse, asimismo, sobre las asociaciones especiales en lo que no se oponga a su régimen singular. Y así lo ha confirmado la Ley orgánica reguladora del derecho de asociación, de 22 de marzo de 2002, declarando supletoria la Ley respecto de lo no dispuesto en la normativa aplicable a las asociaciones especiales. Me parece un acierto este planteamiento, perfectamente coherente con los principios constitucionales en los que se asienta nuestro ordenamiento: los individuos se asocian para la realización de unos fines predeterminados que, entienden, deben alcanzarse colectivamente; presu- puesta la legalidad de esos fines, los poderes públicos garantizan el nacimiento y libre desenvolvimiento de esas asociaciones sin ingerencias ni controles ideológicos; su legalidad se somete a los tribunales de justicia, órganos del Estado que garantizan los derechos de defensa de las partes y la imparcialidad del juicio; a determinadas asociaciones, aun respetando los principios básicos del derecho de asociación, pueden serles exigidas condiciones singulares que el ordenamiento considera necesarias para acreditar su naturaleza y aplicarles un tratamiento especial que favorezca su desarrollo: partidos políticos, sindicatos ... o confesiones religiosas. Esta argumentación está presente a lo largo de una reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en materia de asociaciones especiales –partidos políticos y sindicatos– donde se subraya la aplicación a éstos de las exigencias básicas del derecho de asociación común; si bien, respecto a las confesiones religiosas, y a mi juicio erróneamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001 se separa de tales planteamientos considerando las colectividades religiosas como manifestación del derecho de libertad religiosa sin relación, en cuanto al procedimiento y mecanismos para su inscripción, con el derecho común de asociación.

Una segunda idea matriz del estudio de Catalá Rubio es la consideración del derecho a la adquisición de la personalidad jurídica como un auténtico derecho fundamental de los grupos, esta vez sí afirmado de manera unánime

por la jurisprudencia de nuestros tribunales, tanto en materia de asociaciones comunes como respecto a otras especiales –partidos políticos, sindicatos ...–, y también respecto a las confesiones religiosas en la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001.

Por último, y en lo que considero es la aportación más importante de la investigación de Catalá Rubio a la mejora de nuestro Derecho en la materia tratada, el autor defiende, –en coherencia con la salvaguarda del derecho de asociación– el carácter reglado de las potestades administrativas en el trámite de la inscripción en el RER –y consiguiente reconocimiento– de confesiones y entes asociativos creados por aquéllas. Tal vez la cualidad más sobresaliente del modo en que la Administración interviene en la tarea encomendada a los poderes públicos en el art.16 de la Constitución de tener “en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española” y mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”, es el amplio margen de apreciación de condiciones y la libertad para establecer mecanismos de cooperación con los sujetos beneficiarios: en el momento de inscripción en el RER, en la apreciación del “notorio arraigo” de una confesión, en la decisión de abrir un proceso de negociación con vistas a culminar un acuerdo o convenio de cooperación, o en la determinación del contenido del mismo. El peligro del uso de facultades discrecionales en la amplitud en la que se ha señalado es la posibilidad de que prejuicios ideológicos, o consideraciones políticas y no de justicia objetiva, acaben imperando en las decisiones del aparato público, difícilmente controlables por los jueces dada la naturaleza de la potestad administrativa. Pues bien, el autor se centra en el análisis de las potestades administrativas en el momento de la inscripción de los grupos en el RER –momento, como se ha dicho, constitutivo de la adquisición de la personalidad jurídica–.

Catalá Rubio une la experiencia en las dos actividades profesionales que realiza o ha realizado, la docente-investigadora como profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha y la de abogado, en la tarea que desarrolla en la monografía: examina minuciosamente la praxis de la Dirección General de Asuntos Religiosos (DGAR) en materia de inscripción en el RER –que induce del estudio de numerosas resoluciones denegatorias–, detecta los errores de planteamiento, y, teniendo en cuenta los principios constitucionales, la jurisprudencia en materia de otras asociaciones y, especialmente, las normas aplicables contenidas en la LOLR y el RD de 1981, sobre organización y funcionamiento del RER, reivindica la aplicación estricta de la ley y la limitación de las potestades administrativas en materia de inscripción de confesiones y asociaciones en el RER. El conocimiento de la práctica administrativa, cuya discutible interpretación de los requisitos legales a fin de intensificar el control

de los grupos en el acceso –en ocasiones exigiendo condiciones claramente *extra legem*, o interpretando en sentido restrictivo, o desde las creencias mayoritarias en la sociedad, las cristianas, conceptos indeterminados–, justifica, con razón, la postura del autor reclamando el respeto al derecho a la inscripción en igualdad de los grupos religiosos, la aplicación de la legalidad y el sometimiento a ésta de la Administración que utiliza en su actuación potestades regladas. Los fundamentos de Derecho de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001, aun criticables en otros aspectos ya señalados, da la razón al autor en su propuesta de subrayar el carácter estrictamente reglado de la actividad administrativa en la inscripción de grupos en el RER.

Las reflexiones realizadas en orden a extractar las líneas de fuerza presentes en la monografía “El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas” nos orientan en la comprensión de la estructura y contenido del libro.

Tras una “Introducción” en la que el autor traza los objetivos del estudio, el capítulo II se dedica a “El derecho fundamental a la obtención de la personalidad jurídica”. En él se realza la importancia de la adquisición de la personalidad jurídica de las asociaciones; el que puedan obtenerla sin ingerencias de los poderes públicos, constituye una manifestación del derecho fundamental de asociación, tal y como ha reiterado una extensa jurisprudencia en torno a las asociaciones comunes y especiales. En todo caso, el planteamiento que, a la luz de la doctrina jurisprudencial, defiende Catalá Rubio en este capítulo, debería haber sido reforzado en su argumentación con un análisis de la reciente Ley orgánica reguladora del derecho de asociación –que, no obstante, sí es comentada más adelante, en el capítulo V del libro–; las referencias a la antigua Ley de asociación de 1964, de prolongada vigencia, son hoy historia.

El capítulo III –“El Registro de Entidades Religiosas”– introduce el tema fundamental de análisis, ya que la adquisición de la personalidad jurídica de las confesiones y entes confesionales se opera en nuestro Derecho a través de su inscripción en ese Registro. El autor realiza una exhaustiva exposición de los antecedentes históricos y la normativa actual en torno al RER: organización, articulación y funciones, requisitos generales de inscripción, procedimiento, efectos, acciones y recursos, regímenes singulares aplicables a determinadas confesiones y, en especial, a la Iglesia católica y a las confesiones que han alcanzado un acuerdo de cooperación con el Estado... A lo largo del capítulo Catalá Rubio expone el referente normativo a tener en cuenta para el ulterior análisis de la praxis administrativa; si bien el autor no renuncia a valorar la regulación vigente y, en concreto, el desarrollo que realiza el RD de 1981 de la LOLR, concluyendo, tras el análisis de los requisitos para la inscripción contenidos en una y otra norma, que el Reglamento de 1981 se extralimita en la función que le compete, según el principio de legalidad, de desarrollar fielmente la LOLR.

Completa la exposición del estatuto jurídico de los entes religiosos inscritos la atención que se presta a la situación de los no inscritos en nuestro ordenamiento, tema abordado en el capítulo IV. De nuevo se echa en falta en este capítulo una referencia a la vigente Ley orgánica reguladora del derecho de asociación, si bien el desarrollo, especialmente en lo que se refiere al tratamiento constitucional de los grupos no inscritos, es amplio y riguroso.

Me parece un acierto de la monografía incluir un capítulo, el V, dedicado a “La inscripción registral y la adquisición de personalidad jurídica de otras entidades asociativas”, donde, con un afán comparativo, se estudian las cuestiones del régimen de la anotación registral tanto de las asociaciones civiles y de las fundaciones, como de otras asociaciones especiales y, en concreto, de partidos políticos, sindicatos y sociedades mercantiles. Su análisis y conclusiones es un referente necesario a fin de valorar en profundidad el objeto tratado en la monografía, la adquisición de personalidad jurídica de las confesiones y entes confesionales.

En los siguientes dos capítulos nos encontramos con la parte auténticamente constructiva del libro y, por ende, la más interesante. En “Discrecionalidad o actividad reglada de la Administración” –capítulo VI– el autor analiza la doctrina científica que ha tratado sobre el particular, y concluye exponiendo las razones que, desde la óptica constitucional, aconsejan someter a la Administración al estricto cumplimiento de la legalidad, en el ejercicio de potestades que son por naturaleza regladas. En el siguiente, un largo capítulo titulado “Interpretación de los requisitos legales”, Catalá Rubio nos acerca al Derecho realmente aplicado exponiendo y comentando la argumentación jurídica sostenida por la DGAR en las resoluciones denegatorias de la inscripción, tanto de confesiones como de entes asociativos creados por aquéllas para el cumplimiento de sus fines. Del análisis de las mismas se deducen unas directrices en la resolución de los casos que se caracterizan por la rigidez en la interpretación de los requisitos legales, la investigación sustancial de los documentos y datos aportados por los entes peticionarios, o incluso la exigencia de otras condiciones *extra legem* que, según la DGAR, derivan de la hermenéutica legal. Finaliza el capítulo resumiendo en una epígrafe de “doctrina jurisprudencial” las decisiones de los tribunales –la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo en los recursos de casación, y la única Sentencia del Tribunal Constitucional, la de 15 de febrero de 2001, sobre el particular– en torno a la inscripción de las confesiones y de los entes confesionales. Hubiera sido también ilustrativo que el autor expusiera la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto al derecho de los grupos religiosos a la obtención de la personalidad jurídica; criterios del Tribunal de Estrasburgo, sentados en algunas interesantes sentencias, que, a tenor del art.10 de la Constitución, deben ser tenidos en cuenta en la interpretación de los derechos fundamentales que reconoce el tex-

to constitucional. Creo asimismo que, desde la perspectiva de la estructura del libro, éste ganaría en claridad incorporando la argumentación de los tribunales en el momento en el que el autor examina los requisitos legales o la praxis administrativa; separarlos, además de dificultar el hilo discursivo, obliga a reiterar lo ya expuesto cada vez que se analiza una de las perspectivas escogidas.

Cierra el libro un capítulo –el número VIII– de “Conclusiones”, un apéndice bibliográfico y otro donde se reproducen cerca de un centenar –exactamente ochenta y una– de resoluciones denegatorias clasificadas cronológicamente. El apéndice de las resoluciones de la DGAR contiene el elenco de esos actos administrativos, en su reproducción literal y referidos tanto a denegaciones de confesiones como de entes confesionales, más extenso de los publicados hasta ahora en nuestro país.

La monografía de Catalá Rubio cumple con creces lo que estimo es esencial en toda investigación en el campo de las ciencias jurídicas: exhaustividad en la exposición de los datos normativos sobre la cuestión tratada y criterio para valorarlos en aras de posibles mejoras en el Derecho vigente bajo las coordenadas de los principios constitucionales. Las conclusiones de la monografía ponen de relieve, en síntesis, los defectos de una práctica administrativa que se separa de lo que debía ser la estricta aplicación de una normativa que, a su vez, peca de una excesiva generalidad e inconcreción en la inscripción de los grupos religiosos en el Registro. Con ello el autor señala directrices para su futura reforma que, en líneas generales, contribuyen a entroncar esta cuestión, trascendental en la determinación del estatuto jurídico de los grupos religiosos, en la protección común del derecho de asociación. El libro “El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas” representa, pues, una interesante aportación a un tema importante del Derecho eclesiástico español y en el que, sin duda, el lector, como el resto de la doctrina especializada, encontrará una clara exposición e ideas sugerentes sobre el particular.

Hasta aquí se ha tratado de dar una valoración objetiva y rigurosa sobre el libro que se comenta. Muy ajena a esta perspectiva –permita el lector esta confesión– se encuentra la emoción que embargó a quien esto escribe cuando leí que el autor me nombraba en la dedicatoria del libro llamandome “maestro”. No me engaño. Sé que es una exageración pues yo, como el autor, sabemos que maestro –como se cree en un solo Dios– únicamente se conoce uno en la vida; para mí y para muchos, éste fue Pedro Lombardía. Eso sí, Santiago Catalá me honra con su amistad, dilatada en un tiempo a lo largo del cual yo he aprendido de su talento y de su modo de ser tanto como él pueda haber aprendido de mí.