

PELAYO OLMEDO, José Daniel, *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, 185 pp.

Presento una monografía muy actual realizada por un joven profesor de esta disciplina de Derecho Eclesiástico del Estado. El profesor Pelayo nos tiene acostumbrados a presentarnos trabajos serios y fundados en materia de personalidad jurídica de los grupos religiosos. El que aquí presento supone una continuación que es necesario contextualizar y relacionar con otros suyos realizados en materia de análisis histórico de nuestro derecho y de sistemas de derecho comparado sobre las personas jurídicas colectivas en materia de libertad religiosa. Esa gestión de la libertad religiosa en su vertiente colectiva, en la que coincidimos trabajando desde hace tiempo, es una de sus líneas de que evidencia su sólida actividad investigadora. Es verdad que, en ocasiones con algún planteamiento diferente a los que yo he desarrollado, pero quiero valorar muy positivamente la labor que viene realizando en esta línea de trabajo.

Entrando ya en el análisis de esta obra, hay que afirmar que sirve como justificación a este trabajo la reciente evolución del Registro de Entidades Religiosas y las múltiples reformas introducidas que, como veremos después, el autor aborda con sentido crítico y rigor científico.

Por lo que respecta a la metodología del libro que recensionamos, recoge cuatro epígrafes y una relación bibliográfica, de justificada desigual extensión: el primero de ellos muy breve de tan sólo cuatro páginas (19-23), sirve de presentación del trabajo; el segundo de ochenta y dos páginas (23-106) que se destina al análisis de las novedades y reformas del RER; el tercero con cuarenta y siete páginas (107-154) especialmente sugerente, en el que se abordan temáticas clásicas relacionadas con la actividad y el sentido del RER su configuración jurídica o la utilidad, estatuto de las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o sus federaciones, y otras cuestiones científicas; el último epígrafe se destina a la dicotomía entre el control y la libertad del tratamiento de la diversidad religiosa, con una extensión de veintidós páginas (155-176). Aunque lo menciono al final, recomiendo vivamente la presentación que realiza la profesora Ana Fernández Coronado, no sólo presenta al autor, su trabajo y valía en esta línea de investigación, sino que aborda algunas de las cuestiones que, de forma nuclear, se analizan con sentido crítico en la monografía que presentamos avalando las tesis que defiende el autor.

Por lo que respecta al contenido de los diferentes epígrafes –dejando el análisis específico de la presentación–, podemos hacer una síntesis para su mejor ilustración:

1.º El capítulo primero se titula: «Un nuevo punto de partida: la modificación del marco jurídico sobre organización y funcionamiento del RER» (pp. 19-23). Se aborda la nueva ordenación propiciada por el RD 549/2015 por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, de 3 de julio donde el autor señala como el texto incluye nuevos requisitos, pautas de procedimiento, plazos de prescripción, pero, lo especialmente importante es que para las entidades religiosas incluye reformas que superan los meros cambios formales. En todo caso, en este apartado se describe brevemente el logro principal que, según

el autor, se alcanza con la reforma que es la unificación de la normativa dispersa sobre el mismo, su simplificación y mejor comprensión del procedimiento registral.

2.º El segundo de los capítulos «Las novedades y reformas más significativas en el funcionamiento y organización del RER» (pp. 23-106). Estamos ante el más extenso que a su vez contiene cuatro epígrafes.

El primero de ellos se destina al análisis de los nuevos aspectos orgánicos y funcionales del RER que desarrolla la estructura, organización y funcionamiento del RER, y el sistema de publicidad formal. El autor realiza una síntesis acertada de estos extremos.

El segundo de ellos se ocupa de lo que denomina «una nueva categoría: los actos inscribibles y sus requisitos de inscripción». En relación a los actos inscribibles, el autor sostiene tres argumentos de cara a justificar esta novedad: La atención a las demandas prácticas de las entidades religiosas; la mejora de la gestión pública de la diversidad religiosa y de la práctica registral y mejorar las inexactitudes que provoca el incumplimiento de las entidades religiosas. En este sentido formula dudas sobre el carácter constitutivo de la inscripción inicial, con otros efectos declarativos que se derivan de otros actos inscribibles como los lugares o ministros de culto. Destaca también la correcta interpretación que realiza sobre la necesidad de actualización de los datos registrales. En relación a la inscripción de las entidades, el autor sostiene oportunamente que la reforma del RER lo acerca a la denominada «tesis institucional». En relación a los requisitos necesarios para la inscripción, se detallan todos los previstos en el RD 594/2015. De todos ellos podríamos destacar varios aspectos, tales como el número mínimo de personas a título ilustrativo, la necesidad de documento público, los plazos más breves de gestión y plazos de caducidad para la presentación ante el RER de las modificaciones registrales, y como no, la temática de los ministros de culto.

El tercero lo constituye el estudio de la relación de entidades inscribibles denominadas «las entidades menores». Se refiere al detalle de las realidades que pueden ser objeto de inscripción, donde destacan especialmente las entidades que no estaban previstas en el RD anterior, en concreto las «entidades creadas por las Iglesias para el mejor desarrollo de sus fines» a las que dedica un estudio muy razonable.

El último epígrafe se destina a las novedades en los requisitos requeridos a las entidades religiosas denominadas «entidades mayores». Analiza los que se pueden denominar formales y de fondo, detallando cuáles han sido las principales reformas o novedades introducidas. Se detiene el autor en algunas de ellas de forma más específica, como: el ámbito territorial de actuación; la incorporación potestativa de una relación de al menos veinte miembros; la relación entre la denominación y su naturaleza religiosa. Sin embargo, al que más esfuerzo dedica es al más importante y clásico según la doctrina, se trata del requisito de los fines y actividades de naturaleza religiosa. Resulta especialmente interesante el esfuerzo que el autor dedica a lo que él denomina «prerrequisito» fijando las modificaciones acontecidas en la solicitud de inscripción, de forma que la exposición de estos requisitos le sirven de base para cuestionarse situaciones que se dan en la práctica registral, tales como ¿qué sucede si una entidad decide no registrarse? O ¿si le es denegado su derecho por resolución negativa?, se cuestiona el autor si ¿se

está limitando su derecho de libertad religiosa? Con ocasión de tales preguntas llega a la conclusión que la vertiente del registro estaría más asociada la libertad de asociación, al aspecto asociativo, y no al religioso. Los requisitos generales para la inscripción de las entidades se consideran desde la relevancia de los nuevos alcances materiales y de las revisiones formales y desde esa óptica va analizando: el documento fehaciente de su fundación o establecimiento en España; la denominación, domicilio y demás datos identificativos; el ámbito territorial de actuación; el régimen de funcionamiento y órganos de representación, con expresión de sus facultades y requisitos para la válida designación; la relación nominal de los representantes legales; y la expresión de sus fines religiosos.

Como se señaló antes, los «fines religiosos» continúan siendo uno de los temas que más detalle presentan en cualquier investigación sobre la actividad registral y esta monografía no es una excepción, es más, destaca su detalle. El autor sitúa la nueva regulación en esta materia en torno a tres elementos esenciales, como son: las bases doctrinales, la ausencia de ánimo de lucro y sus actividades religiosas. En este sentido, para tratar de encontrar y dilucidar ese «carácter religioso», tras mostrar la aquiescencia sobre el requisito de falta de lucro al igual que sucede en otras personas jurídicas conforme a lo previsto en el Código civil, el autor siguiendo la actividad desarrollada por la DGRC considera las bases doctrinales como «las reglas de conducta que los miembros del grupo deben seguir en la consecución de sus fines» que, el RD no identifica, pero sí se exponen en esta monografía algunas actividades generales asociadas a esos «fines religiosos» como: la intervención social, difusión de información, formación, enseñanza o asistencia, distinguiéndolas de otras consideradas como más específicas, que serían: las de ejercicio y fomento del culto, el mantenimiento de lugares y objetos de culto, formación y sustento de ministros de culto o la predicación. Concluye el autor con la pregunta más oportuna: ¿por qué no existe un concepto de religioso? la respuesta es clara —coincido con él—, cuando afirma que «sí que existe, pero que es propio de cada individuo, de cada comunidad y por ello de cada religión, cada uno de ellos con su propia validez y legitimidad en un ordenamiento constitucional basado en el pluralismo y defensa de los derechos y libertades conforme a la valoración técnica que efectúa».

3.º El tercero de los capítulos ¿Nuevos criterios jurídicos para nuevas soluciones? (pp. 107-154). Este sugerente capítulo, se completa con dos epígrafes:

El primero, trata la cuestión de la configuración jurídica del RER que, aunque parte desde la discusión doctrinal tradicional sobre su carácter declarativo o constitutivo —por el que se inclina mayoritariamente la doctrina—, va más allá, abordando la posición del RER en relación con la posición de los grupos religiosos en el contexto constitucional o su relación con el derecho común. Veamos con mayor detalle alguno de estos puntos:

En relación al carácter declarativo o constitutivo, acierta el autor, cuando señala que la nueva regulación del RER incide de forma relevante en poner de manifiesto el carácter constitutivo, y desde ahí, afirma que «esa supone la verdadera novedad sobre la que pivota toda la reforma del proceso registral». Producto de esto, va realizando consideraciones jurídicas, con metodología adecuada que le permiten adentrarse en un es-

tudio ordenado y conciso de las diferentes posturas al respecto, tales como: el análisis del preámbulo del RER con la LOLR y el artículo 4 del RD; los elementos relevantes para alcanzar esa posición mencionados en la propia norma, esto es: la conocida STC 46/2001, las directrices OSCE/ODHIR en su 59 sesión plenaria de 2004, actualizadas en 2014 y las Orientaciones de la UE sobre el fomento y protección de la libertad de religión y creencias. El autor, tras dicho análisis conforme a esos textos jurídicos, afirma que: «el reconocimiento es considerado una obligación para el Estado y una posibilidad para los individuos y la entidad religiosa», siempre y cuando se matice dicha afirmación –como lo hacen las observaciones de la OSCE/ODHIR citadas–, en base a la expresión, también usada en el texto internacional, que la denegación «no puede ser injustificada». Es precisamente en la «justificación» donde se encuentra la amplitud del derecho de las personas y de las entidades y donde se sitúan las garantías que el contexto internacional delimita como «imponer requisitos gravosos», *a sensu contrario*, requisitos normales, potencialmente alcanzables que puedan sostener una solicitud razonable pueden, y de hecho, son tenidos en cuenta en España y en modelos de derecho comparado. En todo caso, el autor, realiza una tarea especialmente interesante cuando analiza de forma pormenorizada todos los aspectos y coincidimos cuando afirma que: «todos estos criterios deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la nueva regulación del RER, no sólo por su peso como documentos que permiten aclarar el modo en que debe interpretarse la protección de un derecho fundamental (art. 10,2 CE), en este caso la libertad religiosa, sino por la propia referencia que hace el preámbulo a estos como causa y fundamento de su regulación jurídica».

El segundo epígrafe contiene una propuesta para una interpretación integral del RER en el sistema español tras el estudio de la personalidad jurídica, la utilidad del RER y el estatuto específico de las comunidades religiosas. En este epígrafe se parte del tradicional acercamiento en esta materia caracterizado por la cita del derecho propio aplicable a las confesiones religiosas conjuntamente con su relación con el derecho de asociación, así como su comparación con otras realidades conocidas como: partidos políticos, sindicatos, asociaciones de consumidores y usuarios, y tras su estudio se llega a la conclusión que cuando estemos ante las denominadas «entidades mayores» el derecho de asociación tendrá carácter supletorio, y cuando se trate de «entidades menores» tendrá carácter directo. En todo caso, el autor sostiene una interesante conclusión cuando define a las entidades religiosas como asociaciones privadas sin ánimo de lucro, con algunos matices, como que el interés público coincide, en este caso, con interés general en contraposición con interés privado o personal junto con el papel de la laicidad positiva en este campo caracterizado por la aplicación de los principios de separación, neutralidad y cooperación. En definitiva, en este contexto, concluye el autor afirmando que «la inscripción se convierte en un elemento no sólo útil, sino esencialmente necesaria para identificar los sujetos que, realizando los negocios jurídicos que le corresponden como parte del contenido esencial del derecho obtendrán reconocimientos jurídicos cíviles».

Continúa el autor exponiendo algunas cuestiones para entender el sistema y el papel que cumple el RER. La primera es la labor que debe realizar el encargado del RER

a la luz de la STC 46/2001, donde tras exponer las opiniones doctrinales, señala que «la labor de calificación, negada al encargado del RER por reiterada jurisprudencia, es una actividad especializada que supone interpretar materialmente, no sólo formalmente, los requisitos exigidos y de esta forma legitimarlos», en todo caso, esa tarea debe realizarse bajo el principio de legalidad. La segunda cuestión que presenta el autor es si el sistema de reconocimiento jurídico previsto en nuestro sistema normativo se aplica igualmente a la Iglesia católica y al resto de confesiones, puesto que afirma que: «..., si nos fijamos, para la Iglesia católica se aplicaría el sistema de libre constitución, tal y como recoge el AAJ, mientras que el resto de las entidades se ajustan al de reconocimiento por disposición normativa, incluidas algunas de las creadas en el seno de la Iglesia católica para el mejor ejercicio de sus funciones». La tercera cuestión se fija en la posición específica que ocupan las entidades religiosas en el marco constitucional puesto que la inscripción les otorga la plena autonomía (art. 6.1 LOLR). Desde el análisis de lo que implica en derecho la inscripción va realizando consideraciones jurídicas hasta llegar a los «cinco escalones de posición en los que se ubicarían las distintas entidades religiosas y a los que se refieren los profesores Fernández-Coronado y Suárez Pertierra como elementos de perturbación del principio de igualdad y de la laicidad». La cuarta cuestión aborda el control de legalidad bajo dos preguntas ¿qué pasaría con aquellas entidades que bajo la apariencia de perseguir fines religiosos pudieran lesionar los derechos fundamentales de los individuos?, y ¿si el estatus específico supone otorgar a la entidad una situación especial reservado exclusivamente a lo religioso no deberíamos esforzarnos en evitar que pudiera acceder indebidamente cualquier entidad? La respuesta a ambas cuestiones se realiza desde el análisis de la STC 46/2001. Sobre la primera, los poderes públicos realizan una actividad de control en el ejercicio de los derechos (los límites del ejercicio del derecho de libertad religiosa) que se suma a la actividad promocional propia de un Estado social y democrático de Derecho. Sobre la segunda cuestión, la inscripción en el RER no implica ningún privilegio, sino la constatación o reconocimiento de la existencia de una entidad religiosa, en el reconocimiento de un derecho colectivo.

4.º El último de los capítulos se denomina «Una dicotomía: entre el control y la gestión de la libertad en el tratamiento de la diversidad religiosa» (pp. 155-176). En este capítulo se contienen las conclusiones del autor que, con sentido crítico, vienen a recoger los beneficios acontecidos con la reforma del RER, pero también a poner de manifiesto algunas cuestiones que, a su juicio, deberían haber sido tenidas en cuenta. Este capítulo es el que mayores reflexiones personales presenta, aunque con referencia a otras planteadas en los capítulos anteriores.

Comienza afirmando que se trataba de una reforma necesaria por dos cuestiones fundamentales: La primera por las importantes observaciones que venía realizando la doctrina sobre cuál debería ser la verdadera función del RER (declarativa o constitutiva), y la segunda, por la creciente diversidad religiosa que en estos últimos 30 años ha venido aconteciendo en España. Sin embargo –en su opinión– eso no significa que ambas cuestiones hayan sido los criterios fundamentales que hayan guiado la reforma.

En cuanto a los beneficios acontecidos por la reforma del RER, el autor señala los siguientes:

Primero: Mantiene la importancia del RER como pieza fundamental del sistema implantado por el ordenamiento jurídico español, pero conviviendo con el régimen general de asociaciones para completar el sistema de forma supletoria.

Segundo: La inclusión de los «actos inscribibles» permite hacer ver a las entidades religiosas la necesidad y la oportunidad de mantener actualizada su información registral. Por otro lado, se configura al derecho de asociación como supletorio, puesto que se puede comprobar la gran similitud de los actos previstos entre ambos casos.

Tercero: La inclusión de la inscripción en el RER como un derecho forma también parte del acercamiento al régimen general del derecho de asociación, puesto que, aunque la LOLR no recoge la inscripción como una parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa, la LODA sí. Así el derecho a la inscripción como publicidad de su creación y admisión en el ordenamiento jurídico se configura con claridad en la nueva regulación.

Cuarto: El nuevo RD incluye en su conjunto el régimen específico del fenómeno religioso. Esto implica que encuentren mejor acomodo en el RER las denominadas entidades menores creadas por parte de las denominadas entidades mayores. Aunque el autor señala que, para salvaguardar la integridad del sistema y acomodar su inclusión al marco constitucional deberían acontecerse una serie de acciones:

a) La modificación de la LOLR para dar cabida a la aplicabilidad directa del régimen específico y la supletoria del régimen general, para aclarar la relación entre las entidades mayores y las entidades menores.

b) La unificación del criterio general sobre la aplicabilidad del régimen general y específico y evitar contradicciones entre normas orgánicas (LOLR y LODA, en concreto el régimen de especificidad previsto en el artículo 1 de la LODA).

Quinto: En cuanto a la exposición detallada de las entidades religiosas, sostiene el autor que puede contener algunos problemas, habida cuenta que la relación no podría pasar de ser meramente aproximativa, cuando una organización tan amplia y detallada podría no coincidir con la relación contenida en el RER, en este sentido, menciona a la Iglesia católica y la Resolución que se ha aprobado para interpretar el RER en relación con esta entidad.

Sexto: Se ha conseguido unificar la mayor parte de las disposiciones que tenían un impacto directo sobre el desarrollo legislativo del RER, se aborda de forma razonable su estructura y funcionamiento, el procedimiento registral y el procedimiento de publicidad.

Desarrollando estos puntos, se analiza la publicidad e informatización del RER como elemento que ayuda a los interesados a reducir los plazos y tener mayor información, pero también obliga al RER a mejorar la gestión de los datos personales –quizá con un reglamento interno como propone el autor–.

La radicalización que cita el autor producto de consecuencias negativas de acontecimientos internacionales relacionados con fundamentalismos y los retos de las crisis migratorias de asilados y refugiados hace que el RER pueda convertirse en una herra-

mienta de mayor transparencia en la lucha contra esa radicalización mediante el mayor conocimiento y publicidad de las entidades inscritas.

En ese marco de mayor transparencia se pueden citar algunas novedades que presentan un mayor alcance de derecho material, como son:

1.º Dotar de una adecuada publicidad registral a su existencia, lo que supone aplicar acciones dirigidas tanto a concretar los canales de acceso y exposición de la información por parte de los poderes públicos, y la obligación de mantener actualizados sus datos registrales por parte de las entidades, como recuerda el art. 29 RD. En concreto, cita el autor: La necesidad de dar cuenta de las modificaciones estatutarias; la posibilidad de anotar lugares de culto; la necesidad de informar de su cancelación o disolución y la declaración de su funcionamiento; la necesidad de avalar por al menos 20 personas la constitución de la entidad; la presentación de la representación de los titulares de la entidad.

2.º Afirma el autor que, todas las medidas anteriores, aunque estarían justificadas por la responsabilidad de los poderes públicos en la gestión y control de la actividad registral y las obligaciones de las entidades religiosas en relación con el RER, no es menos cierto –como afirma el autor–, que se debería ampliar el margen de discrecionalidad de la administración y acompasarse con el derecho a la protección de datos personales. En todo caso, el autor señala algunos riesgos que pueden producirse, tales como:

a) El refuerzo del papel que adquiere el requisito de fundación o establecimiento en España, hace que el sistema pueda llegar a circunscribir a aquellas entidades de origen extranjero que se hayan establecido en España, aún más, el requisito de las 20 personas o el ámbito territorial, implica el aumento de la concepción institucional del RER y supone asumir potencialmente algún riesgo conforme a la normativa internacional.

b) El incremento de la información que requiere el nuevo procedimiento, especialmente de datos que afectan a las personas hace necesario compaginar este sistema con la protección de datos de carácter personal. En concreto el autor señala los datos relativos a los representantes legales y a los ministros de culto.

3.º Sin duda la repercusión más importante del nuevo RD es la vinculación definitiva de la inscripción con la adquisición de la personalidad jurídica. Implica elevar la condición del RER a la naturaleza de registro jurídico, con un claro efecto constitutivo de la personalidad jurídica civil religiosa. Esto –según el autor–, implica las siguientes consecuencias:

Las entidades religiosas se acomodan al régimen de una asociación privada de interés general, en contraposición con el interés personal o ánimo de lucro.

1. Ningún contenido esencial del derecho de libertad ideológica y religiosa puede negarse a las entidades religiosas, aunque no se hayan inscrito. Así la inscripción registral concretaría la autonomía plena, como algo distinto a lo general del derecho de asociaciones.

2. La autonomía plena no es consecuencia de la inscripción, sino del sistema de laicidad –a juicio del autor–.

3. Esa finalidad religiosa es lo que hace que estas entidades tengan sustantividad propia diferenciándolas de cualquier otra. Pero, aquí es dónde podemos disentir en parte con la opinión del autor, puesto que, la finalidad religiosa, según el principio de laicidad y la aplicación del conjunto del ordenamiento jurídico, hace que se circunscriba únicamente a la «función de facilitar el ejercicio colectivo de un derecho». Si bien –añade–, parece que lo más interesante sería profundizar en el criterio del «culto», pero no en sentido confesional, sino sobre lo previsto en el artículo 16 CE, es decir, la parte del ejercicio vinculado con las actividades o manifestaciones externas colectivas que se relacionan en el artículo 2 LOLR y/o separarlo por contraste con las que se mencionan en el artículo 2.3 LOLR. Nuevamente, menciona –como lo hace en otras partes de la monografía– que la solución perfecta estaría en la modificación de la LOLR.

Tras haber estudiado todo el contenido de este trabajo, en mi opinión, el Prof. Pelayo nos presenta, una vez más, un buen trabajo científico, con la cita de todas las opiniones doctrinales existentes, pero defendiendo las suyas de forma valiente y razonada siempre con argumentos jurídicos, de forma que, aunque se pueda no estar de acuerdo con él en algún aspecto, es un trabajo que recomiendo vivamente puesto que, con su lectura se cumple con creces lo pretendido por el autor, esto es, comprender y entender la nueva regulación del RER de forma completa.

Para finalizar, sólo me resta felicitar al Prof. Pelayo por este trabajo serio, riguroso y técnicamente preciso sobre una temática que el autor domina y maneja con soltura, con el que, una vez más, nos muestra el fruto de su constante trabajo para disfrute de sus compañeros eclesiásticos y demás colegas que cada vez más, desde otras disciplinas, se acercan al estudio de la libertad religiosa.

RICARDO GARCÍA GARCÍA

VILLACAÑAS, José Luis, *Teología política imperial y comunidad de salvación cristiana. Una genealogía de la división de poderes*, Editorial Trotta, Madrid, 2016. 717 pp.

Nos encontramos ante una magna obra del Profesor Villacañas, catedrático de Historia de la Filosofía en la Universidad Complutense de Madrid. No lo es solo por su extensión, pues supera las setecientas páginas, sino por la seriedad con que afronta la materia, la cuidada metodología, y la solidez que ofrece el dominio de los conceptos filosóficos y también históricos y jurídicos. Como resultado de todo ello hallamos una obra de madurez redactada por un autor de alto prestigio que, con esta obra, da continuación al conjunto de estudios previos sobre la razón de ser del poder político y su relación con el cristianismo. Para su construcción partirá fundamentalmente de dos obras previas. La primera de ellas es la edición española de la obra de Carl Schmitt *Teología y Política* (Trotta, 2009), y de su libro *Poder y Conflicto* (2008).