

LA PERSONALIDAD JURIDICA CIVIL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

JOSE CAMARASA CARRILLO
Universidad de Barcelona

SUMARIO

I. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN.—II. EL ACCESO AL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS: LEGITIMACIÓN ACTIVA.—III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—1. *Requisitos de las solicitudes.*—A) Denominación.—B) Domicilio.—C) Fines religiosos. El límite constitucional del orden público.—D) Régimen de funcionamiento y organismos representativos.—2. *Régimen legal sopletorio: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*—A) Fases del procedimiento administrativo.—B) Especial referencia al silencio administrativo: los denominados actos presuntos.—IV. RÉGIMEN DE RECURSOS.—1. *El recurso contencioso-administrativo.*—2. *Los recursos de casación y el extraordinario de revisión.*—3. *El recurso de amparo constitucional.*—V. CANCELACIÓN DE LOS ASIENTOS: LA LEGITIMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.—*La anulación de los actos nulos de pleno derecho.*—2. *La anulación de los actos que infringen gravemente normas legales o reglamentarias.*—3. *La anulación mediante el proceso de lesividad.*

I. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN

El principio de cooperación que rige las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, establecido en el artículo 16, 3, de la Constitución Española (C.E.), al disponer que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la Sociedad española y mantendrán las

consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», se somete a un previo reconocimiento estatal de la personalidad jurídica de tales confesiones¹.

Este reconocimiento previo ha adquirido una peculiar dimensión en su doble aspecto de actividad administrativa y de actividad jurisdiccional. En cuanto a la primera, se ha constituido en un supuesto característico de actividad administrativa de limitación, que se ha visto confirmada por la jurisdicción Contencioso-ad-Administrativa. En efecto, en la distinción clásica entre actividades administrativas de prestación, de limitación y de fomento², el reconocimiento de la personalidad jurídica de las denominadas «entidades religiosas», sean «mayores» o «menores»³, se sitúa en el ejercicio de la actividad administrativa de policía o de limitación por parte de la Administración del Estado. A este fin resulta oportuno efectuar una somera exposición:

1. La actividad administrativa de prestación, por la cual la Administración satisface una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados, es desempeñada hasta el siglo XVIII por la Iglesia, al limitarse hasta ese momento a los servicios sociales, fundamentalmente la enseñanza⁴ y la sanidad, aunque ya la Administración real había

¹ LUIS PRIETO SANCHIS, «El Derecho Eclesiástico en la década constitucional» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 66, octubre-diciembre 1989, págs. 93-126; D. LLAMAZARFS FERNÁNDEZ, «El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites» en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3, mayo-agosto 1989, págs. 199-231, y «El principio de cooperación del Estado con las confesiones», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, 2.ª ed., 1991, págs. 697-914; ANTONIO MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, Tecnos, Madrid 1993, págs. 85-87; P. J. VILADRICH y J. FERRER, «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, AA.VV., E.U.N.S.A., Pamplona, 3.ª ed., 1993, págs. 165-226.

² RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. I 5.ª ed., Marcial Pons, Madrid 1993, págs. 376-445; FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, 10.ª ed., Tecnos, Madrid 1992, págs. 113-390.

³ MARIANO LÓPEZ ALARCÓN, «Entidades Religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, AA.VV., Pamplona 1993, 3.ª ed., págs. 265-324.

⁴ En el siglo XIX comienzan a prestarse por parte del Estado servicios como la enseñanza, la sanidad, el correo o el transporte ferroviario, constituyéndose así como servicios públicos o actividades administrativas de prestación.

Sin embargo, la aparición de estos y otros servicios públicos no comportaba necesariamente el monopolio estatal de la actividad objeto del servicio público, pues no implicaban la necesidad de prohibir a los particulares el desempeño de esas mismas actividades, en concurrencia con las prestadas por los servicios públicos. Así, en materia de educación, al imponerse el principio de enseñanza general y obligatoria, se creó el servicio público educativo sin exclusión de la enseñanza privada. Sobre la enseñanza, en cuanto objeto del Derecho Eclesiástico, vid. L. PRIETO SANCHIS, *El Derecho Eclesiástico en la década constitucional*, págs. 115-118; JUAN FORNÉS, «La enseñanza de la religión en los centros públicos en España», en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1990/2, Casa Editrice Dott. Antonio Milani (C.E.D.A.M.), Padova, págs. 31-76; A. MARTÍNEZ BLANCO, «La nueva configuración del Área de religión católica en la L.O.G.S.E. y sus disposiciones de desarrollo: consecuencias jurídicas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, núm. 134, enero-junio 1993, págs. 209-242, y *La enseñanza de la religión en los centros docentes a la luz de la Constitución y del Acuerdo con la Santa Sede*, Universidad de Murcia, 1993. En esta

asumido, en régimen de monopolio, otros servicios públicos, como el correo.

Los servicios de beneficencia se constituyen en una obligación estatal cuando la Iglesia pierde la posibilidad de realizar estas funciones, primero en los países de población mayoritariamente protestante, con motivo de la secularización de las fundaciones religiosas que siguió a la Reforma y, más tarde, en los países católicos durante la desamortización.

En el presente siglo la actividad de prestación no ha dejado de crecer, extendiéndose a la producción de bienes y servicios, al margen incluso de toda caracterización de dicha actividad como actividad de servicio público y con sujeción al Derecho privado⁵.

2. La actividad administrativa de fomento, para JORDANA DE POZAS, es la actuación de la Administración, dirigida a proteger o promover aquellas actividades de los particulares que satisfagan necesidades públicas o se estimen de interés general, sin emplear la coacción —actividad administrativa de limitación—, ni crear servicios públicos —actividad administrativa de prestación—. Para este autor, la actuación administrativa de fomento tiende a la satisfacción de necesidades públicas, pero sin merma de la libertad de los administrados, quienes, estimulados por la Administración, cooperan voluntariamente en la satisfacción de necesidades públicas⁶.

Más recientemente, GARRIDO FALLA entiende que la actividad fomentada no sólo puede ser privada, sino también de otros entes públicos, por lo que la define como aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades públicas, protegiendo o promoviendo la actividad de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen, sin emplear la coacción⁷, cuyo modelo más importante son las subvenciones.

última obra, el prof. MARTÍNEZ BLANCO pone de manifiesto, entre otros extremos, la discordancia entre los principios constitucionales y el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales respecto a la normativa legal y reglamentaria de desarrollo dictada en la materia. En este contexto, la S.T.S. de 25 de febrero de 1994 ha anulado diversas disposiciones reglamentarias en las que se dejaba sin efecto a la asignatura de religión en la enseñanza obligatoria.

Asimismo, JOSÉ M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE, «La enseñanza», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, AA.VV., 3.^a ed., Pamplona, 1993, págs. 449-475; D. LLAMAZARES, «Derecho a la educación», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, 2.^a ed., 1991, Madrid, págs. 515-583; ANTONIO MARTÍNEZ BLANCO, «Enseñanza y confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 248-296; JOSÉ ANTONIO SOUTO, «La libertad de educación» y «Los asuntos acordados: enseñanza», ambos en *Derecho Eclesiástico del Estado*, Marcial Pons, Madrid 1992, págs. 143-162 y 285-300; FRANCISCO DE PAULA VERA URBANO, «Enseñanza y Asuntos Culturales», en *Derecho Eclesiástico I*, Tecnos, Madrid 1990, págs. 349-353.

⁵ RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 426 y sigs.

⁶ JORDANA DE POZAS, «Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho administrativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949.

⁷ FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, págs. 299-301.

3. La actividad administrativa de limitación o de policía, según RAMÓN PARADA, es aquella intervención mediante la cual la Administración restringe los derechos o libertades de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de éstos⁸. Para este autor, la doctrina ha adoptado un concepto excesivamente amplio respecto de la actividad de limitación, incluyendo las prestaciones forzosas de los particulares —como el servicio militar y la prestación social sustitutoria— y la actividad sancionatoria⁹.

En el Estado Liberal de Derecho, al no ser intervencionista, las Administraciones públicas apenas ejercen actividades de limitación sobre los derechos y libertades de los ciudadanos. Sin embargo, en el Estado Social de Derecho, junto con el reconocimiento de un conjunto de derechos y libertades fundamentales, su ejercicio se somete a unos límites. Por tanto, el intervencionismo de las Administraciones públicas en las actividades de los administrados tiene por objeto acomodar al interés público el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos.

Mientras que en el Estado Liberal la actividad de policía es general, identificándose con el orden público, en el Estado Social, junto con esa actividad de limitación general, se establecen diversas actividades de policía especial, entre las cuales se encuentra —por ceñirnos al Derecho Eclesiástico—, tanto el reconocimiento de la condición legal de objetor de conciencia al servicio militar¹⁰, como el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas. Así, aunque el ordenamiento jurídico reconoce tales derechos y libertades, somete su titularidad a una previa obtención, que condiciona a la resolución estimatoria de la Administración como resultado de un previo procedimiento administrativo, en el que se comprueba que el solicitante reúne los requisitos exigidos por el Derecho del Estado.

⁸ RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 387.

⁹ En este sector doctrinal se incluyen F. GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, págs. 125 y ss.). En sentido contrario parece pronunciarse ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid 1993.

¹⁰ Entre las monografías más recientes, vid. ANTONIO MILLÁN GARRIDO, *La objeción de conciencia al servicio militar y la prestación social sustitutoria*, Tecnos, Madrid 1990; GREGORIO CÁMARA VILLAR, *La objeción de conciencia al servicio militar*, Civitas, Madrid 1991; JOAN OLIVER ARAÚJO, *La objeción de conciencia al servicio militar*, Civitas, Madrid 1993; JOSÉ CAMARASA CARRILLO, *Servicio militar y objeción de conciencia*, Marcial Pons, Madrid 1993.

Asimismo, FRANCISCO DE PAULA URBANO, «La objeción de conciencia al servicio militar», en *Derecho Eclesiástico I*, págs. 341-348; JOSÉ ANTONIO SOUTO, «La objeción de conciencia al servicio militar», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, págs. 122-129; ANTONIO MARTÍNEZ BLANCO, «Objeción de conciencia», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, págs. 126-150; DIONISIO LLAMAZARES «La objeción de conciencia al servicio militar» en *Derecho Eclesiástico del Estado*, págs. 613-650; RAFAEL NAVARRO VALLS, «Las objeciones de conciencia», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, AA.VV., págs. 490-503; JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, «Las objeciones de conciencia y los intereses generales del ordenamiento», en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 79, Universidad Complutense, 1992, y «La objeción de conciencia en el Derecho internacional», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, C.E.D.A.M., Padova 1989/2.

El fundamento de la actividad de policía general es la situación de dependencia en que se encuentran los administrados frente a las Administraciones públicas, mientras que el fundamento de la actividad de policía especial es la existencia de una determinada relación de poder, que da lugar a una especial dependencia y subordinación de naturaleza voluntaria o forzosa. Esta actividad de limitación especial, cuando es de naturaleza voluntaria (p. e., funcionarios, contratistas, etc.), es la constitutiva de la categoría denominada «relaciones de sujeción especial», «relaciones especiales de poder», «relaciones de supremacía especial» o términos análogos¹¹.

La distinción entre relaciones generales y especiales de sujeción se produce en la doctrina alemana en la construcción de la teoría jurídica del administrado. En la época de la Constitución de Bismarck, la construcción del concepto de Derecho administrativo se realiza desde la consideración de la Administración pública como un poder residual, por lo que cuando la actividad de la Administración no es externa, no es aplicable el principio de reserva de ley ni es fiscalizable por los Tribunales, con lo que se produce el nacimiento de una situación jurídica especial. Esta distinción fue acogida por la doctrina alemana y se mantiene tras la Constitución de Weimar, produciendo el efecto de excluir a la ley en la regulación de estas relaciones especiales, lo que permitiría distinguir dos clases de administrados:

a) El administrado simple, sometido a una relación general de sujeción.

b) El administrado cualificado, sometido a una relación de sujeción especial, que le sitúa en «un estado de libertad restringida», al ser objeto de unos poderes y deberes más intensos, radicando la justificación de esta especial prevalencia de la Administración en la voluntariedad del administrado a someterse a estas relaciones especiales.

Para el profesor SANTAMARÍA PASTOR, la relación especial de poder es un artificio conceptual para excluir la aplicación del principio de reserva de ley en la imposición de limitaciones singulares a los derechos o libertades de las personas, constituyéndose en un título cuya mera invocación permite a la Administración limitar tales derechos o libertades sin que una ley previa lo autorice y que, dada la vaguedad del concepto, se presta a graves abusos. Estos también han sido denunciados por la doctrina alemana posterior a la Ley Fundamental de Bonn, al calificar a estas relaciones como «reliquia del Estado absoluto» o «la gran laguna del Estado de Derecho», si bien desde 1972 el Tribunal Constitucional Federal ale-

¹¹ Vid. FEDERICO A. CASTILLO BLANCO, «Las relaciones especiales de sujeción», en *Función y poder disciplinario del Estado*, Civitas, Madrid 1992, págs. 87-153; JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991.

mán ha reconocido la aplicación del principio de reserva de ley a estas relaciones especiales.

No obstante, la necesidad de dar explicación a la situación jurídica de quienes se relacionan de forma especial con la Administración ha hecho que, con carácter general, ni la doctrina ni la jurisprudencia hayan puesto en duda la existencia de esta categoría. En ella se encuentran quienes solicitan el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas, como también quienes obtienen su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (R.E.R.) de Ministerio de Justicia, cuyo estatuto jurídico cabe calificar de relación de sujeción especial, aunque tutelado por el principio de reserva de ley, como es la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa¹² (L.O.L.R.).

Sin embargo, se producen discordancias entre el Acuerdo concordatario sobre Asuntos Jurídicos, la L.O.L.R. y su desarrollo reglamentario, y es en estas discordancias donde tiene su aplicación la categoría de las relaciones especiales de poder. Al respecto, nuestro Tribunal Supremo sigue anclado en el planteamiento tradicional, caracterizando a estas relaciones en que los derechos fundamentales pueden ser limitados vía reglamentaria —haciendo caso omiso a la reserva de ley establecida en el artículo 53 de la C.E.—, en que las infracciones pueden ser establecidas reglamentariamente y en que se incluye como destinatarios de tales relaciones a cualquier colectivo, cuyo fundamento se encuentra en el tópico de la voluntariedad (funcionarios, banqueros, concesionarios, contratistas, etc.).

II. EL ACCESO AL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS: LEGITIMACIÓN ACTIVA

El artículo 5, 1, de la L.O.L.R. dispone que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Fundaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia».

Esta previsión legal tiene su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, «sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas»¹³, cuyo artículo 1 dispone: «El Registro de Entidades Religiosas, creado de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, radicará en el Ministerio de Justicia, con carácter de Registro General y Público, y dependerá de la Dirección General de Asuntos Religiosos». Y en su artículo 2 añade: «En el Registro de Entidades Religiosas se inscribirán:

¹² *Boletín Oficial del Estado* núm. 177, de 24 de julio de 1980.

¹³ *Boletín Oficial del Estado* núm. 27, de 31 de enero de 1981.

- A) Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas.
- B) Las Ordenes, Congregaciones e Institutos religiosos.
- C) Las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones.
- D) Sus respectivas Federaciones.»

Por tanto, por vía reglamentaria, se ha producido una ampliación de las entidades inscribibles, lo que plantea su validez. Sin embargo, previamente, señalar que los motivos que llevaron al Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, a efectuar esta ampliación son consecuencia de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, en el que el Estado reconoce la personalidad jurídica civil de «las Ordenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada y sus Provincias y sus Casas, y de las Asociaciones y otras Entidades y Fundaciones religiosas» (art. I). Si estas entidades religiosas gozaban de personalidad jurídica a la entrada en vigor del referido Acuerdo concordatario, no requerían de inscripción alguna, mientras que en caso contrario y aquellas otras que fueran constituidas canónicamente con posterioridad si requieren su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

Para salvar esta discordancia entre el Acuerdo concordatario y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa es por lo que el R.D. 142/1981 innova el ámbito de las entidades inscribibles en el R.E.R.¹⁴, pero también para dar cumplimiento al principio constitucional de igualdad, al prohibir expresamente el artículo 14 de la C.E. cualquier discriminación por razón de religión. En efecto, si en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos se reconoce el acceso registral —y consiguiente personalidad jurídica— a las Ordenes, Congregaciones, Institutos y Entidades asociativas religiosas de la Iglesia Católica, también debió reconocerse en la L.O.L.R. este acceso a iguales entidades religiosas de otras iglesias, confesiones o comunidades religiosas. Al no ser así, esta laguna legal ha debido salvarse irregularmente en vía reglamentaria.

Si bien el R.O. 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del R.E.R., constituye un reglamento ejecutivo de la

¹⁴ ISABEL ALDANONDO SALAVERRÍA, «El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII, 1991, págs. 14-21; M.^a ELENA OLMOS ORTEGA, «El Registro de Entidades Religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, núm. 124, enero-junio 1988, págs. 105-106; ALBERTO SAENZ DE SANTA MARÍA VIerna, «El Registro de Entidades Religiosas: conflicto de disposiciones transitorias», en *Revista de Derecho Notarial*, núm. 112, abril-junio 1981, págs. 243-280; JOSÉ M.^a DE PRADA, «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», en *Anuario de Derecho Civil*, julio-septiembre 1981, págs. 709-731; GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA, «La personalidad jurídica de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos», en *Revista Española de Derecho Canónico*, núms. 104-105, mayo-diciembre 1980, págs. 469-491.

L.O.L.R.¹⁵, en cuanto innova lo dispuesto en esta última respecto a las entidades inscribibles, constituye un reglamento independiente¹⁶, lo que plantea la posible vulneración del principio de reserva de ley, constitutivo de uno de los límites de la potestad reglamentaria.

Dentro del principio de reserva de ley, la Constitución contempla una especialidad, el principio de reserva de ley orgánica previsto en el artículo 81 de la C.E. En concreto, el artículo 53 de la C.E. dispone que sólo la ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo 2.º del Título I de la Constitución (arts. 14 a 38). En el caso de que se de los derechos fundamentales y libertades públicas, previstos en la Sección 1.ª de dicho Capítulo (arts. 15 a 29), la ley debe ser orgánica, con arreglo al artículo 81 de la C.E., como es la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, al regular el contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa previsto en el artículo 16 de la C.E.

La consecuencia de los actos administrativos o disposiciones reglamentarias que infrinjan el principio de reserva de ley es el de su invalidez, por haber incurrido en causa de nulidad de pleno derecho por infracción del principio constitucional de jerarquía normativa (art. 9.3 de la C.E.), cuando haya sido dictada la ley que desarrollan, o del principio constitucional de reserva de ley en caso contrario. Así lo establece el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al disponer que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, así como las que regulen materias reservadas a la ley. En definitiva, el principio de reserva de ley, aunque no expresado explícitamente por la Constitución, sí lo ha sido legalmente, como también reconocido por el Tribunal Constitucional.

Las razones que llevaron a innovar lo previsto en la L.O.L.R. por vía reglamentaria, antes referidas, concurren a la conclusión de que no estamos ante una infracción del principio de jerarquía normativa, sino ante una reglamento independiente en cuanto a la ampliación que se hace de las entidades religiosas legitimadas para solicitar su inscripción registral¹⁷.

¹⁵ SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, «Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el Derecho español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 77, 1975; M. BASSOLS COMA, «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en *Revista de Administración Pública*, núm. 88, 1978.

¹⁶ F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., 1987, páginas 238 y 239; RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. I, 5.ª ed., 1993, págs. 64-65.

¹⁷ La jurisprudencia contencioso-administrativa no ha tenido ocasión, hasta el presente, de pronunciarse sobre la validez reglamentaria del artículo 2 del R.D. 142/1981, ya que al contener, no una restricción de derechos, sino una ampliación de los sujetos beneficiados, impide la existencia de legitimados para demandar la nulidad de la disposición general.

Aunque el artículo 28 de la L.J.C.A. contiene dos técnicas de legitimación, pretendiendo limitar la correspondiente a la impugnación directa de las disposiciones generales (re-

Aunque por definición el reglamento independiente es el que dicta la Administración sin que lo autorice previamente una ley, también lo es el reglamento que no se apoya en la ley, como es el presente caso, sin incurrir en contradicción con la norma legal, en cuanto restricción a lo en ella previsto, pues en tal supuesto sí incurriría en nulidad por infracción del principio de jerarquía normativa. El reglamento regulador del R.E.R. no se opone en este punto a la L.O.L.R., sino que amplía su ámbito de aplicación, y en esa medida da lugar a disposiciones reglamentarias de carácter independiente, aunque ubicadas en un reglamento ejecutivo.

Si bien la aplicación y la admisión tradicional del reglamento independiente lo ha sido respecto a las relaciones internas de la Administración, de modo que aquél debiera limitarse a la regulación de la organización de las Administraciones Públicas, un sector doctrinal también incluye en el ámbito de aplicación de los reglamentos independientes a las relaciones especiales de sujeción¹⁸ y son numerosas las sentencias del Tribunal Supremo que aceptan esta tesis y extienden la validez de tales reglamentos a las relaciones especiales de sujeción, lo que a su vez ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional¹⁹. En conclusión, desde la doctrina de las relaciones especiales de sujeción, entre las que hemos incluido a los solicitantes de inscripción en el R.E.R., y con arreglo a la interpretación jurisprudencial de los reglamentos independientes, cabe afirmar la validez de la ampliación reglamentaria en cuanto a la legitimación activa reconocida en la L.O.L.R., sin perjuicio de las críticas que cabe afirmar respecto a esta doctrina.

Por último, en cuanto a las entidades que se relacionan en el artículo 2 del R.D. 142/1981, en este momento nos limitamos a una breve referencia a las denominadas «entidades religiosas mayores»²⁰: las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como sus Federaciones.

Como afirma la profesora ISABEL ALDANONDO, los conceptos de Iglesia, Confesión y Comunidad son utilizados por el legislador como equi-

glamentos) sólo en favor de entidades de derecho público afectadas directamente, en realidad la legitimación por interés directo permite fiscalizar cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico. Según la jurisprudencia, por «interés directo» que otorgue legitimación debe entenderse aquel que, de prosperar el recurso, produciría algún beneficio en favor del demandante, debiendo tratarse de un interés actual y tangible en la anulación del acto o disposición.

Esta regla de legitimación individual por interés directo, referida por la L.J.C.A. a los actos administrativos, debe considerarse hoy también aplicable a la impugnación directa de las disposiciones generales, pues debe entenderse derogada por el principio de tutela judicial efectiva (art. 24 C.E.) la restricción para impugnar tales disposiciones en favor de las entidades de derecho público.

¹⁸ A. JIMÉNEZ BLANCO, «Notas en torno a las relaciones de sujeción especial; un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Revista La Ley*, de 13 de mayo de 1988; J. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos del Derecho Administrativo*, vol. I, 1988; R. GARCÍA MACHO, «En torno a la garantía de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 64, 1989.

¹⁹ Vid. JOSÉ M.^a BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales...*, págs. 206-211.

²⁰ M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, págs. 266-267.

valentes²¹ o, como ha entendido la D.G.A.R., sinónimos. El propio artículo 16, 3, de la C.E. emplea los conceptos de Iglesia y Confesión en un sentido análogo cuando, al prever el principio de cooperación, establece que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones, con arreglo a las creencias religiosas de la sociedad española. Al margen de la dificultad que comporta la definición del concepto de confesión religiosa²², el profesor GONZÁLEZ DEL VALLE pone de manifiesto que éste surge en el siglo XVI, con motivo de la reforma protestante, de tal modo que por confesiones se entendían las protestantes, hasta que a partir de la Ilustración el término comienza a ser aplicado o todas las religiones. Este autor entiende que el concepto de confesión no sirve para identificar lo que deba considerarse una religión, pues para algunas religiones lo esencial no es profesar una fe determinada. Es por esta razón por la que la L.O.L.R. añade el término «Comunidades religiosas» a los de Iglesias y Confesiones²³. Ello se observa en los Acuerdos de cooperación aprobados mediante las leyes 24, 25 y 26/1992, le 10 de noviembre. En efecto, mientras que en la exposición de motivos del Acuerdo con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España se declara que el protestantismo español está integrado por las distintas Iglesias de «confesión evangélica», en el Acuerdo con la Federación de «Comunidades Israelitas» de España se dice que la religión judía está integrada por distintas «Comunidades» de dicha «confesión», y en el Acuerdo con la Comisión Islámica de España se proclama que la religión islámica está representada por distintas «Comunidades» de dicha «confesión». Por tanto, aunque el legislador estatal emplea el concepto de confesión respecto a las tres religiones, el carácter pacticio de estas normas permite observar que aquéllas se designan bajo los términos de confesión (protestante) y comunidad (judía e islámica), pues los representantes de las religiones judía e islámica, al ser consultados durante la elaboración de la L.O.L.R., ya manifestaron que su religión no podía concebirse como una confesión²⁴.

En cuanto a los términos empleados respecto a las «entidades religiosas menores» o «entes intraeclesiales»²⁵, esto es, «las creadas o fomentadas por las entidades mayores para el mantenimiento de sus fines»²⁶ —las Ordenes, Congregaciones, Institutos y Entidades asociativas religiosas— nos remitimos al estudio del régimen especial de la Iglesia Católi-

²¹ ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, pág. 15.

²² AGUSTÍN MOTILLA, «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», en *Il Diritto Ecclesiastico*, Casa Editrice Giuffrè, 1989, fasc. II, págs. 145-191.

²³ J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, «Confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, 3.ª ed., Pamplona, 1993, págs. 227-228.

²⁴ J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Confesiones religiosas*, pág. 228.

²⁵ SANTIAGO BUENO SALINAS, «Confesiones y entes confesionales en el Derecho español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988, pág. 127.

²⁶ M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Rreligiosas*, pág. 266.

ca, al ser estas entidades consecuencia de las reconocidas en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, como antes indicábamos.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La L.O.L.R. se limita a establecer en su artículo 5, 2, que la inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que conste su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.

Esta previsión legal se encuentra desarrollada en el Reglamento del Registro de Entidades Religiosas (R.D. 142/1981, de 9 de enero), en el que se sigue el criterio legal sobre documentación: la solicitud y el documento adjunto a la misma. Este último, que la ley denomina documento fehaciente, es definido reglamentariamente como un «testimonio literal del documento de creación debidamente autenticado» o «el correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España». En el primer caso se trata del documento de creación extendido privadamente por las partes, el cual es llevado ante notario para ser por éste autenticado, pues el documento auténtico es el expedido por autoridad o funcionario competente, que en este caso no puede ser otro que el notario civil, siendo el testimonio literal de este documento el que debe adjuntarse a la solicitud de inscripción. En el segundo caso, son los interesados quienes directamente comparecen ante notario, ante quien expresan su voluntad de constituir la entidad religiosa cuyo reconocimiento legal se pretende. En este último caso, el Reglamento permite que la entidad se haya fundado o constituido en España o que, habiéndose fundado en el extranjero, se haya establecido posteriormente en España. Esta distinción, según se trate de documento autenticado o notarial —aunque en ambos casos se produce la intervención notarial—, resulta absurda, lo que no puede responder sino a una deficiente expresión del texto reglamentario, ya que en ambos supuestos debe considerarse como documento fehaciente el requerido por la L.O.L.R.²⁷, exigiendo el artículo 5, 2, de la L.O.L.R. que en este documento fehaciente, en todo caso, conste la fundación o establecimiento en España de la entidad solicitante. La más reciente jurisprudencia ha hecho caso omiso de que el documento notarial

²⁷ En el sentido de que el documento autenticado lo debe ser por notario civil, I. ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, pág. 31. En el sentido de que la autenticación puede ser tanto civil como eclesiástica, M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, pág. 285. Esta tesis lleva a la equiparación de las entidades religiosas católicas con las demás, pues el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos exige «documento auténtico», equiparación no prevista por el desarrollo reglamentario de la L.O.L.R. para las entidades religiosas no católicas, pues se trata de regímenes jurídicos distintos.

lo sea de fundación en España —pues éste se limita a recoger las manifestaciones de los comparecientes— cuando se trate de entidades cuyas actividades en otros países sean contrarias al orden público español en caso de que tales actividades se produjesen en España (Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993). En este supuesto, es estimada de oficio la fundación en el extranjero, aunque el documento notarial manifieste que la fundación ha tenido lugar en España, mediante una interpretación preventiva del límite constitucional del orden público.

1. *Requisitos de las solicitudes*

Aunque el Reglamento no lo especifica, del tenor de la Ley resulta que es en este documento adjunto a la solicitud donde deben contenerse los requisitos que se establecen como preceptivos, que son los siguientes:

A) *Denominación*

Denominación de la entidad, de tal modo que sea idónea para distinguirla de cualquier otra.

Sobre este requisito se ha pronunciado la jurisprudencia al afirmar que la denominación de la nueva entidad debe contener determinaciones suficientes para diferenciarla de las demás (S.T.S. de 2 de noviembre de 1987, F.J. 3.º)²⁸.

B) *Domicilio*

Haya sido su fundación en España o en el extranjero, debe hacerse constar un domicilio en el territorio nacional, no sólo a efecto de notificaciones y comunicaciones que deben practicarse en el transcurso del procedimiento administrativo y, en su caso, jurisdiccional, sino porque en otro caso la entidad solicitante no podría pretender su reconocimiento por el ordenamiento jurídico español y la aplicación del mismo. Es por ello por lo que el artículo 5, 2, de la L.O.L.R. exige que en el documento adjunto a la solicitud debe constar la fundación o el establecimiento en España de la entidad solicitante²⁹.

C) *Fines religiosos: El límite constitucional del orden público*

La entidad solicitante debe tener por objeto fines religiosos, los cuales deben respetar los límites establecidos en el artículo 3³⁰ de la Ley

²⁸ Vid. ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, págs. 21-23; M.^a ELENA OLMOS, *El Registro de Entidades...*, págs. 109-110; DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico del Estado*, pág. 678.

²⁹ Cfr. ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, pág. 23.

³⁰ Por error, el Reglamento se refiere al artículo 2 de la L.O.L.R., lo que no ha sido corregido, como hubiera sido deseable, en la oportuna corrección de errores. Cfr. M.^a ELE-

Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (L.O.L.R.), al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa. En este artículo 3, 1, de la L.O.L.R. se dispone que el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática.

La norma reglamentaria añade en un segundo párrafo lo siguiente: En el caso de las Entidades asociativas religiosas a que hace referencia el apartado c) del artículo anterior —el art. 2 del Reglamento del R.E.R.—, el cumplimiento de este requisito —los fines religiosos— deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del Organismo Superior en España de las respectivas Iglesias o Confesiones. Este apartado c) incluye a las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las propias Iglesias y Confesiones. Por tanto, al existir una remisión a las normas de la respectiva Iglesia o Confesión, sólo la correspondiente «entidad religiosa mayor» podría afirmar o negar la concurrencia del carácter asociativo y de fines religiosos en la «entidad menor»³¹. Sin embargo, no es este el criterio seguido por la Dirección General de Asuntos Religiosos (D.G.A.R.), al interpretar que no es suficiente con la presentación de la certificación, sino que incluso en este supuesto la entidad debe someterse a la calificación de sus fines por parte de la Administración³². El fundamento común contenido en las resoluciones dictadas por la D.G.A.R., en cuanto a la inscripción registral de las entidades asociativas religiosas, es el siguiente:

«Que el artículo 3, 2, c), del R.D. 142/1981 exige como dato requerido para la inscripción, que la entidad peticionaria tenga fines religiosos, sin que pueda estimarse cumplido tal requisito con la presentación de la certificación de fines religiosos expedida por las respectivas Iglesias o Confesiones, pues tal presentación no puede suponer que, automáticamente, la entidad solicitante de inscripción tenga fines de naturaleza religiosa. Si así fuera, se trataría de un requisito meramente formal y totalmente inútil. Este Registro ha de ejercer una función calificadora con el objeto de cumplir la normativa por la que se rige, y evitar que accedan a él entes no inscribibles en el mismo, función calificadora cuyo ejercicio es de su

NA OLMOS, *El Registro de Entidades...*, pág. 108; JOSÉ M.^a DE PRADA, *La personalidad jurídica...*, pág. 718, e ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, pág. 24.

³¹ Cfr. ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, págs. 18-19.

³² Vid. MARÍA J. ROCA, «Aproximación al concepto de fines religiosos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 132, septiembre-diciembre 1993, págs. 456-460.

exclusiva competencia y que no puede ser sustituida por la calificación contenida en una certificación de carácter privado³³.»

En algún caso, a la anterior argumentación, la D.G.A.R. añade que «entender que tal requisito queda automática e indisolublemente cumplido con la aportación de la certificación, supondría aceptar una indebida sustitución de las competencias propias y exclusivas del Registro»³⁴.

En el caso de las entidades asociativas religiosas católicas, la Resolución de la D.G.A.R. de 11 de marzo de 1982, «sobre inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas»³⁵, establece que la certificación para acreditar los fines religiosos de las Entidades asociativas peticionarias de la inscripción deberá ser expedida o visada por el órgano competente de la Conferencia Episcopal. En su virtud, las «Normas sobre procedimiento» de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española, de 13 de julio de 1984, establecen que este órgano es el Secretario de la Conferencia Episcopal. En cuanto a las entidades asociativas de otras Iglesias o Confesiones (o comunidades religiosas), el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España establece que tal órgano será la Comisión Permanente de la Federación (art. 1, 3); el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España designa a la Secretaría General de la Federación (art. 1, 3), mientras que el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España establece que la certificación podrá ser expedida por la Federación a que pertenezcan las entidades asociativas religiosas, con la conformidad de la Comisión, o por ésta si no formasen parte de ninguna Federación (art. 1, 3). Sin embargo, en todos los casos, según el criterio de la D.G.A.R., la certificación es concebida como documento necesario, pero insuficiente.

Cuando la asociación no tenga fines religiosos no tiene razón de ser su acceso al Registro de Entidades Religiosas (R.E.R.), por lo que el artículo 6, 2, de la L.O.L.R. las somete a las disposiciones del ordenamiento jurídico general.

El requisito de los fines religiosos de la entidad solicitante es en el que descansa toda la actividad administrativa de limitación llevada a cabo por la función calificadora de la D.G.A.R.³⁶ y, en vía de recurso conten-

³³ Vid., entre otras, Resoluciones de la D.G.A.R. de 29 de marzo de 1988, 5 de abril de 1988, 15 de enero de 1990 y 17 de julio de 1992.

³⁴ Vid. Resolución de la D.G.A.R. de 15 de enero de 1990.

³⁵ *Boletín Oficial del Estado* núm. 76, de 30 de marzo de 1982.

³⁶ E. R.D. 266/1992, de 20 de marzo (*B.O.E.* núm. 74, de 26 de marzo de 1992), modificaba el R.D. 10/1991, de 11 de enero (*B.O.E.* núm. 14, de 16 de enero de 1991), por el que se establecía la estructura orgánica del Ministerio de Justicia, creándose la Dirección General de Asuntos Religiosos y de Objeción de Conciencia, al asumir las competencias que en materia de objeción de conciencia al servicio militar habían estado atribuidas inapropiadamente a la Subsecretaría del propio Departamento, pero posteriormente ha sido

cioso-administrativo, por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, dado que los demás requisitos que se establecen en el artículo 5, 2, de la L.O.L.R. y en el artículo 3 del Reglamento del R.E.R. constituyen meras formalidades cuyo cumplimiento por la entidad solicitante no ofrece dificultad alguna, sin perjuicio del límite constitucional del orden público.

Por tanto, la dificultad radica en la definición de lo que se entienda por «fines religiosos», en tanto que constitutivo de un concepto jurídico indeterminado³⁷. A este efecto distinguiremos, aunque brevemente, entre los criterios seguidos por la doctrina, las resoluciones de la D.G.A.R. y las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (S.A.N.) y del Tribunal Supremo (S.T.S.):

a) *Posiciones doctrinales*

Para un sector doctrinal la Administración carece de potestad para la comprobación de los fines de la entidad solicitante, debiendo tenerse como ciertos los que ésta manifieste, por lo que no es preciso plantearse qué debe entenderse por fines religiosos³⁸. Sin embargo, la doctrina mayoritaria se pronuncia por la existencia de lo que inicialmente hemos incluido entre las actividades administrativas de limitación. Así, LÓPEZ ALARCÓN señala que «la religiosidad del ente es condición *sine qua non* para que pueda ser reconocida civilmente... la nota de la religiosidad es la que le confiere la especialidad y centra el juicio calificador previo al reconocimiento... Una vez constituida la entidad religiosa, lo que sí pueden valorar los poderes públicos son las actividades que desarrolla y comprobar que se ajustan a los fines establecidos»³⁹.

Por su parte, GONZÁLEZ DEL VALLE afirma que «el encargado del Registro debe denegar la inscripción de aquellas realidades que no merecen la consideración de confesión religiosa... La L.O.L.R. y el R.D. 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento de ese Registro señalan, entre otros, la necesidad de acreditar fines religiosos. Quienes no logren acreditar tal extremo no pueden adquirir personalidad jurídica religiosa»⁴⁰.

DIONISIO LLAMAZARES entiende asimismo que «dada esa función y esa eficacia constitutiva de la inscripción, está claro que la calificación registral no puede reducirse a comprobar que se ha presentado toda la documentación legalmente exigida. Es preciso comprobar que lo dicho en sus documentos se corresponde con la realidad, y que la entidad solicitante

creada la Dirección General de Objeción de Conciencia, con lo que aquélla ha recobrado la anterior denominación de Dirección General de Asuntos Religiosos.

³⁷ Cfr. MARÍA J. ROCA, *Aproximación al concepto...*, págs. 334-467.

³⁸ En este sentido, A. MOTILLA DE LA CALLE, *Sectas y Derecho en España*, Madrid 1990, pág. 130.

³⁹ M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, págs. 280 y 287.

⁴⁰ J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Confesiones religiosas*, págs. 228-229.

reúne de hecho todos los requisitos exigidos para ser acreedora de este nuevo estatus jurídico favorable»⁴¹.

Sin embargo, mayor dificultad plantea lo que deba entenderse por religioso. Si bien no cabe duda de que debe incluir lo relativo al culto, se plantea si éste agota o no «los fines religiosos» que debe tener la entidad. En caso afirmativo se seguiría el modelo francés, en cuyo Derecho se produce la identificación entre lo religioso y lo cultural, de tal modo que, de ordinario, sólo se emplea este último término («culte»).

Para LLAMAZARES la tipificación como entidad religiosa exige un credo, un culto y una organización propias, siendo el culto lo fundamental, así como la conexión entre éste y el credo y la organización, pues entiende que lo decisivo es la creencia en la trascendencia y en la posibilidad de comunicación con ella⁴².

Según GONZÁLEZ DEL VALLE, la actividad que sirve para identificar a las confesiones religiosas es la actividad de culto, por ser la única actividad propia y específica de tales confesiones, a la vez que señala la existencia de actividades que se excluyen de las que son religiosas (comerciales, políticas, sindicales), otras que no se consideran incompatibles con las religiosas (enseñanza) y unas terceras que no son actividades de culto, pero que las confesiones religiosas acostumbra a desarrollar (benéficas, caritativas, asistenciales, etc.), concluyendo que las confesiones religiosas pueden llevar a cabo cualquier actividad lícita, pero lo que justifica su régimen especial es que desarrollen predominantemente una actividad de culto⁴³.

LÓPEZ ALARCÓN entiende que cada confesión propone una noción teológica más o menos amplia de lo religioso, según que la reduzca a lo cultural o que lo extienda a otros fines (el magisterio, la pastoral, la sustentación del clero, la caridad, etc.), para más adelante añadir que, en un sentido estricto, sólo serían religiosas las actividades espirituales, tales como el culto y la catequesis. No obstante, este autor precisa que otros estiman que hay actividades temporales que han de considerarse como religiosas en cuanto están ordenadas, aunque sea instrumentalmente, a una finalidad espiritual (actividades docentes, benéficas, asistenciales, culturales, recreativas, etc.)⁴⁴.

Al margen del contenido que quiera darse al concepto de «fines religiosos», es en el artículo 3 de la L.O.R.L. donde se establece la limitación constitucional (art. 16, 1, de la C.E.) a los fines pretendidos por la entidad solicitante: el orden público, cuyo contenido se define, en cuanto al ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, como «la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus liber-

⁴¹ D. LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico del Estado*, pág. 676.

⁴² D. LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico del Estado*, pág. 678.

⁴³ J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Confesiones religiosas*, págs. 229-232.

⁴⁴ M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, págs. 281-282.

tades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública». El propio artículo 3 de la L.O.R.L., en su apartado 2.º, señala expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la L.O.L.R. a los fines ajenos a los religiosos, citando como ejemplo de éstos a «las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas».

Como puede observarse, el orden público es el único límite que se establece, en tanto que los fines no religiosos no constituyen un límite, sino una exclusión del régimen jurídico de las entidades religiosas. Ello, en primer lugar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16, 1, de la C.E., al establecer como única limitación «en las manifestaciones» de las libertades ideológica, religiosa y de culto, tanto de los individuos como de las comunidades, la «necesaria» para el mantenimiento del orden público protegido por la ley, «necesidad» que ha sido interpretada por la jurisprudencia otorgando al orden público un carácter preventivo (S.A.N. de 30 de septiembre de 1993). Y, en segundo lugar, porque la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas de terceros no constituye un límite autónomo, sino integrante del orden público, aunque el legislador haya querido hacer una referencia expresa, por su singular importancia. Este principio de orden público, con algunas tímidas referencias previas (S.S.T.S. de 2 de noviembre de 1987 y 25 de junio de 1990), ha comenzado a ser empleado por la jurisprudencia como fundamento para la desestimación jurisdiccional de las solicitudes de inscripción en el R.E.R. (S.A.N. de 30 de septiembre de 1993).

b) *Las resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos*

Al tratarse del requisito que cualifica como religiosa a la entidad solicitante, la comprobación de sus fines se ha convertido, como indica MARÍA J. ROCA, en «un requisito previo al examen de los restantes requisitos»⁴⁵. Esta autora pone de manifiesto que, desde las resoluciones de la D.G.A.R., se produce una identificación entre culto y fines religiosos, calificando a las demás finalidades como no religiosas, tales como las que perjudican a la salud, las excesivamente vagas, las culturales, las benéficas o las docentes. Y que la concurrencia de determinadas características o actividades en la entidad solicitante ha sido interpretado como incompatible con las finalidades religiosas y, por tanto, con el carácter religioso de la entidad, como las actividades comerciales, o que los fieles puedan

⁴⁵ MARÍA J. ROCA, *Aproximación al concepto...*, pág. 450.

pertenecer a cualquier confesión ⁴⁶, o haber solicitado previamente la inscripción en el Registro General de Asociaciones ⁴⁷.

También se encuentran entre las causas que han llevado a la resolución denegatoria de las solicitudes, cuando en los estatutos de la entidad solicitante se contienen vulneraciones a alguno de los contenidos al derecho a la libertad religiosa que se establecen en el artículo 2 de la L.O.L.R. Así, el orden público se constituye en el límite genérico, los derechos fundamentales en una de sus manifestaciones y, en cuanto al derecho fundamental a la libertad religiosa, su contenido se encuentra —mediante «numerus clausus»— en el artículo 2 de la L.O.L.R. En este sentido, la Resolución de la D.G.A.R. de 10 de septiembre de 1987 deniega la inscripción de la denominada «Iglesia Evangélica del Buen Pastor», entre otros motivos, porque sus estatutos niegan a sus miembros cambiar de religión o abandonar la «Iglesia» para ingresar en otra, lo que infringe el artículo 2 de la L.I.L.R. y, en el mismo tenor, el artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España.

El estudio de las resoluciones denegatorias dictadas por la D.G.A.R. permite comprobar que se produce una evolución hasta llegar a un modelo prácticamente uniforme, cuyas únicas variaciones consisten en las respectivas referencias a los contenidos de los estatutos de las entidades solicitantes. En cuanto a la denegación por carecer del requisito de tener por objeto fines religiosos, este modelo de resolución administrativa es el siguiente:

«Que a diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución, únicamente se produce a efectos de publicidad, el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas, conforme establece el artículo 5, 1, de la L.O.L.R., con la plena atribución, además, de los derechos que el Estado reconoce a las entidades religiosas, al diseñar para ellas un régimen jurídico específico y diferenciado del propio de las asociaciones de derecho común, que comprende desde el reconocimiento de la plena autonomía organizativa y la salvaguarda de su identidad religiosa, hasta la posibilidad de concluir, con determinados requisitos, Acuerdos de cooperación con el Estado y formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, organismo integrado en la Administración pública, según se desprende todo ello del artículo 16, 1 y 3, de la Constitución y de los artícu-

⁴⁶ MARÍA J. ROCA, *Aproximación al concepto...*, págs. 454-460.

⁴⁷ JOSÉ CAMARASA, «La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1652, de 5 de noviembre de 1992, págs. 70-71.

los 2,2; 6,1; 7 y 8 de la L.O.L.R., lo que determina, por lógica institucional, que la función calificadora del Registro de Entidades Religiosas no pueda 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 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 y protegidas por el Registro de Entidades Religiosas, de modo que sólo procede la inscripción cuando se acredita la realidad de los requisitos y datos a que se refiere el artículo 3 del R.D. 142/1981, según expresa, a sensu contrario, el artículo 4, 2, del mismo.

Que el artículo 2 del citado Real Decreto enumera las entidades religiosas inscribibles y establece una clara diferenciación entre las entidades mencionadas en el apartado A), esto es, las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, y las contempladas en los otros tres apartados del mismo artículo, que no son sino entidades derivadas de las primeras, debiendo señalarse que los términos Iglesia, Confesión y Comunidad religiosa son sinónimos y su enumeración sólo atiende a contemplar las distintas denominaciones que se utilizan genéricamente como más usuales en la fenomenología religiosa universal y que, si bien el concepto a que responde dicha terminología no tiene una definición precisa, resulta evidente que requiere de unas connotaciones esenciales que son comunes a todas las Iglesias o Confesiones religiosas, esto es, un cuerpo de doctrina propia que exprese las creencias religiosas que se profesan y que se desea transmitir a los demás; una liturgia que recoga los ritos y ceremonias que constituyen el culto, con la existencia de lugares y de ministros de culto en sus distintas denominaciones y funciones; unos fines religiosos que respeten los límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa establecidos en el artículo 3 de la L.O.L.R.; y, con carácter previo e indispensable, un número significativo de fieles que constituyan el sustrato de una persona jurídica de tal naturaleza.

Que de las actuaciones practicadas no se desprende la realidad del sustrato indispensable para apreciar la existencia de una entidad inscribible al amparo del artículo 2 del R.D. 142/1981, esto es, una colectividad significativa de fieles que constituya el soporte de los elementos definidores de una Iglesia y que permita al grupo no sólo autocalificarse como religioso, sino aspirar a que el Estado le otorgue la personalidad jurídica necesaria para actuar con plenitud de

derechos como una confesión religiosa, pues la realidad ontológica de la entidad ha de preexistir a la inscripción, cuya función no es la de servir de instrumento para constituir y estructurar una realidad sociológica, sino atribuir la personalidad jurídica civil al grupo religioso en cuanto entidad de tal carácter»⁴⁸.

Desde esta argumentación, la D.G.A.R., junto al requisito legal de los fines religiosos, pero en conexión con estos fines, ha introducido otros tres requisitos, uno de los cuales cabe reputar «extralegal», aunque no por ello innecesario para la definición de una entidad religiosa. Así, la Administración del Estado, en el ejercicio de esta actividad administrativa de limitación, distingue entre:

a) Un cuerpo de doctrina propia o conjunto de dogmas a los que los miembros de una comunidad se adhieren libre y voluntariamente sobre la base de un acto de fe, doctrina en la que deben expresarse las creencias religiosas que se profesan y que se desea transmitir a los demás. Por tanto, forma parte del requisito legal de los fines religiosos de la entidad, como uno de sus contenidos, por lo cual, sin perjuicio de su control judicial, no cabe reputar reproche alguno.

b) Una liturgia, en la que deben recogerse los ritos y ceremonias que constituyen el culto, en cuanto cauce de comunicación con el Ser trascendente. Aquí cabe reproducir lo anterior, con el añadido de que este requisito —el culto— se encuentra expresamente reconocido como un derecho fundamental (art. 16, 1, de la C.E.). En su manifestación colectiva, como es su ejercicio por las entidades religiosas, la libertad de culto forma parte inseparable de la libertad religiosa, por lo que no supone ningún nuevo requisito, sino una obligada concreción de los fines religiosos que deben concurrir en la entidades solicitantes.

La doctrina administrativa añade que el culto debe ir acompañado de la existencia de lugares y de ministros de culto, con sus distintas manifestaciones y funciones. Ambos elementos también son consecuencia necesaria de los fines religiosos, máxime cuando el culto es contenido necesario de estos fines. Por tanto, no podría ejercitarse una actividad de culto si no existen quienes la desempeñen ni lugares donde hacerlo, por lo que también cabe entender estos elementos como concreción del contenido del requisito legal de «fines religiosos».

c) Un número significativo de fieles, cuya existencia es considerada por la D.G.A.R. como previa e indispensable, que constituyan el sustrato de una persona jurídica de naturaleza religiosa.

⁴⁸ Vid., entre otras, Resoluciones de la D.G.A.R. de 27 de mayo de 1983, 15 de septiembre de 1983, 2 de julio de 1984, 20 de febrero de 1986, 10 de noviembre de 1987, 28 de enero de 1988, 25 de febrero de 1988, 29 de marzo de 1988, 5 de abril de 1988, 18 de abril de 1988, 10 de mayo de 1988 y 6 de febrero de 1993.

Este es el requisito que ha merecido mayores críticas por la doctrina por razón de su carácter «extralegal», si bien por la jurisprudencia ha sido ignorado, ya que supone forzar el sentido y alcance de los fines religiosos que deben concurrir en la entidad solicitante.

La Administración ha fundamentado la necesaria existencia de fieles en que la función calificadoras del R.E.R. ha de incluir si, previamente a la inscripción, la entidad tiene existencia real; que el requisito sobre los órganos representativos de la entidad presupone la existencia de un núcleo de fieles, pues no caben órganos representativos sin contar con representados; que la realidad ontológica de la entidad ha de preexistir a la inscripción, pues la función de la inscripción no es la de servir de instrumento para constituir y estructurar una realidad sociológica, sino atribuir la personalidad jurídica civil al grupo religioso en cuanto entidad de tal carácter; que del mero acto fundacional no puede derivarse la concurrencia del sustrato o elemento básico constituido por un conjunto de fieles, que haya alcanzado la suficiente dimensión sociológica para identificarse ante la comunidad como una confesión religiosa y exigir a la Administración que le otorgue la personalidad jurídica civil y, con ella, el especial estatus jurídico de que gozan las entidades religiosas; que el régimen jurídico singular de las entidades religiosas requiere que la inscripción sea precedida del ejercicio de la función calificadoras que garantice la existencia real de la entidad y su naturaleza religiosa, a fin de evitar que entidades meramente ficticias o sólo aparentemente religiosas puedan adquirir unos derechos e incluso privilegios que la ley contempla para situaciones claramente definidas que deben estar protegidas por el R.E.R.; que para que pueda hablarse con propiedad de una Iglesia o Confesión religiosa es preciso que disponga de un conjunto estable de fieles, distintos de los miembros dirigentes de la organización, pues las confesiones religiosas no se inscriben con el propósito de hacerse con dicha feligresía, sino que ésta debe ser preexistente, etc.

Mediante la existencia de una mínima feligresía la Administración pretende evitar el reconocimiento de entidades cuyos únicos «fieles» son los propios solicitantes y, en su caso, alguna otra persona, pero para ello está creando un requisito no exigido por el tenor literal de la vigente regulación legal (art. 5, 2, de la L.O.L.R. y art. 3,2 del R.R.E.R.), aunque su exigencia estimamos necesaria en evitación de un fraude de ley. Para ello sería precisa la modificación de la L.O.L.R. —ya necesaria—, en la que se introdujese el requisito de «suficiente arraigo» de la entidad solicitante⁴⁹, análogamente al requisito de haber alcanzado «notorio arraigo» en España que se exige por el artículo 7 de la L.O.L.R. para que las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el R.E.R. pue-

⁴⁹ En este sentido, J. CAMARASA, *La inscripción registral...*, págs. 77-78, e I. ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, pág. 24.

dan establecer Acuerdos o Convenios de cooperación con el Estado⁵⁰, pero de menor intensidad o exigencia, sin perjuicio del control judicial que se hiciera de la interpretación administrativa de este requisito, en cuanto concepto jurídico indeterminado. Teniendo en cuenta la benevolencia o flexibilidad con que ha sido interpretado por la Administración —y por el Gobierno, con asentimiento de las Cortes Generales—, el concepto de «notorio arraigo» para poder suscribir tales Acuerdos de cooperación⁵¹, no parece que sería elevado el grado de exigencia para apreciar la existencia de este «suficiente arraigo» de la entidad solicitante, pero sí constituiría un mínimo necesario para la evitación de solicitudes meramente fraudulentas.

En tanto el Acuerdo concordatario sobre Asuntos Jurídicos guarda silencio, los Acuerdos de cooperación aprobados mediante las leyes de 10 de noviembre de 1992 sí contienen una aproximación a los fines religiosos respectivos. Así, el Acuerdo con las Iglesias Evangélicas establece como funciones de culto las dirigidas directamente al ejercicio del culto, administración de sacramentos, cura de almas, predicación del Evangelio y magisterio religioso; el Acuerdo con las Comunidades judías dispone que se consideran funciones propias de la religión judía las que lo sean con arreglo a la ley y a la tradición judía, entre las que cita las derivadas de la función rabinica, del ejercicio del culto, de la prestación de servicios rituales, de la formación de rabinos, de la enseñanza de la religión judía y de la asistencia religiosa; y el Acuerdo con las Comunidades islámicas dice que son funciones islámicas de culto, formación y asistencia re-

⁵⁰ Vid. M.^a JOSÉ VILLA ROBLEDO, «Reflexiones en torno al concepto de “notorio arraigo” en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985, págs. 143-183; JESÚS LEGUINA VILLA, «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo», en *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 44, octubre-diciembre 1984, págs. 683-692; M.^a ELENA OLMOS, *El Registro de Entidades...*, pág. 114, donde puede consultarse la interpretación que del concepto de notorio arraigo hizo la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en su sesión de 5 de diciembre de 1983.

⁵¹ Vid. ANA FERNÁNDEZ CORONADO, «Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España y la Federación de Comunidades Israelitas (consideraciones sobre los textos definitivos)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII, 1991, págs. 541-577; DANIEL BASTERRA MONTSERRAT, «Acuerdo Estado español-Federación Evangélica», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII, 1991, págs. 579-588; ANDRÉS-CORSINO ALVAREZ CORTINA, «Los Acuerdos con las confesiones religiosas distintas a la Iglesia Católica en la doctrina española», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VIII, 1992, págs. 567-578; AGUSTÍN MOTILLA, «Proyectos de Acuerdo entre el Estado y las Federaciones Evangélica y Judía: primeras valoraciones», en *Revista de Derecho Público*, núms. 120-121, julio-diciembre 1990, págs. 559-608, y «Acuerdos o Convenios de Cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Revista de Derecho Público*, núm. 99, abril-junio 1985, págs. 387-442; JOSÉ MANUEL BRETAL VÁZQUEZ, «Acuerdos con las confesiones no católicas (ley paccionada, ley orgánica, sistema normativo religioso)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril 1993, págs. 355-386; A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, págs. 56-61; D. LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico del Estado*, págs. 195-212; P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, «Fuentes del Derecho Eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, 3.^a ed., Pamplona 1993, págs. 121-150.

ligiosa, las que lo sean de acuerdo con la ley y la tradición islámica, emanadas del Corán o de la Sunna y protegidas por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Como puede observarse, la indeterminación es absoluta.

c) *Las resoluciones judiciales*⁵².

En el presente apartado haremos referencia únicamente a las sentencias del orden contencioso-administrativo dictadas por la Audiencia Nacional cuando no hayan sido objeto de recurso de apelación o, a partir de la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal⁵³, de recurso de casación ante el Tribunal Supremo⁵⁴. En este último caso nos limitaremos a exponer el criterio mantenido por el T.S., si bien con alguna referencia a las sentencias recurridas cuando ello sea necesario. Este planteamiento sufrirá una excepción, pues desde la supresión del recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sólo ha sido dictada la S.A.N. de 30 de septiembre de 1993, que aunque ha sido objeto de recurso de casación ante el T.S., y éste ha sido admitido, hasta el momento no ha recaído resolución. Por ello entraremos en el estudio de esta sentencia y, además, porque es la que mayor interés ofrece de las hasta ahora dictadas sobre la materia objeto del presente estudio.

Con carácter previo, también debe recordarse que el proceso contencioso-administrativo se rige por el principio dispositivo, al establecer el artículo 43, 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.J.C.A.) que «La Jurisdicción Contencioso-Administrativa juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones efectuadas para fundamentar el recurso —la demanda— y la oposición», por lo cual el juzgador debe resolver sólo sobre lo demandado por las partes. En este sentido, el artículo 80 de la L.J.C.A. dispone que la sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso. En otro caso la sentencia incurriría en incongruencia «ultra petitem» o «extra petitem». No obstante, el artículo 43, 2, de la L.J.C.A. otorga amplias facultades al Tribunal, que relativizan el rigor del principio dispositivo, al permitirle someter a las partes la alteración de los motivos susceptibles de fundar la demanda o la contestación, cuando el Tribunal estimase que

⁵² Vid. MARÍA J. ROCA, *Aproximación al concepto...*, 463-466; J. CAMARASA, *La inscripción registral...*, págs. 69-79; A. C. ALVAREZ CORTINA, *El Derecho Eclesiástico español en la jurisprudencia postconstitucional (1978-1990)*, Tecnos, Madrid 1991, págs. 31-36; M.^a ELENA OLMOS, *El Registro de Entidades...*, págs. 109-110.

⁵³ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 108, de 5 de mayo de 1992.

⁵⁴ Vid. LUIS MARTÍN REBOLLO, «Los recursos de casación y revisión en la jurisdicción contencioso-administrativa tras la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 76, octubre-diciembre 1992, págs. 533-556; FRANCISCO LUIS LÓPEZ BUSTOS, «La obligada incorporación del recurso de casación al ámbito contencioso-administrativo y otras cuestiones competenciales de este caótico orden jurisdiccional», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 13, enero-marzo 1993.

la cuestión sometida a su conocimiento no hubiera podido ser apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición. Sin embargo, no es preciso señalar que, dada la actual acumulación de procesos pendientes de resolución, los Tribunales no hacen uso de esta facultad legal.

Así, por virtud de este principio de congruencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la A.N. y, en su caso, la del T.S., han debido confirmar o anular los actos administrativos impugnados únicamente en base a los motivos alegados por las partes. En cuanto a las resoluciones de la D.G.A.R., la jurisdicción ha debido limitarse a los motivos por los que se han denegado las solicitudes de inscripción registral y consiguiente adquisición de personalidad jurídica y de obrar. Por ello, hasta fecha reciente, los Tribunales sólo han podido pronunciarse sobre si la entidad recurrente tenía o no «fines religiosos», ya que era por carecer de este requisito, según la D.G.A.R., por lo que habían sido denegadas casi todas las solicitudes que posteriormente fueron objeto de recurso contencioso-administrativo. Dentro de estos límites, los Tribunales han confirmado los actos impugnados (con la excepción de la S.T.S. de 2 de noviembre de 1987) y se ha adoptado una mayor rigurosidad, favorable a las tesis de la D.G.A.R., a partir de la S.T.S. de 25 de junio de 1990, sin duda por la experiencia adquirida en la resolución de estos singulares procesos.

1. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 1985 (Ponente: D. Fernando Cid Fontán) desestimaba el recurso interpuesto en nombre y representación de la «Orden Monista del Perfecto Reflejo (Advaita Sanga)». Después de afirmar que la calificación de la naturaleza de la entidad por parte de la Administración es previo al examen de los restantes requisitos que deben concurrir para su inscripción, el Tribunal confirma el argumento de la resolución impugnada, en el sentido de que «nos encontramos en presencia de un fenómeno filosófico, cultural y humanístico no susceptible de ser calificado como entidad religiosa», haciendo referencia a la exclusión que se establece en el artículo 3, 2, de la L.O.L.R., según se desprendía de los estatutos de la entidad recurrente (F.J. 2.º).

2. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1987⁵⁵ (Ponente: D. José Ignacio Jiménez Hernández), revoca parcialmente la S.A.N. de 8 de junio de 1985, que desestimaba el recurso interpuesto, por lo que anula la resolución denegatoria dictada por la D.G.A.R. y ordena la inscripción de la «Iglesia Cristiana Palmariana de los Carmelitas de la Santa Faz» y de la «Orden Religiosa de la Santa Faz en Compañía de Jesús y María».

El T.S. entendía en esta resolución —que no ha tenido continuidad— que «la función del Estado en la materia es de simple reconocimiento

⁵⁵ Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, núm. 8764, págs. 8217-8218.

formal a través de una inscripción ...sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento; únicamente cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada, podrá denegarse la inscripción registral, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 4.º del texto reglamentario de 9 de enero de 1981» (F.J. 2.º).

En cuanto al requisito de los «fines religiosos», estimaba la Sala que «resulta indudable su concurrencia, con nada más examinar el contenido del cuarto de los considerandos de la sentencia de instancia, ya que lo que se pretende con el señalamiento de los fines a desenvolver por el órgano institucional —la entidad recurrente— que se crea, es hacer patente que ellos tienen carácter religioso y no los meramente científicos o culturales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 3.º de la Ley de 5 de julio de 1980, siendo indiferente que tales fines sean o no coincidentes con los de otras Iglesias u Ordenes, pues lo normal, máxime dentro del grupo de Iglesias Cristianas, es que tales fines coincidan en casi todas ellas, con variantes no demasiado acusadas, dado su origen común; pretender, como sostiene la sentencia de instancia, mayores concreciones para, sin duda, establecer distinciones entre las distintas organizaciones eclesiales, es exigir particularidades que no resultan del texto legal y de su Reglamento, que parte 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» (F.J. 4.º).

Al margen de la crítica que cabe efectuar ante lo ambiguo de los referidos argumentos, sometidos a interpretaciones de diferente signo, en el presente caso se ponía de manifiesto uno de los motivos por los que puede solicitarse interesadamente la adquisición del régimen jurídico favorable del que gozan las entidades religiosas⁵⁶. En efecto, la disposición transitoria segunda de la L.O.L.R. establece que aquellas entidades religiosas que solicitasen su inscripción legal, podrían, en el plazo de un año, «regularizar su situación patrimonial, otorgando los documentos en los que se reconozca la propiedad a favor de las mismas de aquellos bienes que figuren a nombre de personas interpuestas o utilizando cualquier otro procedimiento legal para justificar adecuadamente su dominio, hasta obtener la inscripción de los títulos en el Registro de la Propiedad, con exención de toda clase de impuestos, tasas y arbitrios que pudieran gravar la transmisión, los documentos o las actuaciones que con tal motivo se originen». Es por ello por lo que los recurrentes solicitaban que

⁵⁶ Vid. CARLOS 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, dictada por la Sala Cuarta en el recurso de apelación núm. 2447/85)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988, páginas 58-600.

se otorgase efectos retroactivos a la inscripción demandada, ya que, según exponían en su demanda, «se les ha girado o levantado actas por la Inspección de Hacienda ascendente a más de ochenta millones de pesetas, por los conceptos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Patrimonio... y se va a proceder a embargar todos los bienes inmuebles de las entidades que están a nombre de dos de sus fundadores», si en ese plazo de un año no se obtenía la inscripción de las entidades solicitantes en el Registro de Entidades Religiosas y consiguiente titularidad de determinados bienes inmuebles en favor de tales entidades⁵⁷. Esta pretensión era denegada por la resolución judicial (F.J. 6.º).

3. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 1988 (Ponente: D. Pedro José Yagüe Gil) desestima el recurso interpuesto en nombre y representación de la «Comunidad religiosa Radha Soami Beas de España», confirmando el acto impugnado, en cuanto que tal entidad «no tiene un cuerpo de doctrina o conjunto articulado de creencias religiosas que la identifiquen suficientemente como una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa inscribible al amparo del apartado A) del artículo 2.º del R.D. 142/1981, de 9 de enero», con arreglo a lo que se desprende de sus estatutos, en los que se contienen finalidades expresamente excluidas del ámbito de protección de la L.O.L.R. por el artículo 3, 2, de la misma (F.J. 2.º), como la admisión entre sus fieles de personas de todas las religiones (F.J. 3.º).

La A.N. interpreta el F.J. 2.º de la precedente S.T.S. de 2 de noviembre de 1987 en el mismo sentido que la resolución administrativa impugnada, al afirmar que «entre los aspectos a que alcanza la calificación registral está también el relativo a la consideración religiosa o no religiosa de la entidad de que se trate (y así se deduce de la expresión «fines religiosos» que utiliza el artículo 3.º del Decreto 142/1981), pues en otro caso podrían acceder al Registro entidades sencillamente no religiosas» (F.J. 4.º), declarando ajustada a Derecho la denegación de la solicitud por carecer la entidad actora de fines religiosos (F.J. 3.º).

4. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1990⁵⁸ (Ponente: D. José Ignacio Jiménez Hernández) desestima el recurso de apelación interpuesto contra la S.A.N. de 23 de junio de 1988, en la que a su vez se desestima el recurso contra la resolución denegatoria de la inscripción de la «Iglesia Cienciológica de España», aunque la S.T.S. la denomina «Iglesia Cienciológica de España».

Esta es la resolución judicial que ha dado un firme y contundente apoyo a las tesis sostenidas por la D.G.A.R. en sus actos administrativos denegatorios, y que ha abierto, aunque sea tímidamente, la procedencia de la invocación del orden público como motivo legal para la denegación de

⁵⁷ Vid. CARLOS SECO, *La inscripción en el Registro...*, pág. 596.

⁵⁸ Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, núm. 5700, págs. 7397-7398.

las solicitudes de acceso al R.E.R. En este contexto debe reiterarse que, consecuente al artículo 16, 1, de la C.E., el artículo 3, 1, de la L.O.L.R. establece que el orden público se constituye en límite al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto, y no cabe duda que uno de estos derechos es la adquisición de capacidad jurídica —y de obrar— por parte de las entidades religiosas. Así, la Sala afirma que «la existencia de una finalidad religiosa verdadera y preponderante» es un «requisito de concurrencia obligada para otorgar la inscripción», al excluir el artículo 3, 2, de la L.O.L.R. cualesquiera otros fines ajenos a lo religioso, «debiéndose añadir que en el párrafo primero del expresado artículo, ateniéndose expresamente a las limitaciones establecidas por el artículo 16 de la Constitución, proscrib[e] aquellas actividades que incidan de un modo directo o indirecto en el mantenimiento del orden público protegido por la ley» (F.J. 1.º).

Respecto a «la ausencia de finalidades esencialmente religiosas, ella se pone de relieve con sólo examinar la amplia documentación aportada», al concluir de tal documentación que la entidad recurrente «trata de establecer un esquema de filosofía moral puramente humana, tendente al control de la propia subjetividad» (F.J. 2.º). Por tanto, en la interpretación del requisito relativo a los fines religiosos, el T.S. ha impuesto un mayor rigor al exigir que la finalidad religiosa de la entidad lo sea esencialmente y, además, verdadera y preponderante sobre cualesquiera otras. Esta precisión no ha pasado desapercibida a la D.G.A.R., que ha comenzado a introducir esta interpretación jurisprudencial sobre el concepto jurídico indeterminado de «fines religiosos».

En cuanto a los límites del orden público⁵⁹, debe reiterarse que, a tenor del artículo 3, 1, de la L.O.L.R., uno de sus contenidos es la protección de la salud pública, y a este respecto en el expediente administrativo obraba un informe del Ministerio de Sanidad, «en el sentido de que las prácticas y actividades de la Iglesia Cienciológica afectan negativamente a la salud pública», según se expresa en la resolución de la D.G.A.R. Aunque la S.A.N. de 23 de junio de 1988 no entra en el análisis de este motivo denegatorio, el T.S. sí hace referencia al mismo. Sin embargo, al haber sido ya desestimado el recurso en base a la ausencia del requisito de fines religiosos, y con ello haberse ya alcanzado la pretensión de la Administración demandada, la Sala se limita a declarar que «a la vista de lo resuelto en la alegación precedente —la ausencia de fines religiosos—, no resulta necesario examinar la segunda de las cuestiones planteadas..., por lo que esta Sala estima pertinente abstenerse de todo pronunciamiento sobre el segundo aspecto de la cuestión» (F.J. 3.º). Aunque no compartimos este razonamiento, pues el principio de congruencia

⁵⁹ Vid. P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, *Fuentes del Derecho Eclesiástico...*, págs. 155-156, y J. CALVO ALVAREZ, *Orden público y factor religioso en la Constitución española*, Pamplona 1983.

exige pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas, la D.G.A.R. ha tomado razón de esta aparentemente intrascendente referencia al orden público, la que introduce en su Resolución de 22 de diciembre de 1992, en la que se aparta un tanto del modelo uniforme de resolución administrativa seguido hasta el momento. La impugnación de este acto, con el que ha comenzado la publicación de las Resoluciones de la D.G.A.R. en el *Boletín Oficial del Estado*⁶⁰, ha dado lugar a la S.A.N. de 30 de septiembre de 1993, a la que seguidamente se alude.

5. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993 (Ponente: D. Juan Carlos Cabañas García) ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto en nombre y representación de la «Iglesia de Unificación» contra la Resolución de la D.G.A.R. de 22 de diciembre de 1992, por la que se denegaba su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

Es ésta la primera resolución judicial que fundamenta su carácter desestimatorio por la vulneración del límite del orden público, en cuanto constitutivo del único límite al ejercicio de la libertad religiosa, en una línea argumental que compartimos. Por contra, no parece admisible la estimación de los fines religiosos de la entidad recurrente.

El Abogado del Estado, en su escrito de contestación, había formulado la solicitud de inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, su desestimación. La inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo tenía su fundamento en que se trataba de un acto administrativo firme por haber sido consentido, esto es, por no haber sido recurrido, y por ello inimpugnable. En efecto, en los antecedentes de la Resolución administrativa se relacionaban cuatro solicitudes formuladas al amparo de la normativa anterior —la Ley 44/1967, de 28 de junio, «sobre el ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa»—, y una de fecha de 31 de julio de 1981, vigente, por tanto, la L.O.L.R. Al tratarse de regímenes jurídicos distintos, con efectos jurídicos diversos⁶¹, se plantea si el acto denegatorio firme de esta última solicitud impedía la admisión de todo recurso contra el mismo, al amparo del artículo 40 de la Ley de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La jurisprudencia utiliza para medir el carácter reproductorio o confirmatorio de un acto respecto a otro anterior y firme, a efectos de declarar aquél irrecurrible, el principio de cosa juzgada material, por lo que es preciso que entre ambos actos exista identidad de sujetos y de objeto. En cuanto a los primeros, en la solicitud de 31 de julio de 1981 constaban como presidente y secretario de la entidad solicitante dos personas que, en la solicitud de 1 de febrero de 1991 vuelven a contar como presidente y tesorero. En cuanto al

⁶⁰ *Boletín Oficial del Estado* núm. 32, de 6 de febrero de 1993.

⁶¹ Vid. JOSÉ CAMARASA, «Una cuestión previa: la inimpugnabilidad de las resoluciones administrativas firmes», en *La inscripción registral...*, págs. 63-64.

objeto, ambas solicitudes tienen por pretensión la inscripción de la «Iglesia de Unificación» en el R.E.R. No obstante, estos extremos no son acreditados debidamente en la Resolución de la D.G.A.R. de 22 de diciembre de 1992, ni el Abogado del Estado solicitaba la práctica de prueba al respecto. Ello lleva al Tribunal a desestimar la inadmisibilidad del recurso: «... lo que cabe juzgar de dicha omisión no es otra cosa sino la indefinición del Ministerio por considerar si realmente nos encontramos ante un supuesto de cosa juzgada en vía administrativa. En cualquier caso, no es posible pretender que esta Sala deduzca una voluntad presunta en sentido afirmativo. Todo lo contrario ha de interpretarla correctamente como una manifestación tácita de consentimiento... lo que impide su replanteamiento ante esta sede judicial» (F.J. 2.º).

Por tanto, si la D.G.A.R. no quiere denegar una y otra vez las mismas solicitudes, deberán contar con el necesario asesoramiento jurídico-administrativo, tan necesario en las propias Administraciones Públicas, a fin de acreditar fehacientemente en sus resoluciones el carácter reproductorio o confirmatorio de las mismas, al amparo del artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Respecto al fondo del asunto, la A.N. comienza por afirmar que la limitación al ejercicio del derecho a la libertad religiosa se establece en el propio artículo 16, 1, de la C.E.: el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Y esta ley es la L.O.L.R., en cuyo artículo 3 contempla los supuestos en que tal limitación puede hacerse efectiva, con la consiguiente denegación de la inscripción en el R.E.R., a tenor del artículo 4, 2, del R.D. 141/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del R.E.R. (F.J. 3.º). Esta es la línea argumental a la que anteriormente hacíamos referencia, pues cuanto el Reglamento del R.E.R. prevé el requisito de los fines religiosos, añade que éstos deben respetar los límites establecidos en el artículo 3 de la L.O.L.R.: la tutela del orden público protegido por la ley. En este sentido la Sala sostiene que «la Constitución parte de una noción, la del orden público protegido por la ley, para configurar los límites del derecho a la libertad religiosa. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que precisa ser definido por la legislación de desarrollo. De eso precisamente se encarga el artículo 3, 1, de la Ley Orgánica 7/1980, al preceptuar como constitutivo de esta figura —el orden público—, y en el específico contexto en el que pretende aplicarse, la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública» (F.J. 4.º).

Como pone de manifiesto el Tribunal, este contenido del orden público en materia de libertad religiosa, es el mismo que el establecido en el artículo 9. 2, del Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950,

y en el artículo 18, 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, ambos ratificados por España⁶².

Era posible la apreciación jurisdiccional del límite del orden público porque la Resolución impugnada lo invoca como uno de los motivos de su carácter denegatorio, al afirmar la D.G.A.R. que la protección del orden público «debe ser un obstáculo insalvable para el pretendido reconocimiento legal contrario al mismo, al propio tiempo que una barrera para el fraude de ley». Al respecto, la jurisdicción contencioso-administrativa es excepcionalmente rigurosa en la aplicación del principio dispositivo, de tal modo que sólo puede conocer «dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones efectuadas para fundamentar el recurso y la oposición», como dispone el artículo 43, 1, de la Ley de la Jurisdicción, de tal modo que si la Administración demandada no hubiese invocado el orden público como una de las causas para la denegación de la solicitud, el Tribunal no hubiera podido entrar en su conocimiento a pesar de su reconocimiento legal y constitucional. Ello es lo que sucede en la referida S.A.N. de 8 de junio de 1985, cuya apelación era resuelta mediante a S.T.S. de 2 de noviembre de 1987, de la que reproducimos el siguiente párrafo: «... incurriendo la sentencia de instancia en incongruencia al ir ella, en sus apreciaciones desestimatorias, más lejos que los actos administrativos objeto de impugnación jurisdiccional, produciéndose respecto de ellos una «reformatio in peius» por cuanto las citadas resoluciones administrativas nada alegan sobre la pretendida identidad de fines religiosos de la Iglesia y Orden que se pretenden inscribir, respecto de la Iglesia Católica, Apostólica y Romana de la que la nueva organización se escinde» (F.J. 1.º).

En cuanto a la concurrencia del requisito relativo a los fines religiosos, afirma la A.N. que «tratándose del interés que pueda existir en que una entidad sea calificada como religiosa a efectos de la ley, naturalmente cabe advertir un segundo elemento de control a tomar en cuenta. Este no es otro sino comprobar que estamos en presencia de una comunidad de naturaleza religiosa... la falta de inscripción no vendría dada en esos casos por razones contrarias al orden público, sino por la falta de carácter religioso del grupo. De lo contrario, habrá de procederse a la inscripción, con independencia de la razonabilidad o "atractivo" de la doctrina teológica sostenida, que es opción muy personal que enlaza directamente con el ejercicio de la libertad de religión, y en la que ninguna autoridad —sea administrativa o jurisdiccional— puede inmiscuirse, so pena de quebrar el principio de confesionalidad del Estado —art. 16, 3,

⁶² Vid. JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, «El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia en torno al Convenio Europeo de Derechos Humanos», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, 1986, pág. 403 y ss.; RAYMOND GOY, «La garantie européenne de la liberté de religion. L'article 9 de la Convention de Rome», en *Revue du Droit Public*, París, núm. 1 de 1991, págs. 5-60.

de la Constitución—. Siempre a menos, claro está, que de acuerdo con lo expuesto la difusión de determinado ideario presentado como «religioso» sirviera para atentar contra el orden público, en los términos en que éste ha sido definido y tutelado por la ley» (F.J. 4.º).

Realizado este planteamiento, para el Tribunal dos son los «aspectos de fondo introducidos por el Ordenamiento para el caso de las entidades religiosas»: «el respeto al orden público y la existencia de un carácter religioso» (F.J. 5.º). En consecuencia, reputa como mero control formal el relativo a los demás requisitos legales (denominación, domicilio, órganos representativos y régimen de funcionamiento de éstos).

Admitida la legitimación de la Administración para un control de fondo sobre las entidades solicitantes, respecto a lo cual es unánime la jurisprudencia (actividad administrativa de limitación), la Sala entiende que de la prueba practicada por los recurrentes resulta que éstos «han cumplido con su carga de acreditar los fines religiosos exigidos por la ley» (F.J. 7.º). Esta prueba había consistido en la mera aportación del libro «El Principio Divino» y un informe titulado «Resumen de las Creencias de la Iglesia de Unificación basado en el Libro de Enseñanzas Oficial de la misma, el Principio Divino», ambos publicados por los propios demandantes. No obstante, ello no impedirá al Tribunal calificar a esta doctrina como contraria al orden público constitucional, con lo que la incongruencia nos resulta evidente.

El concepto empleado por el juzgador para calificar como fines religiosos los contenidos en estas publicaciones es el que había formulado la D.G.A.R. en su resolución denegatoria, en la que se calificaban como elementos esenciales para configurar a una entidad como religiosa: *a*) la creencia en la existencia de un Ser superior, trascendente o no, con el que es posible la comunicación; *b*) la creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas y reglas de conducta: normas morales), de un modo u otras derivadas de ese Ser superior, y *c*) una serie de acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el Ser superior. En base a la precedente argumentación del Tribunal, en cuanto debe procederse a la inscripción con independencia de la razonabilidad o «atractivo» de la doctrina teológica sostenida, respecto a la cual no caben inmiscusiones de autoridad alguna por virtud del principio de aconfesionalidad del Estado, la Sala considera cumplido el requisito teleológico al entender que en la doctrina de la entidad recurrente se apreciaban los anteriores «elementos esenciales», desestimando los argumentos de la D.G.A.R. en cuanto a la falta de fieles y de lugares de culto. Estos elementos, que son considerados por el acto impugnado como necesarios para poder admitir los fines religiosos de la entidad, son rechazados por la A.N. con una frase carente de todo fundamento: «... son cuestiones de las que tampoco la citada resolución se decide a entronizarlos como criterios de

cisorios para fundar la denegación —una vez más, parecen funcionar como argumentos de *obiter dicta*—, lo que releva a esta Sala de entrar a analizarlos» (F.J. 7.º).

Por tanto, el único obstáculo al reconocimiento como entidad religiosa de la «Iglesia de Unificación» era el constituido por el límite constitucional del orden público, respecto al cual el Tribunal se muestra contundente:

«La unidad de criterios que se desprende del análisis de la totalidad de los informes aquí citados⁶³, aun dándose la circunstancia de provenir de organismos de distinta índole y ámbito, todos ellos considerados como entidades imparciales, objetivas y de reconocido prestigio, llevan a esta Sala, como en su día ocurrió con la Administración, a estimar acreditada una situación objetiva de riesgo para la salvaguardia de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, que pueden derivarse de la permisiva actuación de la Iglesia de Unificación en España. No hay que olvidar que los efectos derivados de su inscripción en el R.E.R., más allá de las eventuales ventajas económicas, supondrían ante todo el contar con la protección del Estado en el desarrollo de sus actividades... lo que es lo mismo que disponer de una autorización para la difusión de valores éticos y morales que... pueden traer consigo limitaciones inaceptables al libre desarrollo de la personalidad de sus miembros y la lesión a los derechos fundamentales, amparados en una situación de impunidad brindada precisamente por el hecho del reconocimiento de su personalidad jurídica como entidad religiosa. No descuida además esta Sala determinadas ideas reñidas con los valores constitucionales, propaladas por algunos pasajes del "Principio Divino" o libro de credo de la Iglesia de Unificación... es incontestable el tono de intolerancia que de él se desprende hacia la existencia ... del comunismo, en una actitud sin duda rayana en la falta de respeto a la libertad ideológica propugnada en el propio artículo 16 de la Constitución.» (F.J. 10.º).

«En uso del principio de libertad de pruebas, esta Sala entiende que tanto la organización conocida por el nombre de la Iglesia de Unificación, con base en Estados Unidos y ramificaciones en diver-

⁶³ Estos informes eran la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984, «sobre una acción común de los Estados miembros de la Comunidad Europea como consecuencia de diversas violaciones de la ley cometidas por las nuevas organizaciones que funcionan bajo la cobertura de la libertad religiosa», en cuya Propuesta de Resolución se califica a la Iglesia de Unificación como «secta destructiva»; la Sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de 2 de marzo de 1989, dedicada al estudio de las sectas en España, una de cuyas conclusiones consistía en incrementar el control de la aplicación fraudulenta en favor de entidades que soliciten su inscripción en los Registros públicos en calidad de entidades religiosas; y un informe de la Dirección General de la Policía sobre las actividades de la Iglesia de Unificación o «secta Moon».

sa de denegación invocada por la Administración en la Resolución impugnada, que de este modo es declarada conforme a Derecho⁶⁴. Como antes se indicó, de no haberse contenido en el acto recurrido la vulneración del orden público, la rigurosa interpretación que del principio dispositivo hace la jurisprudencia contencioso-administrativa, hubiera llevado a una sentencia estimatoria de la demanda, por muy contradictorio que pueda resultar que, unos mismos fines puedan considerarse como religiosos y, a la vez, contrarios al orden público, tesis que no podemos compartir. En realidad, como resulta evidente, lo que sucede es que tales fines no pueden ser calificados por el Tribunal como «no religiosos», más que afirmar su carácter religioso, como se deduce de la argumentación de la Sala y es constante en las sentencias dictadas en esta materia. Sin embargo, hubiera podido desestimarse el carácter religioso por la ausencia de elementos objetivos e inseparables de su contenido: un número apreciable de fieles y la existencia de lugares para el culto, máxime cuando consideramos que el culto es el contenido esencial del concepto de «fines religiosos».

En conclusión, urge una reforma legal en la que se incluya el «suficiente arraigo» en España de la entidad solicitante como requisito preceptivo para su reconocimiento a través de la inscripción registral, sin perjuicio de su fiscalización por los Tribunales en tanto que concepto jurídico indeterminado, y de la importante labor que, a partir de ahora, debe desempeñar el límite constitucional del orden público, en su contenido establecido en el artículo 3, 1, de la L.O.L.R.⁶⁵.

D) Régimen de funcionamiento y organismos representativos

En cuanto a este requisito, el Reglamento del R.E.R. se limita a reproducir el tenor literal del artículo 5, 2, de la L.O.L.R., desaprovechándose con ello la función de desarrollo legal que todo reglamento ejecutivo debe cumplir, máxime en aspecto tan importante como es la organización de toda persona jurídica. Por tanto, desde la normativa específica de las entidades religiosas, sólo resulta exigible que en la solicitud consten los órganos representativos de la entidad y su régimen de funcionamiento. En cuanto a este último, la L.O.R.L. y el Reglamento del R.E.R. establecen como preceptiva la expresión de dos de sus contenidos esencia-

⁶⁴ En este sentido, el prof. López Alarcón entiende que, respecto a los fines, la calificación debe especificar que de la solicitud y de la documentación presentada se deduzca que no se traspasan los límites establecidos por el artículo 3 de la L.O.L.R. (M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, pág. 287).

⁶⁵ Vid. M.^a LUISA JORDÁN VILLACAMPA, *Las sectas pseudoreligiosas*, Ministerio de Justicia, Madrid 1991; A. MOTILLA DE LA CALLE, *Sectas y derecho en España*, Madrid 1990; VÍCTOR REINA, «Sectas y Derecho», en *La Vanguardia*, Barcelona, de 3 de julio de 1992; A. MOTILLA, «El tratamiento jurídico de los nuevos movimientos religiosos en el Derecho internacional: legislación y jurisprudencia», en *Revista de Derecho Privado*, marzo 1991, páginas 193-213.

les: las facultades y los requisitos para la válida designación de estos órganos representativos de la entidad.

El primer problema que plantea esta exigua regulación es la ausencia, como requisito obligatorio, de la constancia de las personas físicas que representan legalmente a la entidad solicitante e integran los órganos de la misma, pues la L.O.L.R. no contiene disposición alguna al respecto, mientras que el Reglamento del R.E.R. establece como potestiva la relación nominal de las personas que ostentan la representación legal de la entidad, lo que constituye uno de los mayores defectos de este «desarrollo» reglamentario. En efecto, como indican ISABEL ALDANONDO⁶⁶ o IGNACIO ZABALZA⁶⁷, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas mediante su inscripción registral, comporta la adquisición de su capacidad de obrar como tales entidades en el tráfico jurídico, como se expresa en el artículo I del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos y en la disposición transitoria primera de la L.O.R.L.⁶⁸. Por tanto, por virtud de la necesaria seguridad jurídica, resulta obligada la constancia de quienes pueden obligar a la entidad religiosa, en cuanto representantes legales de la misma.

Esta deficiente regulación del régimen específico de las entidades religiosas tiene su subsanación mediante la obligada aplicación del régimen legal supletorio establecido con carácter general respecto a todas las solicitudes que se formulen ante las Administraciones Públicas, aunque de ello parece no tenerse el necesario conocimiento por parte de la D.G.A.R., al igual que por otros tantos órganos administrativos —en su mayor parte de las Administraciones autonómicas y locales—, producto, una vez más, de la escasa asistencia jurídico-administrativo de nuestras Administraciones Públicas⁶⁹. En este sentido resulta de obligada aplicación, a los procedimientos en solicitud de inscripción en el R.E.R., la Ley de Procedimiento Administrativo⁷⁰, aplicación que, en sentido estricto, no es supletoria sino preferente.

⁶⁶ ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, págs. 26-27.

⁶⁷ IGNACIO ZABALZA, «Confesiones y entes confesionales en el ordenamiento jurídico español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. III, 1987, pág. 257.

⁶⁸ Cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, pág. 292.

⁶⁹ Esta deficiencia resulta sorprendente si se tiene en cuenta la actual dimensión de la Administración consultiva del Estado, constituida por aquellos órganos administrativos cuya función consiste en el asesoramiento de los órganos activos, a fin de que éstos puedan llegar a una adecuada formación de la voluntad administrativa. En concreto, la D.G.A.R. debería contar con el asesoramiento de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, al que está adscrita, así como del Servicio jurídico del propio Departamento, sin perjuicio de la función asesora que desempeña la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, de la que dependen los distintos Servicios Jurídicos de los Departamentos, además de los órganos concultivos unipersonales o colegiados que hayan sido o puedan ser específicamente creados.

⁷⁰ Cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades Religiosas*, pág. 285.

2. *Régimen legal supletorio: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*

La única referencia que al régimen supletorio se contiene en la regulación específica de las entidades religiosas consisten en el artículo 3, 3, del Reglamento del R.E.R., del siguiente tenor: «En lo no previsto en este Reglamento, las inscripciones y anotaciones correspondientes a Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas que tengan establecido Acuerdo o Convenio de Cooperación se practicarán de conformidad con lo que en los mismos se disponga.»

Así, este régimen supletorio contiene una doble limitación: *a)* Alcanza sólo a las entidades religiosas a las que haya sido reconocido su notorio arraigo en España y, en su virtud, con las que el Estado haya suscrito Acuerdos o Convenios de cooperación, al amparo del artículo 7 de la L.O.L.R.; *b)* Sólo se refiere a las inscripciones, modificaciones o cancelaciones de entidades religiosas adscritas o dependientes de una entidad religiosa mayor ya inscrita en el R.E.R. —con las excepción de la Iglesia Católica— y con la que el Estado ha suscrito Acuerdo de cooperación. Por tanto, no se trata de una regulación supletoria referente al procedimiento administrativo regulador de la inscripción registral de las entidades religiosas, sino de la mera incorporación o adscripción de una entidad a otra de la que pasa a formar parte como una de sus entidades religiosas, y de las modificaciones que durante su constancia registral pueda sufrir, incluida su cancelación.

Este planteamiento resulta más fácilmente comprensible si se contempla su aplicación en los respectivos Acuerdos de cooperación. Así, en cuanto a la Iglesia Católica —limitándonos ahora a la terminología estatal—, este régimen supletorio se encuentra previsto en el artículo I del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, de 3 de enero de 1979, desarrollado en la Resolución de la D.G.A.R. de 11 de marzo de 1982, «sobre inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas», y por el R.D. 589/1984, de 8 de febrero, «sobre fundaciones religiosas de la Iglesia Católica», normas en las que se efectúan las siguientes distinciones:

a) Las diócesis, parroquias y demás circunscripciones territoriales que sean creadas por la Iglesia Católica adquieren personalidad jurídica civil cuando la tenga canónica y sea ésta notificada a la D.G.A.R., sin necesidad de inscripción en el R.E.R.

b) Las Ordenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada deben solicitar su inscripción en el R.E.R. para la adquisición de personalidad jurídica civil, debiendo adjuntar documento auténtico visado por la Conferencia Episcopal en el que conste, entre otros extremos, su constitución como entidades religiosas de esta naturaleza.

c) Las Entidades asociativas religiosas deben solicitar su inscripción en el R.E.R. para la adquisición de personalidad jurídica civil, adjuntando certificación del Secretario de la Conferencia Episcopal acreditativa de sus fines religiosos.

d) Las fundaciones erigidas canónicamente deben solicitar su inscripción en el R.E.R. para la adquisición de personalidad jurídica civil, presentando la escritura de constitución y la certificación de sus fines religiosos expedida por el Secretario de la Conferencia Episcopal.

En cuanto a los Acuerdos de cooperación aprobados por las Leyes de 10 de noviembre de 1992, se limitan a establecer que la incorporación de Iglesias, Comunidades o Federaciones a la respectiva Federación o Comisión, a los efectos de su constancia en el R.E.R., se acreditará mediante certificación expedida por los respectivos órganos que en tales Acuerdos se señalan, e igualmente la anotación en el Registro de su baja o exclusión se practicará a instancia de la entidad afectada o de la respectiva Federación o Comisión. Respecto a las entidades religiosas menores, estos Acuerdos sólo contemplan a las asociaciones religiosas, al establecer a qué órganos corresponde la expedición de la certificación de sus fines religiosos, necesaria para la solicitud de su inscripción en el R.E.R.

Efectuada esta referencia sobre el alcance del régimen supletorio a que se refiere el artículo 3, 3, del Reglamento del R.E.R., reiteramos que todo procedimiento incoado por las Administraciones Públicas debe atenerse a la legislación del Estado dictada sobre la materia, al amparo de su competencia exclusiva establecida en el artículo 149, 1, 18, de la C.E., referente al título competencial «procedimiento administrativo común». Esta legislación ha venido siendo la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, hasta que ha sido dictada la desafortunada ⁷¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, «de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» ⁷², cuyo

⁷¹ Vid. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril 1993, páginas 205-219.

⁷² RAMÓN PARADA, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid 1993; *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, AA.VV., Tecnos, Madrid 1993; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, «Ante la nueva regulación del procedimiento administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77, enero-marzo 1993; FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril 1993, págs. 97-130; SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Reflexiones sobre el procedimiento administrativo común», en *Revista de Administración Pública*, núm. 131, mayo-agosto 1993, págs. 7-33; ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO, «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 132, septiembre-diciembre 1993, págs. 41-97; M. BELADÍEZ y J. GONZÁLEZ, *Administraciones Públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*,

extenso título es el resultado de la pretensión de regular en un solo texto dos títulos competenciales de la exclusiva competencia estatal: las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, al que debe sumarse otro que afortunadamente no ha sido incluido en el enunciado legal: el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (art. 149, 1, 18, de la C.E.). El resultado, sin embargo, ha sido una deficiente regulación, de tal modo que su mayor acierto se encuentra en la extensa reproducción de lo que ya se establecía en la Ley de 1958. Por contra, su mayor crítica es la inseguridad jurídica, resultante de lo que la doctrina ya ha calificado como «el síndrome autonómico», del que padece desde hace algunos años el legislador estatal»⁷³.

Afirmada la aplicación de esta nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común (L.P.A.C.) a todas las Administraciones Públicas, entre ellas la Administración General del Estado, de la que forma parte la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia⁷⁴, el primer despropósito se encuentra ya en su entrada en vigor, pues para intentar conocer esta vigencia debe atenderse, cuando menos, a las disposiciones final, transitoria segunda y adicional tercera de la Ley. En efecto, mientras que la Disposición final establece que entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el *B.O.E.*, por tanto, el 27 de febrero de 1993, la Disposición adicional tercera dispone que, en el plazo de dieciocho meses⁷⁵, a partir de la entrada en vigor de la Ley, esto es, hasta el 27 de agosto de 1994, deberán adecuarse las normas reguladoras de los procedimientos administrativos, con mención expresa de los efectos estimatorios o desestimatorios que produzca la falta de resolución expresa (el silencio administrativo). Además, esta última disposición contiene una manifiesta vulneración del principio de jerarquía normativa, al establecer que esta adecuación a la nueva ley se efectuará reglamentariamente cualquiera que sea el rango de las normas que regulen los procedimientos que deben adecuarse. Por su parte, la disposición transitoria segunda establece que la Ley 30/1992 será de aplicación, en todo caso, a los procedimientos administrativos iniciados después de la conclusión del plazo de diecio-

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Praxis, Barcelona 1993.

⁷³ RAMÓN PARADA, *Régimen Jurídico...*

⁷⁴ MARÍA BLANCO, «La Administración Civil competente en materia religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VI, 1990, págs. 13-48.

⁷⁵ En su redacción original, este plazo era de seis meses, por lo que finalizaba el 27 de agosto de 1993, pero al no haberse llevado a cabo esta adecuación reglamentaria, dada la multitud de procedimientos administrativos existentes, fue dictado el R.D.-Ley 14/1993, de 4 de agosto, «por el que se modifica la Disposición adicional tercera y la Disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» (*B.O.E.* núm. 199, de 20 de agosto de 1993), en el que el plazo de «adecuación de procedimientos» se amplía a dieciocho meses.

cho meses a que se refiere la disposición adicional tercera, hayan sido dictadas o no las normas reglamentarias para su adecuación a la nueva ley. Por tanto, salvo nueva prórroga, la L.P.A.C. debe entrar en vigor, respecto a todos los procedimientos administrativos, el 27 de agosto de 1994.

A) *Fases del procedimiento administrativo*

La supletoriedad que han desempeñado las normas contenidas en el Título IV de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (arts. 67 a 108), en cuanto al procedimiento que debe ser observado por el Ministerio de Justicia y la D.G.A.R. en la resolución de las solicitudes de reconocimiento de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas, desde el 27 de agosto de 1994 pasa en todo caso a corresponder a los artículos 68 a 101 de la L.P.A.C., integrantes de su Título VI («De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos») y concordantes de la propia ley. En su virtud, seguidamente se efectúa un resumen de las normas esenciales que deben observar tales procedimientos, a cuyo efecto deben distinguirse las fases siguientes:

a) *Iniciación del procedimiento*

Aunque el Reglamento del R.E.R. establece que, con carácter potestativo, las solicitudes⁷⁶ podrán contener «la relación nominal de las personas que ostentan la representación legal de la entidad», toda solicitud dirigida a una Administración Pública debe contener preceptivamente los datos que se establecen en el artículo 70, 1, de la L.P.A.C., entre ellos «el nombre y apellidos del interesado». Este interesado no puede ser otro que la persona física que representa legalmente a la entidad en la solicitud que se formula, sin perjuicio de la conveniencia de que, en los estatutos que deben adjuntarse a la solicitud, se haga constar la identidad de todas aquellas otras personas que asimismo ostentan la representación legal de la entidad. Por tanto, de no llevarse a cabo la adecuación del procedimiento defectuosamente regulado en el Reglamento del R.E.R., a partir del 27 de agosto de 1994 las solicitudes deben contener, al menos, los datos de identidad de uno de los representantes legales, quien debe firmar la solicitud o acreditar la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. Ello no significa que hasta esa fecha ese requisito no haya sido exigible, pues se encontraba igualmente previsto en la anterior L.P.A. De otra parte, la determinación de estos representantes legales comporta otra limitación, pues sólo ellos podrán instar la cance-

⁷⁶ A tenor del artículo 38.4 de la L.P.A.C., las solicitudes que se dirijan ante las Administraciones Públicas deben presentarse en alguna de las dependencias que en este precepto se señalan, aunque la experiencia aconseja la presentación ante los propios órganos a las que se dirijan, ante el Registro General de los Gobiernos Civiles o en las Oficinas de Correos para ser certificadas en sobre abierto (certificado administrativo).

lación de los asientos, con independencia de que esa cancelación también pueda ser acordada por resolución judicial.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que se establecen en el artículo 70 de la L.P.A.C. y los exigidos por la normativa específica aplicable (L.O.L.R. y R.R.E.R.), la D.G.A.R. debe requerir al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane las faltas o remita los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, archivándose sin más trámite. En este caso la D.G.A.R. estará exceptuada de la obligación de dictar resolución expresa. El indicado plazo puede ser ampliado hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa de la D.G.A.R., cuando se estime por esta última que la aportación de los documentos requeridos presenta dificultades especiales.

b) *Ordenación del procedimiento*

El procedimiento, sometido al principio de celeridad, debe ser impulsado de oficio en todos sus trámites, por lo que el órgano instructor —el encargado del Registro— hará progresar el procedimiento por sí mismo, sin necesidad de contar con petición alguna de los interesados, lo que constituye un reconocimiento de que en todo procedimiento existe un interés público que no puede ser abandonado a los intereses privados.

Al ser solicitados trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, debe consignarse en tal solicitud el plazo legal establecido para su cumplimiento. En este caso se encuentran los informes que sean solicitados a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, así como aquellos otros que se interesan de otros órganos, como son los que tienen por objeto la fiscalización del límite constitucional del orden público, entre los que desempeñan un papel esencial los informes evacuados por los Departamentos del interior y de Sanidad.

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deben practicarse en el plazo de diez días a partir de su notificación. Cuando durante la tramitación del procedimiento alguna de las actuaciones de los interesados no reúna los requisitos necesarios, la Administración debe concederle un nuevo plazo de diez días para subsanarlas. Si dichos trámites no son efectuados o subsanados en el plazo señalado, la Administración facultada, aunque no obligada, a declarar a los interesados decaídos en su derecho. Sin embargo, la L.P.A.C. establece que si el interesado cumple con el trámite o subsana el defecto hasta el mismo día en que le sea notificada la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo para ello, la actuación del interesado producirá efectos legales.

c) Instrucción del procedimiento

La fase instructora es la que tiene por objeto la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, por lo que, en el presente caso, debe tener por objeto los requisitos formales y de fondo (fines religiosos y límite del orden público) que deben reunir las entidades solicitantes.

Todas las actuaciones administrativas de instrucción o las resoluciones que acuerdan llevarlas a cabo constituyen actos de trámite, por lo que no cabe la impugnación separada de los mismos, sino que ésta deberá efectuarse en la impugnación de la resolución final.

La L.P.A.C. regula las alegaciones referentes al fondo del asunto que pueden formularse en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, y las que se producen contra los defectos de tramitación, que pueden ser formuladas en todo momento (art. 79), las cuales son distintas de las alegaciones que tienen lugar en el trámite de audiencia y que se producen en el momento inmediatamente anterior a la propuesta de resolución.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor acordará la apertura de un período de prueba por plazo entre diez y treinta días, en el que podrán practicarse cuantas pruebas el instructor estime pertinentes, pudiendo rechazar las manifestaciones improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. La prueba, en cuanto actividad del procedimiento que pretende acreditar la realidad de los hechos, tiene por objeto los hechos controvertidos, siendo procedentes cualesquiera medios de prueba admisibles en Derecho.

A efectos de la solución del procedimiento, dispone la L.P.A.C. que se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para resolver, debiendo concretarse en la petición de informe los extremos acerca de los cuales se solicita. Entre éstos se encuentra el informe que, con carácter facultativo, puede solicitarse a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa⁷⁷, prevista en el artículo 8 de la L.O.L.R. y regulada en el R.D. 1.890/1981, de 19 de junio, «sobre constitución de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa»⁷⁸ y en la Orden del Ministerio de Justicia de 31 de octubre de 1983, «sobre organización y competencia de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa»⁷⁹.

Los informes, que en este procedimiento son facultativos y no vinculantes, deben ser evacuados en el plazo de diez días, salvo que una dis-

⁷⁷ Vid. JOSÉ M.^a CONTRERAS MAZARIO, «La Comisión Asesora de Libertad Religiosa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987, págs. 131-163; MARÍA BLANCO, *La Administración Civil...*, págs. 23-25; ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, págs. 35-36.

⁷⁸ *Boletín Oficial del Estado* núm. 213, de 5 de septiembre de 1981.

⁷⁹ *Boletín Oficial del Estado* núm. 313, de 29 de diciembre de 1983.

posición o el cumplimiento de los demás plazos del procedimiento permita o exija otro plazo. A este fin deberá ser dictada la oportuna disposición, ya que el sistema de distribución de ponencias entre los vocales de la referida Comisión y posterior debate en el Pleno de la misma no permite la evacuación de los informes en tan breve plazo.

Un trámite fundamental del procedimiento administrativo es el de audiencia del interesado, que se produce preceptivamente a la conclusión de la fase instructora y antes de la propuesta de resolución. No obstante su carácter inexcusable, la L.P.A.C. dispone que la audiencia no es obligada cuando los interesados manifiesten su voluntad de no efectuar alegaciones ni aportar documentos. La audiencia consta de dos partes: 1) el examen del expediente administrativo, a cuyo fin los procedimientos se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes (trámite de vista), y 2) la formulación de alegaciones y presentación de los documentos y justificaciones que estimen pertinentes los interesados a la vista de las actuaciones obrantes en el expediente, en plazo no inferior a diez días ni superior a quince. La omisión del trámite de audiencia ocasiona, en principio, la nulidad de pleno derecho, pero una jurisprudencia más matizada entiende que ese radical efecto invalidante debe condicionarse a que la omisión del trámite haya producido efectivamente la indefensión del interesado, pues esa indefensión no es un efecto automático de la ausencia del trámite de audiencia.

d) *Terminación del procedimiento*

El artículo 87 de la L.P.A.C. establece que las formas de terminación del procedimiento son: la resolución, el desistimiento, la renuncia, la declaración de caducidad y la imposibilidad material de continuarlo por causa sobrevenida. A esta enumeración debe añadirse la novedad que al respecto contiene la ley, la denominada terminación convencional, a la que el artículo 88, aunque no resulta aplicable a los procedimientos objeto del presente estudio, ya que serían contrarios al ordenamiento jurídico.

1. La resolución es el modo normal y natural de terminación de los procedimientos administrativos y es el prototipo del acto administrativo, en cuanto manifestación de la voluntad del órgano titular de la competencia. Al respecto, el artículo 9 del Reglamento del R.E.R. se limita a disponer que «examinada la petición de inscripción, el Ministerio de Justicia acordará lo procedente», pero esta competencia ha sido delegada en favor del Director General de Asuntos Religiosos por la Orden del Ministerio de Justicia de 13 de diciembre de 1982⁸⁰, quien en esta calidad resuelve «los expedientes en materia religiosa de Entidades religiosas en el Registro de Entidades Religiosas». Por tanto, a pesar de la más que

⁸⁰ *Boletín Oficial del Estado* núm. 303, de 18 de diciembre de 1982.

defectuosa redacción de estos preceptos, las resoluciones de las solicitudes de inscripción en el R.E.R. son dictadas, por delegación, por el Director General de Asuntos Religiosos.

Las resoluciones deben responder al principio de congruencia, pues deben decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. Y deben contener la decisión, pero también la motivación, ya que se encuentra entre los actos que deben ser motivados con arreglo al artículo 54 de la L.P.A.C.: *a)* los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

Es novedad en la L.P.A.C. incluir en el texto de la resolución los recursos que procedan contra ésta, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de interponerse y plazo para su interposición. Con arreglo a la L.P.A. de 1958 estas referencias a los recursos debían efectuarse en la notificación, por lo que no formaba parte de la declaración de voluntad del órgano decisor, sino del encargado de la notificación. A partir de la vigencia de la L.P.A.C., esta obligación incumbe a ambos actos, pues también es una exigencia formal del contenido de la notificación de la resolución, con la inexplicable diferencia de que en la notificación, además, debe especificarse si el acto es o no definitivo en vía administrativa.

2. El desistimiento de la solicitud o la renuncia al derecho pueden hacerse por cualquier medio que permita su constancia. La Administración debe aceptar de plano ambas formas de terminación y declarar concluso el procedimiento, salvo que se hubieran personado terceros interesados y éstos instasen su continuación en el plazo de diez días desde que fuesen notificados del desistimiento o la renuncia.

Sin embargo, en el procedimiento para el reconocimiento de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas no cabe la renuncia, ya que no existe un derecho a la adquisición de esta personalidad y de la consiguiente capacidad de obrar gozando del régimen jurídico favorable de tales personas jurídicas. Pero sí cabe la renuncia a esa personalidad jurídica una vez obtenida, mediante la cancelación de la inscripción registral otorgada, al amparo del artículo 5, 3, de la L.O.L.R. y del artículo 8 del Reglamento del R.E.R., aunque tal supuesto ya no será una forma de terminación del procedimiento administrativo.

3. La caducidad es concebida por la L.P.A.C. como la pérdida del derecho al procedimiento, pero no del derecho que en ese procedimiento se esté sustanciando. Por ello señala que la caducidad por sí sola no producirá la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, ni los procedimientos caducados interrumpirán el plazo de prescripción de las acciones.

La caducidad del procedimiento requiere: *a)* una inicial inactividad en el cumplimiento de alguna actuación correspondiente al interesado que comporte la paralización del procedimiento (lo que difícilmente se producirá); *b)* un requerimiento dirigido por la Administración al interesado

advirtiéndole de la pérdida de sus derechos si en el plazo de tres meses no efectúa la actividad que está paralizando el procedimiento; *c*) la continuación de la inactividad del interesado durante ese plazo de tres meses, y *d*) que la cuestión sustanciada en el procedimiento no afecte al interés general ni sea conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Cuando concurren estos requisitos, la Administración declarará la caducidad del procedimiento mediante resolución en la que se acordará el archivo de las actuaciones, resolución que será notificada a los interesados y contra la que podrán interponer los recursos procedentes.

*B) Especial referencia al silencio administrativo:
los denominados actos presuntos*

La Administración está obligada a resolver expresamente sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, excepto en los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento.

El plazo máximo para resolver las solicitudes, al no establecer el Reglamento del R.E.R. plazo específico, será de tres meses, salvo que el órgano competente para instruir o resolver proponga la ampliación de los plazos cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento del plazo de tres meses, sin que esta ampliación pueda ser superior al plazo inicialmente previsto. Aunque la L.P.A.C. no lo especifica, esta propuesta de ampliación del plazo debe ser resuelta por el superior jerárquico del órgano que la formule, por lo que corresponderá esta resolución al Director General de Asuntos Religiosos y al Ministro de Justicia, según la propuesta sea efectuada por el órgano competente para instruir o para resolver el procedimiento.

Si venciese el plazo de resolución y la D.G.A.R. no hubiese dictado resolución expresa deberán entenderse estimadas (silencio administrativo positivo) las solicitudes en cuya normativa aplicable no se establezca que quedarán desestimadas. Por tanto, al no estar —hasta el momento— el efecto del silencio administrativo en la precaria regulación que se contiene en el Reglamento del R.E.R., la falta de resolución expresa en el breve plazo de tres meses producirá la estimación de las solicitudes formuladas.

Sin embargo, debe reiterarse que la Disposición Adicional Tercera de la L.P.A.C. establece que reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta ley —plazo que concluye el 27 de agosto de 1994—, debe llevarse a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que produzca la falta de resolución expresa. Si en la fecha indicada no se hubiese llevado a cabo la adecuación del Reglamento del R.E.R. a las previsiones de la L.P.A.C., éstas serán de aplicación en todo caso, por lo

que el silencio administrativo será positivo. En este punto debe ponerse de manifiesto que el plazo transcurrido para la resolución de las solicitudes ha venido siendo de unos dos años hasta el momento.

El artículo 45, 5, de la L.P.A.C. añade que cada Administración, para mejor conocimiento de los ciudadanos, podrá publicar una relación de los procedimientos en que la falta de resolución expresa produce efectos estimatorios y de aquellos en que los produce desestimatorios.

A partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución, los interesados podrá solicitar la certificación del «acto presunto», denominación que recibe el silencio administrativo en la L.P.A.C., al órgano que debió resolver expresamente el procedimiento. Este órgano, la D.G.R.A., deberá expedir la certificación del acto presunto en el plazo de veinte días desde que le sea solicitada, salvo que en este plazo ya hubiese dictado resolución expresa. Por tanto, aunque haya transcurrido el plazo para dictar resolución, en tanto no sea solicitada la certificación del silencio administrativo, la D.G.R.A. podrá dictar resolución expresa hasta veinte días después de haber recibido la solicitud de certificación del acto presunto. En este sentido, la L.P.A.C. establece que el vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver, pero deberá abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación de los actos presuntos.

La certificación debe comprender los datos de identificación de la solicitud o el objeto del procedimiento instruido, la fecha de su iniciación, el vencimiento del plazo para dictar resolución y los efectos estimatorios o desestimatorios producidos por la falta de resolución expresa.

Los plazos para interponer recursos, administrativos o contencioso-administrativos, respecto de los actos presuntos se computan a partir del día siguiente a la certificación, y si ésta no es emitida en el plazo establecido de veinte días, a partir del día siguiente al de finalización de este plazo. En este último caso, los actos administrativos podrán acreditarse mediante la exhibición de la solicitud de certificación, solicitud que deberá igualmente ser presentada por alguno de los medios previstos en el artículo 38, 4, de la L.P.A.C.

IV. RÉGIMEN DE RECURSOS ⁸¹

Al régimen de recursos aplicable a las resoluciones denegatorias dictadas por el Ministro de Justicia o, por delegación, el Director General de Asuntos Religiosos, se refiere genéricamente el artículo 4 de la L.O.L.R. cuando dispone que los derechos reconocidos en esta ley, ejercitados den-

⁸¹ Vid. M.^a ELENA OLMOS, *El Registro de Entidades...*, págs. 112-113; FRANCISCO LUIS LÓPEZ BUSTOS, *La obligada incorporación...*; LUIS MARTÍN REBOLLO, *Los recursos de casación...*

tro de los límites que la misma señala, serán tutelados mediante amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional en los términos establecidos en su Ley Orgánica. En su desarrollo, el artículo 6 del Reglamento del R.E.P. establece que las resoluciones del Ministro de Justicia agotarán la vía administrativa y los interesados podrán ejercitar las acciones que previene el artículo 4⁸² de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

1. *El recurso contencioso-administrativo*

En cuanto actos administrativos que causan estado o agotan la vía administrativa, contra las Resoluciones denegatorias de las solicitudes de inscripción en el R.E.R. no cabe interponer el recurso ordinario previsto en los artículos 114 a 117 de la L.P.A.C., sino que a tenor del artículo 37, 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.J.C.A.) —en su redacción dada por la disposición adicional 10.^a de la L.P.C.A.— el recurso contencioso-administrativo es admisible respecto a los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa, sin necesidad de interponer ningún recurso administrativo con carácter previo a la vía judicial.

En la L.P.A.C. ha sido suprimido el recurso de reposición, que debía ser interpuesto con carácter previo, pero en su artículo 110, 3, establece un requisito también previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, consistente en una «comunicación previa» al órgano que dictó el acto impugnado o, mejor dicho, cuya impugnación se pretende. En consecuencia, la disposición adicional undécima de la L.P.A.C. ha añadido, entre los requisitos que debe contener el escrito de interposición, la acreditación del haber efectuado al órgano administrativo autor del acto impugnado, con carácter previo, la comunicación a que se refiere el artículo 110, 3, de la L.P.A.C. [art. 57, 2, f), de la L.J.C.A.]. No se prevé qué contenido deba tener esta comunicación dirigida a la Administración, aunque estimamos oportuno que reúna los requisitos formales que se exigen para todas las solicitudes (art. 70, 1, de la L.P.A.C.), aunque no se trate de una solicitud, consistiendo su única argumentación en que seguidamente se procederá por el «comunicante» a la interposición del recurso contencioso-administrativo contra el acto dictado por el órgano al que se dirige la comunicación, por lo que deberá identificarse la autoridad, fecha y contenido del acto cuya impugnación se anuncia con esta comunicación⁸³. Ante el silencio legal, también estimamos oportuno

⁸² El texto reglamentario hace referencia, en un nuevo error, al artículo 3, si bien debe entenderse hecha al artículo 4 de la L.O.L.R.

⁸³ RAMÓN PARADA, menos formalista, entiende que «la comunicación no supone ninguna exigencia formal... pudiendo limitarse a la escueta noticia de que el recurso se ha interpuesto contra un determinado acto, sin más» (vid. RAMÓN PARADA, *Régimen Jurídico...*, pág. 366). Con mayor precisión, esta «noticia» debe expresar que el recurso contencioso-administrativo va a interponerse, ya que la ley establece su carácter previo.

que la comunicación sea presentada por alguno de los medios que para las solicitudes se establecen en el artículo 38, 4, de la L.P.A.C., a fin de poder acreditar fehacientemente el cumplimiento de este requisito formal.

La previsión del artículo 4 de la L.O.L.R. referente al amparo constitucional manifiesta que la tutela del interés que se sustancia en el procedimiento administrativo objeto del presente estudio afecta al ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa. Por ello, el amparo judicial ante los Tribunales ordinarios a que alude el referido artículo 4 de la L.O.L.R. debe ponerse en relación con el artículo 53, 2, de la C.E., en virtud del cual cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 de la Sección 1.^a del Capítulo Segundo (del Título I de la C.E.) ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Este procedimiento es el regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (L.P.J.D.F.P.), en cuya Sección 2.^a (arts. 6 a 10) se prevé la denominada «garantía contencioso-administrativa», esto es, el recurso contencioso-administrativo basado en los principios de preferencia y sumariedad, a los que la ley añade el principio de urgencia⁸⁴, aunque todos ellos quedan desvirtuados ante la colapsada situación en que se encuentran los Tribunales de este orden jurisdiccional⁸⁵.

⁸⁴ Vid. J. SALAS y J. TORNOS MÁS, «Comentarios a la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona», en *Revista de Administración Pública*, núm. 93, septiembre-diciembre 1980, págs. 26-65; A. CANO MATA, *Comentarios a la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Doctrina del Tribunal Constitucional*, Ed. Revista de Derecho Privado, Ed. de Derecho Reunidas, Madrid 1985, y «La Ley de Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona y sus garantías contencioso-administrativas. Deseable ampliación de algunas de sus innovaciones a la vía judicial ordinaria», en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, mayo-agosto 1982, págs. 47-77; L. FRIGAL FERNÁNDEZ-VILLAVARDE, *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, Montecorvo, Madrid 1981; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Evolución reciente del contencioso-administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 93, mayo-agosto 1981, págs. 7-40; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, Madrid 1987; *La nueva regulación del proceso administrativo (Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal)*, Civitas, Madrid 1992; *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional)*, Civitas, Madrid 1992; *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Civitas, Madrid, Colección Cuadernos, 1992; L. MARTÍN REBOLLO, «La justicia administrativa ante el texto constitucional», en *Revista Española de Derecho*, núm. 19, 1978, págs. 528 y sigs.

⁸⁵ Resulta absolutamente inviable que una Jurisdicción cuyo número de procesos es tan elevado como el existente en las Jurisdicciones civil y penal, esté exclusivamente encomendada, en primera y única instancia, a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. Ello es aún más inadmisibles cuando son razones de carácter político las que están impidiendo la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, previstos desde 1985 en la L.O.P.J., como tampoco ha sido remitido por el Gobierno a las Cortes Generales el Proyecto de Ley del Proceso Contencioso-Administrativo que se prevé en la Disposición adicional 1.^a de la propia L.O.P.J. Por su parte, la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988 ha previsto un número de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en diferentes CC.AA. (Anexo VIII), pero el R.D. 122/1989, de 3 de febrero, «por el que se acuerdan medidas para

Sin embargo, debe recordarse que, según ha precisado la jurisprudencia, la posibilidad de acudir a la vía preferente y sumaria prevista en la L.P.J.D.F.P. no es obstáculo para que, en su lugar, se ejercite la acción mediante el procedimiento ordinario regulado en la L.J.C.A., aunque no compartimos el criterio jurisprudencial de reducir las pretensiones que pueden demandarse a través de la L.P.J.D.F.P., en relación con las admisibles en la vía de la L.J.C.A. De acudirse al proceso ordinario resulta indiscutible la necesidad de acreditar el requisito de haber efectuado la referida comunicación previa a la D.G.A.R., pues su previsión se encuentra en el artículo 57 de la L.J.C.A. Si el procedimiento es el preferente y sumario, entendemos que también es necesaria esta comunicación, no sólo por el carácter supletorio de la L.J.C.A., sino porque el artículo 7 de la L.P.J.D.F.P. exime únicamente del recurso de reposición y de cualquier otro recurso administrativo previo, en tanto que tal comunicación no tiene el carácter de recurso.

Si se acude al proceso preferente y sumario, el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo será de diez días desde la notificación del acto que pretende impugnarse, mientras que para el proceso ordinario el plazo es de dos meses desde dicha notificación de la Resolución denegatoria dictada por el D.G.A.R., en tanto conserve la delegación que le fue conferida por el Ministro de Justicia.

Los plazos para interponer recursos contencioso-administrativos respecto de «los actos presuntos», esto es, en el caso de silencio administrativo negativo, se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación de tales actos presuntos. Y si esta certificación no fuese emitida por el órgano que debió resolver, en el plazo señalado de veinte días desde que recibió la solicitud de certificación, los plazos para interponer recursos contencioso-administrativos se contarán a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo de veinte días (art. 44, 5, de la L.P.A.C.). Por tanto, resulta el absurdo que, cuando el silencio administrativo tenga efectos desestimatorios por así haberlo establecido una disposición expresa, los plazos para interponer recursos no comenzarán a transcurrir hasta tanto los interesados no soliciten la certificación del «acto presunto». Sin embargo, como antes se indicaba, hasta el momento no ha sido dictada esa disposición expresa referente al procedimiento para la inscripción registral de las entidades religiosas, por lo que en caso de no dictarse resolución en el breve plazo de tres meses —salvo prórroga por otros tres meses— deberán entenderse estimadas las solicitudes de inscripción en el R.E.R.

la efectividad de la planta judicial», omite toda alusión a estos órganos unipersonales, cuya creación, aunque en número muy superior al previsto en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, es inexcusable e imprescindible no sólo para acercar a la realidad los principios de la Ley 62/1978, sino para la propia existencia de un derecho a la tutela judicial efectiva en el orden contencioso-administrativo.

En cuanto al órgano jurisdiccional competente, el artículo 6 del derogado R.D. Ley 1/1977, de 4 de enero, por el que era creada la Audiencia Nacional ⁸⁶, establecía que ésta conocería de los recursos que se formularan contra actos dictados por órganos administrativos con competencia en todo el territorio nacional y de nivel orgánico inferior a las Comisiones Delegadas del Gobierno, cualquiera que fuese la materia, supuesto en el que se encuentran los actos dictados por el Director General de Asuntos Religiosos. Sin embargo, la aplicación interina de esta norma estaba condicionada a lo previsto en la disposición transitoria 34.^a de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.), a cuyo tenor los órganos jurisdiccionales continuarían con las competencias que tenían a la entrada en vigor de la L.O.P.J. sólo mientras no se aprobase la Ley de Planta. Aprobada ésta por la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, «de Demarcación y de Planta Judicial», resulta aplicable el artículo 66 de la L.O.P.J., por virtud del cual la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá únicamente de los recursos contra actos y disposiciones de los Ministros y Secretarios de Estado. Los dictados por órganos inferiores, como es el Director General de Asuntos Religiosos, corresponden su enjuiciamiento a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, en este caso al de la Comunidad de Madrid ⁸⁷, conforme al artículo 74, 1, de la L.O.P.J., que confiere a estos Tribunales una competencia residual respecto de los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no vengan atribuidos por ley a otros órganos del orden contencioso-administrativo. El caótico resultado es que el T.S.J. de Madrid debe conocer de todos los recursos contra actos y disposiciones reglamentarias dictadas por la Administración del Estado, excepto cuando lo sean por órganos de nivel orgánico igual o superior al de Secretario de Estado, además de los procedentes de la Administración de la Comunidad Autónoma, las Administraciones locales y demás organismos públicos de la Comunidad de Madrid.

Esta regulación puede contrastar con la antes referida Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993, pues el recurso contencioso-administrativo se interpone vigente la Ley de Planta Judicial, el cual es admitido por la Sala. La razón de que la A.N. no haya planteado conflicto de competencia negativo ante el T.S. radica en que la competencia del Director General de Asuntos Religiosos lo es por delegación, y con arreglo al artículo 13, 4, de la L.P.A.C. las resoluciones administrativas que se adopten por delegación se considerarán dictadas por el órgano delegante. En este sentido, la Resolución del D.G.A.R. se conside-

⁸⁶ El R.D. Ley 1/1977 fue derogado por la Disposición derogatoria 1.^a de la L.O.P.J.

⁸⁷ Cfr. Autos del T.S. de 16 de mayo de 1991, 21 de mayo de 1991 o 25 de noviembre de 1991.

ran dictadas por el Ministro de Justicia, cuya consecuencia es la competencia jurisdiccional de la Audiencia Nacional.

2. *Los recursos de casación y el extraordinario de revisión*

En cuanto a los recursos procedentes contra las sentencias dictadas en primera y única instancia por la A.N., el artículo 58 de la L.O.P.J. establece que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. conocerá de los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la A.N., así como de los recursos de revisión que establezca la ley y que no estén atribuidos a los Tribunales Superiores de Justicia. Estos recursos no han encontrado su regulación legal hasta la Ley 10/1992, de 30 de abril, «de Medidas Urgentes de Reforma Procesal»⁸⁸, al modificar en su artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.J.C.A.), y en cuya disposición derogatoria 2.ª deroga las normas reguladoras del recurso de apelación en materia contencioso-administrativa previstas en cualquier disposición legal.

A) El recurso de casación, desconocido hasta ese momento en esta jurisdicción, puede ser ordinario (arts. 93 a 102 de la L.J.C.A.), para unificación de doctrina [art. 102, *b*), de la L.J.C.A.].

a) *El recurso de casación ordinario*

Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la A.N. son susceptibles de recurso de casación ante la Sala 3.ª del T.S., con determinadas excepciones (art. 9, 2, de la L.J.C.A.), entre ellas las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía no exceda de seis millones de pesetas. Ante el silencio legal, debe entenderse que las sentencias dictadas en asuntos de cuantía «indeterminada», como son las impugnaciones de las Resoluciones del D.G.A.R., son susceptibles de casación⁸⁹.

Estas excepciones que se establecen para el acceso al recurso de casación ordinario quedan a su vez exceptuadas cuando se trate de impugnación indirecta de reglamentos (art. 9, 3, de la L.J.C.A.). Por tanto, el recurso de casación ordinario será en todo caso admisible cuando tenga por objeto la impugnación de las resoluciones que se dicten en aplicación del Reglamento del R.E.R., esto es, las Resoluciones del D.G.A.R.

El recurso de casación habrá de fundarse en alguno o algunos de los motivos siguientes (art. 95 de la L.J.C.A.):

- 1.º Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción.
- 2.º Incompetencia o inadecuación del procedimiento.

⁸⁸ *Boletín Oficial del Estado* núm. 108, de 5 de mayo de 1992.

⁸⁹ Cfr. L. MARTÍN REBOLLO, *Los recursos de casación...*, pág. 542.

3.º Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión de parte.

4.º Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

El recurso debe prepararse ante el mismo órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida —la Audiencia Nacional—, en el plazo de diez días desde la notificación de esta resolución. Transcurrido este plazo, la sentencia quedará firme.

Si la sentencia dictada por el T.S. estimatoria de la casación, sus efectos son distintos según haya sido los motivos del recurso: *a)* Si estima la existencia de abuso, exceso o defecto de jurisdicción, la incompetencia o la inadecuación del procedimiento, el T.S. anulará la resolución recurrida, dejando a salvo el derecho de ejercitar las pretensiones ante quien corresponda o por el procedimiento adecuado; *b)* Si estima la existencia de quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, el T.S. mandará reponer las actuaciones al estado y momento en que se hubiera incurrido en la infracción, salvo que ésta consistiera en vulneración de las normas reguladoras de la sentencia, en cuyo caso el T.S. resolverá lo que corresponda; *c)* Si estima infracción de las normas del ordenamiento jurídico o la jurisprudencia que fueren aplicables al caso, el T.S. resolverá lo que corresponda, dentro de los términos en que aparezca planteado el debate.

b) El recurso de casación para la unificación de doctrina

Entre otras, las sentencias dictadas por la A.N. son susceptibles de este recurso cuando, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en base a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se produzca contradicción con sentencias del T.S. por llegarse a pronunciamientos distintos sin existir doctrina legal sobre la cuestión.

Sin embargo, sólo son susceptibles de este recurso las sentencias que no sean susceptibles de recurso de casación ordinario y cuya cuantía exceda de un millón de pesetas, por lo que asimismo deben entenderse incluidas las de cuantía indeterminada. Por tanto, cuando no quepa fundar el recurso en alguno de los motivos que se establecen para la casación ordinaria, pero se estime que existe contradicción con la jurisprudencia del T.S., cabe la interposición de esta modalidad de casación en el plazo de diez días desde la notificación de la sentencia que pretende recurrirse.

Si la sentencia del T.S. declara que ha lugar al recurso, casará y anulará la impugnada y «resolverá el debate planteado con pronunciamientos ajustados a derecho», modificando las declaraciones contenidas y las situaciones creadas por la sentencia impugnada.

c) *El recurso de casación en interés de ley*

El Abogado del Estado —en cuanto a lo que este estudio interesa— podrá interponer recurso de casación en interés de ley contra las sentencias dictadas en única instancia por la A.N. no susceptibles de recurso de casación ordinario, cuando estime gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución que se imputa.

El recurso debe interponerse en plazo de tres meses, directamente ante la Sala 3.^a del T.S., acompañando copia certificada de la sentencia impugnada. El T.S. reclamará los autos a la Sala de instancia y, sin más trámites, resolverá lo que proceda. Sin embargo, la sentencia que dicte el T.S. «respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia y, cuando fuera estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal». Por tanto, la resolución de este recurso no modifica la sentencia recurrida ni sus efectos, sino que se limita a fijar la doctrina legal para el futuro.

B) El artículo 102, c), de la L.J.C.A. regula el recurso de revisión en términos idénticos a los previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.), a la que se remite en lo referente a plazos y procedimiento. Los supuestos en que resulta aplicable hacen improbable su estimación en la materia objeto del presente estudio.

Así, las sentencias firmes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la A.N., al igual que las dictadas por los demás órganos de esta jurisdicción, pueden ser objeto de recurso extraordinario de revisión en los siguientes casos:

a) Si después de pronunciada la sentencia se recobrasen documentos decisivos, detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiese dictado.

b) Si hubiese recaído la sentencia en virtud de documentos que, al tiempo de dictarse aquélla, ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después.

c) Si habiéndose dictado la sentencia en virtud de prueba testifical, los testigos hubiesen sido condenados por falso testimonio dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia.

d) Si la sentencia se hubiese ganado injustamente en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta.

El plazo para la interposición del recurso es de tres meses, contados desde el día en que se descubriesen los documentos o el fraude, o desde el día del reconocimiento o declaración de falsedad (art. 1.798 de la L.E.C.). En ningún caso podrá interponerse recurso de revisión transcurridos cinco años desde la publicación de la sentencia que hubiera podido motivarlo (art. 1.800 de la L.E.C.).

Si el T.S. estima la revisión, rescindirá en todo o en parte la sentencia impugnada, según que los fundamentos del recurso se refieran a la

totalidad o a alguno de los contenidos de dicha sentencia, tras lo cual devolverá los autos al Tribunal del que procedan para que las partes usen de su derecho en el juicio correspondiente, en el que servirán de base las declaraciones que se hayan hecho en la sentencia dictada en el recurso de revisión, las cuales no podrán ser ya discutidas (arts. 1.806 y 1.807 de la L.E.C.).

2. *El recurso de amparo constitucional*⁹⁰

El artículo 4 de la L.O.L.R. prevé expresamente la tutela de los derechos reconocidos en la misma, «mediante amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional en los términos establecidos en su Ley Orgánica». Esta previsión podría reputarse superflua al establecer el artículo 53, 2, de la C.E. que cualquier ciudadano podrán recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en los artículos 14 a 20 de la C.E. a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, lejos de esta consideración, el reconocimiento legal de esta tutela propia de los derechos fundamentales ha evitado todo debate sobre si el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas forma parte de la tutela propia del derecho fundamental a la libertad religiosa.

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.), regula el recurso de amparo en su Título III (arts. 41 a 58), sin perjuicio de las disposiciones comunes sobre procedimiento que se establecen en el Título VII (arts. 80 a 95) de la propia Ley. Entre los tres supuestos que distingue la L.O.T.C., el recurso de amparo contra las Resoluciones de la D.G.A.R. tendría su fundamento en las supuestas vulneraciones del derecho fundamental a la libertad religiosa originadas por disposiciones o actos jurídicos del Gobierno o de sus Autoridades, una vez agotada la vía judicial procedente (art. 43, 1, de la L.O.T.C.). Ello plantea dos cuestiones, que resumidamente se exponen: *a*) Si cabe la invocación de otros derechos o libertades susceptibles de amparo, distintas del derecho a la libertad religiosa, y *b*) cuándo debe entenderse agotada la vía judicial.

Respecto a la primera cuestión, no existe obstáculo para la invocación del principio de igualdad y de no discriminación por razón de religión (art. 14 de la C.E.), con carácter exclusivo o en unión al derecho a la libertad religiosa (art. 16 de la C.E.). En cuanto a la tutela de este último, deberá fundamentarse en la vulneración de alguno o algunos de los contenidos que respecto al derecho a la libertad religiosa se establecen

⁹⁰ J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid 1980; MIGUEL CASINO RUBIO, «El recurso de amparo y la invocación formal en el proceso judicial previo del derecho fundamental violado», en *Poder Judicial*, núm. 29, marzo 1993, págs. 116-131.

en el artículo 2 de la L.O.L.R., y en concreto de aquellos que afectan a la dimensión colectiva del derecho, esto es, aquellos contenidos para cuyo ejercicio sea preciso el estatus jurídico especial de las entidades religiosas. Este es el caso de los derechos que el artículo 2, 2, de la L.O.R.L. reconoce a las Iglesias Confesiones y Comunidades religiosas, pues previamente deberán ser reconocidas como tales mediante su inscripción en el R.E.R., con la excepción de la Iglesia Católica por su carácter de sujeto de derecho internacional, que la exime de reconocimiento estatal.

También cabría citar, en la demanda de amparo, la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la C.E.), aunque en este caso la violación del derecho tendría su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, con arreglo al artículo 44 de la L.O.T.C., esto es, cuando la supuesta violación del derecho se hubiera producido durante la sustanciación del recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, o, en su caso, de los recursos de casación o revisión ante el Tribunal Supremo.

En cuanto a la segunda cuestión, la vía judicial procedente, la contencioso-administrativa, cabe entenderse agotada a estos efectos en los casos siguientes: 1) cuando haya recaído sentencia desestimatoria firme dictada por la A.N., sin que sea exigible la interposición de los recursos de casación o de revisión, ya que éstos no constituyen una segunda instancia, a diferencia del recurso de apelación, sino que su procedencia se subordina a unos motivos tasados por la ley; 2) cuando hayan sido inadmitidos los recursos de casación o revisión ante el T.S., y 3) cuando haya recaído resolución desestimatoria en los recursos de casación o de revisión. A partir de la notificación de alguna de estas resoluciones judiciales deberá computarse el plazo de veinte días para la interposición del recurso de amparo constitucional.

Hasta el momento no contamos con doctrina constitucional sobre esta materia.

V. CANCELACIÓN DE LOS ASIENTOS: LA LEGITIMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN⁹¹

A tenor del artículo 5, 3, de la L.O.L.R., la cancelación de los asientos relativos a una determinada entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme. Ese precepto es reproducido por el artículo 8 del Reglamento del R.E.R., con la distinción de que la legitimación atribuida genéricamente a los órganos representativos de la entidad es concretada

⁹¹ ISABEL ALDANONDO, *El Registro de Entidades...*, págs. 43-44; M.^a ELENA OLMOS, *El Registro de Entidades...*, págs. 115-116.

en favor de «sus representantes legales debidamente facultados», ya que el ejercicio de las acciones legales no corresponde a los órganos, sino a sus titulares o miembros. La atribución de esta cancelación a instancia de parte vuelve a plantear la crítica de que no haya sido incluido entre los requisitos preceptivos, para solicitar la inscripción en el R.E.R., la relación de las personas que ostentan la representación legal de la misma. En todo caso, sólo estarán legitimadas para solicitar la cancelación registral aquellas personas que, en los correspondientes estatutos adjuntos a la solicitud o en sus modificaciones posteriores, ostenten la cualidad de representantes legales de la entidad cuya cancelación se insta, salvo que esta facultad estuviese atribuida en exclusiva a determinadas personas, en cuyo caso sólo éstas podrán solicitar la cancelación ante el R.E.R.

En virtud de la supletoriedad de la L.P.A.C., no cabe olvidar que nos encontramos ante la cancelación de una inscripción registral acordada mediante un acto administrativo, cuya consecuencia es que la cancelación no sólo podrá ser instada por los representantes legales de la entidad religiosa o acordada por los Tribunales, sino que también la Administración que resolvió la inscripción de la entidad podrá cancelar los asientos del R.E.R., mediante la revisión de oficio de sus propios actos, bien directamente o a través del proceso de lesividad ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sin perjuicio de que en todos los casos acuda al proceso de lesividad, aunque la ley no obligue a la Administración a ello.

En este sentido, debe distinguirse entre la anulación o revisión de oficio de los actos administrativos, por motivos de legalidad, ya que tiene por objeto actos viciados por alguna causa de invalidez (nulos o anulables), de la revisión por motivos de oportunidad o conveniencia, ahora denominada revocación, en cuyo análisis no entraremos al tener por objeto sólo a los actos no declarativos de derechos y los de gravamen (art. 105 de la L.P.A.C.).

1. *La anulación de los actos nulos de pleno derecho*

El artículo 102 de la L.P.A.C. regula la facultad anulatoria de la Administración sobre sus propios actos nulos de pleno derecho, sin que distinga entre actos declarativos de derechos o desfavorables al administrado, por lo que ambos pueden ser sometidos al mismo procedimiento de revisión, cuyos caracteres, en cuanto a lo que aquí interesa, son:

a) La iniciativa corresponde tanto a la Administración autora del acto (D.G.A.R.), como al destinatario del mismo (entidad religiosa). Si la revisión es solicitada por el interesado o representante legal de la entidad, estaremos ante una cancelación a instancia de parte. Si la D.G.A.R. no

accede a ella, el solicitante podrá plantearla ante los Tribunales, y en tal caso estaremos ante una cancelación por sentencia judicial. Ambos casos, por tanto, previstos en la L.O.L.R., y que aquí encuentran su regulación legal.

b) El acto cuya declaración de nulidad se pretende debe haber agotado la vía administrativa, como son las Resoluciones del D.G.A.R. en esta materia.

c) Debe tratarse de un acto que haya incurrido en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho que se establecen en el artículo 62 de la L.P.A.C. Entre ellas, sólo parece factible al presente caso la prevista en el artículo 62, 1, f), de la L.P.A.C.: «Los actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». Este sería el caso de aquellas resoluciones estimatorias cuando, después de ser dictadas, se tuviese conocimiento de que la entidad carecía de fines religiosos o vulneraba el límite del orden público definido en el artículo 3,1, de la L.O.L.R.

Cuando la carencia de estos requisitos esenciales se produzca con posterioridad a ser dictada la resolución estimatoria de la D.G.A.R., no cabe la revocación de ésta, ya que al ser dictada no incurría en invalidez, por lo que la Administración sólo podrá acudir a su anulación por la vía de la revisión de los actos anulables, a la que seguidamente se hace referencia.

d) El dictamen favorable del Consejo de Estado, al tratarse de un acto de la Administración del Estado.

e) La instrucción del oportuno procedimiento administrativo, cuya incoación puede efectuarse «en cualquier momento» (art. 102 de la L.P.A.C.), sea cual fuere el tiempo transcurrido desde que se dictó el acto viciado de nulidad absoluta.

2. *La anulación de los actos que infringen gravemente normas legales o reglamentarias*

Una segunda modalidad de revisión de los actos por motivos de legalidad es la anulación de los actos anulables. Cuando se trate de actos anulables declarativos de derechos, como son las Resoluciones de la D.G.A.R., la L.P.A.C. establece distinto procedimiento para su revisión de oficio, según tales actos infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario (art. 103, 1) o no incurran en esta infracción (art. 103, 2). En el primer caso se encontrarían las resoluciones por las que se reconociese la personalidad jurídica de una entidad religiosa y, antes o después de ser dictadas estas resoluciones, los fines de la entidad no resultasen religiosos o vulnerasen el límite del orden público. Según esta tesis,

la D.G.A.R. podría proceder a la anulación de sus resoluciones en cualquier momento si hubiera incurrido en estas infracciones legales al tiempo de dictar aquéllas, por la vía de la anulación de los actos nulos de pleno derecho, y podría anular tales resoluciones en el plazo de cuatro años desde que fueron dictadas cuando las referidas infracciones se produjesen con posterioridad, al alterar la entidad sus fines o infringir el límite del orden público.

Los requisitos para la anulación de los actos anulables declarativos de derechos son:

a) Los actos anulables deben infringir normas de rango legal o reglamentario, como son los artículos 3, 1 (orden público) y 5, 2 (fines religiosos) de la L.O.L.R., y el artículo 3, 2, c), del Reglamento del R.E.R.

b) La infracción debe ser grave, como es el reconocimiento de una entidad religiosa carente de fines religiosos o cuya actividad vulnere el orden público constitucional.

c) El plazo para incoar el procedimiento de revisión es de cuatro años desde que el acto fue dictado.

d) El dictamen no vinculante del Consejo de Estado.

e) La instrucción del oportuno procedimiento, con audiencia de la entidad interesada.

3. *La anulación mediante el proceso de lesividad*

El proceso de lesividad, previsto en el artículo 103, 2, de la L.P.A.C., se sustancia a iniciativa de la Administración con objeto de que sea anulado por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa un acto declarativo de derechos, pero que no incurre en nulidad absoluta, sino sólo en anulabilidad, pero que no infringe gravemente normas legales ni reglamentarias, por lo que el demandado en este proceso es el titular del derecho reconocido en el acto que se impugna, en este caso la entidad inscrita en el R.E.R.

En este supuesto se encontrarían aquellas resoluciones que hubiesen estimado las solicitudes formuladas por entidades que careciesen de algunos de los requisitos exigidos, distintos de los fines religiosos, y que no incurriesen en infracción del orden público, pues tales Resoluciones incurrirían en «cualquier infracción del ordenamiento jurídico» (art. 63, 1, de la L.P.A.C.).

Esta modalidad de anulación se inicia mediante un acto de declaración de lesividad, que sería una Orden del Ministro de Justicia, en el que se declara que una determinada Resolución de la D.G.A.R. es lesiva del interés público, El plazo es de cuatro años desde que fue dictado el acto anulable cuya impugnación se pretende, tras lo cual la Administración impugna ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la Resolución declarada lesiva mediante la Orden Ministerial.

El Tribunal Supremo ha admitido que la vía judicial del proceso de lesividad pueda seguirse también, aunque la ley no lo exija, para la anulación de los actos nulos de pleno derecho y de los actos anulables que infrinjan gravemente la ley, con lo que la Administración autora del acto renuncia a su prerrogativa de anulación directa en favor de las garantías del administrado.