

REPERCUSIÓN DE LA DOCTRINA, CIENTÍFICA Y JURISPRUDENCIAL, EN LA NUEVA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Manuel Alenda Salinas
Universidad de Alicante

Abstract: The legal personality of religious entities and their juridical instrument to be recognized by the State's law, the Registry of Religious Entities, amount to a question surrounded by a living debate by the Spanish doctrine since long time. A debate that, far from being over, it is nowadays at one of its peaks and, if we do not miss the point, the new regulation of the aforesaid Registry is going to revive.

This study deals with the problem, as it stands nowadays, from the doctrine and case law on the subject, pointing out the master lines of the reform implemented in the Registry, and some lacunae that should be overcome by using the *interpositio legislatoris*.

Keywords: Registry of Religious Entities; religious freedom; legal personality; religious entities.

Resumen: La personalidad jurídica de las entidades religiosas y el instrumento jurídico para su constancia ante el ordenamiento estatal, el Registro de entidades religiosas, representan una temática en la que la doctrina española viene discutiendo arduamente desde hace años; una polémica que, lejos de estar acabada, aparece como muy viva y, si no nos equivocamos, la nueva regulación reglamentaria del Registro de entidades religiosas será una ocasión propicia para reavivarla.

El presente estudio aborda el estado de la cuestión, doctrinal y jurisprudencial, en la materia, señalando las líneas maestras de la reforma llevada a cabo en el Registro, así como algunas carencias que habrían de ser colmadas mediante la *interpositio legislatoris*.

Palabras clave: Registro de Entidades Religiosas; libertad religiosa; personalidad jurídica; entidades religiosas

SUMARIO: 1. El estado de la cuestión durante la vigencia del Reglamento de 1981.- 1.1. Introducción.- 1.2. La erosión en el Registro de entidades religiosas causada por la doctrina científica.- 1.3. La erosión en el Registro de entidades religiosas causada por la doctrina jurisprudencial.- 2. La nueva regulación reglamentaria del Registro de entidades religiosas: ¿Una supervivencia de mínimos?.- 2.1. Cuestiones generales.- 2.2. Las bases sustentadoras del cometido de la Administración al frente del Registro de entidades religiosas.- 2.3. Los procedimientos registrales.- 2.4. Organización y publicidad del Registro.- 3. A modo de conclusión.

1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN DURANTE LA VIGENCIA DEL REGLAMENTO DE 1981

1.1. INTRODUCCIÓN

El RER [Registro de Entidades Religiosas] constituye en nuestro Ordenamiento una institución jurídica que, menos indiferencia, ha causado toda clase de sensaciones en la doctrina científica, la cual ha recorrido en este particular toda la gama del espectro, ya sea denostándolo (sugiriendo, cuando no proponiendo directamente, su desaparición), ya sea haciéndolo objeto de alabanzas; con situaciones en el tiempo, que se han venido retroalimentando durante la vigencia –hasta hace muy poco tiempo– de una misma normativa, a tenor de la diversa interpretación que sobre ella se ha venido desarrollando judicialmente.

Debido a la mala prensa que se ha vertido sobre el Instituto Registral objeto de nuestro estudio, puede llegar a leerse que “[l]a regulación de las entidades religiosas y, en particular, los asuntos referentes a su personalidad jurídica y la normativa registral que les resulta aplicable es, sin duda, una de las charcas más hediondas de todas las que podemos hallar en nuestro ordenamiento jurídico actual”¹.

Tal afirmación nos parece, cuanto menos, una exageración. Ciertamente que se trata de una materia compleja, como ya reconociera, en su día, el Consejo de Estado al tratarse de cuestiones como “la adquisición, en el Derecho español, de personalidad jurídica civil por parte de personas jurídicas (en este caso religiosas), así como de los requisitos de inscripción en el RER y de las funciones de control de éste”, y “sobre esta importante cuestión ha de afirmarse que la legislación aplicable y la jurisprudencia no son tan uniformes e inequívocas que no admitan más de una interpretación”, “dado el carácter no concluyente de la

¹ I. DE MIGUEL BERIAIN y A. GALÁN ROJAS, en la recensión a la obra de D. Pelayo Olmedo, *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 19, 2009-I, p. 305.

legislación y la jurisprudencia”²; pero, como ha dicho también, más recientemente, el máximo órgano consultivo del Gobierno, “el propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, afirmó de forma expresa que el [hasta hace muy poco] vigente Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, respetaba las exigencias del art. 16 de la CE, por cuanto no atribuía al RER una función de control de las creencias religiosas sino de comprobación o constatación del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos: «así viene a corroborarlo –dijo el Tribunal– el art. 4.2 del Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, al disponer que “la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el art. 3”, tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos» (FJ 8º)”³.

En efecto, como es conocido, esta regulación –aparte el art. 5 de la LOLR [Ley Orgánica de Libertad Religiosa] que es el que crea el RER– ha estado constituida, fundamentalmente, por el citado RD [Real Decreto] 142/1981, de 9 de enero; que ha quedado derogado y sustituido por el nuevo Reglamento, aprobado por RD 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el RER, que ha entrado en vigor el 1 de noviembre de 2015, en virtud de su Disposición Final 5ª.

Las expresadas dificultades propias de la materia pueden ser razón, posiblemente, de los iniciales titubeos en la puesta en marcha del RER, como reconoció uno de las primeras personas encargadas de su cometido⁴, pero pronto fue corregida esa actitud inicial, implantándose en la praxis administrativa un Registro con verdadero carácter jurídico⁵, donde se consideraba que el elenco de entidades religiosas que podían acceder al mismo era taxativo, siendo el asiento registral de inscripción de naturaleza constitutiva de la personalidad jurídico-estatal de la entidad religiosa; y, corolario de todo ello, resultar imprescindible una calificación de tipo sustancial, material o de fondo, por parte del encargado de la llevanza del Registro, en su cometido de admisión al mismo de la “inscribenda”⁶.

² Dictamen de 25 de julio de 2002 (Tirant on line, TOL 335591).

³ Dictamen de 18 de junio de 2015 (Base de Datos del BOE, refº 520/2015).

⁴ Cfr. L.M. ZABALA FERNÁNDEZ DE HEREDIA, “Criterios para la inscripción de las asociaciones religiosas en el Registro de Entidades Religiosas”, en J. Goti Ordeñana (ed.), *Aspectos Socio-Jurídicos de las Sectas desde una perspectiva comparada*, Oñati international Institute for the Sociology of Law, Vitoria, 1991, p. 228 s.

⁵ Respecto a la diferencia entre los denominados Registros “administrativos” y los “jurídicos”, vid. J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007, pp. 197 ss.

⁶ Así lo puso de manifiesto el Abogado del Estado asignado prontamente al Servicio Jurídico del RER, Sr. Molinos Cobo, en las Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España, organizadas por el Centro de Estudios Jurídicos y la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia, celebradas en Madrid, del 25 al 29 de septiembre de 2006.

Tras alguna incertidumbre de tipo judicial (causada por la STS de 2 de noviembre de 1987), la jurisprudencia vendría a dar la razón al Ministerio de Justicia en la interpretación que de las normas el mismo había llevado a cabo en su cometido tabular (SSTS de 25 de junio de 1990, 27 de mayo de 1994 y, sobre todo, la de 14 de junio de 1996, que sin embargo sería declarada nula por la STC 46/2001)⁸. Pero, paralelamente, comenzó a suscitarse un cuestionamiento acerca de la existencia misma del RER, al estimar incluso que su normativa reguladora violentaba la Carta Magna, o, al menos, la interpretación que de la misma se venía haciendo desde la praxis registral⁹.

En virtud de estos movimientos se ha venido produciendo una erosión, tanto por vía doctrinal como jurisprudencial, en la consideración y perspectivas de este Registro, que vamos a pasar a referir, tratando de determinar la incidencia de la misma en la nueva y vigente Norma Reglamentaria.

1.2. LA EROSIÓN EN EL RER CAUSADA POR LA DOCTRINA CIENTÍFICA

Pueden considerarse en dos sentidos distintos quienes se han venido oponiendo a la vigente estructura jurídica del RER: Por un lado, quienes entienden que la misma violenta la regulación atinente a la persona jurídica ‘asociación’, proponiéndose por algunos, en último extremo, la reconducción de toda la materia al régimen común del derecho regulador de este tipo de personificación jurídica. Y, por otro, quienes partiendo de una base de conformación asociativa de mínimos que alcanza a las entidades religiosas, propugnan un *status* especial, que reclamaría, en su opinión, un régimen unificado de comunidades ideológicas y religiosas¹⁰. Nos detendremos, a continuación, un poco más en estas posiciones.

1.- La tesis que propugna que las entidades religiosas son asociaciones, y, por tanto, caen de lleno en la órbita de aplicación del art. 22 de la CE¹¹.

⁷ Al menos tal y como ha sido interpretada por algún autor, como por ej., A. MOTILLA, “Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16 (2008), p. 8 y 10; pese a que la interpretación auténtica de esta sentencia, efectuada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1994, no sostiene ese entendimiento de las cosas.

⁸ M. LÓPEZ ALARCÓN, “La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV (1998), p. 456, pudo llegar a afirmar que “el Tribunal Supremo ha venido a confirmar y 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”.

⁹ En este sentido, entre otros: D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, “LCLR: Las contradicciones del sistema”, y J.A. SOUTO PAZ, “Análisis crítico de la ley de libertad religiosa”. Ambos estudios en *Lai-cidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000), pp. 15 ss. y 45 ss., respectivamente.

¹⁰ Cfr. R. PALOMINO LOZANO, en R. Navarro-Valls *et al.* (coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal*, iustel, Madrid, 2009, p. 574.

¹¹ Cfr., entre otros, J.A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias*, 1ª ed., Marcial

Consecuentemente, se ha sostenido que la inscripción en el RER no puede tener otra impronta que la meramente declarativa, por aplicación directa del art. 22.3 de la Carta Magna. Por lo que si el art. 5.1 de la LOLR es interpretado –sупuesto en que se considera que su literalidad no es concluyente– en sentido contrario al dicho art. 22.3, esa intelección resulta inconstitucional. En el caso de que la dicción literal del precepto orgánico se estime directa e indiscutible en el sentido de que la inscripción en el RER es atributiva de personalidad jurídica a la entidad, el que resulta inconstitucional, según este sector doctrinal, es el precepto mismo. Fue ya de Prada, muy tempranamente, quien se pronunció por una posible inconstitucionalidad al representar la regulación relativa a las entidades religiosas una normativa discriminatoria respecto a la dispensada a las asociaciones, al no exigirse para éstas un asiento tabular con impronta constitutiva¹².

Por aplicación de ese mismo art. 22.3 de la CE, la función de comprobación encomendada a la Administración en su función registral no puede ser más que de naturaleza meramente formal. No es una función calificadoradora de fondo la que le compete, sino que el propio cometido del RER es meramente declarativo¹³.

En último extremo, algunos partidarios de esta tesis han venido considerando que el RER no tenía razón de existencia y de sustantividad propia y distinta del Registro General de Asociaciones, al que se debería de reconducir toda la materia; o, todo lo más, permitir una libre opción a las entidades para que, sean de la naturaleza que sean (religiosas o ideológicas), pudieran acceder indistintamente al RER¹⁴ o al Registro de Asociaciones, según ellas decidieran¹⁵.

Esta tesis resulta absolutamente contraria a las bases sobre las que, tradicionalmente y ya las hemos señalado, se ha asentado la *praxis registral*; y que la propia doctrina científica ha puesto suficientemente de manifiesto al sacar a la luz las resoluciones denegatorias de inscripción en el RER, bastando una sojera lectura de las mismas para percatarse de todo ello¹⁶.

Pons, Madrid, 1999 p. 538 s.; A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 77 ss.; J.R. POLO SABAU, “Confesiones religiosas y libertad de asociación (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)”, en VV.AA. (G.M. Morán García, dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comparado*, A Coruña, 2003, p. 130 s.

¹² J.M. DE PRADA, “La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos”, en *Anuario de Derecho Civil*, XXXIV (1981), pp. 729 ss.

¹³ J.R. POLO SABAU, *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas en el Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 2008, p. 70 s.

¹⁴ Cfr. B. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Publicaciones Universidad Complutense, Jaén, 2000, pp. 220 ss.

¹⁵ D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, “LOLR: Las contradicciones del sistema”, cit., p. 36.

¹⁶ A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa...*, cit.; S. CATALÁ RUBIO, *El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas*, Publicaciones Universidad Castilla-La Mancha y Aldebarán Ediciones, Cuenca, 2001; M. ALENDA SALINAS, *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009.

¿El derecho fundamental de asociación del art. 22 CE exige, en consecuencia, un único Registro, el de asociaciones, al que habrían de llevarse también las entidades religiosas, con la consiguiente desaparición del RER tal y como se ha conocido?

No es eso lo que ha entendido el Tribunal Constitucional, al menos en su Sentencia 46/2001, al rechazar, en el recurso de amparo interpuesto por la Iglesia de unificación, que concurriera una vulneración del art. 22 de la CE: “la propia formulación constitucional de este derecho permite afirmar 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 CE*. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión *no precisa formalizar su existencia como asociación* para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo”¹⁷.

Pero, además, para un cambio como el reclamado por este sector doctrinal es imprescindible una intervención del legislador; y resulta que el legislador orgánico —en línea con lo que ya hiciera con la LOLR— ha establecido en el art. 1, apartados 2 y 3, de la LODA [L.O. 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación] que “[e]l derecho de asociación se regirá con carácter general por lo dispuesto en la presente L.O., dentro de cuyo ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y *que no estén sometidas a un régimen asociativo específico*. Se regirán por su legislación específica [...] las *iglesias, confesiones y comunidades religiosas*. Las *asociaciones* constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente L.O.”. Todo lo cual supone no sólo dejar incólume la completa regulación relativa a las entidades religiosas, incluido el Registro relativo a las mismas, sino respaldar la existencia de esta regulación.

Por si cupiese alguna duda respecto a la disociación con el derecho de asociación, al menos en relación con la constitucionalidad del art. 5.1 de la LOLR en la intelección de que establece la inscripción en el RER con carácter constitutivo, la STC 48/2003, de 12 de marzo, F.J. 20, se pronunció en términos absolutamente diáfanos: “el legislador es libre de asociar o no el nacimiento de la personalidad jurídica a la inscripción en el Registro sin que del art. 22.3 [de la CE] derive ningún impedimento para ello”¹⁸.

¹⁷ F.J. 5; la cursiva es nuestra.

¹⁸ Cfr. L.M. CUBILLAS RECIO, “Modelo registral de las entidades religiosas”, en VV.AA. (J. Ferreira Galguera, coord.), *Jornadas Jurídicas sobre libertad religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 426 s.

Todavía, después de todo, desde parámetros doctrinales se ha seguido sosteniendo, criticando la STC 46/2001, que las entidades religiosas son asociaciones y por tanto que a las mismas es aplicable la garantía común derivada del derecho de asociación¹⁹, dado que la Exposición de Motivos de la LODA las caracteriza como “asociaciones de relevancia constitucional”, siéndoles de aplicación los preceptos con rango de orgánicos de la LODA, en virtud de la Disposición Final 2ª de la misma²⁰. A nuestro juicio, sin embargo, la aplicatoriedad de estos preceptos no va más allá del art. 1 de la misma LODA, y por tanto con su remisión a la legislación especial propia de las entidades religiosas; de no querer incurrir en una interpretación por reducción al absurdo, dada la remisión circular, viciosa, en que se introduciría la materia, que no puede desconocer el ámbito de aplicación que señala a la misma, excluyente de las asociaciones con regulación legal específica²¹.

Hay quien sosteniendo la aplicabilidad del art. 22 de la CE a las entidades religiosas (entendiendo que este precepto ya otorga personalidad jurídica al grupo humano en cuanto que el mismo pretenda ser entidad religiosa), considera que el RER tiene razón de ser en cuanto que la inscripción en el mismo concede un *plus* a ese grupo, un nuevo *status*, el de entidad “religiosa”, con acceso a un nuevo conjunto de derechos²². Consecuentemente, se estima que la inscripción en el RER es constitutiva, pero no de personalidad jurídica (que ya se ostenta virtud al art. 22.3 de la CE), sino de ese nuevo “estatuto” que representa ser *persona jurídica*- “entidad religiosa”. Esta caracterización guarda un gran paralelismo con la doctrina desarrollada respecto a las sociedades anónima y limitada, a las que un buen sector doctrinal atribuye personalidad jurídica mercantil aun antes de su constitución, mediante la inscripción registral, como tales sociedades anónima o limitada propiamente dichas²³. Pero para eso sí

¹⁹ Cfr. J.A. SOUTO PAZ, “El estatuto jurídico de las confesiones religiosas”, en VV.AA. (J. Ferreiro Galguera, coord.), *Jornadas Jurídicas ...* cit., pp. 296 ss.

²⁰ Así J.R. POLO SABAU, “Notas sobre el estatuto de las confesiones religiosas en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97 (2013), p. 202 y 206.

²¹ Cfr. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia*, II, 4ª ed., Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2011, p. 482 s.; M.A. ASENSIO, “Personalidad religiosa y teoría general del Derecho: nota crítica a la naturaleza asociativa de las confesiones”, en *Ius Canonicum*, vol. 54, núm. 107 (2014), p. 214.

²² D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia*, II, 1ª ed., civitas, Madrid, 1999, p. 408. También en la 4ª ed. del mismo manual y J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas ...*, cit., pp. 318 ss.

²³ Como pusiera de manifiesto, hace ya tiempo, I. ALDANONDO SALAVERRÍA, “El Registro de entidades religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII (1991), pp. 37 ss. Y, más recientemente, en la actualización de ese mismo trabajo que efectúa en “Nuevos movimientos religiosos y Registro de Entidades Religiosas”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 17 (2013), pp. 355 ss.

existe base normativa, con arreglo a lo dispuesto legalmente para la sociedad mercantil en formación y la sociedad “irregular”, sin equivalente en la regulación legal del RER ni en la LODA²⁴.

Los partidarios de la aplicabilidad del Derecho Común de Asociaciones, al menos de las que consideren sus garantías mínimas, han llegado a señalar que ese estatuto que otorga la inscripción en el RER es perfectamente obtenible en virtud del propio régimen jurídico de las asociaciones, y, por tanto, sin necesidad alguna de la “especialidad” constitutiva del RER²⁵. Esta postura ha sido objeto de contestación, señalándose que “[e]s evidente que la dimensión colectiva de la libertad religiosa es algo más que su ejercicio en forma asociativa, como pretende la tesis de la naturaleza asociativa de las confesiones religiosas; por eso esta dimensión colectiva no constituye otra libertad distinta, la de asociación, sino que forma parte del contenido específico y propio del derecho a la libertad religiosa, tal y como establece el art. 2.1 de la LOLR²⁶. La polémica ha venido siendo alimentada desde hace tiempo.

Mientras que para un sector de la doctrina “las confesiones religiosas son un fenómeno anterior y preexistente con una entidad y autonomía propias. El reconocimiento por parte del Estado se justifica en la medida que permite establecer relaciones de cooperación entre esas dos realidades, así como la actuación de las entidades religiosas en el tráfico jurídico civil, pero no significa que con ese reconocimiento, el Estado *crea*, dé origen al nacimiento de la entidad religiosa, de forma que sin ese reconocimiento no existía²⁷. Otros autores entienden que afirmaciones como la anterior contraría el principio de soberanía estatal y el de integridad y plenitud del ordenamiento jurídico²⁸. A lo que, a su vez, se replica que “[e]n el fondo esta crítica adolece de cierto estatismo jurídico al negar la existencia de realidades sociales al margen del Estado y de su ordenamiento jurídico. Este planteamiento conduciría a la paradoja de que las confesiones, para ser sujetos del derecho a la libertad religiosa, tendrían que adquirir personalidad jurídica civil. Estaríamos ante una injerencia del Estado en los asuntos religiosos, poco acorde con el principio de laicidad y el pluralismo re-

²⁴ Cfr. M. BROSETA PONT, *Manual de Derecho Mercantil*, Vol. I, 20ª ed., a cargo de F. Martínez Sanz, tecnos, Madrid, 2013, pp. 304 s. y 361 ss.

²⁵ J.R. POLO SABAU, *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas...*, cit., pp. 111 ss.

²⁶ M.A. ASENSIO, “Personalidad religiosa y teoría general del Derecho...”, cit., p. 198. También es objeto de crítica en la obra de M.C. CAPARROS SOLER, *Las confesiones religiosas en España. Aproximación a su naturaleza jurídica*, Comares, Granada, 2014, pp. 106 ss.

²⁷ J. FERNÁNDEZ, “Consideraciones sobre la LOLR de 1980, con sus perspectivas de futuro”, en VV.AA. (R. Navarro-Valls *et al.*, coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal*, iustel, Madrid, 2009, p. 62 s.

²⁸ J.R. POLO SABAU, “Anotaciones al régimen jurídico de las entidades religiosas a la luz de la garantía constitucional de la libertad de asociación”, en Cuadernos de Derecho Público, 18 (2003), p. 169.

ligiosos, que conduciría, a la postre, a la identificación entre lo político y lo jurídico y, en definitiva, a la confusión entre la esfera pública y la religiosa”²⁹.

Tal y como se ha afirmado, “estas entidades se caracterizan por ser entes titulares del derecho fundamental de libertad religiosa a los que el Estado debe reconocer su identidad propia como grupo, que es distinta de la suma de los intereses individuales de sus miembros. El reconocimiento de su identidad propia se traduce en el respeto a su autonomía institucional y en el establecimiento de unos cauces a través de los cuales se les permita adquirir personalidad jurídica. Esos cauces no pueden obligar a las confesiones religiosas a adoptar una determinada estructura organizativa o unas concretas normas de funcionamiento, pues ello sería contrario al mencionado derecho a la autonomía”³⁰.

2.- La tesis que estima contraria al art. 16 de la CE la disociación de ideología y religión; y, por tanto, la regulación contenida en la LOLR, comprendiendo, por supuesto, el art. 5.1 de ésta con su instauración del RER.

Entre las posiciones más recientes en la doctrina, aun admitiendo que el RER pueda tener sustantividad propia merced a ese “plus” de estatuto jurídico que concede a la entidad religiosa, se ha señalado, de *iure condendo*, y teniendo en cuenta la interpretación que del art. 16 de la CE ha de hacerse con base en los Textos Internacionales sobre derechos humanos existentes en la materia, que el actual RER debería de reconducirse a un Registro unitario de Comunidades en el que tuviesen cabida tanto las de tipo ideológico como religioso³¹.

En las actuales circunstancias, también esta propuesta de consideración unitaria para la constancia tabular requiere de la intervención del legislador orgánico. Alguna intención ha habido en este sentido, pero hasta la fecha no parece haber reunido el consenso suficiente para una plasmación efectiva. Así ocurrió durante el último Gobierno de Rodríguez Zapatero³² e incluso ha habido algún intento en la legislatura subsiguiente³³. La doctrina científica se apresuró a manifestar su opinión acerca de la necesidad o conveniencia y, en su caso, el

²⁹ M.A. ASENSIO, “Personalidad religiosa y teoría general del Derecho...”, cit., p. 207 s.

³⁰ M. RODRÍGUEZ BLANCO, en las Jornadas sobre la posible reforma de la LOLR. Documento para el debate: Qué cambiar de la LOLR (Madrid, 27 de noviembre de 2008).

³¹ J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas...*, cit.

³² M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, “Las leyes de libertad religiosa española y portuguesa y su influencia en las leyes y en algunos proyectos de ley de libertad religiosa iberoamericanos”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 32 (2013), señala: “Estamos convencidos que la reforma pretendía mejorar el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa pero lo cierto es que no hay nuevos hechos jurídicos que afecten a la libertad de los españoles ni tampoco un especial reclamo de su modificación por parte de los representantes de las confesiones religiosas”.

³³ El *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, X Legislatura, de 29 de mayo de 2013, núm. 195, publica la Proposición de Ley de Libertad Ideológica, Religiosa y de Culto presentada por el Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya.

sentido de la modificación de la LOLR, por lo general siempre con referencias a la regulación atinente al RER³⁴.

No obstante ser reclamado por un importante sector doctrinal, cabe suscitarse si las manifestaciones ideológicas y religiosas exigen, imperiosamente, una regulación jurídica unitaria de las mismas. Posiblemente que cabría dar una respuesta en términos empíricos: la misma experiencia desde el año 1980 en que se promulga la LOLR demuestra que no es necesaria esa regulación unitaria. Lo que sí resulta imprescindible es un tratamiento jurídico unitario en cuanto a reconocimiento y garantía del derecho y consecuencias jurídicas derivadas del mismo, según intelección de la STC 141/2000, de 29 de mayo; pero el mismo Tribunal Constitucional en la resolución de controversias relativas a “ideología” y “religión”, y aplicando el art. 16 de la CE, no ha señalado, en ningún caso, que este precepto imponga una regulación conjunta, unitaria. Desde luego que en lo que viene constituyendo ya una abundante jurisprudencia sobre la materia, el alto Tribunal no ha declarado la *inconstitucionalidad* de la LOLR por esta causa ni de su normativa de desarrollo (tampoco hay respecto de ésta declaraciones judiciales de *ilegalidad*). Será en su caso, pues, una opción del legislador. Pero una opción, por lógica, no implica una necesidad, perentoria, de que haya de regularse por exigencia de la Carta Magna, conjunta y unitariamente tales libertades del espíritu, ya sea por medio de una Ley de libertad de conciencia o de creencias³⁵.

1.3. LA EROSIÓN EN EL RER CAUSADA POR LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

Ha sido la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, la que, aunque con sus términos no muy claros acerca de la actividad de calificación llevada a cabo en el RER, ha supuesto un antes y un después en la *praxis registral*, especialmente por la interpretación que de la misma ha efectuado el

³⁴ Vid., entre otros, los trabajos de J. MARTÍNEZ-TORRÓN “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, veintiocho años después” y J. ROSSELL, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma: ¿hacia el modelo de Ley de Libertad Religiosa portugués? (ambos publicados en VV.AA., R. Navarro-Valls *et al.*, coords., *La Libertad Religiosa...* cit., pp. 39-68 y 109-147, respectivamente); J.M. CONTRERAS MAZARIO, “La ley orgánica de libertad religiosa y su reforma” y D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, “Revisión de la ley Orgánica de Libertad Religiosa” (ambos publicados en *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, 9 (2009), pp. 117-156 y pp. 191-250, respectivamente); S. CAÑAMARES ARRIBAS, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma”, en *Ius Canonicum*, 50 (2010), pp. 477-515; J. MANTECÓN SANCHO, “En torno a la anunciada reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXVI (2010), pp. 333- 348 y S. MESEGUER VELASCO, “Claves para una discutida reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, en *Anuario Jurídico Villanueva*, 4 (2010), pp. 211-224.

³⁵ O de “libertad de cosmovisión”, como concluye J.A. SOUTO PAZ, en su trabajo “La libertad religiosa y las libertades espirituales”, en *Anuario de Derechos Humanos*, 12 (2011), p. 414.

Tribunal Supremo, que, con su Sentencia de 21 de mayo de 2004, marca un punto de inflexión por el que se ha venido considerando que la Administración carece de una función de calificación en el cometido tabular que tiene asignado³⁶.

La referida Sentencia del Tribunal Constitucional señaló que la función registral “no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 de la LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas (art. 3.1 de la LOLR), como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 de la CE” (FJ 8º).

Desde la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo este fundamento jurídico de la STC 46/2001 ha sido interpretado en el sentido de que no cabe una actividad de calificación por parte del encargado del RER³⁷, compitiéndole al mismo una mera función de “constatación”. Esta intelección de la normativa en vigor al tiempo que se contrae ha tenido una gran repercusión posterior en los enjuiciamientos llevados a cabo por la Audiencia Nacional³⁸ y también en la doctrina científica³⁹.

³⁶ Hemos puesto de relieve este cambio en la actitud de la Administración en su actividad al frente del RER en “La degradación jurídica del Registro de Entidades Religiosas”, en VV.AA. (R. Navarro-Valls *et al.*, coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 648 ss.

³⁷ Fundamentalmente la Sentencia de 21 de mayo de 2004 (Roj: STS 3506/2004), la de 28 de septiembre de 2010 (Roj: 4946/2010), que además analiza la cuestión desde el art. 22.1 de la CE, y la de 7 de febrero de 2011 (Roj: STS 958/2011), que liga la personalidad jurídica a la inscripción en el RER.

³⁸ Cfr. las Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de septiembre de 2004 (JUR 2006/281215), dos de 21 de abril de 2005 (JUR 2006/265894 y JUR 2006/265896), 2 de noviembre de 2005 (Roj: SAN 5036/2005), 4 de octubre de 2007 (JUR 2007/316006), 4 de julio de 2007 (Roj: SAN 4065/2007) y 11 de octubre de 2007 (RJCA 2008/125).

³⁹ Así J.R. POLO SABAU, *La naturaleza jurídica de las confesiones...*, cit. 193., señala que “el Juez de la Constitución se muestra extraordinariamente claro e incluso categórico a la hora de negar cualquier alcance calificador al acto administrativo”, aunque luego critique, en este y otros trabajos posteriores, alguno de los cuales hemos citado ya, a la propia STC 46/2001 por su falta de claridad, olvido de la propia jurisprudencia constitucional y contradicciones internas. Vid. también: A. FERNÁNDEZ-CORONADO, “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 Scientology)”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 7 (2007), pp. 389-402; Á. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ y D. TIRAPU MARTÍNEZ, “La cienciología en España: el camino hasta la personalidad jurídica”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16 (2008) y A. MOTILLA, “Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología...”, cit.

Por nuestra parte, hemos entendido que el Tribunal Constitucional no se refiere a una función de calificación “regstral”, o propiamente dicha, que es perfectamente factible en virtud de la normativa reguladora en la materia. Lo que el alto Tribunal ha proscrito es un control de “religiosidad” en el sentido de que no se puede entrar a valorar, gubernativamente, la “legitimidad” o “ilegitimidad” de esa religiosidad; pero ello es distinto, insistimos, de la posibilidad de un control de “legalidad”, que es lo que constituye la verdadera función de calificación “regstral” o propiamente dicha⁴⁰.

En resumidas cuentas, la interpretación jurisprudencial sí que parece haber dado lugar a una degradación, que no hemos dudado en calificar de inmerecida⁴¹, en la propia manera de articular la llevanza del RER, habiéndose llegado a proponer, al tiempo que reclamando una nueva regulación en la materia, un control sobre la entidad que lo sería, fundamentalmente, *a posteriori* de su inscripción⁴². Y ha ido calando de tal forma que, en el proyectado nuevo Reglamento sometido a dictamen del Consejo de Estado, parece que se hacía constar en su Preámbulo la necesidad de la Reforma del Reglamento a fin de adecuar las disposiciones reglamentarias a la mencionada STC 46/2001, si hemos de atenernos a la respuesta de dicho Consejo: “el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo interpuesto contra la resolución denegatoria de una inscripción en el RER por entender que este se había excedido de las funciones de constatación o comprobación constitucionalmente legítimas, que eran, además, las que tenía reglamentariamente atribuidas; es decir, *fue el contenido del acto, y no el de la norma aplicada, lo que se consideró contrario a la Constitución*. Por tanto, difícilmente puede afirmarse que la adecuación del ordenamiento vigente a la doctrina de la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional, es la ratio principal de la elaboración de la norma proyectada, dado que, como ha quedado expuesto, el vigente RD 142/1981, de 9 de enero, se ajusta al orden constitucional”⁴³.

⁴⁰ M. ALENDA SALINAS, *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 174-188. Esta interpretación parece que ha tenido cierta repercusión en la doctrina: Cfr., E. HERRERA CEBALLOS, *El registro de entidades religiosas. Estudio global y sistemático*, Eunsa, Navarra, 2012, p. 104 s. y 114-116. R. PALOMINO LOZANO, aunque parece mantener otra posición, sin embargo para la interpretación de esta STC remite a nuestra posición en su *Manual breve de Derecho Eclesiástico del Estado*, 3ª ed., Universidad Complutense, Madrid, 2015, p. 71, nota 19.

⁴¹ M. ALENDA SALINAS, “La inmerecida degradación de un Registro jurídico: Consecuencias de la doctrina jurisprudencial en la actividad del Registro de Entidades Religiosas”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009).

⁴² R. GARCÍA GARCÍA, “La necesaria reforma del Registro de entidades religiosas”, en VV.AA., *Entidades eclesásticas y Derecho de los Estados*, Comares, Granada, 2006, pp. 443 ss.

⁴³ Dictamen de 18 de junio de 2015 (Base de Datos del BOE, ref^o 520/2015). La cursiva es nuestra.

Otro sector doctrinal, sin embargo, se había venido mostrando partidario del perfecto ajuste del RER a la legalidad, en una postura que sería adelantada a la que, acabamos de transcribir, ha manifestado el Consejo de Estado. En este sentido y después de tanto tiempo de vigencia de las normas, aparecen dos monografías que, por primera vez⁴⁴, llevan por título el del *Registro de Entidades Religiosas*, y que desde luego consideran la perfecta vigencia y razón de ser de tal Instituto Tabular. Nos estamos refiriendo a la ya citada monografía de E. Herrera Ceballos, publicada en el año 2012 y, un poco antes, en el año 2009, a la que nos tiene por autor.

Y ello, fuera o no en el entendimiento de que se trataba de un verdadero Registro con carácter jurídico; y, sin perjuicio tampoco, de que se expresaran necesidades de reforma, en crítica constructiva, respecto a la legislación vigente en la materia. Así, con un conocimiento muy próximo de las cosas⁴⁵, Murillo Muñoz ha llegado a señalar: “Existen otras cuestiones que se plantean en la gestión diaria del RER algunas de las cuales hay que dar respuesta porque inician un expediente que hay que resolver, otras son preguntas para pensar: ¿Cuántas personas son necesarias para constituir una entidad religiosa, sujeto colectivo de la libertad religiosa? ¿Cómo distinguir una fundación religiosa de una fundación constituida por una entidad religiosa? ¿Cuántas entidades pueden tener el mismo domicilio social? ¿O el mismo representante legal? ¿Cómo se acredita la vinculación de una entidad a una Federación? ¿Hay que anotar la múltiple vinculación o solo aquella que determina el cambio a la Sección Especial del RER? Algunas de estas cuestiones habrán de ser objeto de una respuesta en el reforma del Reglamento del RER...”⁴⁶.

En definitiva, aunque ni el Legislador ni los Tribunales han manifestado nada en contra de la regulación normativa, la interpretación última de la materia,

⁴⁴ Ciertamente había otras monografías anteriores en que el estudio contenía referencias al régimen jurídico atinente al RER, pero que se enmarcaban en el tema más genérico de las confesiones religiosas; así como muy buenos trabajos monográficos más específicos sobre este Registro, pero en forma de artículos. Da buena cuenta de ellos el Boletín de M. RODRÍGUEZ BLANCO, “El Registro de Entidades Religiosas en la doctrina española”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXIV (2008), pp. 839-864. El presente estudio no es una continuación ni actualización del mismo, como se habrá podido comprobar dada la metodología que seguimos, pero tiene en cuenta especialmente los trabajos que sobre el particular han visto la luz después de la aparición del citado Boletín, o que, por la proximidad con el mismo en su fecha de publicación, no pudieron ser tomados en consideración. Los anteriores fueron objeto de nuestro análisis en la monografía sobre el Instituto Tabular en estudio.

⁴⁵ Tanto, que a ella es debida la Guía relativa al Registro de Entidades Religiosas, del Observatorio del pluralismo religioso en España, Madrid, 2013. Accesible en <http://www.observatorioreligion.es/upload/97/07/Guia_Registro_Entidades_Religiosas.pdf>.

⁴⁶ M. MURILLO MUÑOZ, “Gestión pública del hecho religioso: ¿para qué?”, en VV.AA. (A. Fernández-Coronado *et al.*, coords.), *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2014, p. 468.

en la forma en que ha venido constituyendo la praxis administrativa en la llanza del RER, por parte de los Tribunales, con origen en la STC 46/2001, y su acogida por parte de un buen sector de la doctrina científica, ha ido, sin embargo, lastrando la actuación registral, que no ha encontrado un apoyo legal más explícito a la estructura jurídica conformada en la práctica respecto de este Instituto Tabular⁴⁷. De manera que como no es por lo que establece la Normativa, sino por lo que no dice y acaso debiera decir al menos en forma más clara y expresa, en el sentir en que venía interpretándose por el Ministerio de Justicia, otro sector doctrinal manifestó la necesidad de reforzar las Bases en que tradicionalmente ha venido fundamentando su actuación⁴⁸. Este cúmulo de circunstancias ha desembocado en el nuevo Reglamento existente en la materia.

2. LA NUEVA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS: ¿UNA SUPERVIVENCIA DE MÍNIMOS?

Después de varias iniciativas de la propia Administración, tanto fomentando foros de debate a todo este respecto⁴⁹, como incluso elaborando propuestas para reglamentar de nuevo la materia⁵⁰, el BOE del 1º de agosto de 2015

⁴⁷ J. ROSSELL, “La ley orgánica de libertad religiosa...”, cit., p. 131, por ejemplo, después de señalar que “esta nueva línea de interpretación de las condiciones que marca la ley para la inscripción en el RER se ajusta mejor a un régimen de libertades públicas como el español”, añade “aunque sería preferible una nueva regulación legal sobre la inscripción que defina las potestades administrativas, integre los muchos conceptos jurídicos indeterminados utilizados en la normativa sobre inscripción y clarifique las condiciones legales exigidas para el acceso de los grupos al Registro”.

⁴⁸ Cfr. M. ALENDA SALINAS, “La inmerecida degradación de un Registro jurídico...”, cit. E. HERRERA CEBALLOS, *El registro de entidades religiosas...* cit., pp. 324-329.

⁴⁹ En el último de ellos, celebrado en Madrid, el coordinador de las Jornadas, resumiendo las mismas, señalaba: “Como viene siendo habitual en estos foros, [el] Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia ha sido objeto de un profuso debate doctrinal. Varias son las cuestiones que plantearon los ponentes. Desde los que esgrimieron razones para justificar la supresión del Registro hasta los ya conocidos debates sobre si la inscripción de una entidad en el Registro tiene carácter constitutivo o declarativo de su personalidad jurídica (inscripción constitutiva o declarativa), pasando por cuestiones puntuales como la oportunidad de diferenciar, a la hora de la inscripción, entre entidades mayores y menores”: J. FERREIRO, “Conclusiones”, en VV.AA. (J. Ferreiro, coord.), *Jornadas Jurídicas sobre libertad religiosa en España*, cit., p. 840. Anteriormente, con motivo de otras Jornadas auspiciadas también desde la Dirección General de Asuntos Religiosos, J. MANTECÓN SANCHO, “Confesiones religiosas y Registro”, en *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, pp. 114 ss., presentó una propuesta de Proyecto tanto de nueva Ley Orgánica como de nuevo Reglamento del RER.

⁵⁰ Estudiadas por varios autores con sentido crítico a los efectos de orientar tal reforma, y entre ellos: A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009); E. HERRERA CEBALLOS, *El registro de entidades religiosas*, cit., pp. 299-322 y, del mismo autor, “Dos proyectos de reforma del Registro de Entidades Religiosas. Aproximación crítica”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXIX (2013), pp. 413-442; I. ALDANONDO SALAVERRÍA, “Nuevos movimientos religiosos y Registro de Entidades Religiosas”, cit., pp. 392-396.

publica el RD 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el RER. La nueva Disposición Reglamentaria se divide en 4 Títulos, comprendiendo un total de 34 artículos, 5 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 5 finales.

Con la nueva regulación reglamentaria se ha llevado a cabo por parte del Ministerio de Justicia un ejercicio de pragmatismo, en un doble sentido: Por un lado, se aprovecha toda la experiencia registral acumulada durante tantos años para acomodar la normativa, tan parca de que se disponía, a esa realidad de llevanza del Registro; aclarando mucho más las materias y contenidos que pueden acceder a la constancia tabular y los procedimientos registrales, con los documentos, datos y circunstancias requeridos para esos menesteres. Todo ello, apostando en pro de la facilitación del acceso al Registro. Y, por otro lado, todo ello también en pro de la facilitación del ejercicio del derecho de libertad religiosa, cuando en virtud del mismo una manifestación de carácter colectivo quiere obtener personalidad jurídica, como entidad autónoma, propia y distinta de la personalidad jurídica de las personas físicas que la componen, a los efectos del Ordenamiento estatal. En el Preámbulo del Reglamento así se pone de manifiesto, ligando la justificación de la reforma reglamentaria con la concepción internacional del derecho de libertad religiosa, aludiendo, en este sentido, tanto al Tribunal Europeo de derechos humanos como a la OSCE/ODHIR y las Orientaciones de la Unión Europea sobre el fomento y protección de la libertad de religión y creencias.

Esta ha de considerarse la finalidad perseguida por el breve art. 5 de la LOLR: acceso al *status* de persona jurídica (jurídico-estatal) por colectivos de personas físicas que así lo decidieran, libre y voluntariamente –y, por tanto, sin injerencias externas de ningún tipo, incluidas estatales– como no puede ser de otra forma, en el ejercicio de su libertad religiosa. Cuando la LOLR asume este tipo de regulación lo hace respetando derechos adquiridos en virtud de la legislación preexistente, y entre la misma, la CE de 1978, los Acuerdos con la Santa Sede y la Ley de libertad religiosa de 1967, a la que deroga. De ahí que en la Disposición transitoria 1ª de la LOLR se estableciese: “El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley. Transcurridos tres años sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere”.

Sin embargo, este nuevo Reglamento, no por menos deseado por algunos, tal vez no haya cubierto las expectativas y esperanzas depositadas en el mismo; puede que por las propias limitaciones atinentes a la potestad reglamentaria, muy alejada, al menos tratándose de determinadas materias, del otrora aprecio por la misma, si hubiera de atenderse a la clásica atribuida al Conde de Roma-

nonnes, ‘hagan Vds. la Ley, que yo haré el Reglamento’. Nos detendremos, un poco, en el contenido de la vigente regulación reglamentaria a fin de contrastar, en este sentido, el alcance de la misma⁵¹.

2.1. CUESTIONES GENERALES

El Título I del Reglamento, comprensivo de los 3 primeros artículos, se ocupa de las “Entidades y actos inscribibles”.

El art. 1 trata del “Objeto” del Real Decreto, señalando al efecto: “El presente RD tiene por objeto regular el RER, creado de conformidad con lo establecido en el art. 5 de la L.O. 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, las entidades y actos susceptibles de inscripción, los procedimientos de inscripción y los efectos jurídicos derivados de la misma”. Se aprecia una cierta falta de colocación sistemática de la norma, pues debería de haber sido más general y previa a la rúbrica bajo la que se sitúa. El “objeto” no es el de las “Entidades y actos inscribibles”, sino mucho más amplio, ya que se ocupa del “objeto” pero de la propia Norma Reglamentaria, según señala el mismo precepto. También adolece de cierta falta de concreción, pues cuando afirma que “tiene por objeto regular... las entidades susceptibles de inscripción”, debería de haber dicho “regular... *la determinación* de las entidades susceptibles de inscripción”, por cuanto que es obvio que el Reglamento no se ocupa de “regular” en sí, al menos en su totalidad, las entidades susceptibles de inscripción, limitándose a establecer un mínimo de requisitos que, con arreglo al art. 5.1 de la LOLR, deben de colmarse de cara a la registración; pero que, en ningún caso, pueden contradecir la Ley; y, en este sentido, deben de ser congruentes con la posibilidad de “autorregulación” que el art. 6.1 de la LOLR otorga a las entidades religiosas.

El art. 2 del Reglamento, de una importancia considerable, se refiere a las “Entidades inscribibles”, introduciendo numerosos cambios respecto de la regulación anterior, suscitando unas cuantas dudas al respecto.

Lo primero que hace el precepto es cambiar los términos “se inscribirán”, usados por el anterior Reglamento, por el de “podrán inscribirse”. La dicción actual es más conforme que la originaria respecto a la verdadera caracterización jurídica del RER, tanto antes como ahora, ya que la inscripción en el mismo es y ha sido siempre *voluntaria*, pese a que el pretérito “se inscribirán” pudiera dar lugar a entender, por su forma verbal imperativa, que se trataba de una inscripción de carácter obligatorio. La doctrina científica se ha pronunciado inalterablemente por el carácter voluntario de la inscripción, sin perjuicio de que

⁵¹ Nuestro agradecimiento a R. GARCÍA GARCÍA, por la documentación y ayuda prestada en la realización del presente estudio, y su siempre grata atención durante su cometido al frente de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones.

la misma se constituyese en una especie de *conditio iuris* a los efectos de poder obtener las consecuencias legales anudadas a la práctica del asiento registral⁵².

En cuanto a las entidades inscribibles, en sí, la nueva regulación, siguiendo en parte a la anterior, y con arreglo a una *inveterata praxis* viene a distinguir, sin valerse de esta terminología, entre Entidades *mayores* (Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas; y Federaciones de las mismas) y *menores* (las restantes), tal y como se descubre de su separación sistemática en el propio art. 2, así como después al fijar los requisitos para la registración de cada una de ellas en los arts. 6 al 9. Preceptos, todos ellos, a los que luego atenderemos con mayor detenimiento.

El art. 3 del nuevo Reglamento incorpora, bajo la rúbrica de “actos con acceso al Registro” una variada gama de situaciones y relaciones jurídicas que pueden causar asiento tabular en el RER, y no necesariamente el relativo a la inscripción, si bien esto último sólo se descubre al final del precepto, en virtud de lo dispuesto en su letra *h*), sin que pueda saberse en el resto de este artículo cuál es la naturaleza que corresponde a cada uno de los “actos registrables”. Dice, así, el precepto: Tendrán acceso al Registro, de acuerdo con el procedimiento que se establece en este RD, los siguientes actos:

- a) La fundación o establecimiento en España de la entidad religiosa.
- b) Las modificaciones estatutarias.
- c) La identidad de los titulares del órgano de representación de la entidad.
- d) La incorporación y separación de las entidades a una federación.
- e) La disolución de la entidad.
- f) Los lugares de culto.
- g) Los ministros de culto.
- h) Cualesquiera otros actos que sean susceptibles de inscripción o anotación conforme los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas”.

El propósito del precepto es loable, desde el momento en que aclara, especifica mucho más que el Reglamento de 1981, los materias y situaciones que son susceptibles de incorporarse al Registro, si bien el último apartado transcrito, contenido en la letra *h*), da una idea de que no se establece una exhaustividad en la materia, o, al menos, que se trata de una cláusula abierta a posibles novedades. Pero aparte de que pueden no estar todos los que son, o que contiene esa cláusula de posibles futuribles, también podría decirse aquello de que “no son todos los que están”, pues difícilmente pueden considerarse “actos”, por mucho que se les quiera calificar así respecto de la posibilidad de la registración, a los “lugares de culto” ni a los “ministros de culto” (letras *f*) y *g*) del art. 3 en examen)⁵³; que, por cierto, pese a que la dicción literal del precepto pudiera pa-

⁵² Cfr. J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas...*, cit. p. 243.

⁵³ Cfr. E. HERRERA CEBALLOS, “Hacia la construcción de un Registro fiel reflejo de la realidad. La

recer dar a entender la posibilidad de acceso al RER de cualesquiera lugares y/o ministros de culto, otros preceptos –conforme al encabezado del propio art. 3 “de acuerdo con el procedimiento que se establece en este RD”– especifican, clarificando la “materia tabular”, que sólo alcanza a los pertenecientes a entidades religiosas que ya estén inscritas en el propio RER.

Estas dificultades en la plasmación de la Norma Reglamentaria tal vez podrían haberse evitado haciendo constar los requisitos, circunstancias o datos que, imperativamente, debían figurar en la inscripción y las que, con carácter meramente potestativo y hasta, en su caso, circunstancial, podían acceder al mismo⁵⁴.

2.2. LAS BASES SUSTENTADORAS DEL COMETIDO DE LA ADMINISTRACIÓN AL FRENTE DEL RER

Después de hacer referencia a estas cuestiones generales, la reforma reglamentaria que analizamos seguro que será un nuevo acicate en las diferentes polémicas que se suscitan sobre esta amplia temática, por lo que conviene preguntarse si con la nueva y ya vigente regulación del RER se produce un refuerzo en las bases en que se ha venido sustentando la praxis administrativa en su llevanza.

1. La primera de ellas, como hemos dicho, es la relativa a que la inscripción de la entidad religiosa en el Registro es la que otorga, en nuestro Ordenamiento, la personalidad jurídica; esto es, la inscripción tiene carácter de constitutiva, por lo que es la práctica del asiento tabular –el propio asiento como requisito *sine qua non*– la que causa esa personalidad jurídica en el ámbito ordinamental estatal, con independencia de la impronta que la entidad pueda tener extramuros de nuestro Derecho positivo.

La Administración, que lo ha venido así afirmando, constantemente, a través de sus Resoluciones, no ha querido plasmar esta aseveración, de forma contundente, en el nuevo Reglamento, limitándose a señalar, siguiendo la dicción del art. 5.1 de la LOLR, que “[l]as entidades inscribibles al amparo del art. 2, gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el RER” (art. 4.1 del RD). La empleada constituye una fórmula en virtud de la cual el precepto reglamentario sorteja toda clase de vicisitudes en este sentido, ya que no se pronuncia acerca de la naturaleza jurídica del asiento tabular; de esta manera se puede evitar la discusión jurídica que se ha sostenido al respecto, pero lo cierto es que en la praxis administrativa se ha venido afirmando el carácter constitutivo de la inscripción.

reforma del registro de entidades religiosas”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 39 (2015).

⁵⁴ Más o menos del siguiente tipo: En la Ficha registral abierta a cada entidad se hará constar: ... Podrá también hacerse constar, en su caso:...

Esta impronta constitutiva de la inscripción ha llegado a ser corroborada, como hemos visto, por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de junio de 1996, aunque luego el Tribunal Constitucional dejara la misma sin efecto (si bien no por esta causa), pero hay que recordar que esta es una materia propia de la legalidad ordinaria, sin que el Tribunal Constitucional haya de definirla en el cumplimiento de su función⁵⁵; dado, además, que en el ejercicio de la misma ha reconocido, como hemos visto, que, en efecto, compete al legislador determinar el alcance y naturaleza de esta inscripción registral (STC 48/2003) superando las voces en la doctrina científica que negaban la posibilidad de una inscripción con eficacia constitutiva de la personalidad jurídico-estatal de una entidad religiosa por prohibirlo el art. 22.3 de la Carta Magna, según la interpretación de ese sector doctrinal.

Todavía después de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia, se sigue sosteniendo por una parte de la doctrina la naturaleza meramente declarativa de la inscripción. En este sentido Pelayo Olmedo, después de afirmar que “[e]l carácter constitutivo del RER en un sistema de laicidad es contradictorio, incluso para el propio legislador”, entiende que “[s]egún 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” 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 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 asociación. Si a todo lo dicho hasta ahora, le añadimos el hecho de que la propia Constitución

⁵⁵ Con todo, J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas...*, cit., p.300, entiende que la STC 46/2001 llega a afirmar ese carácter respecto a la inscripción.

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 derechos⁵⁶. Más recientemente ha vuelto a insistir sobre este carácter declarativo de la inscripción, sin ligazón, además, al derecho de asociación, al entender que el “reconocimiento de personalidad se realiza por disposición normativa”, para lo que deberán aportar al Registro “la documentación necesaria como señala el Reglamento de desarrollo”; por lo que “la personalidad existe desde la constitución, el registro no la concede pero la dota de plenos efectos jurídicos y conformidad a Derecho⁵⁷”.

No podemos compartir esta opinión, pues una cosa es que el derecho de libertad religiosa pueda ser disfrutado tanto desde el ámbito individual como el del grupal, por proclamarse así por la Carta Magna; y otra, que ese grupo de individuos constituya *per se* una persona jurídica, y más si no hay voluntad en ese sentido por parte de los mismos, que bien pueden querer quedar disfrutando de esa libertad como conjunto de individuos sin constituirse en persona jurídica alguna⁵⁸. Un ejemplo en este sentido lo proporcionan los arts. 522 y 523 del Código Penal, cuando en un caso señala como sujetos pasivos del delito a miembros (personas físicas) de una confesión religiosa y, en el otro, a la propia Confesión, persona jurídica, siempre que esté inscrita en el RER; prueba, también, de un nuevo contenido de derechos a favor de la ya existente (a partir de la inscripción) entidad⁵⁹.

Aunque falte una mayor determinación en el nuevo precepto reglamentario, lo cierto es que se sigue la dicción legal, que ha sido interpretada por la mayoría doctrinal en el sentido de que la inscripción es constitutiva de la personalidad jurídico-civil de la entidad religiosa⁶⁰.

⁵⁶ J.D. PELAYO OLMEDO, “La personalidad jurídica de las confesiones religiosas y la actividad registral”, en VV.AA. (I. Martín Sánchez y M. González Sánchez, coords.), *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria española, Madrid, 2009, pp. 79 ss.

⁵⁷ J.D. PELAYO OLMEDO, “Reconocimiento jurídico de las entidades religiosas en España”, en VV.AA., *Gestión pública del hecho religioso*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 53 y 63.

⁵⁸ Cfr. J. ROSSELL, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa...”, cit., p. 128 s.

⁵⁹ Nos hemos detenido más en esta cuestión en M. ALENDA SALINAS, *La libertad de creencias y su tutela jurídica*, tirant lo blanch, Valencia, 2015, p. 106 s.

⁶⁰ Entre las últimas manifestaciones en este sentido: A. DE LA HERA, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco constitucional”, en *Cuadernos de pensamiento político*, oct.-dic. 2009, p. 209; M.E. OLMOS ORTEGA, “Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro de entidades religiosas”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009) y L. RUANO ESPINA, “La personalidad jurídica civil de las fundaciones canónicas en España”, en *Ius Canonicum*, vol. 55 (2015), p. 190. Contrariamente, J.A. SOUTO PAZ y C. SOUTO GALVÁN, *El Derecho de libertad de creencias*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 248: “La distinción entre el art. 22 de la CE, que declara que la inscripción registral sólo se produce a efectos de publicidad,

No puede ser óbice a esta afirmación, que constituya una realidad fáctica la existencia de Iglesias y Confesiones religiosas con anterioridad incluso a la del Estado; pues lo cierto es que la realidad jurídica puede no coincidir con esa constatación fáctica; siendo la experiencia de Derecho histórico⁶¹ y comparado⁶² irrefutable en este sentido: el ordenamiento estatal no tiene por qué reconocer existencia y personalidad jurídica a iglesias o entidades religiosas, por mucho que las mismas tengan un substrato material real, si no cumplen los requisitos que el propio Estado exija a estos efectos. No pueden, en consecuencia, seguir sosteniéndose aseveraciones de este tipo, como la que hiciera, hace ya unos años, García Manzano, al menos en la forma en que lo hizo, que, a nuestro juicio, lo fue sin una fundamentación mínima suficiente al respecto, al manifestarse en los siguientes términos: “No cabe hablar, en puridad, de que la inscripción en el RER tenga carácter constitutivo, a efectos de atribuir personalidad jurídica a la comunidad o grupo que pretende inscribirse. Se trata de un acto de reconocimiento estatal de un ente o entidad religiosa preexistente, al que se viene a dotar de un peculiar «status»”⁶³. El ponente de la STC 46/2001, parece así afirmar, en sede de doctrina científica, lo que el alto Tribunal no quiso formular de modo expreso, siendo que a la inscripción sí que se le atribuyó por el mismo un efecto de “identificación y admisión en el ordenamiento jurídico español de un grupo con finalidad religiosa”; fórmula que, si se pone *a contrario sensu*, ofrece un resultado absolutamente contrario a lo aseverado por el autor, esto es, si no se inscribe la pretendida entidad no estará admitida como persona jurídica en el ordenamiento español. Debe, pues, coincidirse en este campo con lo afirmado por el Consejo de Estado que, en su ya citado dic-

y el art. 5 de la LOLR, al que se atribuye trascendencia constitutiva es una afirmación carente de todo fundamento jurídico”. Por su parte, aunque no quede claro si se refiere a la inscripción o a la función administrativa “examinadora”, M.J. ROCA FERNÁNDEZ, “La ley de libertad religiosa de Perú y la ley orgánica de libertad religiosa de España”, en *El derecho fundamental de libertad religiosa*, Palestra edits., Lima, 2014, p. 114, señala: “Cabe el mantenimiento del RER como está actualmente, sin que ello perjudique los intereses de las entidades confesionales, precisamente porque ahora ya no se trata de un acto jurídico constitutivo sino meramente declarativo”. Para un mayor contraste de opiniones, vid. también J.A. PARODY NAVARRO, “Evolución del fenómeno asociativo en la Iglesia. La personalidad jurídica canónica y su eficacia estatal”, en *Laicidad y Libertades*, 8 (2008), pp. 253 ss. y J.M. CONTRERAS MAZARÍO, “Las confesiones religiosas y el registro de entidades religiosas”, en *Estudios jurídicos*, 2010.

⁶¹ En este aspecto merece destacarse la obra de A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *El control estatal de las entidades religiosas a través de los Registros. Estudio Histórico-Jurídico*, Universidad de Jaén, Jaén, 2003. En este marco histórico, aunque en un ámbito bastante concreto: A.R. FERNÁNDEZ PARADAS y M. FERNÁNDEZ PARADAS, “El Registro de Entidades Religiosas de 1887 y sus aplicaciones prácticas. La Hermandad de Nuestra Señora del Consuelo de Antequera y la búsqueda de su personalidad jurídica”, en *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 33 (2011), pp. 413-425.

⁶² Vid. M.C. CAPARRÓS SOLER, *Las confesiones religiosas...*, cit., pp. 129-150.

⁶³ P. GARCÍA MANZANO, “Libertad de creencias y dimensión pública de las convicciones religiosas”, en *Ius Canonicum*, 45 (2001), p. 192.

tamen, de 18 de junio de 2015, preceptivamente emitido con ocasión de la elaboración del Reglamento que examinamos, no ha dudado en señalar que “la inscripción en el RER tiene importantes efectos, de acuerdo con lo dispuesto en la LOLR: el primero y fundamental de ellos es la adquisición de personalidad jurídica de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas”.

En definitiva, el art. 4 de la Nueva Disposición Reglamentaria, bajo la rúbrica del “Derecho de inscripción”, está llamado a desempeñar una importantísima función en la materia. Por un lado, la dicción contenida en su núm. 1 liga indefectiblemente la actividad propia del RER, respecto de las entidades inscribibles en el mismo, al *derecho de libertad religiosa en su faceta colectiva*, y no al derecho de asociación; y, aunque sin declaración expresa acerca de la naturaleza de la inscripción, supedita a la misma el goce de la personalidad jurídica de la entidad.

2. En segundo lugar, la Administración ha venido entendiendo que debe de llevar a cabo una función de calificación sustantiva o de fondo, a efectos de determinar si la entidad religiosa puede o no franquear el quicio registral.

Constituyendo esta base de la praxis tabular el auténtico *quid iuris* de la completa temática en estudio, tal y como hemos adelantado y es de sobra conocido, no habría estado de más insistir sobre esta cuestión tan trascendente, al objeto de reforzar la potestad de la Administración en su cometido al frente del RER, según se ha venido propugnando desde diversos sectores⁶⁴.

El nuevo Reglamento, sin ser nada explícito acerca de la función que le compete a la Administración, amplía las posibilidades denegatorias de la misma comparativamente con cuanto venía normado en el Reglamento de 1981, al establecerse en el art. 4.2 del vigente RD que “[s]olo podrá denegarse la inscripción cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la L.O. 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa [cuyo art. 5.2, no olvidemos exige a la entidad la expresión de sus “fines religiosos”] o en el presente real decreto”. El art. 11 del RD insiste también en la posibilidad denegatoria de la inscripción.

De donde se deduce que, aunque el precepto en su redacción parece inclinarse por el carácter excepcional de la denegación de la inscripción en el RER, lo cierto es que claramente se dispone que la misma puede producirse; con lo que, aunque sea la excepción, al tratarse de la facilitación del desarrollo del ejercicio de un derecho fundamental como el de libertad religiosa, en la concreta delimitación que de su contenido, en algunos aspectos, ha querido darle el legislador, también se

⁶⁴ J. MARTÍNEZ GUJÓN, “Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro”, en VV.AA. (J. Ferreiro Galguera, coord.), *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa...*, cit., p. 410, pone de relieve cómo en un acta de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa se sostiene por la misma que “dicha Sentencia [46/01] ofrece la oportunidad de pensar en una posible modificación o incluso derogación de dicho Real Decreto, de forma que se regule el Registro de una manera más técnica y se reconozca expresamente el ejercicio de su función calificadora”. La cursiva es nuestra.

está afirmando que el cometido del RER no es el de un mero transcriptor, para dejar constancia en el mismo, de cualesquiera pretendidas entidades religiosas que quieran presentarse, como tales, a la inscripción registral.

Por el contrario, el artículo indica que esa inscripción *podrá denegarse* cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la LOLR o en la nueva Norma Reglamentaria. Esta última dicción del precepto, en relación con lo que dispone el mismo en su núm. 1 (“entidades inscribibles al amparo del art. 2”) constituye un pleno acierto a la hora de tratar de determinar el alcance del cometido del RER en cuanto a la inscripción, superando cuanto disponía el art. 4 del RD 142/1981 por su sola remisión, literal, al art. 3 y no también al art. 2 del propio RD de 1981. Y que desde postulados doctrinales y alguna Sentencia parecían “condenar” la función registral a una *mera actividad de toma de razón* cuando se cumplieran, al menos formalmente, los requisitos del citado art. 3 de la Norma ahora derogada. Aunque algunos ya sosteníamos que implícitamente la referencia primera era al art. 2 del RD 142/1981, que no podía soslayarse, ya que era un *prius*, en la aplicación del art. 3 del propio RD⁶⁵.

Aunque el actual Texto Reglamentario tampoco resulta muy explícito a la hora de poder determinar si, como ha mantenido indefectiblemente a través de su ininterrumpida praxis, a la Administración le corresponde una labor de genuina “calificación registral”, lo cierto es que la, en su caso, posible denegación de la inscripción se ha de fundamentar en el incumplimiento de los requisitos legal y reglamentariamente establecidos; y, ello, en definitiva supone la realización de una labor de control de legalidad por parte de la Administración encargada del RER; en otras palabras, lo que tradicionalmente se ha conocido como una auténtica función de calificación, sustantiva o de fondo, de tipo “registral”; no de otro tipo de calificaciones, si por ello, como algunos parecen entender, se trata de determinar la legitimidad religiosa, o no, de la pretendida entidad.

Si se trata de un Registro de “Entidades Religiosas” lo que no cabe, por pura definición y reducción al absurdo, es que se haya de admitir a la constancia tabular a cualquiera pretendida entidad religiosa, sin que la misma verdaderamente lo sea; y menos valiéndose de artificios y argucias legales que no están en el origen ni el espíritu de las normas reguladoras de la Institución Registral. Por muy divertido que pueda ser cuanto rodea y suponen “Iglesias” como la ‘Maradoniana’ o la ‘Pastafari’, por poner algún ejemplo, lo cierto y verdad es que la institución del RER merece un respeto⁶⁶. ¿O habría de inscribirse como entidad religiosa a

⁶⁵ L.M. CUBILLAS RECIO, “Modelo registral de las entidades...”, cit., p. 440 s., ha sostenido al respecto que “el control de tipicidad parece obligado, pues se trata de un Registro de Entidades Religiosas, y ésta es una realidad o presupuesto fáctico que debe verificarse”.

⁶⁶ Que ha llevado a denegar la inscripción de la Iglesia Pastafari, según resulta de la información que se obtiene a través de varios medios de comunicación, así como también, presumiblemente, de la entidad ‘Legionarios de Monesvol’, tras haber informado negativamente, de cara a su posible

una agrupación musical por el mero hecho de que se dediquen, exclusivamente, a la música sacra? El más mínimo sentido común no puede ser objeto de abandono en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

La nueva regulación reglamentaria, aunque pudiera haber sido más explícita en la materia a efectos de tratar de superar el lastre proyectado desde la STC 46/2001, debería de constituirse en apoyo normativo suficiente para que la Administración pueda fundamentar la denegación de la inscripción en el incumplimiento de los requisitos legalmente establecidos por referencia inequívoca a la contravención del art. 2 del nuevo Reglamento. En este sentido el art. 5.2 del propio Texto Reglamentario, exige que en la solicitud de inscripción se especifique qué tipo de entidad de las enumeradas en el art. 2 es la que se pretende inscribir⁶⁷. Y tal requisito con carácter previo y sin perjuicio de que, como indica el propio art. 5.2, se acompañe de los documentos específicos que se requieren según el tipo de entidad presentada a registración de que se trate. El tiempo dirá si la Administración participa de esta interpretación y, en consecuencia, hace uso de estos “poderes”. Y, entonces, qué determinan los Tribunales al respecto de todo esto. Dada la tendencia última de las cosas, a tenor de la interpretación jurisprudencial que parece haber impuesto la aceptación de la autocalificación que se otorgue la entidad, sin Ley propiamente dicha que otorgue ese “apoderamiento” calificador, más bien debe de estimarse que es complicado que se den las circunstancias, *de facto*, que propicien una situación de mayor esplendor en el RER, como otrora aconteció.

En cualquier caso, esta exigencia de actuación de la voluntad de la pretendida entidad es lo que marca la diferencia entre el grupo religioso que quiere quedar simplemente tal, en el ámbito de la mera comunidad (constituida por el conjunto de comuneros que la conformen) y, por tanto, sin personalidad jurídica; y el grupo religioso que quiere ostentar personalidad jurídica, como algo distinto y diferenciado de sus propios componentes, como algo diverso de una mera comunidad de bienes o de intereses, por mucho que el mismo grupo pueda

registración, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en su reunión de 20 de junio de 2013, según consta en la Memoria de actividades de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones en el periodo 2013-2014, accesible en la web del Ministerio de Justicia.

⁶⁷ El acabado de mencionar art. 5 del nuevo Reglamento reitera lo dispuesto en el anterior de 1981 por lo que respecta a la solicitud de inscripción y, por tanto, a la naturaleza de la misma, esto es su *carácter rogado*, de modo que la Administración no actúa en este ámbito de oficio. Lo que algunos autores parecen seguir confundiendo, o ligándolo inescindiblemente, con la impronta voluntaria de la inscripción. Debe, sin embargo, quedar claro que, con independencia de que la inscripción fuese voluntaria u obligatoria en cuanto a exigencia registral, o declarativa o constitutiva en cuanto a su impronta en relación con la adquisición de personalidad jurídica por parte de la propia entidad, lo cierto es que el inicio del procedimiento registral es siempre a instancia de la parte interesada, sin que de oficio por la propia Administración o a instancia de otra autoridad pública pudiera llevarse a cabo, a salvo, en su caso, la autoridad judicial a instancia de un tercero interesado; siendo ese el verdadero sentido de la rogación.

también ejercer su derecho a la libertad religiosa, sin necesidad de la adquisición de personalidad jurídica; que ni el Estado puede imponer ni declarar existente sin esa voluntad del grupo explícitamente manifestada, so pena de incurrir en abuso de Derecho, desconocimiento causante de vulneración de libertades y derechos fundamentales y confusión con funciones religiosas, proscritas por la aconfesionalidad constitucionalmente proclamada.

Da la impresión de que la Administración no haya podido ir más allá, especialmente si ha venido lastrada por un complejo proveniente de la STC 46/2001 y, sobre todo, si para tales propósitos seguramente que el Reglamento no es suficiente, al requerirse Ley en sentido formal, por cuanto pudiera implicar de limitación en la proyección de un derecho fundamental.

3.- La tercera gran base sobre la que se ha venido sustentando el actuar administrativo, y que tampoco ha estado exenta de polémica, ha versado acerca de la determinación de las entidades inscribibles en el RER, entendiéndose por el Ministerio de Justicia que el elenco establecido en el art. 2 del RD 142/1981 tenía carácter taxativo⁶⁸.

El propósito de la nueva normativa es loable, al efecto de superar numerosas dificultades que suscitaba la regulación anterior en la materia por lo que a la determinación de las entidades religiosas inscribibles se refería. En el art. 2 del nuevo Reglamento se establece que “[e]n el Registro de Entidades Religiosas podrán inscribirse:

1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como sus Federaciones.

2. Los siguientes tipos de entidades religiosas, siempre que hayan sido erigidas, creadas o instituidas por una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa o Federaciones de las mismas inscritas en el Registro: a) Sus circunscripciones territoriales. b) Sus congregaciones, secciones o comunidades locales. c) Las entidades de carácter institucional que formen parte de su estructura. d) Las asociaciones con fines religiosos que creen o erijan, así como sus federaciones. e) Los seminarios o centros de formación de sus ministros de culto. f) Los centros superiores de enseñanza que impartan con exclusividad enseñanzas teológicas o religiosas propias de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa inscrita. g) Las comunidades monásticas o religiosas y las órdenes o federaciones en que se integren. h) Los institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica, sus provincias y casas, así como sus federaciones. i) Cuales-

⁶⁸ Hasta el punto que hubo de promulgarse el RD 589/1984, de 8 de febrero, para que pudieran tener acceso al mismo las fundaciones católicas. El mismo se declara vigente, así como la Sección de Fundaciones del RER, prevista en el mismo, “en tanto no se regulen con carácter general las fundaciones de las entidades religiosas” (Disposición transitoria 2ª del vigente Reglamento del RER).

quiera otras entidades que sean susceptibles de inscripción de conformidad con los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas”.

Sin embargo, los problemas no pueden considerarse totalmente superados. En este sentido, continúa sin establecerse normativamente qué ha de entenderse por “Iglesia”, “Confesión” o “Comunidad religiosa”; que siguen, en consecuencia, siendo conceptos jurídicos indeterminados a los efectos del ordenamiento estatal. El art. 6 del propio Reglamento, relativo a la inscripción de estas ‘entidades mayores’, tampoco alcanza a concretar esta cuestión, pese a las dificultades que su determinación ha supuesto en la praxis administrativa.

Por otro lado, se establece la posibilidad de inscripción de ‘entidades menores’, con base en un elenco que ha crecido exponencialmente en relación con la normativa anterior, incurriendo también en la falta de definición legal de las concretas “entidades” a que se alude. De esta forma se superan dificultades de antaño, dadas algunas negativas al reflejo tabular de entidades que no aparecían en el elenco, que se decía taxativo, por lo que algunas categorías de entidades registrables fueron rechazadas, o únicamente admitidas tras la correspondiente resolución judicial ordenando la inscripción.

A nuestro juicio, la actual regulación reglamentaria demuestra que no se había establecido un *numerus clausus* al respecto, al menos no por parte del legislador formal (el constituyente, a través de la LOLR). Si así hubiera sido, no habría sido posible superar ese límite legal, de forma meramente reglamentaria, permaneciendo la Ley una y la misma, como ha sido. El nuevo Reglamento parece, incluso, dejar abierta la posibilidad de inscripción a “otras entidades”, si bien siempre que así se establezca en Acuerdo entre el Estado y las Confesiones (art. 2.2.i)⁶⁹.

Por razones de economía procedimental, entendemos que no debería de seguir adoptándose este criterio cerrado respecto de aquellas categorías jurídicas hoy admitidas en el elenco cuando anteriormente no figuraban en el mismo, y sin embargo pudieran haber solicitado la inscripción. No sería razonable rechazarla cuando la nueva reglamentación perfectamente las admite, por mucho que la Disposición transitoria 1ª (*Normativa aplicable en el período transitorio*) del RD establezca que “[l]as solicitudes de inscripción en el RER que estuvieren pendientes de resolución en el momento de la entrada en vigor de este RD se tramitarán y resolverán según lo dispuesto por el RD 142/1981 de 9 de enero, de Organización y Funcionamiento del RER”.

⁶⁹ Por nuestra parte, habíamos puesto en tela de juicio, en las pp. 192 ss. de la monografía, el carácter taxativo atribuido al elenco por parte de la Administración. E. HERRERA CEBALLOS, *El registro de entidades religiosas*, cit., p. 153, critica que hayamos empleado como términos distintos “tipicidad” y “taxatividad”, ya que, según él, son lo mismo; sin al parecer entender que el término “taxatividad” lo hemos utilizado en relación al *numerus clausus* atribuido al elenco de entidades que puede acceder al RER, y el de “tipicidad” para distinguir a este Registro del de Asociaciones u otros de personas.

Estas entidades menores sólo pueden acceder al RER si han sido constituidas en el seno de entidades mayores, con lo cual parece que se sigue negando la posibilidad de una asociación de carácter religioso con una impronta autónoma e independiente de su conformación confesional religiosa. La Disposición Reglamentaria se convierte en reiterativa en este aspecto cuando se refiere a las asociaciones.

2.3. LOS PROCEDIMIENTOS REGISTRALES

Con el nuevo Reglamento no sólo se ha pretendido facilitar el acceso al mismo RER por parte de entidades religiosas, al haberse ampliado significativamente el elenco de las posibles inscribendas, clarificando, además, el procedimiento registral y los requisitos exigidos para tal acceso según la clase de entidad que lo pretenda. Se ha perseguido, asimismo, una mayor adecuación de la realidad registral a la que pueda desenvolverse extramuros del mismo cuando se trata de entidades ya inscritas: sea dejando constancia tabular de vicisitudes que puedan afectar a la entidad (adscripción, o baja, a una Federación) o respecto de la actualización del propio Registro (modificación de datos de entidades obrantes al RER y existencia, a través de información acerca de su funcionamiento, de la propia entidad). Vamos a ver, un poco más detenidamente, cómo se han articulado estos extremos.

Tal y como se indica en el Preámbulo del Reglamento, el Título II del mismo se dedica a la regulación de los distintos procedimientos registrales, comprendiendo, nada menos, los arts. 4 al 24 de un total de 34 artículos de que se compone; dando idea de la importancia que se concede a la materia, con el objetivo, según el propio Preámbulo de suplir las lagunas de la normativa anterior; pretendiendo, además, “clarificar los requisitos que han de cumplimentar las entidades que acceden al Registro e incorporar la presentación de la documentación en soporte y por medios electrónicos”.

Dentro de este Título II la materia se divide en 7 Capítulos, con el siguiente contenido: Inscripción de la fundación o establecimiento en España de las entidades religiosas (Cap. I), Inscripción de la modificación de los estatutos (Cap. II), Anotación y cancelación de la adhesión de entidades religiosas a una Federación (Cap. III), Anotación de lugares de culto (Cap. IV), Anotación de la condición de ministro de culto (Cap. V), Cancelación de la inscripción de entidades religiosas (Cap. VI) y un último Capítulo, el VII, relativo a Disposiciones comunes a todos los capítulos anteriores.

Por tanto, las novedades por lo que a los procedimientos se refiere se sitúan, especialmente, en todo lo relativo a la anotación y cancelación de la adhesión de entidades religiosas a una Federación y la anotación de lugares de

culto y de ministros de culto⁷⁰; por cuanto que la fundación y cancelación, en su caso, de la entidad así como las modificaciones de los datos obrantes al Registro ya contaban con regulación en la normativa ahora derogada; si bien no debe dejar de reconocerse que, con la ya vigente, se ha dado una mayor amplitud y concreción a los requisitos y documentos necesarios para facilitar la labor registral en la totalidad de los aspectos procedimentales.

El capítulo I, relativo a la **inscripción de la fundación o establecimiento en España de las entidades religiosas**, tras los ya referidos art. 4 (sobre el “derecho de inscripción”) y art. 5 (relativo a la “solicitud de inscripción”), se ocupa, separada y sistemáticamente, de la inscripción de Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas (art. 6), inscripción de entidades creadas por una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa inscrita (art. 7), inscripción de Federaciones (art. 8) y de la inscripción de entidades de origen extranjero (art. 9); estableciendo, en cada caso, los documentos que se deben aportar para la respectiva inscripción, junto a la solicitud, y los contenidos que preceptiva o voluntariamente, según los casos, deberán ser colmados en dicha documentación a efectos de cumplir los requisitos exigidos para la registración. Termina el Capítulo con dos breves preceptos relativos a la “Instrucción de los expedientes de inscripción” (art. 10) y a la “Resolución” (art. 11).

La nueva normativa, en su conjunto, no varía en gran medida del procedimiento perfeccionado en la regulación ahora derogada por lo que se refiere al *iter* procedimental propiamente dicho⁷¹, constituido, básicamente, por el *inicio rogado* del procedimiento registral, mediante solicitud de la propia parte interesada, acompañada de la documentación exigida según los casos; una segunda fase, relativa a la *Instrucción* del procedimiento (la nueva y vigente normativa se limita a señalar la competencia en la materia de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones y que la misma, como también antes, “podrá recabar informe a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa así como cualquier otro que considere necesario acerca de la solicitud de inscripción”), para culminar con la *Resolución* del Ministro de Justicia⁷² que ha de recaer en el mismo,

⁷⁰ Y aun así, con ciertos caracteres de relatividad: Cfr. la Instrucción de 4 de junio de 2014, de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, por la que se establecen determinados procedimientos en el RER (BOE núm. 145, de 16 de junio de 2014). También, respecto de la posibilidad de anotación en el RER de lugares de culto y ministros de culto, es de tener en cuenta su previsión en los arts. 2.5 y 3.1 de la Ley 25/1992, que recoge el Acuerdo con la Federación de Comunidades Judías de España, y el art. 2.4 de la Ley 26/1992, respecto de la Comisión Islámica de España.

⁷¹ Objeto de tratamiento por diversos autores, y entre ellos: J. CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995; J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas...*, cit., pp. 208 ss.

⁷² Que, tradicionalmente, ha venido delegando su función. En la actualidad, el titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones tiene delegada la

en forma expresa, so pena de que actúe el silencio administrativo, que, como en la anterior normativa⁷³, se establece en seis meses y de carácter positivo.

En esta y otras cuestiones, por lo que a los procedimientos registrales se refiere, los silencios, lagunas o aspectos no específicamente regulados se colman acudiendo a la normativa supletoria, constituida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a tenor de lo establecido en la Disposición Final 2ª del RD. Esta constancia expresa de la normativa supletoria se supone que se ha hecho para una mayor claridad en la materia, pues el Consejo de Estado había dicho que, en términos jurídicos, era innecesario formularla con carácter explícito⁷⁴.

La mayor novedad a estos efectos (art. 5.1 del RD) es que la solicitud de inscripción puede presentarse por medios electrónicos “en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”, tal y como se había propugnado hace tiempo en sede doctrinal⁷⁵. El art. 21 del Nuevo Reglamento, insistiendo en esta posibilidad, más realista sin embargo, establece que lo será “sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional 3ª”, que señala un plazo de dos años para la adecuación del RER en este sentido.

Como quiera que pueda estar, o haber estado, disociado el momento fundacional o de establecimiento en España de la correspondiente entidad religiosa respecto al tiempo en que se pretenda su constancia registral, la normativa en análisis contempla esta posibilidad distinguiendo, al efecto, la exigibilidad de una doble titulación pública al respecto en que se acredita el extremo *fundacional* (art. 6.2 del RD), además de otra documentación en la que se contengan los *requisitos exigidos para permitir el acceso tabular* (art. 6.1 del RD). Ahora bien, esto no quita para que todos los requisitos puedan colmarse en una única documentación autorizada por fedatario público, en el supuesto de que el momento originario de la entidad en España sea coincidente con el de su plasmación escrituraria, tal y como se refleja en el art. 5.2 de la LOLR.

competencia sobre la resolución de expedientes de solicitud de inscripción, cancelación o anulación de las inscripciones en el RER, en virtud de la Orden JUS/696/2015, de 16 de abril, sobre delegación de competencias (BOE núm. 95, de 21 de abril de 2015).

⁷³ Constituida por el art. 5 del RD 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior, que queda derogado por la Disposición Derogatoria Única de la vigente Norma Reglamentaria.

⁷⁴ En su Dictamen, ya referido, de 18 de junio de 2015.

⁷⁵ M. ALENDA SALINAS, *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 68. Un adelanto en la materia se produjo ya con el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Notariado, de 23 de septiembre de 2014, relativo a la transmisión telemática de escrituras públicas al RER (accesible en la web del Ministerio de Justicia).

Al igual que la normativa anterior, el precepto sigue legitimando a estos efectos a la “propia entidad”, cuando es obvio que, desde el punto de vista estatal, no es que más que una “entidad en ciernes” (que realmente todavía no existe, al menos a los efectos estatales, si se participa de la consideración de constitutiva como impronta del asiento registral de inscripción) y, en este sentido, debe también entenderse la facultad atribuida a sus “representantes legales o personas debidamente autorizadas” (art. 6.1 del RD). En la solicitud debe de indicarse, expresamente, el tipo de entidad de entre las contempladas en el art. 2 del RD, cuyo acceso registral se solicita (art. 5.1 del RD).

La novedad de tipo material más significativa es la mayor concreción de los *requisitos exigidos para la inscripción*, a tenor del art. 6.1 del Texto Reglamentario, en relación con la parquedad con que constan en el art. 5.2 LOLR y en la anterior regulación de desarrollo; sin perjuicio del establecimiento de otras nuevas exigencias respecto a las pretéritas (como el relativo al “ámbito territorial de actuación” de la inscribenda y la “relación nominal de los representantes legales”, que antes se establecía con carácter meramente potestativo, mientras que ahora se requiere con carácter preceptivo⁷⁶). Conviene, por ello, detenerse un poco en los mismos.

Por lo que respecta a la denominación de la entidad, y a fin de evitar problemas ya suscitados en la praxis tabular⁷⁷, se concreta que la misma “no podrá incluir términos que induzcan a confusión sobre su naturaleza religiosa. No serán admisibles las denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes. Tampoco podrá coincidir o asemejarse, de manera que pueda crear confusión, con ninguna otra previamente inscrita en el RER. Los solicitantes aportarán su traducción al castellano o a alguna de las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas para el caso de que la denominación de la entidad no figure en castellano o en alguna de las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas. Dicha traducción no formará parte de la denominación de la entidad. En todo caso, las denominaciones deberán estar formadas con letras del alfabeto en castellano o en cualquiera de las lenguas cooficiales”.

No se arbitra, a diferencia de otros Registros, la posibilidad de plantear consulta, incluso con reserva temporal de la denominación, a efectos de evitar esas posibles coincidencias o confusiones con otras ya inscritas. Evidentemente, la forma de poder cerciorarse, aunque sin garantías de reserva de denominación, como hemos dicho, de que no exista ya una entidad inscrita con nombre idéntico o semejante, es solicitar certificación a este respecto al propio RER, en el sen-

⁷⁶ Tal y como ya se había venido propugnando desde la doctrina científica: Vid. M.E. OLMOS ORTEGA, “Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas...”, cit., p. 23.

⁷⁷ O la experiencia que se proporciona desde otros Registros, como por ej., el de Asociaciones; respecto del que ya se puso de manifiesto su más completa regulación jurídica, en este campo.

tido de que, en su caso, emita certificación negativa acerca de si hay una entidad religiosa ya inscrita con una denominación igual o semejante a la que se pretende. De no seguirse esta vía, habrá, *a posteriori*, que cambiar la denominación de la “inscribenda”, a requerimiento, en este sentido, de la Administración encargada del Registro, por cuanto ha de tenerse por un defecto subsanable. Solo en el caso de no atenderse el requerimiento, se podría considerar desistida a la misma del procedimiento de inscripción; o, si pese a todo se mantiene en la denominación, podrá denegarse la práctica del asiento registral.

Por lo que respecta al requisito relativo a los “*finés religiosos*” de la pretendida entidad religiosa, verdadero “campo de batalla” en la praxis registral⁷⁸, tal y como ya hemos referido, frente a la falta del mayor desarrollo reglamentario anterior en la materia –que lo único que hacía era señalar el “respeto a los límites establecidos en el art. 2, en realidad el 3, de la LOLR” (lo que recuerda y pone de manifiesto el Consejo de Estado en su citado Dictamen de 18 de junio de 2015)–, en la actualidad se establece en el art. 6.1 del RD: “Expresión de sus fines religiosos y de cuantos datos se consideren necesarios para acreditar su naturaleza religiosa. A estos efectos pueden considerarse como tales, sus bases doctrinales, la ausencia de ánimo de lucro y sus actividades religiosas específicas representadas por el ejercicio y fomento del culto, el mantenimiento de lugares y objetos de culto, la predicación, la intervención social, la difusión de información religiosa, la formación y enseñanza religiosa y moral, la asistencia religiosa, la formación y sustento de ministros de culto, y otros análogos”. Es de observar que al requisito de los “finés religiosos”, legalmente exigidos, por vía reglamentaria se añaden lo que vendrían a ser actividades de la entidad que pretende el acceso al RER⁷⁹.

Este requisito, si bien aparece en el art. 6.1 del RD, en principio relativo a la inscripción de Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, lo cierto es que también se exige para el resto de entidades religiosas que pretendan la constancia registral, según resulta de los arts. 7 al 9 del propio Texto Reglamentario.

Por otro lado, a tenor del núm. 2 del propio art. 6 del RD, en el acta de fundación o establecimiento en España “se podrá hacer constar la relación nominal de, al menos, veinte personas mayores de edad y con residencia legal en España que avalan la fundación o establecimiento de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa”.

Este art. 6 del RD parece una declaración de buenos propósitos por parte del titular de la potestad reglamentaria acerca del cumplimiento de los requisitos

⁷⁸ Con gran amplitud estudia esta cuestión E. HERRERA CEBALLOS, *El registro de entidades religiosas...* cit., pp. 163 ss.

⁷⁹ J. MANTECÓN SANCHO, “Confesiones religiosas y Registro”, cit., pp. 96 ss. había venido insistiendo desde hace ya mucho tiempo en este sentido.

exigidos para la registración. Sin duda que quiere facilitarse la misma, y desde el Ministerio de Justicia, al frente del RER, se proporcionan las bases mínimas y suficientes para poder lograr el acceso al Instituto Tabular. Otra cosa es que por parte de la inscribenda no se quiera llevar a cabo el cumplimiento de estos requisitos. Sin perjuicio de que algunos de ellos resulten excesivamente genéricos o faltos de definición⁸⁰.

Por otro lado, en cuanto al alcance de la referencia a un número mínimo de fieles, veinte, respaldando la fundación o establecimiento en España de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa, puede llamar la atención que se establezca con carácter potestativo y no preceptivo, tal y como eran las aspiraciones que se pretendían hacer plasmar en este nuevo Reglamento y venía siendo solicitado por buena parte de la doctrina. El cambio al respecto ha venido propiciado por el Consejo de Estado que, en su dictamen de 18 de junio de 2015, preceptivo a los efectos de aprobación de la nueva Norma Reglamentaria, consideró que esta exigencia “no está contemplada en la LOLR y a la que el proyecto de Real Decreto pretende supeditar la posibilidad de inscripción y, por ende, los importantes efectos sustantivos que de esta se derivan, no puede ampararse en la competencia del Gobierno para regular la «organización y funcionamiento» del Registro establecido en la disposición final de la LOLR. En cuanto se trata de un límite para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa en su vertiente institucional, el requisito del número de fieles entra dentro del núcleo orgánico de la materia regulada y no puede ser introducido por una norma reglamentaria”⁸¹. En los términos finales en que ha quedado redactado el precepto, habrá que estimar que se trata de un compromiso autoasumido desde la Administración en pro de constituir un elemento presuntivo favorable a la existencia de un sustrato real personal de la Confesión religiosa, de cara a su acceso al mundo tabular. Sin embargo, la virtualidad del precepto para constituirse en un elemento denegatorio de la inscripción por ausencia de un mínimo de fieles debe de tenerse por más discutible, si ha de atenderse a las observaciones del Consejo de Estado⁸².

El Capítulo II dentro de los procedimientos registrales se dedica, como hemos avanzado, a la inscripción de las **modificaciones estatutarias** [de las

⁸⁰ E. HERRERA CEBALLOS, “Hacia la construcción de un Registro...”, cit., p. 17: “resulta claramente ambigua la mención a la «intervención social» porque o bien circunscribe actividades típicamente religiosas, asociadas normalmente al desarrollo concreto de un credo específico como consecuencia de la aplicación de unas determinadas normas morales o, a contrario, desborda lo que razonablemente podrían considerarse actividades religiosas”.

⁸¹ En el propio Dictamen del Consejo de Estado se afirma: “Esta observación tiene carácter esencial a los efectos de utilizar la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado» prevista en el art. 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por RD 1674/1980, de 18 de julio”.

⁸² Como es conocido, algunos autores se pronuncian por la suficiencia de que sean tres miembros, tal y como exige la LODA respecto de las asociaciones.

entidades religiosas inscritas, se sobreentiende y no habría estado de más se especificara en la Disposición Reglamentaria].

La Normativa no termina siendo un dechado de perfección terminológico, pues aparte de lo ya señalado, la rúbrica del capítulo lleva a plantear la cuestión, por lo menos a la vista de lo hasta ahora regulado (primeros 11 artículos del Reglamento), de ¿si es que se inscriben los Estatutos?, no siendo esto lo que se establece en el art. 5.2 de la LOLR ni en el art. 6.1 del RD, tal y como hemos visto. Incluso el art. 12 del RD que es el que regula esta materia habla, literalmente, de “[l]a modificación de los datos de la entidad a que se refiere el art. 6.1”, que nos da a entender que no son más los que aquí se recogen: unos, no necesariamente estatutarios, sino relativos a los datos de identidad de la entidad; y, otros, más propiamente objeto de regulación en los Estatutos de la entidad (y que pueden ser muchos más amplios que los que se mencionan en tan citado art. 6.1 del RD).

Sólo la visión de conjunto del Reglamento permite concluir que, posiblemente, haya que entender que los requisitos exigidos en ese art. 6.1 del RD constituyen un mínimo, dado que el contenido de la ficha registral que ha de abrirse por cada entidad establece un mayor ámbito cuando señala que deberá de existir un “campo” para, entre otros extremos, el relativo a la “reproducción literal de las normas estatutarias” (art. 27.2 del RD), a menos que, por estas últimas, hayamos de entender únicamente los extremos expresamente referidos en el tan nombrado art. 6.1 del Reglamento.

La finalidad de la normativa es evidente, y fue puesto de manifiesto hace ya tiempo por la doctrina⁸³: Tratar de lograr la concordancia del Registro con la realidad extarregistral en todo lo atinente al funcionamiento de la entidad religiosa inscrita; de modo que la modificación de los datos de la entidad deberá ser comunicada al RER en el plazo de tres meses desde que se haya adoptado el acuerdo de modificación (art. 12.1 del RD). Y tanto se pretende que sea así que, en el número 3 del mismo precepto, se establece, como consecuencia jurídica, derivada del incumplimiento de tal obligación en el plazo reglamentario que “[n]o se tramitarán las solicitudes de modificaciones estatutarias que se presenten transcurrido el plazo de tres meses desde la adopción del acuerdo correspondiente sin perjuicio de que, reiterada la modificación por los órganos competentes de la entidad, se vuelva a presentar la solicitud en plazo”.

⁸³ “Uno de los asuntos sobre los que hubo más consenso, y que suscitó una reclamación casi unánime de reformas legislativas, fue la potencial brecha que se estaba abriendo entre la realidad registral y la realidad material, generada en parte por lagunas existentes en la normativa vigente. Por ejemplo, cuando entidades inscritas no informan sobre las modificaciones experimentadas en sus órganos representativos, en sus estatutos, en su domicilio o, lo que es más grave, sobre su propia desaparición”: Vid. J. FERREIRO GALGUERA, “Conclusiones”, cit., p. 841.

La fuerza de obligar de este precepto, con base en la consecuencia jurídica anudada a su incumplimiento, nos parece bastante dudosa; más cuando para superarla se requiere de una nueva ratificación por la entidad de la modificación ya producida con anterioridad y, además, que la misma vuelva, en su caso, a documentarse ante fedatario público, puesto que el art. 12.2 del RD⁸⁴ lo exige a los efectos de registración de la modificación estatutaria.

Junto a esta documentación pública acreditativa de la modificación estatutaria llevada a cabo, la nueva normativa exige más constancias documentales de otros extremos, cuando se trata de modificaciones que han de tenerse por relevantes, según se ha entendido y plasmado en el nuevo Reglamento, en concreto:

1.- Respecto de la modificación afectante a los fines o al régimen de funcionamiento, órganos representativos y de gobierno de la entidad (art. 12.2, *b*) del RD).

2.- Y también cuando se modifiquen los titulares de los órganos de representación (art. 14 del RD, cuya rúbrica “inscripción de la identidad de los titulares de los órganos de representación”, si bien se salva por razón de la rúbrica sistemática del capítulo en que se sitúa, igual hubiera sido más clara refiriéndose a la “inscripción de la «modificación» de la identidad de los titulares...”). Tal es el prurito de adecuación a la realidad que la Normativa establece la posibilidad, haciendo uso de un nuevo asiento tabular, el de la “anotación marginal”, que “[c]uando se acredite ante el RER el inicio de acciones judiciales de impugnación del nombramiento de los representantes legales de la entidad o por falsedad en el acta o en la certificación, se hará constar esta circunstancia al margen de la inscripción de los representantes legales de la entidad. En dichas anotaciones se harán constar los datos de referencia de los asuntos y diligencias que se sustancien, así como el carácter meramente informativo de la anotación. La anotación será cancelada una vez se inscriban en el registro los asientos que fueran consecuencia de la resolución judicial” (art. 28 del RD)⁸⁵.

La competencia para la inscripción de la modificación corresponde al titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, a tenor del art. 13.2 del RD; señalándose en este mismo precepto que las modificaciones “producirán los oportunos efectos legales desde el momento de su inscripción”. Frase ésta última difícil de entender, por un lado, en cuanto que esa inscripción no podrá tener un valor constitutivo respecto de la propia entidad, ya que, lógicamente, la misma queda vinculada desde el

⁸⁴ Téngase en cuenta la Corrección de errores relativa a este precepto que publica el BOE, núm. 284, de 27 de noviembre de 2015.

⁸⁵ Ya contaba con el antecedente de la anteriormente referida Instrucción de 4 de junio de 2014, de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, por la que se establecen determinados procedimientos en el RER.

momento de adopción del acuerdo. En consecuencia, habrá que estimar que los efectos registrales han de tener como destinatarios a los terceros. Sin embargo, tampoco está establecido el carácter de integridad del RER ni que rija para el mismo el principio de legitimación ni de fe pública registral, más que en algunos aspectos, que parece quieren hacerse objeto de refuerzo⁸⁶.

Se establece un plazo de tres meses para adoptar la resolución, operando el silencio administrativo, de carácter positivo, en otro caso (art. 14 del RD).

El capítulo III del Título II se ocupa de la **anotación, así como de la cancelación, en su caso, de la adhesión de entidades religiosas a una Federación**.

Esta nueva posibilidad de constancia registral había sido ya prevista en intentos anteriores de reforma del Reglamento⁸⁷, ya que viene a constituir “la única manera de que no pase desapercibido para la Administración el que una entidad pase a beneficiarse de las medidas contempladas en los acuerdos, dado que este proceso está exento de control estatal”⁸⁸.

Se dedican 2 artículos, el 15 y el 16 del RD, a regular, respectivamente, la anotación y la cancelación de la adhesión de una entidad religiosa a una Federación; estableciéndose, en ambos supuestos, que ha de iniciarse mediante solicitud de la entidad legitimada al efecto, acompañada de la pertinente documentación, que aparece especificada en dichos preceptos, y que ha de ser colmada tanto por la entidad que se federa como por la propia Federación (en el caso de la anotación) y por una u otra, dependiendo de quién parta la iniciativa, tratándose de cancelación.

La resolución en ambos supuestos (anotación y, en su caso, cancelación) corresponde al titular de la Dirección General de cooperación jurídica internacional y Relaciones con las Confesiones, quien dispone para tales menesteres de tres meses desde la entrada de la solicitud, operando en otro caso el silencio administrativo de carácter positivo.

Para este caso de la adhesión de una entidad religiosa a una Federación se ha dispuesto el empleo del asiento registral de *anotación*, sin que se especifique nada más a este respecto, esto es, en qué consiste el mismo ni los efectos jurídicos que produce. Aunque desde el punto de vista tabular, es cierto que la ano-

⁸⁶ El posible “traslado” de principios registrales propios de otros Registros, especialmente los del Registro de la Propiedad, al RER ha sido objeto de estudio por varios autores (López Alarcón, Aldanondo Salaverría, Herrera Ceballos, en trabajos ya citados); en ocasiones con un carácter bastante forzado y que no terminan de casar bien con el RER, como cuando se hace uso del término “inmatriculación”, que, propiamente, va referido a fincas; o se quieren “volcar” los términos a que habría de extenderse la calificación con referencia al Registro de la Propiedad, cuando habría sido más conveniente aludir a la del Registro Mercantil, por ser también, en parte, de personas jurídicas.

⁸⁷ También se contenía algún antecedente al respecto en la ya mencionada Instrucción de 4 de junio de 2014, de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, por la que se establecen determinados procedimientos en el RER.

⁸⁸ A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “La cuestión de la reforma del Registro...”, cit., p. 629.

tación no podrá tener en ningún caso la importancia de una inscripción, en cuanto que éste siempre será asiento principal y aquél no podrá practicarse sin la existencia de éste, lo cierto es que este tipo de anotación registral, en concreto, puede tener una importancia trascendental en cuanto que servirá para probar, por ejemplo, que una comunidad religiosa pasa a integrarse en una Federación, que bien pueda tener Acuerdo de cooperación con el Estado, lo que supondrá la aplicación a la misma de los derechos y obligaciones contenidos en tal Acuerdo; mientras que antes de pertenecer a la Federación no le eran aplicables los mismos⁸⁹.

El art. 17 del RD se ocupa de regular la **anotación y, en su caso, cancelación de lugares de culto** en el RER, que sólo puede partir y hacerse a petición de representante legal o persona debidamente autorizada por entidad religiosa inscrita ya en el RER. Para el supuesto de que se practique dicha anotación, se dispone, expresamente, que la misma no confiere personalidad jurídica propia al lugar de culto (art. 17.1 del RD). Tal vez se quiera con esta afirmación dejar claro que el asiento tabular no concede ese tipo de efecto, aunque la Confesión —y a tenor de su propio Derecho— pueda tener al propio lugar de culto por persona jurídica (así la Iglesia Católica respecto de las catedrales, por ej.); o bien evitar equívocos respecto a otras pretéritas actuaciones registrales en que se empleaba el lugar de culto a efectos de “personalizar” otro tipo de categorías jurídicas⁹⁰.

A la *solicitud de anotación* debe de acompañarse copia del “título de disposición” del lugar de culto (art. 17.2 del RD). El precepto no especifica si esa copia ha de ser auténtica o fehaciente, ni si el título ha de ser público o basta uno privado; aunque, por razones de seguridad jurídica, debería de tener el carácter de público. Por otra parte, más que de “título de disposición”, parece que la normativa quiere referirse al título por el que la entidad “dispone” o “puede disponer” del lugar de culto. En otro caso, “título de disposición” parece querer hacer referencia a un acto o negocio jurídico dispositivo o traslativo del dominio. Sin embargo, a estos efectos de poder disponer de un lugar de culto el título que habilite para ello no tiene porqué ser siempre de este tipo, pues puede ser perfectamente bastante un título arrendaticio que, por definición, no lleva con-

⁸⁹ Cfr. el art. 1 de los Acuerdos con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España, plasmados en las Leyes núm. 24, 25 y 26, las tres de 10 de noviembre de 1992.

⁹⁰ La Disposición adicional 4ª (*Adecuación del Registro a lo dispuesto en este RD*) establece en su núm. 3: “Aquellas entidades inscritas que hubieran adaptado su estructura a la enumeración de entidades inscribibles en el RD 142/1981, de 9 de enero, podrán solicitar la modificación de su naturaleza jurídica conforme a lo previsto en este real decreto cumplimentando los requisitos que en cada caso correspondan sin que ello implique la cancelación de la entidad que conservará su número y ficha registral”.

siglo la traslación dominical ni atribuye al arrendatario facultades dispositivas de esta índole.

En el supuesto de una *solicitud posterior de cancelación de la condición tabular de lugar de culto*, la normativa exige –paralelamente al requerimiento de certificación de lugar de culto cuando se pide la anotación– un “certificado que acredite su desafección como lugar de culto de dicha entidad” (art. 17.3 del RD). Dado que la anotación de un lugar de culto es meramente potestativa en el RER, entendemos que constituye una exigencia excesiva la petición del certificado de desafección, pues debería bastar a este respecto la mera voluntad de la entidad religiosa, que podría –hipótesis, aunque no parece que sea lo que más normalmente vaya a acontecer– no querer ya los efectos tabulares relativos a su lugar de culto y, sin embargo, seguir ostentando el mismo tal cualidad. Y es que una cosa es que se quieran extraer efectos positivos derivados de la constancia registral; y, otra distinta, es una desafección tabular, que no conlleva el que haya de tener correspondencia con la realidad extrarregistral, como no pudiera aducirse algún perjuicio para tercero más allá de que únicamente afectará a la propia Confesión religiosa. Cuestión ésta distinta a la de exigencia de certificación confesional en que se haga constar esa condición del lugar para su constancia registral, dado que la regulación legal no define qué haya de entenderse por tal tipo de lugar, sino por referencia, por regla general, a la Normativa pacticia⁹¹.

Para ambos supuestos, la Disposición Reglamentaria atribuye la capacidad decisoria al titular de la Dirección General de cooperación jurídica internacional y Relaciones con las Confesiones, quien dispone al respecto de tres meses desde la entrada de la solicitud, operando en otro caso el silencio administrativo de carácter positivo.

Una de las novedades fundamentales del nuevo Reglamento es la relativa a la **anotación, a instancia de entidad religiosa inscrita, de sus ministros de culto que ostenten residencia legal en España** (art. 18 del RD), la cual se articula con carácter voluntario, excepto cuando se trate de “ministros de culto que estén habilitados para realizar actos religiosos con efectos civiles”, en cuyo caso se establece con carácter obligatorio. En estos supuestos, “[l]a certificación registral de la anotación del ministro de culto será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad. El certificado tendrá una vigencia de dos años pudiendo ser renovado por iguales periodos” (art. 18.5 del RD); cuestión ésta que resulta absolutamente trascendental tras las modificaciones introducidas en el Código

⁹¹ Con base en la misma S. AZNAR GARCÍA, “Reflexiones jurídicas en torno a una propuesta de regulación legal para los lugares de culto”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 38 (2015), lo caracteriza como “edificio o local, abierto a la comunidad de fieles que, con independencia de su titularidad, es destinado –con carácter principal y, por tanto, no necesariamente exclusivo– al culto por una confesión religiosa, previa decisión en este sentido adoptada por el órgano confesional o autoridad religiosa competente en la materia”.

Civil, la Ley de Registro Civil y las Leyes 24, 25 y 26, de 10 de noviembre de 1992, respecto de matrimonios religiosos con efectos civiles, virtud a la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

En caso de baja del ministro de culto, la entidad debe de comunicarlo, solicitando la respectiva cancelación de la constancia registral, en el plazo de un mes desde que haya tenido lugar (art. 18.3 del RD).

Para ambos supuestos, de anotación y cancelación, la Disposición Reglamentaria atribuye la capacidad decisoria al titular de la Dirección General de cooperación jurídica internacional y Relaciones con las Confesiones, quien dispone al respecto de tres meses desde la entrada de la solicitud, operando en otro caso el silencio administrativo de carácter positivo.

El capítulo VI de los procedimientos registrales (arts. 19 y 20 del RD) se ocupa de la **cancelación de la inscripción de las entidades religiosas**, exigiéndose la documentación pertinente al respecto según que se solicite por la propia entidad o en cumplimiento de sentencia judicial firme; supuesto, éste último, en que no cuadra la rúbrica del art. 20 del RD, que intitula el procedimiento de cancelación *siempre a solicitud de la propia entidad*.

El competente para acordar esta cancelación es el Ministro de Justicia (facultad delegada, actualmente, en el titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones), que dispone al efecto de un plazo de 3 meses desde la fecha de entrada de la solicitud en cualquiera de los Registros del Ministerio de Justicia, so pena de actuar el silencio administrativo, de naturaleza positiva. Los efectos de la cancelación se producen desde la fecha de la resolución y no desde la práctica del propio asiento, que quizás hubiera sido lo más coherente. A partir de ese momento se producirá el traslado de los datos de la entidad, cuya inscripción ha sido cancelada, a la Sección Histórica del Registro; Sección que se crea mediante el nuevo Texto Reglamentario y a la que también se llevarán las solicitudes que hayan sido denegadas. Todo ello a tenor del art. 26 del RD, que, por lo demás, mantiene las mismas Secciones que en la actualidad.

La creación de esta Sección Histórica no deja de resultar un tanto contradictoria, en cuanto que se pretende llevar a cabo una actualización del Registro, liberándolo de las denominadas entidades “fantasma”, para, por otro lado, seguir manteniendo los datos de las mismas, aunque en nueva Sección.

En relación con esta nota de actualidad y veracidad del RER, se establece, también con carácter novedoso, en el art. 29 (“Declaración de funcionamiento”), que “[l]as entidades inscritas están obligadas a mantener actualizados sus datos registrales. En todo caso, cada dos años deberán aportar declaración de funcionamiento mediante la presentación telemática del formulario que el Registro apruebe a tal fin. La falta de presentación de la declaración de funcionamiento dará lugar a su anotación marginal a efectos informativos”.

Salvo en el supuesto de la inscripción, nada se establece, sin embargo, respecto de la atribución de competencia para la instrucción en todos los demás supuestos relativos a los procedimientos registrales. En el supuesto de modificación de datos estatutarios, por la remisión que hace el art. 13 del RD a los mismos requisitos que para la inscripción, parece que debe entenderse que corresponde a la Subdirección General; o, en cualquier caso y para todos los supuestos, puede que se considere suficiente con lo dispuesto en el art. 22 del RD, relativo a la subsanación de errores por parte de los instantes de los procedimientos registrales.

2.4. ORGANIZACIÓN Y PUBLICIDAD DEL REGISTRO

Los Títulos III y IV del RD se dedican, respectivamente, a la estructura y funcionamiento del Registro (arts. 25 a 29) y a la Publicidad registral (arts. 30 a 34), sin que se hayan introducido grandes novedades, manteniéndose una estructura similar a la actual, aparte de cuanto ya hemos adelantado, en cuanto al carácter general y unitario del Registro para todo el territorio nacional, con sus diversas Secciones y su llevanza a través de Fichas registrales informatizadas⁹²; habiéndose procedido, muy acertadamente, a refundir toda la normativa existente sobre el particular referida a la Publicidad registral, que venía constituida fundamentalmente por la Orden de 11 de mayo de 1984, que queda derogada con el nuevo Reglamento.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

La regulación relativa al RER, con cuantas cuestiones jurídicas están implicadas en la misma, no ha estado exenta de polémica doctrinal y jurisprudencial, tanto en sus aspectos normativos como en la interpretación que de los mismos se ha desarrollado desde la praxis administrativa en su cometido al frente de aquél. Que el Instituto Tabular creado por el art. 5 de la LOLR haya subsistido durante treinta y cinco años resulta casi impensable después de los ataques que desde diversos flancos ha venido recibiendo en este tiempo.

La nueva regulación reglamentaria, constituida por el RD 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, va a constituir un nuevo motivo para levantar esa polémica nunca acabada. Desde la posición que entiende la perfecta razón de existencia y permanencia del Registro, no plantea ningún problema la nueva Regulación Reglamentaria, como no sea que la misma no puede ser más que representativa de una subsistencia de mínimos,

⁹² El art. 27 del RD, que regula las mismas ha omitido, además de la referencia al campo de los ministros de culto (tal y como ha observado E. HERRERA CEBALLOS, "Hacia la construcción de un Registro...", cit., p. 31), el campo relativo al "ámbito territorial de actuación" de la entidad.

en cuanto que no puede alcanzar un contenido de verdadero Registro jurídico, con un funcionamiento basado en los fundamentos en que la praxis registral se venía sustentando hasta la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, si no es a través de la mediación de Ley formal o propiamente dicha.

En estas circunstancias, la nueva regulación reglamentaria, en sí, no puede sino ser objeto de alabanzas, sin perjuicio de los reparos que puedan merecer algunos contenidos concretos, al haberse volcado en la misma toda una experiencia de tantos años, y tratar de hacer más accesible la posibilidad de la constancia tabular a las entidades religiosas, en ejercicio de su libertad religiosa, así como tratar de coordinar el Instituto registral con la realidad extrarregistral; pasando por la clara apuesta por la modernización e informatización del Registro. En cuanto a otros contenidos concretos novedosos, la constancia registral, que se pretende, obligatoria, real y actualizada de los titulares de la gestión y representación de las entidades religiosas, así como la de sus ministros de culto a los efectos de realización por los mismos de actos con trascendencia civil, acrecientan la importancia que ha de darse al Registro en la realidad del tráfico jurídico ordinamental español.

Insistimos en que es una pena que desde el ámbito reglamentario no se haya podido ir más allá, necesitándose la *interpositio legislatoris* para un mayor alcance en el significado y funcionamiento de este Registro; y que, no habiéndose llevado a cabo, puede que termine, tarde o temprano, lamentándose por el propio legislador.