

EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

(ALGUNAS OBSERVACIONES CRITICAS SOBRE SU PROBLEMATICA REGISTRAL)

ISABEL ALDANONDO SALAVERRIA

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO

I. *Introducción*.—§ 1. Propósito del trabajo.—II. *Ambito de la inscripción*.—§ 2. Sujetos inscribibles.—§ 3. *Materia inscribible*.—§ 4. Secciones del Registro.—III. *Presupuestos de la inscripción*.—§ 5. Rogación y potestatividad de la inscripción.—§ 6. Titulación auténtica.—§ 7. Calificación.—IV. *Efectos de la inscripción*.—§ 8. Declaratividad o constitutividad de la inscripción.—§ 9. Legitimación y salvaguardia de los tribunales.—§ 10. Publicidad material.—§ 11. Publicidad formal.—V. *Consideración final*.

I. INTRODUCCIÓN

§ 1. *Propósito del trabajo*

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa prescribe la creación en el Ministerio de Justicia de un Registro de Entidades Religiosas¹. La disposición final de la misma Ley autoriza al Gobierno a dictar, a propuesta del Ministerio de Justicia, las disposiciones que sean precisas para la organización y funcionamiento de dicho Registro. Con base en tal habilitación, se promulga el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, que constituye la pieza normativa donde se contiene la regulación básica del Registro de Entidades Religiosas.

¹ Sobre los antecedentes, remotos e inmediatos, del Registro creado por la L.O.L.R., véase OLMOS ORTEGA, «El Registro de entidades religiosas», en R.E.D.C. (1988), págs. 97-101; CIÁURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho español* (La Ley Orgánica de Libertad Religiosa), Madrid 1984, págs. 145-146.

Naturalmente, han de tenerse en cuenta también las disposiciones especiales que se refieren a la Iglesia Católica, que básicamente son el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979 (B.O.E. 15-XII-79), la resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 11 de marzo de 1982 (B.O.E. 30-III-82) y el Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, sobre fundaciones religiosas de la Iglesia Católica.

En las páginas que siguen nos proponemos trazar una breve síntesis del régimen jurídico de este Registro, subrayando básicamente los problemas de índole estrictamente registral². A tal efecto, analizaremos en primer lugar el ámbito —subjetivo y objetivo— de la inscripción; más tarde examinaremos los presupuestos de la inscripción; y, finalmente, trataremos de sistematizar los efectos de la inscripción.

II. AMBITO DE LA INSCRIPCIÓN

§ 2. *Sujetos inscribibles*

La catalogación precisa de los sujetos inscribibles en el Registro de Entidades Religiosas constituye un problema de enorme complejidad debido a la falta de coordinación entre las normas generales y especiales, anteriores y posteriores y superiores e inferiores. A continuación trataremos de trazar un cuadro que, respetando la legalidad vigente, sea congruente con la finalidad que inspira toda la normativa.

1. En primer lugar hay que señalar que las entidades religiosas específicamente inscribibles, según la previsión legal, son aquellas que han dado en llamarse *entidades religiosas mayores*, es decir, las Iglesias, Confesiones, Comunidades y sus respectivas Federaciones [así se desprende, en efecto, del inequívoco tenor literal del art. 5, 1, de la L.O.L.R. y del art. 2, a) y

² La bibliografía especializada disponible sobre la materia es muy reducida. El trabajo de mayor amplitud es el ya citado de OLMOS ORTEGA, *R.E.C.D.* (1988), págs. 97-121, y el capítulo sobre «La inscripción registral de los grupos confesionales», del también citado libro de CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, págs. 144-170. Sobre aspectos más específicos pueden verse SECO CARO, «La inscripción en el Registro de entidades religiosas de las denominadas “Iglesia palmariana de los carmelitas de la Santa Faz” y “Orden religiosa de los carmelitas de la santa faz en compañía de Jesús y María”» (Comentario a la S.T.S. de 2 de noviembre de 1987), en *A.D.E.* (1988), págs. 581-600; SÁENZ DE SANTA MARÍA VIERNA, «El Registro de Entidades Religiosas: conflicto de disposiciones transitorias», en *R.D.N.* (1981), págs. 243-280; RECASÉNS GASSIO, «Los acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, su repercusión en el instrumento público», en *R.D.N.* (1980), págs. 243-265. De inestimable ayuda son también los manuales de Derecho eclesiástico (véase últimamente LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado (Derecho de la libertad de conciencia)*, Madrid 1989, págs. 674-681) y gran parte de los trabajos que se ocupan de los entes confesionales —que iremos citando oportunamente—, entre los que destacamos, por su mayor tratamiento de los problemas registrales, los estudios de PRADA, «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», en *A.D.C.* (1981), págs. 709-731, y «Personalidad civil de los entes eclesiásticos», en CORRAL y ECHEVERRÍA (dirs.), *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980, págs. 221-264.

d), del R.D. 142/1981] ³. El problema, no obstante, se halla en definir cada uno de esos conceptos legales. No es nuestra intención abordar en este estudio tan ardua tarea. Sin embargo, si partimos de que la Ley está contemplando sólo las entidades mayores (*id est*: las organizaciones de cabeza —los «entes eclesiales»—, con independencia de cuál sea su grado de articulación ⁴, por fuerza hemos de concluir que los conceptos de Iglesia, Confesión y Comunidad son, en gran medida, equivalentes. Esa equivalencia está clara en relación a las nociones de Iglesia y Confesión (arg. *ex art.* 16, 3, de la C.E.: «... Iglesia Católica y demás confesiones»). Menos clara es la equivalencia Iglesia o Confesión y Comunidad. No obstante, parece que el empleo por parte del legislador del término confesión —que no está presente en el texto constitucional— obedece a la necesidad de introducir una fórmula elástica, en la que quepa cualquier modo de concebirse a sí misma y de organizarse una confesión religiosa. Hay confesiones que se estructuran de manera centralizada (v. gr.: la católica) y otras que se organizan de una manera descentralizada (v. gr.: la musulmana), sin una organización unitaria. Para estos supuestos tal vez convenga mejor la expresión de comunidades religiosas, cada una de las cuales, aun compartiendo la misma fe que otras, tiene su propia identidad ⁵. En cualquier caso lo que parece claro es que el concepto de comunidad se refiere a una entidad religiosa mayor, no cabiendo dentro de él entidades menores creadas por las mayores (arg. *ex art.* 2 del R.D. 141/1981, que al incluir a las comunidades en la letra a) al lado de las Iglesias y Confesiones está postulando que entre las comunidades no se incluyen las entidades menores, que se referencian en las letras b) y c).

Desde esta perspectiva es obvio que la Iglesia Católica es inscribible en el Registro de Entidades Religiosas. Cosa distinta es que tenga sentido esa inscripción, puesto que, como tendremos oportunidad de comprobar, con ella no obtiene una situación jurídica distinta de la que posee *ea ipsa*.

³ Para la caracterización como «entidades mayores» de los citados grupos religiosos, véase LÓPEZ ALARCÓN, «Las entidades religiosas», en AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, 2.^a ed., Pamplona 1983, pág. 342; del mismo autor ha de verse también «Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las entidades eclesiales católicas», en *Estudios homenaje al profesor Maldonado*, Madrid 1983, pág. 338.

⁴ Que puede ser mínimo, incluso meramente embrionario; véanse sobre este aspecto las interesantes observaciones de LÓPEZ ALARCÓN, «La organización de las confesiones religiosas ante el Derecho español», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1983, págs. 313-314. Más indicaciones en LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., página 338. Lo importante es destacar —como recuerda el indicado profesor— que todas las entidades mayores —Iglesias, Confesiones y Comunidades— tienen el mismo tratamiento jurídico a pesar de las ostensibles diferencias estructurales, de ámbito personal y territorial, de su proyección social, etc.

⁵ Véase LOMBARDÍA, «La personalidad jurídica de los entes eclesiales», en GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL y CORRAL, *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Madrid 1980, págs. 103-104; véase también CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., págs. 146-147. Recuerda esta autora que los grupos de origen cristiano suelen denominarse Iglesias o Confesiones, mientras que los de procedencia islámica, por sus propias peculiaridades organizativas de todos bien conocidas, suelen ser comunidades.

Más dudas ofrece la inscribibilidad de la Conferencia Episcopal Española, que también goza de personalidad jurídica *ipso iure* (v. art. I, 3, A.J.). No creemos que, pese a su envergadura, pueda reputarse entidad mayor⁶.

También se incluyen entre las entidades inscribibles las federaciones de Iglesias, Confesiones y Comunidades que puedan constituirse entre ellas. A efectos de inscripción, hay que reconducir este supuesto no sólo al régimen federativo o sinodal, que agrupa a numerosas confesiones religiosas organizadas bajo dicho patrón, sino también a cualquier reunión de confesiones afines lograda mediante convenios federativos, que suelen establecer órganos de coordinación⁷.

2. Lo verdaderamente problemático es la inscribibilidad de las *entidades menores* (o «entes intraeclesiales»⁸). Al respecto han de tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

a) De entrada hay que reconocer que, contemplada aisladamente, la Ley orgánica de libertad religiosa no preveía ni, en rigor, prevé la inscripción de entidades menores en el Registro de Entidades Religiosas. El artículo 5, 1, de la L.O.L.R. sólo se refiere, según hemos visto, a las entidades mayores. Por otra parte, si por entidades menores entendemos —como creo que debemos entender— todas las demás entidades religiosas creadas o fomentadas por las entidades mayores para la realización de sus fines⁹ (no se olvide que las confesiones son —como decía LOMBARDÍA— «promotoras de personas jurídicas»), resulta obvio que tal definición encaja perfectamente con la previsión del artículo 6, 2, de la L.O.L.R.; y éste es un precepto que al remitir el tratamiento de las entidades menores y, por tanto, también el régimen de su inscripción al derecho común, está excluyendo su acceso al Registro de Entidades Religiosas.

b) Semejante interpretación de la Ley orgánica, incontrovertible, me parece, desde el punto de vista formal, venía a crear graves dificultades y contradicciones intrasistemáticas dentro del derecho eclesiástico español. En concreto, no se avenía con el párrafo 2.º del artículo I, 4, del Acuerdo Jurídico con la Iglesia Católica, que había previsto la inscripción en un Registro especial —se supone que el de entidades religiosas— de las órdenes, congregaciones religiosas y otros institutos de vida consagrada y

⁶ Véase, no obstante, LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., pág. 340.

⁷ Hay que tener en cuenta que en ocasiones las federaciones a que se alude en el texto se forman al solo fin de negociar y suscribir un acuerdo común de cooperación con el Estado. Estos convenios —señala LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., pág. 339— «no generarán federaciones confesionales inscribibles». Dudamos, no obstante la autorizada opinión de LÓPEZ ALARCÓN, que tales federaciones, a pesar de su limitado objeto, no puedan acceder al Registro de Entidades Religiosas; y esa duda se funda en el artículo 7, 1, de la L.O.L.R., que requiere la previa inscripción para dotar de capacidad para ser parte en acuerdos con el Estado a las entidades religiosas.

⁸ Tomamos la terminología de BUENO SALINAS, «Confesiones y entes confesionales en el Derecho español», en *A.D.E.* (1988), pág. 127.

⁹ Así, ALARCÓN, «Las entidades religiosas», cit., pág. 342.

sus provincias y sus casas¹⁰. Tampoco se avenía bien aquella interpretación con la previsión del párrafo 3.º del citado artículo del Acuerdo Jurídico, en que se contemplaba la inscripción de las asociaciones y otras entidades y fundaciones de la Iglesia Católica¹¹. La falta de coordinación entre la Ley orgánica y el Acuerdo Jurídico era, pues, clara y manifiesta¹². A ello vendría a poner remedio, siquiera sea parcial, el Real Decreto 142/1981. En cualquier caso, en la reconstrucción de esta difícil normativa, hay que partir de la resistencia del acuerdo jurídico frente a la Ley orgánica, puesto que, aun siendo ésta posterior y aun teniendo naturaleza orgánica, aquél, en la medida en que constituye un verdadero tratado internacional¹³, es jerárquicamente preferente de conformidad con lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Española.

c) Los problemas originados por la incongruencia entre las dos piezas normativas señaladas tratan de ser paliados por el autor del texto reglamentario, el cual, ampliando el ámbito de los sujetos inscribibles acotado por la Ley¹⁴, establece decididamente la inscribibilidad de ciertas entidades religiosas menores. En concreto, las siguientes:

a') Por un lado, de las órdenes, congregaciones e institutos religiosos [art. 2, b), del R.D. 142/1981]. Se trata éste de un grupo de entidades religiosas muy cualificado, que se caracteriza por la vinculación de los asociados a compromisos ascéticos y el sometimiento a sus superiores dentro de una rígida estructura jerárquica y con sujeción a unas reglas o esta-

¹⁰ Con el fin de salvar esta manifiesta contradicción algún autor propuso forzar el concepto de la ley de «comunidades» para incluir dentro de ellas a estas órdenes, congregaciones, etc.; véase LOMBARDÍA, «Personalidad jurídica civil...», cit., págs. 124-125; en el mismo sentido se manifiesta, no sin ciertas dudas, PRADA, A.D.C. (1981), pág. 721.

¹¹ El propio LOMBARDÍA, «Personalidad jurídica civil...», cit., pág. 126, reconoce que esta previsión no tiene encaje en el artículo 5, 1, de la L.O.L.R. y que, por fuerza, ha de concluirse que se incluyen en el artículo 6, 2, quedando fuera, por consiguiente, del Registro de Entidades Religiosas. Esto supondría interpretar que el Acuerdo jurídico, cuando establece que la inscripción se efectuará «con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado», esta remitiéndose a los registros generales del derecho común y no al registro especial de entidades religiosas, que quedaría reservado para las entidades mayores. Interpretación ésta que, cuando menos, sería sorprendente, puesto que, según ha puesto de manifiesto CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 151, el texto del acuerdo «parece abonar más una solución de derecho especial, puesto que de estar pensando en el derecho común, no tendría ningún sentido exigir un requisito que a cualquier otra asociación no se puede exigir». Es decir, si se estuviere pensando en registro de derecho común, se habría omitido cualquier remisión.

¹² Toda la doctrina la pone de manifiesto: véase, entre tantos, PRADA, A.D.C. (1981), págs. 714 y sigs; CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., págs. 151 y sigs.

¹³ Recuérdese la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1982, en la que se afirma que «... este acuerdo [se está refiriendo al del Estado español con la Santa Sede] tiene rango de tratado internacional». En doctrina remitimos a la apretada y densa síntesis de LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., págs. 343-346.

¹⁴ Así lo advierte BUENO, A.D.E. (1988), pág. 127. Tal vez por ello podría pensarse que el R.D. 141/1981 es ilegal. No obstante, nos parece, el hecho de tener que dar actuación a lo previsto en el acuerdo jurídico podría salvarlo de esta ilegalidad. Podría pensarse, en efecto, que aunque carezca de habilitación legal suficiente en la Ley Orgánica, la que le falta se la proporciona el acuerdo jurídico.

tutos que garantizan el cumplimiento de fines religiosos peculiares y concretos. Las órdenes y congregaciones están muy generalizadas dentro de la Iglesia Católica (v. art. I, 4, 2.º, A.J.), pero también tienen vida en otras Iglesias y Confesiones. Los institutos religiosos constituyen una especie más difícil de aprehender. Probablemente, se refiere a los institutos de vida consagrada de la Iglesia Católica (v. de nuevo el art. I, 4, 2.º, A.J.), aunque, como es natural, incluye institutos semejantes de vida religiosa de otras confesiones¹⁵.

Lo que no prevé el reglamento es la inscripción separada de las «provincias» y «casas» de tales instituciones, tal y como, en cambio, hace el Acuerdo Jurídico con la Iglesia Católica. Naturalmente, la omisión hay que suplirla con la previsión del Acuerdo Jurídico. El problema que queda abierto es el relativo al régimen de tales «provincias» y «casas» o conceptos similares en el ámbito de otras confesiones.

b') Por otro lado, prevé el reglamento la inscripción de las entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones [art. 2, c), del R.D. 142/1981¹⁶]. Se trata de todas aquellas entidades que el ordenamiento de la iglesia correspondiente configura con carácter asociativo¹⁷ (en esta remisión al ordenamiento confesional está el elemento de la sujeción o dependencia de una confesión religiosa¹⁸) y con finalidades propiamente religiosas (tal vez por ello, en estos casos, el control de la religiosidad del fin no se confía al Estado, sino a la entidad mayor¹⁹). Es, pues, claro que la identificación concreta habrá de hacerse sobre la base del derecho de cada confesión²⁰. Este es el criterio que se emplea para aislar del artículo 6, 2, de la L.O.L.R. las asociaciones religiosas creadas por las Iglesias. En dicho precepto, con la restricción de su ámbito operada por el texto reglamentario, sólo se albergarán las asociaciones creadas por las Iglesias con fines no estrictamente

¹⁵ Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, «Entidades religiosas», cit., pág. 343.

¹⁶ El hecho de que el Real Decreto distinga estas entidades de las órdenes y demás supuestos contemplados en la letra anterior ha sido objeto de crítica por parte de BUENO, A.D.E. (1988), págs. 127-128. Se advierte la mimesis con la situación de la Iglesia Católica.

¹⁷ Precisa LÓPEZ ALARCÓN, con razón, que el mencionado requisito —carácter asociativo según el derecho confesional— no obliga a que se constituyan tales entidades como personas jurídicas en el seno de la respectiva Iglesia, Confesión o Comunidad, pues ello restringiría notablemente el alcance del precepto al existir numerosos ordenamientos confesionales que no prevén la indicada personalificación, entre otras cosas, porque no participan de la tradición y experiencia jurídicas de la herencia romano-canónica. El texto del Real Decreto 142/1981 se refiere más bien a entidades que, con independencia de que tengan o no personalidad jurídica confesional, hayan sido creadas sobre la base de un grupo personal («asociación» *latu sensu*) dotado de una cierta subjetivación jurídica (véase LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., pág. 340). En relación con la Iglesia Católica ha de tenerse presente, no obstante, que el artículo I, 4, 3.º) A.J. exige que la entidad tenga atribuida personalidad por el Derecho Canónico.

¹⁸ Véase BUENO, A.D.E. (1988), págs. 126-127.

¹⁹ Véase artículo 3, 2, c), II, del R.D. 142/1981.

²⁰ Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, «Entidades religiosas», cit., pág. 343.

religiosos o con organización jurídica no intraeclesial, por lo que tendrán que atenerse a las disposiciones del derecho común²¹.

También así se cubre en parte la previsión del artículo I, 4, 3.º, del Acuerdo Jurídico, el cual —según se recordará— contemplaba la inscripción de las asociaciones erigidas canónicamente. No se subsana el problema de las fundaciones, a las que también se refiere el Acuerdo Jurídico. Para ello habría que esperar —según veremos— a una nueva intervención del Gobierno.

c') En tercer lugar, acceden al Registro de Entidades Religiosas las fundaciones religiosas de la Iglesia Católica (art. 1 del R.D. 589/1984). De esta manera se cubre la otra previsión del Acuerdo Jurídico con la Santa Sede, que carecía de previsión reglamentaria (recuérdese que el art. I, 4, 3.º, del A.J. preveía también la inscripción de las fundaciones).

d) La exégesis conjunta de las normas anteriormente citadas nos lleva a la conclusión, finalmente, de que no son inscribibles en el Registro de Entidades Religiosas:

a') Por un lado, las llamadas entidades orgánicas, es decir, los entes, tanto institucionales como territoriales, de las que se vale la confesión religiosa para estructurarse y organizarse dentro de la autonomía que les corresponde con arreglo a lo previsto por el artículo 6, 1, de la L.O.L.R.²². El cierre del Registro a estas entidades se justifica —según la doctrina mayoritaria— porque la inscripción de la entidad mayor a la que pertenecen estas entidades orgánicas ya las personifica²³.

Esto parece claro en relación con la Iglesia Católica (v. art. I, 2, del Acuerdo Jurídico). Las dudas las despeja definitivamente el punto 1 de la Resolución de 11 de marzo de 1982 de la Dirección General de Asuntos Religiosos, a tenor de cuya letra a) «las circunscripciones territoriales de la Iglesia Católica no están sujetas al trámite de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, regulado por Real Decreto 142/1981, de 9 de enero»²⁴. Menos claro parece en relación con las entidades de esta naturaleza de otras confesiones, puesto que, al fin y al cabo, ninguna norma existe que les reconozca personalidad sin la inscripción y que prevea la inscripción²⁵. El artículo 6, 1, de la L.O.L.R. parece suficiente. Tampoco

²¹ Estas son las que se han llamado «entidades religiosas atípicas» (véase LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., págs. 340-341).

²² LÓPEZ ALARCÓN, «Entidades religiosas», pág. 342.

²³ Así, J. FORNÉS, «Libertad religiosa y legislación sobre entes eclesiásticos», en *Actes du IV Congrès International du Droit Canonique*, Milano 1981, pág. 1092; conformes, LÓPEZ ALARCÓN, «Entidades religiosas...», cit., pág. 342; ÍDEM, «Algunas consideraciones...», cit., pág. 339; OLMOS, *R.E.D.C.* (1988), pág. 106, etc.

²⁴ Véase la más amplia versión de entidades que efectúan las normas aprobadas por la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española en su reunión de los días 11-13 de julio de 1980 (una breve referencia puede consultarse en ECHEVERRÍA, en *AA.VV.*, *Los acuerdos Iglesia-Estado en el último decenio*, Barcelona 1987, pág. 65).

²⁵ En este sentido compartimos las dudas de PRADA, *A.D.C.* (1981), pág. 721.

está claro, ni siquiera en relación con la Iglesia Católica, si el régimen de las entidades territoriales específicamente previsto en el Acuerdo Jurídico se aplica también a las entidades institucionales. Ni el Acuerdo ni la citada Resolución excluyen expresamente del trámite registral los órganos a través de los cuales se articula la administración institucional de la Iglesia. Pero tal vez quepa pensar que, al estar excluido del Registro el órgano superior del que dependen, también están excluidas las entidades institucionales dependientes²⁶.

b') Tampoco pueden inscribirse el resto de entidades menores de tipo funcional (distintas de las que hemos visto son inscribibles), creadas o fomentadas por las entidades mayores para la realización de sus fines (las llamadas «entidades atípicas»²⁷). La razón que justifica esta vez su no acceso al Registro se encuentra en que estas entidades, para obtener su personalidad jurídica y para dotarse de un régimen jurídico de organización, habrán de ajustarse a las disposiciones del régimen jurídico general (fundamentalmente, la Ley de Asociaciones de 1964²⁸). Este es el ámbito de operatividad que le queda reservado al artículo 6, 2, de la L.O.L.R.²⁹.

3. Una vez examinados cuáles son los sujetos inscribibles previstos por el ordenamiento, cabe plantearse si en esta materia rige el *principio de tipicidad* (*numerus clausus* de sujetos inscribibles) o si, por el contrario, puede postularse —por vía analógica— la apertura del registro a toda suerte de entidades de naturaleza religiosa, con independencia de que no quepa encuadrarlas en alguna de las previsiones legales (*numerus apertus* de sujetos inscribibles). A nuestro juicio, la respuesta debe ser afirmativa. En principio, hay un indicio que nos induce a pensar que rige el principio de tipicidad. Se trata de la forma de catálogo en que se expresan las normas examinadas. Si claramente se quisiera establecer el principio contrario bastaría con declarar inscribibles las entidades religiosas en general. Pero el argumento definitivo en favor de la tipicidad nos lo ofrece otra consideración, que se funda en la naturaleza del Registro de Entidades Religiosas. Como es sabido, la doctrina suele distinguir entre dos clases de registros: los registros jurídicos y los registros administrativos. Los primeros «no sólo despliegan amplios efectos constitutivos y habilitan a los responsables de su llevanza para ejercer una amplia y delicada función calificadora previa, sino que la Ley les coloca en permanente situación de disponibilidad frente al público». Los segundos «se caracterizan por el uso limitado o nulo que de su contenido informativo puede hacerse por terceros interesados o por

²⁶ Esta hipótesis la avanza LÓPEZ ALARCÓN, «Organización de las confesiones religiosas...», cit., págs. 317-318.

²⁷ Véase, *supra*, nota 21.

²⁸ En este caso la inscripción se practicará en el Registro —provincial, autonómico o nacional, según corresponda— de asociaciones (véase sobre ello F. LÓPEZ NIETO, *Manual de asociaciones*, 2.^a ed., Madrid 1988, págs. 69 y sigs.).

²⁹ Conforme, LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., págs. 340-341.

el público en general». El Registro de Entidades Religiosas tiende a configurarse cada vez más —según veremos— como un registro de la primera clase³⁰. Pues bien, dentro de esta clase de registros, en los que es fundamental la función de publicidad, el principio rector es el de tipicidad³¹.

§ 3. *Materia inscribible*

En relación con cada uno de los sujetos inscribibles, establece la normativa reguladora la *materia sujeta a inscripción* («actos y circunstancias inscribibles»). Los preceptos básicos se hallan en el artículo 5, 2, de la L.O.L.R. y en el artículo 3, 2, del Real Decreto 142/1981, del que indirectamente —pues regula el contenido del título inscribible— se desprende que en la hoja abierta a cada entidad han de figurar las siguientes circunstancias:

1. En primer lugar, los *datos de identificación*. Dentro de este enunciado han de incluirse:

a) La denominación de la entidad que se inscribe. Señala a tal efecto la letra a) del artículo 3, 2, del Real Decreto 142/1981 que la denominación ha de ser idónea para distinguir a la entidad de cualquier otra. Este requisito de la idoneidad para distinguir nos lleva a plantearnos el problema de si es preciso exigir que la denominación de la entidad que pretende inscribirse no sea «semejante» a otra preexistente o si, por el contrario, basta con que no sea «idéntica». Estos son los términos en que suele producirse la polémica en el ámbito de la inscripción de otras personas jurídicas (así, por ejemplo, el art. 5, 3, de la Ley valenciana de cooperativas o el art. 4, 2, del R.D. 1.885/1978, de 26 de julio, sobre sociedades de garantía recíproca, establecen la prohibición de semejanza, mientras que el art. 2, 2, de la Ley de Sociedades Anónimas o el mismo precepto de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada consagran la simple prohibición de identidad)³². A nuestro juicio, teniendo en cuenta que la finalidad del control registral de la denominación es permitir la diferenciación entre diversas entidad y no la de evitar el riesgo de confundibilidad directo e indirecto que entre ellas pueda producirse, creemos que ha de optarse por el criterio de la prohibición de identidad, debidamente

³⁰ Tomo este planteamiento de DE LA MORENA, «El derecho de asociación en la Constitución: ¿qué debe entenderse por inscripción registral a los solos efectos de publicidad?», en *B.D.M.J.*, 84 (1984), págs. 14-15. Si bien el autor se refiere al registro de asociaciones, las razones que aduce para la calificación se encuentran en los mismos términos en relación con el registro que nos ocupa.

³¹ Así lo ha puesto de manifiesto la doctrina registral; véase, recientemente, PAZ-ARES, «La reforma del Registro Mercantil», en *B.I.M.J.* (1990), págs. 1311-1314.

³² Véase sobre esta problemática la síntesis que ofrece PAZ-ARES, *B.I.M.J.* (1990), páginas 1322-1324.

matizado al objeto de incluir en él los llamados supuestos de «identidad sustancial», es decir, aquellos supuestos en que se utilizan las mismas palabras en diferente orden, o con la inclusión o supresión de términos genéricos o accesorios, etc.³³. Sin duda alguna, éste es el criterio que ha cristalizado también en la importante sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1987³⁴.

En relación con las entidades de la Iglesia Católica, es cierto que el Acuerdo Jurídico no exige la denominación, aunque es obvio que ha de consignarse por ser el primero de los «datos de identificación» a que se refiere la norma. Las dudas se han planteado en relación con la necesidad de aplicar también a las denominaciones de entidades de la Iglesia Católica el criterio de la «idoneidad para distinguirla de otras», puesto que esta precisión reglamentaria no se halla en el Acuerdo Jurídico. Algún autor ha sostenido que no es aplicable; y, en aval de su tesis, ha recordado

³³ A estos efectos resulta de gran interés la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de septiembre de 1987.

³⁴ En esta célebre resolución se juzgó el caso del «Palmar de Troya». Se trataba de la inscripción de la «Iglesia Cristiana Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz» y de la «Orden Religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz». En la sentencia de la Audiencia Nacional recurrida se había sostenido que, con base al «derecho a la propia identidad» constitucionalmente reconocido, no podía admitirse la inscripción de la Iglesia Palmariana por inducir a error —y conculcar su derecho a la propia identidad— con la Iglesia Católica (las entidades católicas «resultan afectadas en su identidad al ser susceptibles de error con la que ahora pretende la inscripción», señalaba la S.A.N. de 8-VI-1985). En el fondo, de alguna manera latía la preocupación por evitar la confundibilidad. El Tribunal Supremo casa la sentencia citada afirmando que «la denominación de la nueva Iglesia contiene determinaciones suficientes para *diferenciarla* del resto de las Iglesias cristianas, pues ninguna de ellas contiene tras el calificativo de cristiana, que conviene a todas las mencionadas, la indicación referencial de “palmariana”, relacionada con el lugar de su radicación en el Palmar de Troya...». De alguna manera, pues, el Alto Tribunal parece decantarse por una noción menos rigurosa que la de semejanza (el planteamiento sostenido por el Tribunal Supremo es criticado por SECO CARO, «La inscripción en el Registro de entidades religiosas de las denominadas “Iglesia Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz” y “Orden religiosa de los Carmelitas de la Santa Faz en Compañía de Jesús y María”», en *A.D.E.* (1988), págs. 593-594; ha de precisarse, no obstante, que la crítica no tiene fundamentos sólidos, ya que parte de una premisa falsa, cual es que la «Ley de Libertad Religiosa reclama de los órganos administrativos competentes el deber de identificar las entidades religiosas no sólo por su denominación, sino por otros datos más objetivos y menos versátiles». En realidad, lo que pretende SECO —y con esto nos salimos del tema de la denominación que estamos tratando— es que la individualización de cada entidad vaya más allá de la denominación y, en especial, que se refiera también a los fines religiosos. «Sin perjuicio del reconocimiento de una finalidad común a todas las entidades religiosas, cada grupo de éstas y cada una poseen, o deben poseer —dice SECO, *A.D.E.* (1988), pág. 595—, unas especificidades en sus fines que, por lo mismo, son individualizantes de su propia identidad». En este punto no podemos estar de acuerdo. La legislación positiva sólo establece la necesidad de diferenciación en la denominación, pero no en la determinación de los fines, que pueden ser los mismos para muchas entidades. Lo cual es perfectamente lógico en esta materia (al fin y al cabo, como señala el Tribunal Supremo en la sentencia que nos ocupa, «la Ley y el Reglamento parten de la existencia de una pluralidad de creencias distintas, encaminadas todas ellas a la misma y única finalidad de la religación del hombre, como ser espiritual, con Dios») y en las demás materias que se refieran a la individualización de una persona jurídica (¿acaso no puede tener una asociación, una fundación o una sociedad anónima la misma finalidad o el mismo objeto social que otra?).

que las entidades católicas suelen tener denominaciones muy similares y frecuentemente idénticas³⁵. A nuestro juicio, es indiscutible que las entidades católicas también han de sujetarse a la prohibición de identidad. Lo único que puede admitirse es que, en la medida en que forman parte de la misma entidad mayor, no se exija más que la identidad en sentido estricto y no la identidad sustancial (en favor de este planteamiento quizá se pueda invocar, por razones analógicas, el art. 373, 2, del Reglamento del Registro Mercantil, a tenor del cual las normas de la identidad sustancial (no las de identidad formal) no se aplicarán a las sociedades que cuenten con la autorización de la afectada).

b) El segundo dato de identificación exigido por la normativa es el domicilio de la entidad [art. 3, 2, B), del R.D. 142/1981). El tema no plantea ningún problema. No obstante, ha de precisarse, por un lado, que el domicilio que se elija y consigne en la inscripción ha de estar situado dentro del territorio nacional, puesto que sólo las entidades domiciliadas en España son españolas y están sujetas a la legislación española (arg. *ex* art. 28 del C.C.). Por otro lado, ha de tenerse presente que si los estatutos o reglas de la fundación no han fijado el domicilio, cosa muy probable tratándose de entidades religiosas, éste será —y así se inscribirá— el del lugar donde se halle establecida su representación legal o donde se ejerzan sus principales funciones (v. art. 41 del C.C.).

c) Dentro del estudio de los datos de identificación, es menester realizar un par de observaciones críticas:

a') En primer lugar, hay que señalar que no se comprende cómo no se han incluido entre los datos sujetos a inscripción las menciones relativas a la identidad de los fundadores o de los otorgantes del documento. Si se está inscribiendo una persona jurídica —*rectius*: una entidad que mediante la inscripción obtiene personalidad jurídica—, en realidad lo que se está haciendo es practicando su asiento de inmatriculación y, desde tal perspectiva, por razones de certidumbre (y eventualmente de responsabilidad), parece que debieran consignarse las personas físicas que la fundan o representan³⁶.

b') En segundo término, ha de señalarse que tampoco se entiende por qué no se inscribe cómo se ha verificado la fundación o constitución de la entidad o su establecimiento en España. El Real Decreto 142/1981 parece haber prescindido —en relación con la inscripción— de este dato, que recoge con meridiana claridad el artículo 5, 2, de la L.O.L.R. Las razones que han inducido al autor del texto reglamentario a prescindir de esas men-

³⁵ Cfr. PRADA, A.D.C. (1981), pág. 718.

³⁶ Aunque soy consciente de la enorme distancia funcional e institucional que media entre el Registro que nos ocupa y el Registro Mercantil, no me resisto a invocar la analogía con las normas registrales que ordenan consignar en la inmatriculación la identidad de los fundadores (véanse arts. 114, 1.º; 178, 1.º; 214, 1.º; 219, 1.º; 229, 1.º; 235, 1.º; 251, 1, 2.ª, R.R.M., etc.).

ciones probablemente residen en que sería muy difícil acreditar con la correspondiente prueba documental la realidad de dichas circunstancias. ¿Cómo dejar constancia —se pregunta, por ejemplo, PRADA— de la fundación de la religión judía, como no sea reproduciendo la promesa de Yaveh a Abraham? ³⁷. Ello, sin embargo, no disculpa la omisión del reglamento. En cualquier caso, el requisito habrá de exigirse por imperativo de la Ley. Por lo demás, no planteará problemas, puesto que la exigencia es alternativa: o bien el documento fundacional o bien el documento de su establecimiento en España; y esta última circunstancia no será difícil de probar normalmente. Por lo demás, es una circunstancia que conviene acreditar al objeto de constatar el arraigo y estabilidad de la entidad ³⁸. En cualquier caso, repetimos, debe exigirse por imperativo legal, con lo cual podrá impedirse que accedan al Registro de Entidades Religiosas entidades establecidas en el extranjero, sin arraigo en España ³⁹.

2. En segundo término, deben inscribirse los *finés religiosos* propios de la entidad requirente [v. letra *c*) del art. 3, 2, del R.D. 142/1981]. El examen de este punto conduce al análisis de cuestiones sustantivas de muy hondo alcance, que en el marco de este trabajo sólo pueden quedar bosquejadas. Aquí hemos de limitarnos a precisar los siguientes extremos:

a) La determinación de los «finés religiosos» se exige en congruencia con lo establecido en el artículo 3 de la L.O.L.R. (v. también art. 16, 1, de la C.E.), que impone límites a la libertad religiosa, en función del orden público, y excluye de su ámbito las entidades no estrictamente religiosas ⁴⁰. Podríamos decir que aquí nos hallamos ante el problema de efectuar la delimitación extrínseca del concepto de finés religiosos. La noción de orden público a que apela el artículo 3,1, de la L.O.L.R. comprendía los valores fundamentales del ordenamiento constitucional (no únicamente los expresamente citados por el precepto) ⁴¹. La delimitación del

³⁷ Cfr. PRADA, A.D.C. (1981), pág. 717; conforme, CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 158.

³⁸ Cfr. CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 158; PRADA, A.D.C. (1981), pág. 717.

³⁹ En relación con las entidades católicas exige el artículo I, 4, A.J. que se consigne su «erección canónica». A nuestro juicio, esta circunstancia es la equivalente a la que la ley denomina «fundación o establecimiento en España» (véase, no obstante, PRADA, A.D.C. (1981), pág. 718).

⁴⁰ El artículo 3, 2, *c*), del R.D. 142/1841 remite, para la fijación de los límites que operan en relación con la determinación de los finés religiosos, al artículo 2 de la L.O.L.R. Es obvio, como tempranamente pusiera de relieve PRADA, A.D.C. (1981), pág. 718, que el Reglamento sufre un error de remisión, pues, en realidad, quiere referirse al artículo 3 de la L.O.L.R., que es donde se establecen los límites; véase también CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 158.

⁴¹ Sobre el límite del orden público, véase la síntesis de CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., págs. 115-119, y de PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, 2.^a ed., Madrid 1987, págs. 146-147. Para mayor información remitimos a la monografía de CALVO ALVAREZ, *Orden público y factor religioso en la Constitución española*, Pamplona 1983, *passim*.

artículo 3, 2, de la L.O.L.R. deja fuera «las entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». La claridad del texto legal hace innecesario ulteriores comentarios ⁴².

b) Pero el problema más importante que se plantea en este contexto es, sin duda alguna, el relativo a la definición intrínseca de lo que son fines religiosos. Las tesis doctrinales, como es sabido, forman un amplio arco. En un extremo se hallan los planteamientos más generosos —significativamente tildados de «nominalistas»—, a tenor de los cuales todas las entidades erigidas por las autoridades confesionales, por el mero hecho de serlo, tienen fines religiosos ⁴³. Naturalmente, esta suerte de posturas apenas se sostienen (sería inútil —como se ha dicho— la presencia de la palabra religioso al lado de entidad religiosa o eclesiástica) ⁴⁴. En cambio, se hallan muy próximas a ella las que postulan que se halla comprendido dentro de los fines religiosos todo lo que se halla comprendido dentro de la misión de la Iglesia y que, por consiguiente, junto a fines estrictamente espirituales, caben otros como la preocupación por el mundo, el desarrollo de los pueblos, la lucha contra la marginación social, la injusticia y la pobreza, la educación, la asistencia, etc. Tales fines, se asevera, son tan religiosos como los culturales o catequéticos ⁴⁵. Al otro lado del acto doctrinal se encuentran las tesis más restrictivas —las tesis «realistas»—, aquellas que hacen coincidir lo religioso con lo «cultural» y, a lo sumo, con lo «espiritual», limitando, en general, lo religioso a lo que tenga que ver con la salvación del alma ⁴⁶. No es nuestra intención mediar en esta difícil polémica

⁴² Desde esta perspectiva resulta interesante la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1985 (caso Advaita Sanga), que resulta excluida del Registro porque nos encontramos —según dice el Alto Tribunal— «en presencia de un fenómeno filosófico, cultural y humanístico no susceptible de ser calificado de entidad religiosa con cabida dentro de la Ley orgánica...». En esta materia, es de gran interés la discusión acerca de si dentro de la libertad religiosa —y, consiguientemente, dentro de los «fines religiosos»— puede tener acomodo el ateísmo y agnosticismo (sobre el tema se reenvía a las agudas consideraciones de IBÁN, «Grupos confesionales atípicos en el Derecho Eclesiástico español», en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Madrid 1983, páginas 271-303).

⁴³ En esta dirección, por ejemplo, ECHEVERRÍA, «Reconocimiento civil de las entidades religiosas», en AA.VV., *Los acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio*, cit., página 61, identifica abiertamente «religioso» con «eclesiástico».

⁴⁴ Cfr. PRADA, «Personalidad civil...», cit., pág. 258.

⁴⁵ Así, por ejemplo, PRADA, «Personalidad civil...», cit., págs. 258-259. Esta es la tesis más generalizada entre nuestros eclesiasticistas, que suelen invocar el criterio de la *instrumentalidad* elaborado por la doctrina italiana —son religiosos los fines temporales en cuanto se hallen ordenados instrumentalmente a fines espirituales— (véase LÓPEZ ALARCÓN, «Entidades religiosas...», cit., págs. 351-352, y allí más referencias doctrinales).

⁴⁶ En esta dirección destaca una célebre sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1968, que calificó de religiosas, bajo la vigencia de la Ley de Libertad Religiosa de 1967, sólo a aquellas «agrupaciones cuyo objeto o finalidad exclusiva y excluyente sea de orden eminentemente espiritual, encaminada a la defensa, a la exaltación o al proselitismo de la religión católica o al perfeccionamiento de sus miembros acorde con la doctrina de esa religión» (véase el análisis crítico efectuado por MARTÍN SÁNCHEZ, «Notas sobre la

mica. Pero seguramente, ninguna de estas dos opciones extremas resulta completamente satisfactoria. «De un lado —señala certeramente PRIETO—, no parece que el control de religiosidad pueda quedar totalmente en manos de las propias confesiones, pero, de otro, resulta difícil proponer un criterio lo suficientemente riguroso como para evitar el fraude de ley y lo bastante flexible como para amparar las múltiples manifestaciones societarias estimuladas por el factor religioso. Nos hallamos, en efecto, ante la necesidad de ponderar la importancia relativa de actividades e intereses que con frecuencia aparecen de modo conjunto; algunos de esos intereses o actividades serán estrictamente religiosos, otros podrán definirse como subsidiarios, y otros, en fin, como claramente mercantiles o alejados de lo religioso, y quizá lo más prudente sea que cada uno se ajuste a su propio régimen. El ordenamiento jurídico español presta tutela específica a las actividades benéficas, educativas o mercantiles, por lo que no existe motivo para extender el ámbito de tutela de lo religioso más allá de lo razonable; es más, de hacerlo, se estaría propiciando, tal vez, una discriminación por motivos religiosos»⁴⁷. Esta observación, por ahora, es suficiente. Más tarde habremos de volver a encarar el tema (v. *infra* § 7, 2).

3. Finalmente, hay que inscribir la *estructura de la entidad* que pretende acceder al Registro. Así se infiere, en efecto, del artículo 3, 2 d), del Real Decreto 142/81, que exige la registración del «régimen de funcionamiento y organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación»⁴⁸. No es posible comentar las concretas menciones que en cada caso habrán de establecerse, pues serán diferentes en función del tipo de entidad. Al fin y al cabo, lo que se está pidiendo es que se registren los estatutos de las entidades, es decir, las normas de configuración orgánica de la entidad y las normas de su actuación funcional. Esta materia constituye el grueso de la inscripción⁴⁹.

personalidad de los entes eclesiásticos en el Derecho español», en *R.E.P.* (1972), págs. 216 y sigs.). En el sentido restrictivo apuntado por la citada sentencia, véase, con matizaciones de diversa índole, BUQUERAS, *A.D.E.* (1988), pág. 319; LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico*, cit., pág. 678 (que recuerda la interesante norma 16 italiana, a tenor de la cual, a efectos civiles se consideran fines religiosos, «la actividad religiosa o de culto dirigida al ejercicio del culto, a la cura de las almas, a la formación del clero y de los religiosos, a fines misioneros, a la catequesis y a la educación cristiana», quedando excluidas de tal tipificación «las actividades asistenciales y de beneficencia, las educativas y culturales y, en todo caso, las comerciales o con ánimo de lucro»).

⁴⁷ PRIETO SANCHÍS, «Posición jurídica de las asociaciones religiosas en el Derecho español», en *A.D.E.* (1988), págs. 447-448.

⁴⁸ En términos muy semejantes —y hecha la salvedad del extremo relativo al modo de designación—, la expresión de tales requisitos se hallaba ya prevista por el artículo I, 4, 3.º, A.J. Naturalmente, en la inscripción de las entidades católicas también deberán anotarse los datos relativos al modo de designar los representantes [lo admite PRADA, *A.D.C.* (1981), pág. 719].

⁴⁹ Resulta, sin embargo, potestativa la inscripción de las personas a las que se atribuye la representación de la entidad [véase art. 3, 2, e), del R.D. 142/1981]. Desde el punto de vista técnico es un error no exigir dicha indicación con carácter obligatorio, al menos en relación con las personas que se encarguen inicialmente de la representación. La razón es

4. La materia inscribible relativa a las fundaciones de la Iglesia Católica se halla mejor regulada en el artículo 1, II, del Real Decreto 589/1984. La norma se refiere, ciertamente, al contenido de la escritura fundacional, pero de ahí se deduce con toda facilidad las circunstancias inscribibles, que serán todas las relacionadas, a excepción de la relativa a la «voluntad de fundar». En concreto, se trata de las siguientes: identidad de los fundadores, fondo de dotación y estatutos, los cuales incluyen las siguientes menciones: denominación de la fundación, sus fines, domicilio y ámbito territorial en que principalmente haya de ejercer sus actividades, patrimonio inicial de la fundación, reglas para la aplicación de los recursos al cumplimiento del fin fundacional, patronato y otros órganos que ejerzan el gobierno y la representación del ente, reglas para la designación de sus miembros y para la cobertura de vacantes, normas sobre deliberación y adopción de acuerdos, así como atribuciones de los mismos, normas sobre modificaciones estatutarias, transformación y extinción de la fundación y cualesquiera otras disposiciones y condiciones especiales lícitas que los fundadores juzguen conveniente establecer. Asimismo, habrá de consignarse la identidad de las personas que inicialmente integran el órgano u órganos de la fundación.

5. Hasta el momento hemos examinado las menciones que han de consignarse en el asiento de «inmatriculación» de la entidad. Pero, como es natural, también constituyen materia inscribible, en asientos posteriores, los actos modificativos (arts. 5 y 7, 1, del Real Decreto 142/1981)⁵⁰ y los actos extintivos (arts. 5, 3, L.O.L.R., y 8 del Real Decreto 142/1981) de los sujetos y de sus circunstancias previamente inscritas. Sobre algunos problemas de naturaleza registral que suscitan estos asientos habremos de volver en el curso del trabajo (v. *infra*, § 7, 2, 8, 5, etc.).

§ 4. Secciones del Registro

Los distintos sujetos inscribibles en el Registro de Entidades Religiosas se incardinan en distintas secciones dentro de él. A este respecto ha de tenerse en cuenta la división del registro en tres secciones:

1. Hay una sección *general* donde se registran todas las entidades religiosas inscribibles, exceptuada la correspondiente a aquellas Iglesias,

clara: si la inscripción, mediante el otorgamiento de personalidad civil, faculta a la entidad para participar en el tráfico jurídico, resulta aconsejable que los terceros puedan tener conocimiento registral de quiénes son las personas que actúan como órganos de la entidad.

⁵⁰ Conviene recordar que la posibilidad de las modificaciones constituye una previsión del Reglamento que viene a subsanar la omisión de la L.O.L.R., que a diferencia de lo que había regulado el artículo 15 de la Ley de Libertad Religiosa de 1967, olvidó el tratamiento de esta materia (la omisión había sido denunciada por la doctrina: véase, entre otros, LÓPEZ ALARCÓN, *I.C.* [1980], pág. 79). En cualquier caso, el tema no nos parece grave, puesto que —como señalamos más adelante (véase, *infra*, § 9, 2)— puede subsanarse a través de una interpretación amplia del artículo 5, 3, de la L.O.L.R.

Confesiones y Comunidades con las que no se hayan establecido acuerdos o convenios de colaboración (art. 7, 2, del Real Decreto 142/1981 *a contrario sensu*).

2. Hay, además, una *sección especial* donde se inscriben las Iglesias, Confesiones o Comunidades que hayan celebrado acuerdo o convenio de cooperación con el Estado español (art. 7, 2, del Real Decreto 142/1981)⁵¹. La contemplación por parte del Reglamento de la existencia de esta sección especial resulta, cuando menos, sorprendente, puesto que, una de dos: o bien no acceden a ella ninguna de las indicadas entidades religiosas mayores, ya que para poder celebrar un convenio de cooperación con el Estado es menester hallarse previamente inscritas (arg. *ex art.* 7, 1, L.O.L.R.), en cuyo caso la inscripción, en la medida en que antecede al convenio, se aloja en la sección general; o bien no se trata, en rigor, de una sección registral en la que se inscriban entidades, sino de una sección que registra los convenios que se vayan celebrando con las entidades inscritas en la sección general. La tercera alternativa que cabría —la sección especial es una sección que se nueue de traslados de la sección general— es poco razonable.

3. Finalmente, hay una segunda sección especial que tiene por objeto la inscripción de las fundaciones religiosas de la Iglesia católica (artículo 5 del Real Decreto 589/1984). Con respecto a esta sección ha de señalarse que tampoco se le ve justificación registral como sección independiente. El artículo I, 4, 3.º, A.J., trata conjuntamente la inscripción de las entidades asociativas y de las entidades fundacionales. Por ello, no se comprende bien por qué, desde la perspectiva del archivo, han de llevarse unas a una sección (a la sección general, o, tal vez, a la especial de entidades dotadas de acuerdos de cooperación) y otras a otra sección distinta (a la sección de fundaciones). La formación progresiva del derecho reglamentario que disciplina esta materia no parece explicación suficiente para esta ordenación disgregada del Registro.

El sistema de llevanza de cada una de las mencionadas secciones es el que se conoce en la terminología registral como *sistema de folio personal*. Aunque del artículo 7, 1, del Real Decreto 142/1981, no se deduce con toda claridad —sólo se refiere el precepto a que se llevará el Registro por medio de hojas normalizadas— la propia naturaleza del Registro —es un Registro de personas, no de bienes— impone la técnica del folio personal.

⁵¹ Hasta la fecha sólo dispone de tal acuerdo la Iglesia Católica (véase, por referirme sólo al acuerdo jurídico, el instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 [B.O.E. núm. 300, de 15 de diciembre]). Ha de advertirse, no obstante, que en la actualidad ya hay sido suscritos por las correspondientes comisiones negociadoras dos acuerdos más con la Federación de Comunidades Israelitas y con la Federación de Iglesias Evangélicas de España (21-II-1990). Dichos acuerdos se encuentran en este momento a punto de comenzar el trámite parlamentario de su aprobación mediante Ley, tal y como establece el artículo 7, 2, de la L.O.L.R., *in fine*.

Ello no quiere decir que toda la documentación pase a los folios registrales. El artículo 7, 3, del Real Decreto 142/1981 prevé un sistema de carpetas, en cada una de las cuales se archivará el expediente o protocolo relativo a cada una de las entidades inscritas, en el que se recogerán —por orden cronológico y numeración correlativa— los documentos correspondientes a cada entidad.

III. PRESUPUESTOS DE LA INSCRIPCIÓN

§ 5. Rogación y potestatividad de la inscripción

En el tratamiento de esta materia han de distinguirse los dos aspectos mencionados:

1. El *principio de rogación* queda claro en los artículos 5, 2, de la L.O.L.R., y 3, 1 del Real Decreto 142/1981, *ab initio*, a tenor de los cuales la inscripción se practicará en virtud de solicitud o a petición de la propia entidad. Se trata, pues, de un procedimiento dispositivo que se inicia a instancia de parte (y esto vale tanto para la inscripción principal cuanto para las inscripciones de modificación: v. art. 5, 1, del Real Decreto 142/1981). Los asientos no pueden practicarse de oficio (ni siquiera los de cancelación: v. art. 8 del Real Decreto 142/1981).

La inscripción constituye una declaración de voluntad dirigida al encargado del Registro en súplica de que ejercite sus funciones y practique la inscripción. A diferencia de lo que sucede en otros Registros que admiten la solicitud verbal e incluso la tácita (implícita en la presentación de los documentos inscribibles)⁵², la declaración de solicitud en el Registro de Entidades Religiosas ha de hacerse mediante escrito (arg. *ex arts.* 3, 1, del Real Decreto 142/1981, y 69 de la L.P.A.).

En relación con las entidades de la Iglesia católica se ha sostenido, con un excesivo formalismo literalista, que no es preciso el escrito de solicitud⁵³. No obstante, ha de mantenerse que en esta materia rigen las normas reglamentarias, que son las encargadas de precisar el régimen registral. Esta opinión, por lo demás, se corrobora leyendo el punto 2 de la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 11 de marzo de 1982, que en relación con ciertos entes de la Iglesia católica exige un escrito de solicitud de inscripción. La norma se refiere a las Ordenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada. Y respecto de ellas establece que la inscripción la podrán pedir o bien «individualizadamente para cada una de las provincias o casas, siempre que esté acreditada la

⁵² Cfr. LACRUZ-SANCHO, *Derecho Inmobiliario Registral*, 2.^a ed., Barcelona 1984, páginas 299-300.

⁵³ Así, PRADA, *A.D.C.* (1981), pág. 719.

personalidad jurídica civil de la Orden, Congregación o Instituto a que pertenezcan», o bien globalmente por la propia Orden o Congregación en escrito «que se refiera conjuntamente a sus provincias y casas, remitiendo a tal efecto, junto con la petición, la documentación individualizada referente a todas y cada una de las entidades menores de la Orden, Congregación o Instituto que pretendan adquirir personalidad jurídica civil propia».

2. También debe afirmarse la *naturaleza potestativa de la inscripción*, a pesar de que no se halla establecido de modo expreso en ningún precepto. La inscripción no constituye una obligación, sino una facultad que discrecionalmente pueden ejercer las entidades que lo juzguen oportuno para el desenvolvimiento de sus fines. En ningún caso cabe, por tanto, la inscripción de oficio. Esto es algo que nadie duda⁵⁴. Otra cosa muy distinta es que indirectamente exista una presión para que se produzca una corriente inscribitoria, que viene dada por las «sanciones positivas» de que se hacen beneficiarias las entidades que acceden al Registro (reconocimientos de personalidad civil y otras ventajas jurídicas a los que se alude, *infra*, § 8, 4).

§ 6. Titulación auténtica

La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas otorga, por así decirlo, estado legal a las entidades inscritas. Los asientos del Registro, por otra parte, gozan de eficacia probatoria suficiente —principio de legitimación— [v., por ejemplo, art. 3, 2, e), *in fine*, del Real Decreto 142/1981]. En atención a tales circunstancias es preciso asegurar el tracto de autenticidad. Esto se logra estableciendo como presupuesto de la inscripción, al igual que acontece en otros sectores del derecho registral, el principio de titulación auténtica.

1. En el ámbito de la inmatriculación resulta significativo al respecto el propio artículo 5, 2, de la L.O.L.R., a tenor del cual es menester que el documento en virtud del cual se practica la inscripción sea «fehaciente». Pero ¿qué es documento fehaciente? Las normas reglamentarias sólo despejan en parte esta duda. En relación con la inscripción de fundaciones de la Iglesia católica es claro el artículo 1 del Real Decreto 589/1984, que exige escritura notarial. En relación con la inscripción del resto de entidades, el artículo 3, 1, del Real Decreto 142/1981 habla de «testimonio literal del «documento de creación debidamente autenticado o el correspon-

⁵⁴ Véase, por todos, CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 157; OLMOS, R.E.D.C., 45 (1988), pág. 121. No obstante, ha de tenerse presente que puede producirse de oficio el traslado de las inscripciones practicadas en los registros establecidos al amparo de la Ley de 1967 y del Decreto de 1959. Este traslado necesitará, sin embargo, de la audiencia de la entidad interesada cuando sea preciso complementar la documentación (significativa al respecto resulta la disp. transitoria núm. 2 del R.D. 142/1981).

diente documento notarial de fundación o establecimiento en España»⁵⁵. A decir verdad, la fórmula reglamentaria es de difícil inteligencia. Entendemos que en cualquier caso ha de tratarse de un documento intervenido por notario, pues sólo los notarios pueden autorizar un documento notarial (acta o escritura) o autenticar —legitimar— un documento privado (testimonio). Los notarios monopolizan la fe pública extrajudicial (art. 1 de la L.N.)⁵⁶. Tradicionalmente se había aceptado como documento fehaciente el expedido por las autoridades eclesiásticas con competencias notariales internas (v. cánones 482 y sigs., C.I.C.), sin necesidad de ulterior intervención de funcionario público español. Esta práctica, como es natural, ya no puede admitirse en la actualidad⁵⁷. La aconfesionalidad del Estado (artículo 16 de la C.E.) determina que no puedan aceptarse otros mecanismos de autenticación que los regulados por sus propias leyes⁵⁸.

El problema no es marginal, puesto que apelando a que el Acuerdo jurídico también es Ley del Estado (lo cual es indiscutible a la vista de los arts. 96, 1, de la C.E., y 1, 5, del C. c.)⁵⁹, y a que prevé reglas de titulación especiales en relación con la Iglesia católica (lo cual ya es discutible), ha podido afirmarse que basta la documentación interna de la Iglesia. Veamos el razonamiento. El Acuerdo jurídico —se dice— exige «documento auténtico» y no «autenticado» (v. art. I, 4, 3.º, de la A.J.). Y por ello —prosigue PRADA—, tratándose de un acto emanado de la autoridad eclesiástica, será la legislación canónica y no la civil la que será llamada a decidir qué se entiende por «documento auténtico». En principio, parece que será «documento auténtico» el propio decreto de erección, pero siendo presumible que en ocasiones éste no exista (por razones de antigüedad, etcétera), o que las instituciones no quieran desprenderse de tan preciado documento, podrá sustituirse por certificación del organismo que erige o ha erigido, en que consten la erección y los demás requisitos que debe contener el Registro⁶⁰. A nuestro juicio, sin embargo, esta tesis no es correcta. Parte de la idea de que el Real Decreto 142/1981 no es aplicable

⁵⁵ A juicio de PRADA, *A.D.C.* (1981), pág. 717, la exigencia para acceder al registro de documento fehaciente resulta discriminatoria en relación con las menores exigencias que se establecen en el registro de asociaciones para la inscripción de asociaciones privadas de fines no religiosos. No podemos compartir este criterio. El hecho de que las asociaciones puedan registrarse sin documento público o por lo menos legitimado es cierto, pero constituye una opción técnicamente muy discutible. A un registro público —dotado de importantes efectos y que tiene que ofrecer a terceros suficientes garantías de la realidad de lo que a él accede, pues éstos confían en sus pronunciamientos— los documentos en virtud de los cuales se practica la inscripción deben ser públicos o hallarse legitimados o, de lo contrario, debe exigirse que todos sus otorgantes lo ratifiquen ante el encargado del registro.

⁵⁶ Cfr. PRADA, *A.D.C.* (1981), pág. 717.

⁵⁷ Véase, no obstante, LÓPEZ ALARCÓN, «Las confesiones religiosas en el Derecho español», en *I.C.* (1980), pág. 75.

⁵⁸ Cfr. PRADA, *A.D.C.* (1981), pág. 717.

⁵⁹ Véase, *supra*, nota 13.

⁶⁰ PRADA, «Personalidad civil...», cit., págs. 249-250.

a la Iglesia católica, cuando lo cierto es que, según señala su artículo 3, 3, sólo en lo no previsto en este Reglamento son de aplicación las normas convenidas. Este precepto, que al menos en cuestiones de técnica registral, nos parece perfectamente aplicable exige, pues, que se someta a la Iglesia católica a la normativa general⁶¹.

2. Hasta aquí hemos hecho referencia a la titulación precisa para practicar el asiento de inmatriculación. Nada se ha dicho, sin embargo, en relación con la documentación necesaria para practicar inscripciones modificativas o cancelaciones. La Ley Orgánica no contempla el problema (v. artículo 5, 3, de la L.O.L.R.). El Reglamento lo hace en los siguientes términos: «La modificación de las circunstancias [inscritas] será comunicada al Ministerio de Justicia en la forma prevista... en el artículo [3] para las peticiones de inscripción» (art. 5, 1, del Real Decreto 142/1981). Las peticiones de inscripción constituyen un mero documento privado. Por tanto, en principio, habría que concluir que basta tal título privado. Esta conclusión se revela, sin embargo, contradictoria con el sistema de la disciplina y con las necesarias garantías de autenticidad que deben tener los documentos que acceden a un Registro Público. Por ello, nos inclinamos a interpretar el artículo 5, 1, del Real Decreto 142/1981, en el sentido de que exige también documento notarial (o, en su caso, judicial: v. art. 8 del Real Decreto 142/1981) para los asientos posteriores al de inmatriculación. La referencia a la petición de inscripción puede entenderse, sin grave violencia, hecha no a la solicitud misma de inscripción, sino a la documentación que es precisa a tal fin.

§ 7. Calificación

La inscripción no se practica de manera automática a la vista de la presentación de la solicitud y del título inscribible. Tampoco se practica de manera discrecional en función de una decisión política⁶². El Registro de

⁶¹ Esta es la tesis, por lo demás, que ha reafirmado el punto 5 de la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 11 de marzo de 1982 sobre la inscripción de entidades de la Iglesia Católica, a tenor del cual «las firmas de documentos en que conste, a los efectos de inscripción en el Registro, la erección, fines, datos de identificación, órganos representativos, régimen de funcionamiento y facultades de dichos órganos, *deberán ser legitimadas por Notario civil* (véase también las observaciones de ECHEVERRÍA, «Reconocimiento civil...», cit., pág. 75). No es preciso, en cambio, escritura pública, como parece sostener RECASÉNS, R.D.N. (1980), pág. 254.

⁶² Sobre el carácter reglado de la inscripción, véanse las oportunas observaciones de CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 157, frente al juicio de PRADA, A.D.C. (1981), página 722, que sin llegar a afirmar el carácter discrecional de la inscripción por parte del Ministerio de Justicia, considera que su competencia es excesiva y que, por tanto, en cierto modo, roza los límites de la más absoluta discrecionalidad política (en términos más matizados se pronuncia LÓPEZ ALARCÓN, «Algunas consideraciones...», cit., págs. 362-364, quien entiende que la calificación implica algo más que un control de legalidad o legitimidad, incluyendo ciertos criterios de oportunidad si bien, citando a FINOCCHIARO, precisa que ese poder discrecional sufre «variaciones según el tipo de ente eclesiástico que la autoridad tenga que reconocer a efectos civiles»: véase *ibid.*, pág. 363). A este mismo planteamiento

Entidades Religiosas es, como ya hemos tenido ocasión de anticipar, un *registro jurídico*, que, consiguientemente, ha de velar por la legalidad de lo que a él accede⁶³. Esto determina la necesidad de que, con anterioridad a la práctica del asiento o de su denegación, se lleve a cabo una actividad previa de calificación, a través de la cual se verifica si se han cumplimentado los requisitos establecidos por el ordenamiento para la inscripción y para la consiguiente producción de sus efectos jurídicos. En este sentido ha de recordarse que la modalidad de reconocimiento prevista en la disciplina que examinamos —y, en general, en los demás registros de personas jurídicas— se ajusta al llamado «sistema normativo», es decir, de reconocimiento por el cumplimiento de determinadas condiciones legales atestado por un acto de la autoridad que consiste justamente en la calificación⁶⁴. De ello se deriva que la inscripción registral quede configurada como un verdadero derecho subjetivo, pues sólo puede denegarse cuando no se acrediten las condiciones del *Normativsystem*⁶⁵.

1. El primer punto que debemos examinar es el relativo a la *titularidad de la potestad calificadora*. En principio, dicha potestad resulta atribuida por el artículo 4, 1, del Real Decreto 142/1981, al propio *Ministro de Justicia* («Examinada la petición de inscripción —dice el precepto—,

respondía la enmienda del grupo comunista al artículo 5, 2, de la L.O.L.R. La enmienda, que no prosperó, proponía la siguiente redacción para el precepto: «Las comunidades religiosas y sus federaciones adquirirán personalidad jurídica civil desde el mismo momento en que sus representantes legales soliciten la inscripción y depositen la documentación señalada en el apartado siguiente en el Registro público que se crea en el Ministerio de Justicia.» Se pretendía, pues, que no hubiese calificación (véase al respecto las observaciones de LÓPEZ ALARCÓN, *I.C.* [1980], pág. 78). Estos planteamientos (y otros todavía más difíciles de atender: véase, por ejemplo, la idea sostenida por el diputado Sr. Vega Escandón, a tenor de la cual «la inscripción tiene carácter discrecional, pero no arbitrario» [*apud* ALARCÓN, *I.C.* (1980), pág. 78]; la reitera ECHEVERRÍA, «El reconocimiento civil de las entidades religiosas», en AA.VV., *Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio*, cit., págs. 59-60) no pueden admitirse. El artículo 4, 2, del R.D. 142/1981, me parece, resulta suficientemente claro al respecto: «La inscripción sólo podrá denegarse —dice el precepto— cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3», que, como sabemos, es el artículo que establece los requisitos de la inscripción. En el mismo sentido aquí mantenido, véase LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico*, pág. 711; ZABALZA, *A.D.E.* (1987), pág. 258.

⁶³ Algunos autores, con un uso en cierto sentido distinto respecto de lo que habitualmente se entiende por legalidad en el ámbito del derecho registral, señalan que «lo que no puede considerarse como parte de la calificación registral es el control de legalidad» (así, LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico*, cit., pág. 677). El citado autor quiere decir con ello que no ha de comprobarse la conducta penal; pero esto, si bien es cierto, no se corresponde con lo que se denomina control de legalidad en la praxis registral, es decir, control del cumplimiento de la requisitoria establecida por la ley (correcto en este sentido OLMOS, *R.E.D.C.* [1988], pág. 111).

⁶⁴ Así, LÓPEZ ALARCÓN, «Organización de las confesiones religiosas», cit., pág. 314. Adviértase la diferente opinión que trasluce en estas consideraciones y en las vertidas en el trabajo del mismo autor que se recuerda *supra*, nota 53.

⁶⁵ Subraya este aspecto GONZÁLEZ DEL VALLE, «Posición jurídica de las confesiones religiosas», en AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, 2.^a ed., Pamplona 1983, página 287, y en su reciente *Derecho eclesiástico español*, Madrid 1989, pág. 146; véase también ZABALZA, *A.D.E.* (1987), pág. 258.

el Ministro de Justicia acordará lo procedente...»). No obstante, por medio de la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 1982, se delega al Director General de Asuntos Religiosos la resolución de todos los expedientes relativos a la inscripción de entidades religiosas en el Registro de Entidades Religiosas⁶⁶. En cambio, en relación con las inscripciones modificativas, la competencia para calificar se atribuye directamente al *Director General de Asuntos Religiosos* (v. art. 5, 2, del Real Decreto 142/1981).

La Comisión Asesora de Libertad Religiosa carece, en cambio, de todo tipo de potestad calificadora. A instancia del Ministro —y, en su caso, del Director General— puede evacuar determinados dictámenes, pero tales dictámenes ni son preceptivos (v. art. 4, 1, del Real Decreto 142/1981, y art. 3, 2, de la Orden Ministerial de 31 de octubre de 1982⁶⁷) ni son, como señala la doctrina, vinculantes⁶⁸.

2. Pero los problemas más interesantes se plantean en relación con la *determinación del ámbito de la potestad calificadora*. En este punto, consideramos preciso efectuar varias observaciones.

a) La primera es para salir al paso de ciertas interpretaciones que no nos parecen ajustadas y concretamente para rebatir la idea de que la calificación tiene por objeto *controlar la correspondencia con la realidad de lo que se ha consignado en la documentación presentada*⁶⁹. Esta opinión se

⁶⁶ Ha de advertirse que la delegación de facultades, tal y como precisa la propia Orden, «se entiende sin perjuicio de la facultad del Ministro para recabar en todo momento el conocimiento y resolución de los asuntos comprendidos en ella». Hay que observar que esta salvedad no era precisa, puesto que de acuerdo con la legislación general las delegaciones de competencias no comportan enajenación de competencia (art. 4 de la L.P.A.).

⁶⁷ Que con toda claridad señala que los dictámenes relativos a las inscripciones y cancelaciones del Registro de Entidades Religiosas se emitirán «cuando dicho informe sea solicitado por el Ministro de Justicia».

⁶⁸ Véase OLMOS, R.E.D.C. (1988), pág. 109.

⁶⁹ Así, LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico*, cit., pág. 676, y, en general, la práctica de la Dirección General de Asuntos Religiosos (véase la síntesis que al respecto nos ofrece MOTTILLA, *Sectas y derecho en España*, Madrid 1990, págs. 157-164). Estamos de acuerdo con el profesor LLAMAZARES en que la calificación registral no puede limitarse a comprobar si se ha presentado toda la documentación legalmente exigible, pero no lo estamos en que haya de comprobarse su veracidad. Hay un punto medio: la calificación ha de verificar si se ha presentado la documentación exigida (control del tipo de documento) y comprobar si del contenido de tal documentación se desprende la cumplimentación de todos los requisitos legales. En el mismo sentido del autor citado, aunque con expresiones más tímidas o menos tajantes, cabe citar la sentencia de la Audiencia Nacional de 8-VI-1985 (a juicio de la cual «la calificación de idoneidad de la inscripción registral no ha de limitarse a verificar el cumplimiento de los meros requisitos formales, sino que ha de entrar a considerar además la autenticidad y certeza racional de aquéllos...»), conforme SECO, A.D.E. (1988), página 591. De entre las muchas resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos orientadas en este sentido tal vez quepa destacar la fechada el día 22 de abril de 1985 (Iglesia de la Cienciología), en la que puede leerse lo siguiente: «... lo que determina, por lógica institucional, que la función calificadora del Registro de Entidades Religiosas no puede limitarse a la mera comprobación del cumplimiento por los solicitantes de unos requisitos formales unidos a la simple declaración de voluntad de que constituyen una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa, sino que ha de apreciar la perfecta correspondencia entre la declaración y la realidad, pues en otro caso se abandonaría a la libre iniciativa de

funda en una interpretación errónea del artículo 5, 2, de la L.O.L.R. (y del art. 4 del Real Decreto 142/1981), a tenor del cual la inscripción exigiría, además de la solicitud de inscripción y del documento fehaciente, de «la constancia de la exactitud de todos los datos cuya exigencia establece la ley»⁷⁰. Pero esto no puede admitirse sin violentar el sentido de las instituciones. Es cierto que se exige que consten una serie de datos o requisitos. Pero tal constancia no ha de verificarse siempre por el encargado del Registro, sino que justamente a tal efecto se pide que consten en documento fehaciente. No se entendería la exigencia de este requisito si después el encargado del Registro hubiese de volver a verificar su exactitud. Además, se privaría de la eficacia que nuestro ordenamiento otorga al documento público (v. art. 1.218 del C.c.). Por ello —y como nos enseña la doctrina registral—, la calificación sólo se extiende a los documentos —fehacientes— presentados (y, en caso de inscripciones modificativas, también a los antecedentes del propio Registro). No puede ir el control más allá, máxime cuando el expediente de inscripción no es un expediente contradictorio que tenga una fase de alegaciones y pruebas. Lleva por ello razón el Tribunal Supremo cuando afirma «la función [calificadora] del Estado en la materia es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción [...], pero sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su [de la entidad religiosa cuya inscripción se pretende] individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento; únicamente, cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada [en el título inscribible], podrá denegarse la inscripción registral...»⁷¹. Como se ha señalado recientemente, un Registro de Entidades Religiosas, en las coordenadas axiológicas del actual sistema político, debe limitarse a establecer los requisitos formales necesarios en función del régimen de cooperación con el grupo religioso solicitante, estando obligado en la configuración de éstos a no coartar el derecho subjetivo de tales grupos al tratamiento específico mediante condiciones restrictivas o injustificadas respecto al fin mencionado»⁷². El otro argumento invocado por quienes patrocinan la tesis que aquí contradecemos tampoco parece decisivo. «Si la operación de calificación registral debiera limitarse a una mera comprobación de que se ha aportado la documentación exigida sin añadirse también la comprobación de que se corresponde con la realidad —se dice—, no tendría sentido la petición de informe por parte del Ministerio de Justicia a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa»⁷³. Al respecto ha de observarse que el Infor-

cualquier ciudadano la posibilidad de sustraerse al régimen jurídico general y atribuirse unos derechos que la ley contempla para situaciones que deben estar claramente definidas...».

⁷⁰ Así, por ejemplo, LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico*, pág. 676.

⁷¹ Para un análisis crítico de la S.T.S. de 2-XI-1987, véase SECO, *A.D.E.* (1988), páginas 588-595.

⁷² MOTILLA, *Sectas y derecho*, cit., pág. 156.

⁷³ LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico*, cit., pág. 676.

me de la Comisión Asesora no versa sobre la realidad o autenticidad de los datos consignados en el título inscribible, sino que tiene por objeto enjuiciar, desde el punto de vista de la legalidad, los hechos consignados en dicho título. Esto nos da pie para entrar en la segunda observación que queríamos efectuar en relación con el ámbito de la calificación.

b) Establecido lo anterior, en seguida nos apresuramos a precisar que ello no significa que la calificación quede reducida a una mera comprobación de la concurrencia del título inscribible. La calificación entraña un verdadero juicio de legalidad acerca de su contenido⁷⁴ y muy especialmente acerca de si los fines consignados en el documento pueden reputarse o no «fines religiosos» en el sentido del artículo 3 de la L.O.L.R. No podemos entrar ahora a examinar las difíciles cuestiones que se plantean en este contexto. Pero como ya insinuamos páginas atrás, el juicio de religiosidad corresponde efectuarlo a la autoridad estatal (ella es quien administra el derecho eclesiástico *del Estado*), con arreglo al ordenamiento —y a sus valores— estatales. Confiar dicho juicio, del que depende la aplicación de un grupo normativo especial, a las organizaciones confesionales constituiría una enajenación de competencias. Quedan a salvo los supuestos previstos por la propia Ley del Estado, en que la religiosidad del fin se atribuye a las Iglesias. Se trata de los supuestos de inscripción de ciertas entidades menores —las entidades asociativas— (v. art. 3, 2, c), II del Real Decreto 142/1981), que pueden justificarse porque sus entidades mayores ya han pasado el control registral⁷⁵.

3. Contra las resoluciones que denieguen o suspendan la inscripción caben los siguientes *recursos*⁷⁶: dado que las resoluciones del Ministro de Justicia o del Director General agotan la vía administrativa (no se olvide que en las inmatriculaciones el Director General actúa por delegación del

⁷⁴ Cít. ALARCÓN, I.C. (1980), págs. 78-79. Pero en cualquier caso hay que observar que el control de legalidad no puede llevar a establecer exigencias que no están en la Ley (v. gr., que en la estructura del grupo haya unos determinados ministros del culto; que la entidad tenga un sustrato de fieles de cierta significación, etc.) como con frecuencia viene haciendo la Dirección General de Asuntos Religiosos (véase MOTILLA, *Sectas y Derecho*, cit., págs. 159 y sigs.).

⁷⁵ Sobre la razón del distinto tratamiento en este punto de las entidades asociativas y de las órdenes, congregaciones e institutos de vida consagrada, véase el penetrante análisis de IBÁN, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, cit., págs. 191 y sigs.

⁷⁶ Ha de advertirse que no está contemplada la posibilidad de inscripción parcial y recurso contra la parte denegada. También es cierto que cabría preguntarse si es posible archivar la documentación sin practicar la inscripción ni denegarla formalmente (al respecto escribe ECHEVERRÍA, «El reconocimiento civil...», cit., pág. 59: «Confesamos no haber encontrado rastro de tal posibilidad, que tampoco ha sido contemplada por los autores que hemos consultado»). Pero la pregunta presupone un problema que, en rigor, no existe. El encargado del Registro de Entidades Religiosas está sometido —como cualquier otro órgano del Estado— a la legislación administrativa general; y, por consiguiente, ha de notificar formalmente las resoluciones favorables o desfavorables. Si archiva sin más la documentación presentada, habrá que esperar a que transcurran los tres meses desde la mora previstos en el artículo 94 de la L.P.A. y a partir de ahí, por efecto del silencio administrativo, la inscripción podrá tenerse por denegada a efectos de recursos y demás.

titular del Departamento) (v. art. 6 del Real Decreto 142/1982), los interesados únicamente podrán entablar un *recurso de reposición* que se resolverá —de acuerdo con lo previsto en el art. 126 de la L.P.A.— por el mismo órgano que dictó el acto recurrido⁷⁷. En los supuestos en que la inscripción denegada tenga por objeto la modificación de un asiento previamente practicado, contra la resolución del Director General de Asuntos Religiosos cabrá el correspondiente *recurso de alzada* ante el Ministro (v. art. 5, 3, del Real Decreto 142/1981), cuya resolución agotará la vía administrativa (art. 6 del Real Decreto 142/1981).

Cerrada la vía administrativa, los interesados podrán solicitar —así se infiere de la remisión realizada por el art. 6 del Real Decreto 142/1981 al art. 4 de la L.O.L.R.⁷⁸— «amparo judicial ante los Tribunales ordinarios y amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional». Concretamente, podrán entablar *recurso contencioso-administrativo*, cuyo conocimiento corresponde a la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional (v. art. 6, 1, del Decreto-ley de 4 de enero de 1977) y, una vez cerrada por sentencia del Tribunal Supremo, la vía judicial ordinaria podrá interponer *recurso de amparo* ante el Tribunal Constitucional de conformidad con lo previsto en los artículos 41 y sigs. de la L.O.T.C.⁷⁹.

IV. EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN

§ 8. *Declaratividad o constitutividad de la inscripción*

A la hora de afrontar el estudio de los efectos de la inscripción, la primera cuestión que se suscita es la relativa al carácter constitutivo o declarativo de la inscripción. En el estrecho marco de este estudio no podemos abordar el tema sustantivo en toda su extensión y profundidad. No obstante, nos parece necesario puntualizar algunos extremos registrales en la materia. Varias son las observaciones que hemos de hacer en este sentido:

1. La primera tiene por objeto aclarar que a la vista del derecho positivo no se puede concluir sino afirmando el carácter netamente *constituti-*

⁷⁷ Véase OLMOS, R.E.D.C. (1988), pág. 112.

⁷⁸ En realidad, el artículo 6 del R.D. 142/1981 remite al artículo 3 de la L.O.L.R., pero, como evidencia la simple lectura de la norma remitida, la norma remitente incurre en un error manifiesto. Por su contenido se advierte que la remisión quiso hacerse al artículo 4 de la L.O.L.R.

⁷⁹ Entendemos que además de la vía contenciosa ordinaria también podrán acogerse los interesados al procedimiento especial previsto por la Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, cuyo artículo 1, 2, incluye dentro del ámbito de protección de la misma, el derecho de libertad religiosa. Consiguientemente, ante la denegación de inscripción de una entidad religiosa podría hacerse valer las garantías previstas en la citada Ley (véanse arts. 6-11), en cuyo caso no sería precisa la previa interposición del recurso de reposición (así, OLMOS, R.E.D.C. [1988], pág. 113).

vo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Así se infiere, en efecto, del clarísimo tenor literal del artículo 5, 1, de la L.O.L.R., según el cual las entidades religiosas «gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente registro...»⁸⁰. La indicada conclusión no sólo es correcta desde el indeclinable punto de vista de la legalidad positiva, sino que también es la congruente desde el punto de vista general de la razón jurídica. En efecto, la personalidad jurídica de un ente artificial sólo tiene sentido en la medida en que participe en el tráfico —en que sea preciso construir un sujeto al que imputar las relaciones con terceros. Y desde esta perspectiva es obvio que la personalidad va indisolublemente unida a la publicidad que se consigue por medio de la inscripción registral⁸¹.

2. Establecido lo anterior, hemos de revisar las opiniones doctrinales que se han pronunciado en sentido contrario o, al menos, disconforme con la tesis aquí mantenida. Tratando de simplificar la viscosa polémica que se ha generado al respecto cabría discernir dos grandes orientaciones críticas, que se fundan, respectivamente, en la normativa constitucional y en la consideración institucional. Obviamente, desde la perspectiva registral con que hemos enfocado este trabajo, aquí sólo nos interesa la crítica constitucional, pues la crítica institucional se funda en razones metajurídicas o en concepciones filosóficas acerca de cuál debe ser el sistema de reconocimiento de los grupos sociales o religiosos.

La crítica constitucional puede compendiarse en la siguiente ecuación: teniendo en cuenta que las entidades religiosas gozan de naturaleza asociativa y que el artículo 22, 3 del texto constitucional establece que la inscripción no es constitutiva (la inscripción se prevé «...a los solos efectos de publicidad»), ha de entenderse que no es conforme a la Constitución la exigencia establecida por el artículo 5, 1, de la L.O.L.R., y que, por consiguiente, no cabe concluir más que en el carácter declarativo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas⁸². El razonamiento descri-

⁸⁰ En este sentido se manifiesta también, en términos tajantes, CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 159. «Partiendo de unos conocimientos básicos del Derecho Civil que califican la inscripción como declarativa cuando ésta hace constar o publica un movimiento en el tráfico jurídico que ha ocurrido fuera de los libros registrales, y como constitutiva cuando la inscripción es un requisito necesario para que se produzca esa mutación (véase DÍEZ-PICAZO y GULLÓN BALLESTEROS, *Sistema de Derecho Civil*, III, Madrid 1978, páginas 306-308), no parece que haya dificultad alguna —dice la mencionada autora— en asegurar que el artículo 5 de la Ley Orgánica, al conectar la personalidad jurídica al acto de la inscripción, ha optado por configurar en su articulado una inscripción de tipo constitutivo.» La generalidad de la doctrina admite el carácter constitutivo de la inscripción.

⁸¹ Que la personalidad jurídica es un fenómeno vinculado a la publicidad registral es una conclusión que podría discutirse desde el punto de vista estrictamente positivo; no obstante, como se pone de manifiesto (*infra*, nota 87) la duda no alcanza a las personas jurídicas de estructura corporativa, entre las que, naturalmente, habría que incluir a las entidades religiosas.

⁸² Esta es, en síntesis extrema, la posición mantenida por PRADA, A.D.C. (1981), páginas 725-730.

to, formalmente impecable, no nos parece consistente desde el punto de vista sustantivo, puesto que las dos premisas en que se funda son de muy dudosa calidad. La primera premisa es que las Iglesias y sus entidades son entes de naturaleza asociativa⁸³. No vamos a entrar en el análisis crítico de esta premisa que nos llevaría muy lejos⁸⁴. En cualquier caso, lo que no puede discutirse es que, aun aceptando este planteamiento, por fuerza ha de admitirse que las Iglesias son asociaciones adornadas de innumerables especialidades, que podrían justificar un tratamiento diferenciado⁸⁵. En cualquier caso, es la segunda premisa la que especialmente nos interesa desactivar. No ocultamos ciertamente que a primera vista la dicción del artículo 22, 3 de la C.E. inclina a concluir en la naturaleza no constitutiva de la inscripción⁸⁶. No obstante, examinado el problema más de cerca, pronto advierte su inconsistencia. Cuando la Constitución establece que la inscripción sólo se exige a fines de publicidad, en realidad lo que está diciendo es que la inscripción sólo se exige a fines de personalidad. Como ha puesto de manifiesto SANTAMARÍA en su comentario al precepto constitucional «la personalidad jurídica en el mundo privado es una consecuencia de la publicidad registral y no se concibe sin ella»⁸⁷. Y es que no puede

⁸³ Cfr. PRADA, A.D.C. (1981), págs. 727-730, e *ibid.*, más referencias.

⁸⁴ Véase, para una primera aproximación, CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., págs. 161-162.

⁸⁵ Interesante desde esta perspectiva resulta la contribución de PRIETO SANCHÍS, A.D.E. (1988), págs. 455 y sigs. Probablemente, bajo el prisma de un tratamiento diferenciado, cabría entender el sugerente planteamiento desarrollado por LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico del Estado*, cit., págs. 674-675. Este autor reconoce en efecto, el valor de la segunda premisa (que nosotros negaremos): que en relación con las asociaciones de Derecho común la inscripción no tiene valor constitutivo. No obstante, afirma que en relación con las entidades religiosas la inscripción es constitutiva, precisamente porque la función de la personificación consiste aquí abrir la puerta a un derecho especial favorable, justamente ése que refleja las «especialidades» de esta modalidad asociativa.

⁸⁶ Hasta tal punto es así que el Tribunal Supremo, en dos importantes sentencias de 3 de julio y de 7 de diciembre de 1979 se manifestó inequívocamente en esta dirección: «La asociación —dice el Tribunal Supremo en la primera de las mencionadas resoluciones— se constituye libremente, debiéndose comunicar dicha constitución a la Administración para su inscripción en aquel Registro [se refiere, como es natural, al Registro de asociaciones] a los solos efectos de publicidad; lo que significa que la personalidad jurídica de la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada por la concurrencia de las voluntades de los promotores, sin que la Administración esté habilitada para realizar una valoración de la licitud o de la determinación de los fines y de los medios expresados en los Estatutos.» Doctrinalmente, se orienta en la misma dirección ALBALADEJO, *Derecho civil*, I, 1, Barcelona 1985, pág. 591; SÁNCHEZ MORÓN, «La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociación», en R.E.D.A., Civitas (1980), págs. 443 y sigs. Como síntoma de lo hondo que había calado este planteamiento es la enmienda que durante la elaboración parlamentaria de la L.O.L.R. realizó el Diputado SOLÉ TURA, mediante la cual se proponía que, por congruencia con el artículo 22, 3, de la C. E., los grupos religiosos adquirieran personalidad jurídica en base al solo hecho de la solicitud, sin necesidad de inscripción, que tendría trascendencia a los meros efectos de publicidad (recojo este dato de CIÁURRIZ, *Libertad religiosa*, cit., pág. 159).

⁸⁷ Cfr. SANTAMARÍA, «Comentario al artículo 22», en GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid 1985, pág. 435. Desde la perspectiva del derecho privado es claro que no se concibe la personalidad jurídica sin la publicidad. Es más, la personalidad —como fenómeno de terceros que es— se anuda a la publicidad. Esta publicidad basta

escindir el binomio personalidad/publicidad. «Sin inscripción —se ha dicho certeramente— no hay publicidad, y sin publicidad el derecho no deberá otorgar nunca la personalidad, sino, a lo más, un reconocimiento fáctico de un fenómeno asociativo en ciernes»⁸⁸. Por lo demás, un argumento que me parece definitivo para deshacer este tipo de planteamientos viene dado por la existencia de múltiples asociaciones —de interés particular (art. 35, 2.º, del C.c.), pero también protegidas por el artículo 22 de la C.E.—, cuyas leyes específicas establecen el carácter constitutivo de la inscripción. Particularmente ilustrativo es el caso de las sociedades anónimas y de las sociedades de responsabilidad limitada (v. arts. 7. 1, de la L.S.A., y 5 de la L.S.R.L.), cuya inconstitucionalidad a nadie se le ha ocurrido plantear⁸⁹. Parece, pues, que se puede afirmar con cierta seguridad que el carácter constitutivo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas no puede ser objeto de censura constitucional⁹⁰.

3. El carácter constitutivo de la inscripción ha de matizarse muy sustancialmente en relación con las entidades de la Iglesia católica, cuyo régimen de personificación se halla notablemente especializado en el Acuerdo jurídico. Dicha especialidad consiste en que gran parte de las entidades eclesásticas tienen atribuida *ex lege* personalidad civil sin necesidad de registración alguna. Así sucede con la propia entidad mayor de la Iglesia católica, cuya personalidad jurídica, si bien no se otorga *expressis verbis* en el texto, se halla presupuesta; con la Conferencia Episcopal (art. I, 3, del A.J.) y, por extensión, con todas las entidades institucionales; con las entidades territoriales —diócesis, parroquias, etc.— (art. I, 2, 1.º, del A.J.), cuya creación canónica basta con comunicar a la Dirección Gene-

que sea de hecho para que nazca la personalidad jurídica impropia (la subjetivación mínima de las sociedades de personas) (arg. *ex art.* 1.669 del C.C.); pero es preciso que la publicidad sea legal o registral para que surja la personalidad jurídica propia o subjetivación máxima propia de los entes de estructura corporativa: véase GIRÓN TENA, *Derecho de sociedades*, I, Madrid 1976, págs. 145 y sigs., y especialmente págs. 168 y sigs.

⁸⁸ Cfr. DE LA MORENA, *B.D.M.I.* (1984), pág. 18. En el mismo sentido, véase LÓPEZ NIETO, *Manual de asociaciones*, cit., págs. 62-63. Para más argumentos en la misma dirección, véase JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo» (comentario a la S.T.C. de 2-II-1981), *R.E.D.C.* (1981), págs. 181 y sigs.; FERNÁNDEZ FARRERES, «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución Española de 1978», en AA.VV., *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Zaragoza 1982, págs. 257 y sigs.

⁸⁹ Y no se diga que en estos casos el carácter constitutivo de la inscripción obedece a razones distintas, y señaladamente a la limitación de responsabilidad de los socios, puesto que el argumento es igualmente eficaz respecto de las asociaciones, cuyos miembros, como es bien sabido, tampoco responden por las deudas corporativas. Su única responsabilidad es la derivada de la aportación y cuotas que se obligó a satisfacer. Más ejemplos en la misma dirección pueden verse en FERNÁNDEZ FARRERES, «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación...», cit., pág. 258.

⁹⁰ Debe señalarse que incluso por parte de quienes discuten el vínculo publicidad/personalidad no se pone en duda el carácter constitutivo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, dado que, se afirma, el legislador dispone de un gran margen de capacidad de configuración de la personalidad en función de los distintos tipos de entes con que se enfrenta: véase PRIETO SANCHÍS, *A.D.E.* (1988), págs. 458 y sigs.

ral de Asuntos Religiosos; con las Ordenes, Congregaciones, Institutos de vida consagrada y sus casas y provincias que se hallasen erigidas en la fecha de suscripción del Acuerdo jurídico (art. I, 4, 2.º, del A.J.), y con las asociaciones y fundaciones que asimismo se encontrasen en esa fecha constituidas (art. I, 4, 3.º, del A.J.)⁹¹. No obstante, estos dos últimos grupos de entidades requerirán en el futuro de la inscripción para adquirir la personalidad jurídica (art. I, 4., del A.J.)⁹².

4. La inscripción personifica a las entidades religiosas, pero además produce otros efectos jurídicos especiales que por la índole de este trabajo hemos de limitarnos a enumerar: capacidad interpotestativa (art. 7, 1, de la L.O.L.R.) y la consiguiente posibilidad que por vía de acuerdo se obtengan beneficios fiscales (art. 7, 2, de la L.O.L.R.); autonomía interna y la consiguiente posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa (art. 6. 1, de la L.O.L.R.)⁹³; derecho a exigir que se facilite asistencia religiosa en establecimientos públicos y formación en los centros docentes (art. 2, 3, de la L.O.L.R.); etc.

5. Hemos dejado para el final el examen del artículo 5, 2, del Real Decreto 142/1981, que regula las inscripciones modificativas, es decir, las que tienen por objeto alterar alguno de los datos que constan en la hoja registral de la entidad. El indicado precepto señala que «tales alteraciones serán inscritas o anotadas, en su caso, en el Registro por acuerdo del Director General de Asuntos Religiosos y producirán los oportunos efectos legales desde el momento de la anotación». Del tenor literal de su último inciso se deduce, sin margen alguno para la duda, que estos asientos de modificación tienen todos ellos naturaleza constitutiva, puesto que la eficacia jurídica de los actos en que se fundan está condicionada a su inscripción. A decir verdad, la norma no tiene fácil justificación e incluso puede ser ilegal. Nos explicamos: no tiene fácil justificación por la sencilla razón de que carece de sentido hacer constitutivas las inscripciones modificativas al menos en las relaciones internas; y en relación con terceros —y en aquello que pueda serles relevante— lo oportuno no es hacer constitutiva la inscripción, sino dotar de inoponibilidad el acto entretanto no se inscriba (el tema conecta con la «publicidad material» del Registro a la que nos referimos, *infra* § 10). Pero la norma —y esto es más grave— seguramente es ilegal, desde el momento en que vulnera el principio de

⁹¹ Sobre esta compleja materia, de entre la abundante bibliografía disponible, nos parecen especialmente significativos los trabajos de SUÁREZ PERTIERRA, «La personalidad jurídica de Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos», en *R.E.D.C.* (1980), págs. 469-491; LOMBARDÍA, «Personalidad civil...», cit., págs. 101-126, y la síntesis que realiza IBÁN, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, cit., págs. 180-197.

⁹² Sobre las cuestiones de derecho transitorio, cuyo tratamiento ofrece no pocas dificultades, remitimos al estudio de SÁENZ DE SANTAMARÍA, *R.D.N.* (1981), págs. 243-280.

⁹³ Es preciso observar que la inscripción atribuye a las entidades religiosas la autonomía en su grado pleno, pero que antes de que aquélla se practique ya gozan de una cierta autonomía (véase al respecto la observación de PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, cit., pág. 160, que se funda en el artículo 2, 2, de la L.O.L.R.).

autonomía que el artículo 6, 1, de la L.O.L.R. concede a todas las entidades inscritas. En efecto, dicho principio significa que las entidades religiosas «podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal». Por tanto, pueden modificar, de acuerdo con sus propias normas, sus reglas de funcionamiento, sus órganos representativos, revocar a sus representantes, etc. Es claro, por tanto, que condicionar la validez de estos actos de autonomía a la inscripción registral constituye una restricción al derecho de autonomía que no puede admitirse sin expresa habilitación legal. Entendemos, pues, que el alcance del artículo 7, 2, del Real Decreto 142/1981 debe ser reducido a los efectos propios del principio de legitimación (v. *infra*, § 9, 1), y, en el reducido ámbito de la revocación de representantes, al principio de publicidad material (v. *infra*, § 10).

§ 9. Legitimación y salvaguardia de los Tribunales

La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas genera, a nuestro modo de ver, una presunción de exactitud y validez de los hechos inscritos.

1. El mencionado efecto es el que la doctrina registral acostumbra a denominar *principio de legitimación*⁹⁴. No hay, ciertamente, un precepto específico destinado a consagrar este principio, aunque su reconocimiento se halla implícito en varias normas que lo presuponen (específicamente, en las que, según veremos un poco más adelante, establecen el principio de salvaguardia judicial de los asientos registrales). La presunción de exactitud y validez se justifica y se funda en los propios presupuestos de la inscripción. Los principios de titulación auténtica y de calificación permiten y demandan, en efecto, atribuirle esa especial eficacia probatoria a los asientos del registro. Los terceros han de pasar por las declaraciones que contengan los pronunciamientos registrales. Dicho de otra manera, los pronunciamientos del registro obligan, en relación al sujeto inscrito, a que todos —entes públicos y privados— tengan por ciertos los hechos y circunstancias publicados. Así, por ejemplo, la Administración no puede negarse a reconocer a las entidades inscritas los derechos que le reconoce la legislación (v. gr., la autonomía, los beneficios fiscales, etc.). La presunción puede operar también en contra del sujeto inscrito: así, por ejemplo, si el domicilio que aparece consignado en el registro no se corresponde con el real, la entidad inscrita demandada no puede oponer una excepción de incompetencia territorial del Juez. Ha de advertirse, no obstante, que la presunción de exactitud y validez que genera la inscripción es una presunción simple o *iuris tantum*, de suerte que los terceros —en el caso anterior, la Administración o el demandante— pueden destruir con prueba suficiente la presunción legal.

⁹⁴ Véase, por todos, M. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos reales. Derecho Hipotecario*, Madrid 1982, pág. 582.

Esto es algo que no puede discutirse (v. art. 1.251 del C.C.)⁹⁵. Como es natural, la presunción dura mientras dure —esté vigente— el asiento; es decir, sólo desaparece cuando se practica una nueva inscripción que modifique o cancele el asiento anterior⁹⁶.

2. Esta última observación nos lleva directamente a examinar otro principio estrechamente vinculado con el de legitimación: el *principio de salvaguardia judicial*⁹⁷. Su establecimiento se halla claramente consagrado en el artículo 5, 3, de la L.O.L.R., a tenor del cual «la cancelación de los asientos relativos a una determinada entidad religiosa no podrá llevarse a cabo si no es a petición de sus representantes legales debidamente facultados o en cumplimiento de sentencia judicial firme⁹⁸. Del precepto transcrito se deriva que los asientos del registro, una vez practicados, devienen *intangibles*, de modo que sustancialmente no pueden modificarse ni cancelarse si no es por voluntad del titular o por sentencia de los Tribunales⁹⁹. En definitiva, pues, los asientos no pueden ser alterados por el propio encargado del registro en vía administrativa. Una vez practicados, por así decirlo, escapan de su jurisdicción. La salvaguardia de los Tribunales, así entendida, constituye una garantía de primer orden para la estabilidad institucional de las entidades religiosas.

Marginalmente, hay que observar que el principio de salvaguardia de los tribunales, en el tenor literal de las normas citadas, sólo se extiende a la cancelación de los asientos, pero no a su modificación o alteración, cuya previsión se halla contemplada en el artículo 5 del Real Decreto 142/1981. No obstante, resulta claro que también se extiende a las modificaciones, pues la *ratio* del artículo 5, 3, de la L.O.L.R. y la propia inspiración garantista de la Ley se encaminan en esa dirección. Constituiría un «agujero negro» por el que podría vaciarse de sentido la protección otorgada. Con cierta generosidad, cabe incluso afirmar que las modificaciones se

⁹⁵ Por esta razón no podemos estar de acuerdo con OLMOS, *R.E.D.C.* (1988), pág. 104, cuando sostiene que se trata de una «presunción absoluta» o *iuris et de iure*. La doctrina registral es clara al respecto (véase PEÑA, *Derechos reales*, pág. 584; LACRUZ-SANCHO, *Derecho inmobiliario registral*, págs. 140-141, etc.).

⁹⁶ Véase, por todos, LACRUZ-SANCHO, *Derecho inmobiliario registral*, pág. 144.

⁹⁷ Hasta tal punto es así que, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, la sanción legal del principio de salvaguardia de los tribunales lleva implícito el reconocimiento del principio de legitimación: véase LACRUZ-SANCHO, *Derecho inmobiliario registral*, pág. 139.

⁹⁸ El precepto es reiterado en los mismos términos por el artículo 8 del R.D. 142/1981.

⁹⁹ La intangibilidad de los asientos es total. Ciertamente podría plantearse el problema de que no sea el representante de la entidad, sino una autoridad superior suya quien inste la inscripción modificativa o cancelatoria. Es fácil imaginar la hipótesis en que un Obispo solicite la cancelación registral de una entidad asociativa de la Iglesia Católica que erigió canónicamente, mientras los dirigentes de la misma se oponen a la disolución o, por lo menos, insisten en continuar inscritos. En este caso, me parece que el principio de salvaguardia no autoriza otra conclusión, el encargado del Registro no puede atender las razones de la autoridad eclesiástica. A él no compete dirimir conflictos que no son de su orden. Habrá que esperar a ver qué deciden los Tribunales de Justicia (conforme con esta solución ECHEVERRÍA, «El reconocimiento civil de las entidades religiosas», cit., pág. 58).

hallan contenidas en el artículo 5, 2, de la L.O.L.R., puesto que el precepto no se refiere a la cancelación de la entidad (de la inmatriculación), sino que abarca la cancelación de todos y cada uno de los asientos, de modo que la modificación, en la medida en que supone la cancelación parcial de un asiento y sus sustitución por otro se halla incluida.

§ 10. *Publicidad material*

El examen de la eficacia sustantiva frente a terceros del Registro de Entidades Religiosas plantea graves dificultades. Algún autor ha afirmado que este registro se halla dotado de los efectos típicos de la «publicidad material»¹⁰⁰. A nuestro juicio, sin embargo, ha de llegarse a una conclusión negativa en este punto, aunque quepa establecer alguna pequeña excepción, reconociendo en un ámbito muy recortado los efectos propios de la publicidad material. Como es sabido, en la doctrina registral, por publicidad material se entiende ese efecto característico que consiste en que el tercero de buena fe puede invocar el contenido del registro aunque no se corresponda con el contenido de la realidad, no pudiendo el titular excepcionar, mediante la correspondiente prueba, la inexactitud o falsedad de los pronunciamientos registrales. Este efecto, como a simple vista se advierte, tiene sentido en los registros que, como el mercantil o el hipotecario, tienen por objeto proteger la seguridad del tráfico. En cambio, en registros como el de entidades religiosas, cuya finalidad normativo-típica es muy distinta, carece de sentido reconocer esos efectos de protección de la apariencia. Tal vez, y lo decimos con graves dudas, pueda admitirse ese efecto de publicidad material única y exclusivamente en relación a los representantes de la entidad religiosa inscrita que hayan accedido al registro. Según hemos tenido ya ocasión de señalar, el artículo 3, 2, e), del Real Decreto 142/1981 prevé la inscripción, con carácter potestativo dentro de la inmatriculación de «las personas que ostentan la representación legal de la entidad». Imaginemos que se inscribe como tal a Ticio y que más tarde resulta revocado, sin que dicha revocación acceda al registro; e imaginemos también que un tercero, confiando en el pronunciamiento registral, desconociendo que ha sido revocado, contrata con Ticio. ¿Queda en ese caso vinculada la entidad religiosa? Parece que en principio ha de darse una respuesta afirmativa, y no tanto porque el citado precepto, *in fine*, señale que la «correspondiente certificación registral será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad» de representante, sino más bien por el hecho de que el artículo 10 de la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1984, al regular esta certificación, establece que en ella «se indicará expresamente que con posterior-

¹⁰⁰ Así, por ejemplo, OLMOS, *R.E.D.C.*, 45 (1988), pág. 104, sostiene que la publicidad se desarrolla tanto en el ámbito *material* como formal. Es cierto, no obstante, que cuando después se explica el contenido de esa «publicidad material» se confunde su contenido con el del «principio de legitimación».

ridad a esa fecha (se refiere a la fecha de su expedición) no se ha recibido en el Registro ninguna comunicación ulterior que modifique la representación de la entidad», precisión ésta que pone de manifiesto que el solicitante de la certificación puede confiar plenamente en lo que dice. En realidad, el hecho de que en este estrecho ámbito admitamos la publicidad material del Registro de Entidades Religiosas no contradice su finalidad, puesto que la consignación registral de las relaciones de representación sólo puede explicarse en función de la protección del tráfico (¿qué otro sentido puede tener?). Por lo demás, el resultado al que llegamos encaja perfectamente con los principios generales que gobiernan nuestro sistema de derecho privado en esta materia, a tenor de los cuales quien crea o permite que permanezca una apariencia que no se corresponde con la realidad ha de pechar con sus consecuencias.

§ 11. *Publicidad formal*

Los artículos 5, 1, de la L.O.L.R. y 1 del R.D. 142/1981 establecen que el Registro de Entidades Religiosas es un *registro público*, de modo que puede ser consultado por terceros que «tengan interés en conocer su contenido» (art. 1 de la O.M. de 11 de mayo de 1984, sobre publicidad del Registro de Entidades Religiosas). El régimen de la publicidad formal, relativamente sencillo, puede asumirse en los siguientes puntos:

1. En cuanto a la *legitimación para solicitar la publicidad formal*, el artículo 1 de la O.M. de 11 de mayo de 1984 parece subordinar la legitimación a la acreditación de un interés legítimo (en este sentido cabría equiparar la norma al art. 221 de la L.H.). No obstante, a poco que se examine el indicado precepto, pronto se despejan las dudas, en el sentido de que no es necesaria la concurrencia de un interés externamente conocido. El interés —dice el art. 1 de la O.M. de 11 de mayo de 1984 *in fine*— «se presume por el solo hecho de la presentación de la solicitud». El argumento definitivo nos lo proporciona el artículo 3 de la citada Orden Ministerial, que al establecer una excepción a la norma general —«Como excepción a lo dispuesto en los artículos anteriores, para dar publicidad a asientos cancelados en cumplimiento de sentencia judicial firme, es preciso que el peticionario alegue un interés cualificado, que habrá de justificar suficientemente»— está confirmando la regla general de libre acceso a la información registral¹⁰¹. Contra la denegación de publicidad, como es

¹⁰¹ Como es natural, la legitimación también se extiende a las Administraciones públicas. «Las autoridades judiciales y administrativas —dice el art. 2 de la O.M. de 8-V-1984—, cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera, pueden obtener información sobre cualquiera de los datos obrantes en el Registro.»

natural, cabe el correspondiente recurso administrativo y luego el contencioso ante los Tribunales (v. art. 4 de la O.M. de 8 de mayo de 1984)¹⁰².

2. En lo que hace al *ámbito de la publicidad formal* ha de señalarse que ésta se refiere, obviamente, al contenido del Registro. A tenor de lo establecido en el artículo 7, II, de la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1984, ésta se extiende también a su protocolo anejo, de modo que, en principio, éste también está a libre disposición del público. No obstante, la indicada norma establece una restricción, en el sentido de que cierra la posibilidad de informar acerca de los «informes reservados unidos al expediente».

3. Por lo que atañe a los *medios de hacer efectiva la publicidad formal*, la normativa vigente sólo contempla tanto la certificación como la nota informativa (art. 5 de la O.M. de 11 de mayo de 1984). La certificación es un traslado, bajo la fe del encargado de la publicidad formal¹⁰³, del contenido del registro¹⁰⁴. Son, pues, documentos públicos (art. 1.220 del C.C.); pero, además son el único medio que acredita fehacientemente el contenido registral¹⁰⁵. La nota informativa o nota simple, cuya eficacia jurídica no es definida por la normativa del derecho eclesiástico y que, por consiguiente, ha de inferirse de las reglas generales del derecho registral, constituye un traslado sin garantía, sin fe del que la expide, del contenido del registro. Tiene, pues, un simple valor informativo, pero no acreditativo. No es documento público¹⁰⁶.

¹⁰² Ha de observarse, no obstante, que es precisa una cierta colaboración del solicitante de la publicidad formal, sin la cual puede incluso denegarse. En este sentido es terminante el tenor del artículo 6 de la O.M. de 11-V-1984, allí donde establece el deber —carga en sentido técnico— del peticionario de suministrar todas las circunstancias que conozca a fin de facilitar la búsqueda del asiento solicitado «si los datos solicitados —dice el párrafo segundo del indicado precepto— resultan insuficientes, se suspenderá la expedición y así se notificará por escrito al solicitante».

¹⁰³ Que no se corresponde con el encargado de la calificación, pues, como se desprende del artículo 11 de la O.M. de 11-V-1984, «las certificaciones las expedirá el Jefe de Sección de la Dirección General de Asuntos Religiosos encargado del Registro de Entidades Religiosas».

¹⁰⁴ Las certificaciones, como es natural, pueden ser positivas (acreditan lo inscrito) y negativas (acreditan que algo no está inscrito) (véase art. 7, I, de la O.M. de 11-V-1984). Las certificaciones positivas, por su parte, pueden ser totales (referidas tanto al Registro como al protocolo) «véase art. 8 de la O.M. de 11-V-1984) y parciales —relativas a determinados asientos del Registro o documentos del protocolo—, en cuyo caso es preciso expresar que «en lo omitido no hay nada que amplíe, restrinja, modifique o condicione lo inserto» (art. 9 de la O.M. de 11-V-1984).

¹⁰⁵ Esto no quiere decir que los datos que obran en el Registro no puedan probarse de otra manera. En este sentido es elocuente el artículo 3, 2, e), del R.D. 142/1981, *in fine*, cuando señala, en relación a los representantes de las entidades religiosas, que «la correspondiente certificación registral será *prueba suficiente* (obsérvese que no se dice necesaria y única) para acreditar dicha cualidad».

¹⁰⁶ Cfr. LACRUZ-SANCHO, *Derecho inmobiliario registral*, cit., págs. 274-275.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

Llegados a este punto, es preciso ya recapitular. Hemos tratado de sistematizar la problemática que plantean las entidades religiosas desde la perspectiva registral, sirviéndonos a tal efecto del esquema expositivo propio de ese sector doctrinal. Somos muy conscientes de las dificultades existentes en la trasposición y, sobre todo, de las limitaciones de la misma. En cualquier caso, entendemos que tareas de esta naturaleza pueden ser de cierta utilidad para avanzar en la vertebración de nuestro sistema del derecho eclesiástico. Esta es, al menos, la convicción que nos ha animado.