

# **Dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español**

Mariano López Alarcón

SUMARIO: I.—La consideración del fenómeno religioso por el nuevo Ordenamiento jurídico español. II.—El factor organizativo en la noción de confesión religiosa. III.—La organización de las confesiones religiosas y sus requisitos. IV.—El reconocimiento de las confesiones religiosas. V.—Personalidad jurídica civil de las confesiones religiosas. VI.—Capacidad de relaciones internas orgánicas y con otras confesiones religiosas. VII.—La capacidad de las confesiones religiosas para celebrar Acuerdos o Convenios de cooperación con el Estado. VIII.—La inscripción de las confesiones religiosas. IX.—Las entidades confesionales. X.—Régimen transitorio.

## I. LA CONSIDERACIÓN DEL FENÓMENO RELIGIOSO POR EL NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

Al proclamar el art. 1.º de la Constitución de 1978 que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» se sientan unos principios que ofrecen en materia religiosa esta versión: 1.º La configuración del fenómeno religioso como una manifestación del pluralismo social y, a la vez, de la cooperación del Estado con los grupos religiosos; 2.º Un amplio reconocimiento de la licitud de las concreciones sociales del fenómeno religioso; 3.º Establecimiento de cauces legales para la proyección social institucionalizada de las comunidades con finalidad religiosa.

Tres textos de la Constitución tutelan el fenómeno asociativo en general y el religioso en particular: el art. 9,2 relativo a los grupos sociales; el art. 22 sobre asociaciones; y el art. 16 que se refiere a las comunidades religiosas. Todos ellos interesan para centrar la actitud del Estado español ante el fenómeno social religioso.

El art. 9, 2 dispone: «Corresponde a los poderes públicos pro-

mover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». La presencia de este artículo en el Título preliminar revela la intención del constituyente de destacar su relevante incidencia informadora sobre el resto del articulado constitucional que, como escribe Garrorena Morales, estimula a hacer un uso decidido de toda la potencialidad de renovación, de remodelación social avanzada y transformadora<sup>1</sup>.

Este artículo ampara, por consiguiente, a todo grupo social cualquiera que sea su naturaleza, especialmente aquellos que por ser informales, espontáneos, ocasionales o de índole parecida no cuentan con régimen jurídico propio ni se insertan en el Ordenamiento estatal. La vida gregaria, los proyectos comunes y las realizaciones colectivas pueden desenvolverse libremente en la sociedad española como instrumentos para que los individuos alcancen la plenitud de ejercicio de los derechos de libertad e igualdad, atribuyéndose el Estado el deber de promover las condiciones adecuadas y de remover los obstáculos que puedan crear dificultades. Aquél no se inmiscuye en la ordenación de los grupos sociales, pero no adopta una actitud pasiva, sino que prepara y cuida su ambientación para que nazcan y se desarrollen con libertad, siempre que se mantengan, como dice el mismo texto, dentro de los límites de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico.

Haciendo aplicación del art. 9, 2 de la Constitución a las manifestaciones comunitarias del fenómeno religioso cabe atribuirle el cumplimiento de una doble función. Por un lado, ampara los grupos religiosos que no pueden acogerse al régimen asociativo común del art. 22 de la Constitución, ni al específico religioso del art. 16, bien porque carecen de la adecuada organización para alcanzar este régimen especial o no quieren dársela para integrarse en el régimen común, bien porque teniendo una organización suficientemente desarrollada prefieren mantenerse fuera de una adscripción jurídica completa. Por otro lado, constituye un principio informador de las normas y de su aplicación en lo que concierne a la posición activa del Estado ante las manifestaciones comunitarias del fenómeno religioso. Conforme a dicho texto podrán constituirse y actuar con relevancia social o de hecho grupos religiosos diversos, como los

1. A. GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Murcia 1980, pág. 47.

llamados carismáticos, que centran en la asamblea la satisfacción de su interés religioso; o un grupo de adeptos de una religión que se reúnen espontáneamente para orar y celebrar sus ritos; o un grupo disidente o meramente contestatario que se aparta del grupo matriz sin perder el *vínculum communionis*; o los grupos que siguen a un maestro de doctrina trascendental que enseña a sus discípulos unas vías de experiencia religiosa y de perfeccionamiento moral. Estas colectividades no superarán la etapa de mero grupo social mientras no se constituyan en entidad establemente organizada y sometida al régimen especial de las confesiones religiosas o al general asociativo.

Pasando ahora al marco legal que ofrece el art. 22 de la Constitución para regular el fenómeno general asociativo, entiendo que pueden acogerse al mismo las agrupaciones con fin religioso, porque vuelven a hacer acto de presencia aquellos presupuestos fundamentales de la Constitución que se refieren al Estado social (art. 1.º) y a la promoción de los grupos en los que se integran los individuos (art. 9, 2). Por lo tanto, no debe prohibirse que un conjunto de personas e incluso una comunidad religiosa se constituyan en asociaciones con fin religioso bajo el régimen del Derecho común asociativo. Sabido es que en España y bajo el régimen de tolerancia de los cultos no católicos éstos no tuvieron otro cauce jurídico que la Ley general de Asociaciones. Es lógico que ahora, bajo un sistema de libertad, se les permita con mayor razón escoger entre régimen común o especial. Al común se refiere el art. 22 de la Constitución, que dispone lo siguientes: «1. Se reconoce el derecho de asociación; 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales; 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad; 4. Las asociaciones podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada; 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar». Dos particularidades son de resaltar en relación con el tema de las asociaciones: una, que la inscripción en el Registro se practica a los solos efectos de publicidad, por lo que ni su constitución ni sus estatutos pasan por el control discrecional de la Administración; la otra particularidad es que los estatutos y el acto fundacional son constitutivos de la sociedad, lo que significa que no se le considera como un Ordenamiento originario, sino derivado del Derecho estatal<sup>2</sup>.

2. La Ley de Asociaciones de 24 de Diciembre de 1964 excluyó de su ámbito de aplicación, entre otras entidades, «las Asociaciones constituidas según

Al régimen especial se refiere el art. 16 de la Constitución que reconoce expresamente la libertad de las comunidades religiosas, las identifica respecto de las ideológicas, establece que ninguna confesión puede tener carácter estatal y sienta las bases de relaciones del Estado con la Iglesia católica y demás confesiones religiosas. Este artículo se desarrolla por la Ley Orgánica de Libertad religiosa de 5 de julio de 1980 (BOE del 24), que viene a ser la pieza fundamental y el mínimo jurídico común a todas las confesiones en la regulación del derecho de libertad religiosa<sup>3</sup>. Se trata de una Ley de cómoda génesis parlamentaria, pactada por los grupos políticos y que por esta razón, presenta ambigüedades e incongruencias. Chocaron en su elaboración varias tendencias dispares en la valoración del fenómeno social religioso; se enfrentaron con afán dominador varios principios constitucionales, especialmente el de libertad y el de igualdad; estuvo latente la preocupación por definir la posición de la Iglesia católica ante el Estado español en un intento de interpretación de su mención expresa en el art. 16 de la Constitución, bien para resaltarla, como religión mayoritaria, bien para diluirla en aras de un igualitarismo parificador. Si a esto añadimos que la ley presenta algunas deficiencias técnicas en la regulación del régimen de las confesiones religiosas y de las entidades confesionales, y que no siempre concuerda con el texto constitucional, ni con el Acuerdo jurídico firmado con la Santa Sede el 3 de enero de 1979, es previsible la importante labor que corresponde a la jurisprudencia y a la doctrina científica para conseguir la aplicación racional y eficaz de dicha Ley orgánica.

Es cierto que tampoco estuvieron carentes de ambigüedad, ni la Constitución alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919, asumida en materia religiosa por la Ley Fundamental de Bonn de 1949, ni la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947. Pero en ambas Naciones tanto los partidos políticos, como la jurisprudencia, fueron respetuosos con la tradición y con la constitución

el Derecho Canónico a que se refiere el artículo 4.º del Concordato vigente y las de la Acción católica española, en cuanto desarrollen fines de apostolado religioso, manteniéndose por lo que se refiere a actividades de otro género, de acuerdo con el artículo 34 de dicho texto concordado, en el ámbito de esta ley» (art. 2.º, 1). El texto hay que referirlo ahora al Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 3 de Enero de 1979. Sobre el alcance de aquella exclusión cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, *Repercusión de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 en el régimen jurídico de las entidades eclesíásticas*, en «Anales de la Universidad de Murcia-Derecho, XXIII» (1964-65), págs. 5 y ss.

3. En lo sucesivo designaremos la Ley Orgánica de Libertad Religiosa con las siglas LOLR.

socio-religiosa de los respectivos países. Así, en Alemania se alcanzaron fórmulas consensuadas entre los partidos cristianos adictos al sistema que favorecía la posición de las grandes Iglesias tradicionales católica y protestantes (Grosskirchen) y la sociademocracia que defendía un riguroso separatismo por entender que la Religión debería ser un asunto privado. Los arts. 136 a 141 de la Constitución de Weimar fueron el resultado de una «fórmula de compromiso que —como dice Corral— significó la introducción de un nuevo sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado del todo original que, de una parte, comportaba la ruptura con el sistema anterior de soberanía del Estado sobre la Iglesia (Staatskirchenhoheit) y, de otra parte, evitaba el ingreso de una separación radical de Iglesia y Estado»<sup>4</sup>. Varios fueron los principios que se sentaron como básicos en la redacción de dicho articulado<sup>5</sup>, pero al objeto de nuestro estudio interesa destacar la conservación del *status* de las grandes Iglesias (Grosskirchen) como Corporaciones de Derecho público y el derecho de las demás sociedades religiosas a obtener dicho *status* si lo solicitaren, siempre que por su constitución y número de miembros ofrezcan garantía de duración (art. 137, 5). Los citados artículos de la Constitución de Weimar fueron recibidos, también como fórmula de compromiso político, por la Ley Fundamental de Bonn y es de señalar que la jurisprudencia sigue una tendencia favorable a mantener la posición de las grandes Iglesias tradicionales y a restringir el acceso de las otras confesiones a dicho *status*<sup>6</sup>.

4. C. CORRAL, *La libertad religiosa en la Comunidad Económica Europea*, Madrid 1973, pág. 374.

5. El Prof. CORRAL enumera estos cinco principios informadores: Libertad religiosa, prohibición de una Iglesia de Estado, autodeterminación de la Iglesia; posición de las Iglesias como Corporaciones de Derecho público, colaboración de las Iglesias y el Estado (Ob. cit., págs. 390 y ss.), véase también U. SCHEUNER, *La aportación de las Iglesias al establecimiento de las disposiciones de la Constitución alemana del 11 de Agosto de 1919 (Constitución del Reich de Weimar) y de la Ley Fundamental de Bonn del 23 de Mayo de 1949, reguladores del Derecho eclesiástico del Estado*, en VARIOS AUTORES, *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Salamanca, 1978, págs. 26 y ss. Un estudio pormenorizado de estos temas puede verse en VARIOS AUTORES, *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín 1975.

6. Son muy indicativas algunas resoluciones que recogemos de una ponencia de C. MIRABELLI, en el Congreso de Siena, cuyas actas se publicaron bajo el título «Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico», Milán, 1973, págs. 515 y 521.

Una resolución procede del Landesverwaltungsgericht de Hannover, que exige para acceder a Corporación de Derecho Público que se acredite que la confesión religiosa es una comunidad que profesa y cuida una fe religiosa determinada y distinta de las otras en forma organizada propia. La constitución no se identi-

Esta armonización de la diversificación socio-religiosa con un régimen jurídico pluralista se observó también en la génesis parlamentaria del art. 7 de la Constitución italiana, que dispuso la continuidad de la vigencia de los Pactos de Letrán con el asentimiento de los grupos políticos implicados en el debate, declarándose además que «el Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos» y estableciéndose para las otras confesiones religiosas «el derecho de organizarse según los propios estatutos, en cuanto no se opongan al ordenamiento jurídico italiano» (art. 8.º de la Constitución)<sup>7</sup>.

La LOLR se ha desentendido de la realidad socio-religiosa española y ha dado paso a una igualdad confesional que no podrá ser absoluta, pues en este tema solamente tiene visos de aplicabilidad el principio de igualdad en la libertad, es decir, graduada aquélla en congruencia con el grado de libertad y de autonomía que cada confesión puede asumir y puede serle imputada. A las Confesiones religiosas se les ofrece la posibilidad de pactar con el Estado español su régimen jurídico en paridad con los Acuerdos celebrados con la Iglesia católica; pero, no es de esperar que puedan llegar al mismo nivel de contenido jurídico que la Iglesia y que alcancen la igualdad real. Tengo la impresión de que se ha alumbrado una ley que se pretende que cubra una finalidad de difícilísimo alcance: Que sirva de marco jurídico a los minoritarios cultos no católicos y que se acomode, a la vez, a la gran confesión tradicional y mayoritaria de España que es la que congrega a los fieles en la Iglesia católica. No es de extrañar, por consiguiente, que algunas figuras contempladas por los Acuerdos con la Santa Sede, como los entes eclesiásticos y el matrimonio, desborden el marco de la LOLR, y es previsible que futuros Acuerdos con confesiones religiosas que pretendan igualar el contenido de los celebrados con la Iglesia cató-

fica con el estatuto, sino que se valora teniendo en cuenta, en su conjunto, el modo de ser del grupo, es decir, considerando su efectiva organización.

La Corte Constitucional Federal ha resaltado la paridad de tratamiento de las confesiones religiosas; pero no ha dejado de destacar también que la misma Constitución establece una fundamental distinción entre las confesiones religiosas de derecho privado y aquellas otras a las que se ha atribuido un *status* publicístico. Además el contenido del principio de paridad de las confesiones religiosas de Derecho público debe ser valorado en relación con el derecho fundamental de igualdad, garantizado para todos por el art. 3 de la Ley Fundamental, y que consiente un tratamiento distinto de las confesiones en conexión con sus dimensiones e importancia en la vida del país.

7. F. FINOCCHIARO, en «Commentario della Costituzione», al cuidado de G. BRANCA (artículos 1-12), Bolonia-Roma, 1975, págs. 321 y ss.

lica tendrían que incluir cláusulas huera de sustancia y meramente formales.

La LOLR no se aparta notablemente en su estructura sistemática de la Ley de Libertad religiosa de 28 de junio de 1967. Comienza con unas normas generales sobre la libertad religiosa y sus límites, sigue con un elenco de los derechos individuales y comunitarios, para concluir con la regulación, de nuevo cuño, del régimen jurídico de las confesiones religiosas. Se echa de menos la Exposición de Motivos, que figuraba en el Proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes y que no apareció en los sucesivos dictámenes, con protestas de numerosos Diputados y Senadores que hicieron notar la omisión y expresaron su voluntad de que se reincorporara; pero, el texto definitivo de la LOLR se publicó sin Exposición de Motivos<sup>8</sup>. Por lo que respecta al contenido, hay que reconocer el acierto de haber conciliado laconismo expresivo y amplitud de materia. El aspecto positivo de la libertad religiosa queda bien representado en la enumeración de los derechos individuales y comunitarios, que comporta los correlativos compromisos del Estado para promover y tutelar su ejercicio. Más endeble es el articulado que regula el régimen jurídico de la autonomía, personalidad y capacidad de las confesiones religiosas y de sus entes, carente de la suficiente elasticidad para acoger, sin merma de la libertad ni de la igualdad, las diversidades estructurales y funcionales de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Otro problema que nos limitamos a apuntar es el del rango normativo entre la LOLR y los Acuerdos entre el Estado y las Iglesias, confesionales y comunidades religiosas, para cuya aprobación basta una ley ordinaria (art. 7.º, LOLR). Si se mantiene la tesis de superioridad jerárquica de la ley orgánica sobre la ordinaria, habría que prestar especial cuidado a la redacción de los Acuerdos para mantenerlos estrictamente dentro del ámbito de la LOLR, pues la aprobación legislativa no sanaría los excesos que se hubieran cometido respecto de aquélla. Si, por el

8. En el Congreso de los Diputados se lamentaba el Sr. Aguilar Moreno de que se hubiera perdido la Exposición de Motivos en el trayecto entre el proyecto y el dictamen. Así —añadía— no sabemos qué criterio es el que ha inspirado este dictamen, con la grave consecuencia de que no habrá después una orientación interpretativa para los tribunales según el sentido y finalidad que da nuestra jurisprudencia a las exposiciones de motivos. En el Senado fue el Sr. Pérez Crespo quien aludió a la desaparición de la exposición de motivos «sin que sepamos cómo se produjo este hecho» y solicitó que «esa exposición de motivos que viene con el proyecto de ley remitido por el Gobierno, llegue al Senado y se haga su articulación».

contrario, se entiende que entre ley orgánica y ley ordinaria hay solamente una conexión competencial y que tienen el mismo rango, el ámbito normativo de los Acuerdos no se vería entorpecido para la regulación de las diversidades orgánicas y funcionales de las confesiones religiosas<sup>9</sup>.

## II. EL FACTOR ORGANIZATIVO EN LA NOCIÓN DE CONFESIÓN RELIGIOSA

He tratado el tema terminológico en otro lugar<sup>10</sup> y me afirmo en la idea de que confesión religiosa es la denominación más adecuada para expresar con la mayor amplitud y comprensión las diversas agrupaciones organizadas con fin religioso que gozan de estabilidad y arraigo suficiente para que el Estado pueda reconocerles relevancia civil. No hay inconveniente en afirmar que las Iglesias son confesiones religiosas en sentido lato y en la misma noción caben las comunidades religiosas que, por su dimensión organizativa, ofrezcan entidad suficiente para merecer relevancia ante el Estado. Esta expresión de confesiones religiosas es la que se utilizará en lo sucesivo con el amplio contenido expuesto.

En la noción de confesión religiosa se dan cita dos elementos esenciales. Uno es el conjunto de creencias, doctrinas y preceptos que se aceptan por los miembros con vinculaciones unitivas muy profundas de naturaleza religiosa. El otro elemento lo constituye la organización sobre normas propias. Estos dos factores son igualmente necesarios para la calificación de las confesiones religiosas y no puede prescindirse de ninguno de ellos. Presentan una visión parcial los autores que se limitan a estimar solamente el elemento fideístico, despreciando la organización o estimando indiferente que concurra o no. Para Ana Ravà la unificación del grupo en las confesiones religiosas se funda, no sobre una relación de sociedad que coloca a los individuos en una recíproca relación entre ellos, sino sobre una relación, llamémosla natural, que es la que deriva de la profesión de una misma fe. Esto hace, sigue diciendo, de las confesiones religiosas grupos de una intensidad, de una estabilidad, de

9. Sobre esta cuestión puede verse el estudio de A. GARRORENA, *Acerca de las leyes orgánicas y de su naturaleza jurídica*, en «Revista de Estudios Políticos» (nueva época), 13 (1980), págs. 169 y ss.

10. M. LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1980, págs. 334 y ss.

una fuerza aglutinante que sirven para suplir toda deficiencia de organización, haciendo igualmente de toda confesión una colectividad jurídicamente relevante<sup>11</sup>. En el mismo sentido escribe Musselli que el momento central del concepto de confesión religiosa es el comunitario, es decir, el de un conjunto de personas que profesan la misma fe religiosa y define la confesión en estos términos: «Una formación social que puede tener un diverso grado de institucionalización, pero que esencialmente se caracteriza por la profesión comunitaria de la propia fe religiosa, que se actúa normalmente a través de comportamientos cultuales o rituales». Y agrega: «Sería demasiado exigir, para que pueda hablarse de confesión religiosa, la presencia de una comunidad organizada desde el punto de vista jurídico institucional, en vista de que este requisito no concurre en los primeros períodos de vida de una confesión religiosa y muchas veces no se tiene, ni aun más tarde, como sucede en el caso de confesiones con un restringido número de adeptos o de confesiones ampliamente difundidas en el extranjero pero con pocos seguidores en Italia, dándose por último el caso de confesiones de carácter carismático donde el elemento estructural es particularmente reducido»<sup>12</sup>.

Estos autores y algún otro que sigue criterios menos espiritualistas<sup>13</sup> reconocen en el contexto de sus exposiciones que debe concurrir una cierta estabilidad, indispensable para que la confesión religiosa cumpla su finalidad individual y comunitaria; pero, no aceptan la institucionalización orgánica como requisito necesariamente constitutivo, si bien no descartan, naturalmente, que puedan existir confesiones religiosas organizadas y no organizadas, siguiendo una idea original de Mauro<sup>14</sup>. La consecuencia a que llegan es que no hay diferencias sustanciales entre formaciones o grupos con finalidad religiosa, comunidades y colectividades religiosas, grupos confesionales, confesiones religiosas, asociaciones con fin de religión, grupos de interés religioso, Iglesias, comunidades carismáticas, grupos disidentes, etc., conclusión que no es aceptable, no sólo

11. A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milán 1959, pág. 100.

12. L. MUSSELLI, *Considerazioni sugli istituti delle confessioni acattoliche*, Padua 1979, págs. 21-22.

13. D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse della cattolica*, Milán 1968.

14. T. MAURO, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, en «Studi in onore di Vincenzo del Giudice», II Milán 1953, págs. 122 y ss.

porque la rechaza un espontáneo sentimiento de repugnancia a esta igualación, sino porque se observa que la valoración jurídica de las confesiones religiosas desde el Estado se hace con marcada atención al factor organizativo, bien sea que la confesión cuente ya con esa organización y el Estado se limite a reconocerla tal como está constituida en el orden confesional, bien se tenga por irrelevante esa organización propia en el orden civil y las confesiones tengan que acomodarse externamente al régimen jurídico ordinario de las asociaciones civiles o al específico de las asociaciones con fin religioso. Es un fenómeno experimentable que los grupos religiosos tienden a asegurarse a través de un proceso de institucionalización doctrinal y disciplinar la continuidad en el tiempo del vínculo comunitario. Se llega de este modo —escribe Bellini—, partiendo de experimentos organizativos embrionarios surgidos sobretudo de la espontaneidad de las adhesiones, hasta la instauración de complejos aparatos autoritarios, de magisterio y de gobierno, fuertemente jerarquizados y centralizados<sup>15</sup>. Se trata de una experiencia que la Sociología religiosa ha puesto de relieve y que constituye uno de los centros de interés de las investigaciones de esta Ciencia, hasta el extremo de que la sociología alemana formuló en el año 1959 la tesis de que, en la década de los años treinta de este siglo, la vieja problemática sociorreligiosa de Max Weber y de Ernts Troeltsch en torno al condicionamiento religioso de la conducta social se invirtió en la cuestión presente en torno al condicionamiento social de la conducta religiosa actual<sup>16</sup>.

Estos argumentos y otros que podrían aportarse han hecho que se imponga la tesis de la relevancia del factor organizativo en la consideración de las confesiones religiosas por el Ordenamiento estatal, que se resume en estas palabras del Prof. Gismonidi: «Las confesiones presentan un carácter institucional por la existencia de una comunidad permanente ligada por el vínculo de la fe común y, además, por una organización estable, una verdadera y propia normación. Sólo los grupos originariamente constituidos para finalidad religiosa con una verdadera y propia normación escrita (cuerpo de normas que forman sistema) dan vida a las confesiones sujetas a la disciplina del art. 8.º (se refiere a la Constitución italiana), que pueden invocar el derecho de organización según los propios estatutos y el reconocimiento de las propias representa-

15. P. BELLINI, *Principi di Diritto Ecclesiastico*, Bresso 1972, pág. 159.

16. J. MATTHES, *Introducción a la sociología de la religión, II. Iglesia y sociedad*, trad. esp., Madrid 1971, pág. 11.

ciones»<sup>17</sup>. Igualmente, el Prof. D'Avack afirma que verdaderas y propias confesiones religiosas son aquellas comunidades nacionales, supranacionales o extranjeras que resulten dotadas de una positiva organización estatutaria y de un orden institucional con una propia normación (escrita o no) y con el reconocimiento del Estado<sup>18</sup>. La conclusión última a que llega la doctrina italiana es que la Constitución reconoce las confesiones religiosas como Ordenamientos jurídicos, que son una realidad sustancial en cuanto están dotadas de organización y normas propias<sup>19</sup>. Esta construcción organicista es la que ha servido al Estado moderno como fundamento para tomar posición ante las manifestaciones colectivas del fenómeno religioso en el marco de la libertad, la igualdad y la cooperación.

En esta línea hay que situar la LOLR, que se remite con insistencia a lo largo de su articulado, tanto al factor organizativo, como a la típica finalidad religiosa. En el texto de dicha Ley se configura la inscripción en el Registro especial como instrumento de calificación de las comunidades religiosas que pretenden acceder al mismo y, a la vez, como medio probatorio seguro y privilegiado; una vez inscritas el Estado les reconoce autonomía plena, personalidad jurídica y capacidad de relacionarse jurídicamente con el Estado. Concretamente, los arts. 5.º, 6.º y 7.º hacen referencia a la organización, al número de adeptos y al arraigo en España de las confesiones que pretenden gozar de autonomía y de personalidad. Por último, presupone una desarrollada organización el derecho que se reconoce a las confesiones religiosas por el art. 2.º, 2, de establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, designar y formar sus ministros, divulgar y propagar su credo y mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.

Interesa, por último, hacer notar que la LOLR emplea una denominación plural y descriptiva: Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, apartándonos del término unitario y compendioso que nos es más conocido, el de confesiones religiosas<sup>20</sup>. Habría parecido lo

17. P. GISMONDI, *Culti acattolici*, en «Enciclopedia del Diritto», T. XI, pág. 444.

18. P. A. D'AVACK, *Trattato di Diritto Ecclesiastico Italiano, Parte generale*, Milán 1978, pág. 335.

19. C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, Padua 1975, pág. 139.

20. La Constitución de 9 de Diciembre de 1931 se refirió a las confesiones religiosas para considerarlas Asociaciones sometidas a una ley especial (art. 26). Esta expresión se hace usual en las sucesivas normas de desarrollo constitucional, como la ley de Confesiones y Congregaciones religiosas de 2 de Junio

más lógico que la LOLR hubiera empleado una mención unitaria, puesto que establece el mismo régimen jurídico para todas las colectividades religiosas organizadas, sin perjuicio de consignar las especificaciones normativas que, en algún caso particular, afectaran a algún tipo de confesión religiosa que sería designada con la denominación propia. ¿Por qué, entonces, la reiteración de la LOLR en la trinominación de Iglesias, confesiones y comunidades religiosas? Una respuesta con prejuicios podría decir que el legislador habría rehusado coincidencias con la nomenclatura de las leyes de la II República en materia religiosa, pues no coinciden las orientaciones de uno y otro régimen político en esta materia, como se proclamó en los debates parlamentarios. Una respuesta sin prejuicios nos llevaría suponer que las distinciones confesionales se consignan para mantener una línea de congruencia con el art. 16 de la Constitución que distingue, por un lado, las comunidades religiosas (pfo. 1) y, por otro, la Iglesia católica y las demás confesiones (pfo. 3). Ciertamente que son notables las diferencias entre unas y otras<sup>21</sup>; pero, cuando el Estado las iguala en la posición y régimen jurídico no es congruente que las diversifique como sujeto colectivo de dicho régimen unitario, como si estuviera dando a entender que, por una parte, reconoce el hecho sociológico de un pluralismo acorde con el texto constitucional y, por otra, que mantiene, pese a ello, una orientación unificadora en la regulación del confesionalismo religioso. Por ello es fácil advertir que la LOLR no es del todo congruente con la Constitución en este punto:

Primero, porque la mención expresa de la Iglesia católica en el texto constitucional no es respetada por la LOLR, pues la refunde y la diluye en el término genérico Iglesias, quitándole así su individualidad identificadora de católica, lo que allana el camino parificador con las demás confesiones y comunidades religiosas<sup>22</sup>.

de 1933 y el Decreto de 27 de Julio de 1933, que aprueba el Reglamento de dicha Ley.

Igualmente, aunque refiriéndose solamente a los cultos no católicos, la Ley de Libertad religiosa de 28 de Junio de 1967 dispuso que «el reconocimiento legal en España de las confesiones religiosas no católicas...», reiterando esta expresión la misma Ley y la Orden complementaria de 5 de Abril de 1968.

Las Constituciones extranjeras acostumbbran, por lo general, a emplear una denominación unitaria: confesiones, sociedades, comunidades, religiones y otras.

21. Cfr. J. MALDONADO, *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles. Parte general*, Madrid 1975, págs. 184 y ss.

22. La mención de la Iglesia católica no apareció en el Proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes, ni en el sucesivo informe de la Ponencia. Reapareció en el art. 7 del dictamen de la Comisión constitucional del Congreso,

Segundo, porque la Constitución emplea en sentido genérico el término comunidades religiosas, refiriéndola a toda colectividad con finalidad religiosa (incluidas las Iglesias y confesiones), mientras que la LOLR restringe su sentido a una de las especies de los grupos religiosos organizados, el inferior en la escala Iglesias-confesiones-comunidades atendiendo a una jerarquización basada en la complejidad de la organización. ¿Por qué la LOLR añade este término, especificando el alcance general con que lo emplea la Constitución? Tal vez haya influido decisivamente la presencia en España de comunidades judías y musulmanas que estarían representadas en la Comisión que colaboró en la preparación del Proyecto de LOLR y que presionarían para que se las mencionara como tales comunidades. De todos modos, el término confesiones religiosas tal como se emplea por las legislaciones estatales y por la doctrina eclesiasticista es lo suficientemente amplio para comprender, cualesquiera que sean las calificaciones que se apliquen dichos grupos religiosos, tanto las comunidades judaicas como las musulmanas u otras que no se consideren Iglesias ni confesiones religiosas, porque en esta cuestión ha de prevalecer el lenguaje del Estado sobre el de los grupos religiosos<sup>23</sup>. La introducción del magmático término comunidades religiosas puede crear serios problemas a la hora de calificarlas cuando soliciten su ingreso en el Registro especial que se crea en el Ministerio de Justicia. He propuesto que solamente deben aceptarse como tales aquellas que tengan alguna organización, aunque

pero el pleno acordó volver al texto de la ponencia, suprimiéndose la mención de la Iglesia católica.

La mención venía impuesta por el art. 16 de la Constitución en el texto de la LOLR, tan cuidadosa de trasladar literalmente otras menciones y párrafos de dicho art. 16. El alcance de esa mención especial no puede determinarse fácilmente *a priori*; serán supuestos concretos en los que se haga valer dicha mención los que inclinarán a los Tribunales a atribuirle sentido nominalista o de real sustantividad especificativa, en una interpretación de la LOLR dentro del marco constitucional. Por lo pronto, es aceptable el anticipo que ofrece Viladrich al entender que la mención de la Iglesia católica constituye la prueba constitucional del requisito del arraigo notorio que exige el art. 7.º LOLR para determinar la capacidad de las confesiones religiosas para celebrar Acuerdos con el Estado. (P. J. VILADRICH, en VARIOS AUTORES, Derecho Eclesiástico del Estado Español, *ob. cit.*, pág. 314), y que igualmente podría calificarse de título constitucional de legitimación para celebrar dichos Acuerdos.

23. A nadie se le ha ocurrido pensar que el art. 8.º de la Constitución italiana, que menciona solamente las confesiones religiosas, excluya del régimen de *intese* las comunidades judías, sino que más bien es común entre los autores incluirlas bajo la expresión de confesiones religiosas. Cfr. A. RAVÀ, *ob. cit.*, pág. 32 y A. C. JEMOLO, *Lezioni di Diritto Ecclesiastico*, Milán 1979, pág. 104.

sea elemental o embrionaria, como corresponde a toda agrupación religiosa apta para que el Estado reconozca su autonomía, la personalidad jurídica y la capacidad para celebrar Acuerdos con el Estado<sup>24</sup>. Añado aquí que la comunidad religiosa ha de tener naturaleza originaria, es decir, fundada o establecida en España, como dice el art. 5,2 de la LOLR, que no tienen las secciones o casas locales derivadas de aquélla, las cuales son consideradas por la LOLR como partes integrantes de la estructura de la confesión religiosa ya establecida y reconocida (art. 6,1)<sup>25</sup>.

### III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y SUS REQUISITOS.

La organización es un elemento fundamental de las confesiones religiosas que el Estado toma en consideración para el reconocimiento y relevancia civil de aquéllas, es decir, para que el Ordenamiento confesional, dentro del ámbito de su competencia, se haga presente públicamente en la sociedad civil con la garantía del Estado. Esta relevancia no debe confundirse con la concesión de efectos civiles a ciertos actos confesionales, que es un grado de más profunda penetración en el Ordenamiento civil y que requiere expresas disposiciones, pactadas o de procedencia estatal, en este sentido. Que una confesión religiosa reúne ante el Estado los requisitos necesarios y suficientes para que su organización permita el reconocimiento es algo que depende en primer lugar de la norma civil desde la que se contempla la confesión religiosa y en segundo término de la realidad de esa confesión en congruencia con la regulación legal.

En una primera aproximación al tema dentro de la legalidad española vigente entiendo que deben concurrir los siguientes requisitos

24. M. LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, Derecho Eclesiástico del Estado Español, ob. cit., pág. 345.

25. En un «Borrador de Bases para la nueva normativa en materia de libertad religiosa aprobado en la reunión celebrada con los representantes de las confesiones religiosas el día 26 de Junio de 1978», se decía: «Las confesiones religiosas inscritas podrán establecer libremente Iglesias o comunidades locales, comunicándolo al Ministerio de Justicia para su anotación en el Registro». Esta facultad era lógica consecuencia de que dicho Borrador solamente enumeraba las Iglesias y Confesiones religiosas como entidades originarias, que causarían inscripción registral, mientras que las Iglesias y comunidades locales simplemente se anotarían en el folio abierto a la respectiva confesión.

para calificar la organización de una confesión religiosa, presupuesto necesario para el reconocimiento:

1.º *Preexistencia de la organización, anterior al reconocimiento.*— La organización de la confesión religiosa como tal, no como asociación civil, tiene que preceder a su reconocimiento por el Estado. La Exposición de Motivos del Proyecto destacaba que «en la ley se contemplan las comunidades religiosas como una realidad anterior a cualquier reconocimiento por parte de la Administración de su personalidad jurídica»<sup>26</sup>. Aunque se haya suprimido dicha Exposición en el texto de la LOLR sigue subsistiendo el mismo criterio, por cuanto del articulado se deduce que el reconocimiento se refiere a la confesión en sí y no a otra sociedad civil intermedia en que aquella se constituyere, como sucedía en el régimen derogado de la Ley de 28 de junio de 1967. Por consiguiente, no pueden reconocerse supuestas confesiones religiosas que no tuvieran existencia orgánica previa y que pretendieran constituirse como lo hacen una sociedad anónima o una sociedad recreativa, por ejemplo, que nacen como consecuencia de una reunión de individuos que, movidos por un interés común, acuerdan constituir la sociedad y redactan unos estatutos sobre un formulario conocido, con las debidas adaptaciones, otorgan la correspondiente escritura y la inscriben en los oportunos registros. Comunidades religiosas espontáneas y sin una preexistente organización podrían constituirse en asociación para fines religiosos al amparo del art. 22 de la Constitución y la legislación ordinaria de asociaciones, mas, para ser admitidas al régimen especial de confesiones religiosas tendría que haber precedido una existencia y una experiencia de comunidad organizada que no concurre en las creaciones sociales espontáneas.

2.º *Normación propia.*—Otro requisito de la organización es la norma propia que la establece y regula. No se concibe organización sin norma que la ordene conforme a Derecho y la fuente normativa está en la propia confesión, como Ordenamiento que lleva en su seno la propia fuerza creadora de su organización. Es evidente —escribe Casuscelli— que el concepto mismo de organización lleva a

26. Está muy difundida en la doctrina jurídica italiana la tesis de la preexistencia de la Iglesia católica como Ordenamiento jurídico primario, a la que añade De Luca una específica valoración como presupuesto de normas pertenecientes al Ordenamiento estatal. Cfr. DE LUCA, *Considerazioni su l'autonomia e la pubblicità della Chiesa nel Diritto italiano*, Milán 1946, págs. 21 y ss.

postular como necesario *prius* lógico una norma que organice. En efecto, si toda normación postula una base organizativa de la cual traiga origen y fuerza y sobre la que esté destinada a operar, también toda organización implica una normación que la discipline, un complejo de normas que, ya antes de garantizar un ordenado desenvolvimiento de las relaciones intersubjetivas que se instauran en el seno del grupo organizado, tenga la función de disciplinar la misma estructura del grupo<sup>27</sup>.

Por lo general, la interacción entre norma y organización se realiza partiendo de una primera y elemental norma consuetudinaria o de una regla primaria impuesta por el líder a sus primeros seguidores. Conforme crece el cuerpo social y se va haciendo más complejo, la norma se va acompasando a la regulación de aparatos organizativos, a la vez que se recurre a la seguridad y difusión que proporciona la escritura. Pero, en todo caso, la fuente de producción normativa está, como antes decía, en la propia confesión, de modo que no puede tener aplicación en el Derecho español la interpretación que Peyrot hace respecto del Derecho italiano, a saber, que las confesiones religiosas pueden pedir y obtener del Estado la emanación de una especial estructura organizativa que les confiera su forma exterior<sup>28</sup>. En el Derecho español no se regula la posibilidad de una estructura organizativa de origen estatal y superpuesta a la que es propia de la confesión religiosa, sino que esta misma estructura es la que se reconoce por el Poder civil. Las formas externas a que alude Peyrot serían en nuestro Derecho la mera declaración de los datos orgánicos propios de la confesión constatados en documento fehaciente al objeto de practicar la inscripción en el Registro especial del Ministerio de Justicia (art. 5.º LOLR).

Las normas de organización tienen un doble alcance: regular la estructura de las confesiones y sus actividades. Tales normas predisponen un sistema de oficios para el cuidado de los intereses religiosos de la comunidad y regulan las actividades y las funciones. Hay también normas confesionales orgánicas de relación, que disciplinan situaciones de poder o deber que recaen sobre sujetos u órganos de la confesión. Derivan de ellas relaciones jurídicas en el ámbito de los Ordenamientos confesionales, pretensiones y obliga-

27. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milán 1974, pág. 220, nota 147.

28. G. PEYROT, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, en VARIOS AUTORES, *La legislazione ecclesiastica*, Milán 1967, pág. 543.

ciones, potestades y sujeciones irrelevantes en el Ordenamiento del Estado, pero que pueden devenir relevantes y extender en él los propios efectos si específicas normas lo establecen<sup>29</sup>.

3.º *Suficiente número de adeptos*.—Es otro de los requisitos que se deduce de la LOLR, cuyo art. 7,1 menciona el número de creyentes entre los datos que han de tomarse en consideración para calificar el notorio arraigo en España de una confesión religiosa. Dicho artículo concierne a los requisitos que deben concurrir en la confesión religiosa para que el Estado le reconozca la capacidad para celebrar Acuerdos con él; pero, a mi modo de ver, el número de adeptos es un dato que también habrá de tomarse en consideración para que una confesión religiosa pueda ser reconocida y dotada de personalidad jurídica, aunque no se mencione en los arts. 5 y 6 de dicha LOLR. No cabe duda que si una confesión religiosa ha de contar con una denominación, poner en marcha un régimen de funcionamiento y unos órganos representativos con distribución de competencias y normas para la válida designación, como exige el art. 5.º, si está facultada para establecer lugares de culto y reunión, para divulgar y propagar su propio credo, para mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, como dispone el art. 2.º, 2, todo este cúmulo de deberes y facultades requiere que se cuente con un número de miembros suficiente para que, activa y pasivamente, pueda establecerse la correspondiente organización y ejercerse las respectivas funciones. Solamente cuando la confesión presente suficiente corporeidad orgánica provocará hacia el exterior una respuesta de favorable acogida en la conciencia social y en la Administración pública para entificarla como confesión religiosa.

El número de adeptos no puede prefijarse y mucho menos con criterio absoluto y uniforme, pues estará en función de la complejidad orgánica de la confesión religiosa, de su grado de desarrollo, de su cuerpo doctrinal, de los ritos que tenga establecidos, de sus postulados evangelizadores, de la aceptación social que tenga dicha confesión<sup>30</sup>. Habrá comunidades de signo carismático y asambleario cuyos miembros se consideren ligados por vínculos meramente espi-

29. Cfr. C. MITABELLI, *Israeliti*, en «Enciclopedia del Diritto», T. XXII, pág. 978.

30. El art. 9,1 de la Orden de 5 de Abril de 1968 se refería a «número de miembros residentes en la localidad que lo justifique» y se presumía justificada la petición cuando el número de miembros residentes en la localidad excediera de veinte.

rituales y que, a veces, no cuentan ni con fórmulas de incorporación. Dificilmente podrán calificarse como confesiones religiosas aunque el número de asistentes a sus reuniones sea elevado, porque se detienen en la fase de reunión y no alcanzan el estadio asociativo. Por el contrario, puede darse el caso de grupos disidentes reducidos que continúan la organización de la confesión religiosa de la que se desgajan y que podrán calificarse como confesiones religiosas independientes si acreditan su identidad diferenciadora de la confesión matriz y la pérdida de comunión con ella.

Es interesante hacer referencia a lo que se entiende por adscripción a una confesión religiosa, que también se denomina pertenencia confesional<sup>31</sup>. Desde el punto de vista del Estado solamente hay adscripción cuando concurre, de una parte, la adhesión a una creencia y, a la vez, la voluntad de integrarse en la organización del grupo religioso o, al menos, que no se excluya esa vinculación, todo ello de acuerdo con las reglas que tenga establecidas la correspondiente confesión. Por lo tanto, la adhesión no es solamente fideística y sentimental, sino que también es en cierto modo negocial. A este respecto escribe Gismondi que «la investigación sobre la adhesión a una doctrina religiosa trascendental puede conducir probablemente, desde el punto de vista jurídico, a algún resultado apreciable si se considera que comúnmente se trata de un acto que inserta directamente al hombre en una comunidad estable y orgánica, dando vida a un *status*, es decir, a una condición jurídica permanente»<sup>32</sup>.

4.º *Territorialidad y temporalidad.*—Son requisitos que también aparecen recogidos por el art. 7.º de la LOLR, que se refiere a confesiones que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. Se deduce de este precepto que el núcleo exponencial de la confesión religiosa o de la sección, comunidad, casa, etc. ha de tener su asiento en territorio español, cualquiera que sea la nacionalidad de los adeptos. El art. 5.º de la LOLR se refiere también a su fundación o establecimiento en España, lo que da a entender que la confesión se inscribe cuando ha sido creada en territorio español o, cuando estando ya creada dentro o fuera de España, se pretenda fundar un nuevo establecimiento bajo las especies y denominaciones de sección, casa, comunidad, etc. La confesión puede estar establecida solamente en España o

31. Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza...*, ob. cit., págs. 151 y ss.

32. P. GISMONDI, loc. cit., pág. 445. Cfr. D. BARILLARO, ob. cit., pág. 84, nota. 8.

extenderse también por otros países, radique o no en España la sede de los órganos centrales; ello es indiferente, pues lo que cuenta es que sobre territorio español arraiguen en una organización un conjunto de personas, aunque ese arraigo ya lo tenga en otros países la confesión de la que depende<sup>33</sup>.

La temporalidad es otra dimensión necesaria de la organización, cuya estabilidad y arraigo necesita de perspectiva temporal a fin de que una cierta experiencia de funcionamiento advere la consolidación de la confesión religiosa y su aceptación social. Cuando Gismondi advierte que «la organización presenta un cierto sentido de estabilidad que acoga a un número de fieles y tenga detrás de sí una tradición»<sup>34</sup>, ésta apuntando al factor temporal, ya que toda tradición se apoya sobre un suceso histórico que ha alcanzado una significación permanente<sup>35</sup>.

Tampoco puede fijarse cuantitativamente la duración de la organización confesional. Es muy orientadora la praxis de los *Länder* alemanes en donde el reconocimiento publicístico solamente se concede a las confesiones religiosas estables que llevan, al menos, unos decenios de vida en el país<sup>36</sup>.

5.º *Grado suficiente de organización.*—La calificación que hace la Administración sobre la procedencia de reconocer a una confesión religiosa se ha de basar sobre la premisa de existencia real de una comunidad organizada para fines religiosos, según prescriban las normas del Estado. A este presupuesto apunta el art. 16, 3 de la Constitución, al dar a entender que la condición de confesión religiosa no se reconoce por el Estado a toda colectividad religiosa, sino que para alcanzar esta calificación ha de existir una agrupación de creyentes unidos por una fe común y con una organización

33. La Ley de la Libertad religiosa de 1967 exigía entre los requisitos para la práctica de la inscripción que los representantes de la confesión residieron en España y que tres de ellos, como mínimo, tuvieron la nacionalidad española. La LOLR no hace mención de estos extremos, pues destierra todo personalismo para fijarse en la organización de la confesión.

34. P. GISMONDI, *loc. cit.*, p. 446. JEMOLO escribe que «debe exigirse para que pueda hablarse de una confesión religiosa, de un mínimo de duración y también de un mínimo, aunque sea restringido, de adeptos; no todo capricho que dure *l'espace d'un matin*, no todo grupo de una docena de personas, aun dándose reglas escritas, tendrá que considerar una confesión religiosa» (Ob. cit., pág. 14).

35. K-H WEYER, *Tradición*, en «Sacramentum Mundi — Enciclopedia Teológica», VI, Barcelona, 1976, col. 694.

36. Cfr. MIRABELLI, en «Individuo, gruppi...», *loc. cit.*, pág. 513.

normada en el grado que corresponda al *substratum* real de la agrupación.

Cuál sea el grado de organización exigible guardará proporción con el cuerpo doctrinal de la confesión, con la actividad que desarrolla, el ámbito territorial en que se insta, su propia estructura y los otros elementos anteriormente relacionados. La LOLR menciona reiteradamente las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas; entre unas y otras hay importantes diferencias, que fueron examinadas anteriormente, y aun dentro de cada uno de estos tipos hay variedad en cuanto a modalidades y grados de organización, que van desde los que ofrecen una organización con numerosos oficios coordinados y jerarquizados, hasta los que solamente tienen estructuras rudimentarias que habrán de ser valoradas en su capacidad de satisfacer estable y eficazmente los intereses religiosos de los adeptos.

#### IV. EL RECONOCIMIENTO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.

Mediante el reconocimiento establecido por la voluntad del Estado se otorga plena autonomía en el orden civil a las confesiones religiosas inscritas, las cuales podrán normar su propia organización. Condición necesaria de la autonomía es la organización del grupo, por lo que la concesión de esa autonomía presupone que se trata de un grupo organizado, ya que el Estado no tutela un mensaje religioso, en cuanto es expresión de espiritualidad, sino la organización que sobre tal mensaje se funda<sup>37</sup>.

El reconocimiento por el Estado de la plena autonomía de las confesiones religiosas inscritas (art. 6 LOLR) lleva consigo la fundamental consecuencia de aceptación por el Estado que la confesión tiene ante aquél la naturaleza de Ordenamiento jurídico primario, con sus caracteres de plurisubjetividad, poder normativo propio y organización. Así, pues, a la vista de la LOLR todas las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas reconocidas gozarán ante el Estado español de autonomía plena o institucional, que es propia de los Ordenamientos jurídicos primarios con una posición originaria e independiente ante el Estado. La autonomía institucional es propia de todo Ordenamiento jurídico que se forma espontánea-

37. Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva (privata)*, en «Enciclopedia del Diritto», T. IV, pág. 371; G. LEZIROLI, *Aspetti della libertà religiosa*, Milán, 1977, pág. 115, nota 10.

mente (autógeno) y no debe buscar el título de su propia existencia en otro Ordenamiento (o sea, es originario); y es autónomo respecto de todo otro Ordenamiento, sin que deje de serlo porque estén subordinados en cuanto a la relevancia y al contenido<sup>38</sup>. La plenitud de autonomía fortalece los caracteres de originalidad, independencia y normatividad propia, que asegura el reconocimiento por el Estado de las confesiones religiosas de la naturaleza de Ordenamiento jurídico primario. No es preciso extenderse en la consideración de que todo Ordenamiento confesional tiene la plenitud normativa, de organización y de actividad solamente dentro de su propio orden o ámbito de competencia, en el que sus normas son de rango primario; pero, en cuanto se proyectan sobre materias de competencia del Estado las normas confesionales adquieren rango secundario respecto de las del Estado y solamente prevalecerán en concurrencia con éstas cuando el propio Estado las reciba con auto-limitación de su propia competencia<sup>39</sup>.

La autonomía institucional lleva en sí la autonomía normativa y el art. 6,1 de la LOLR establece, por ello, que «las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal». Esta potestad normativa de organización no constituye una facultad que el Estado otorgue a las confesiones religiosas, sino que la tiene la propia confesión. El texto comentado solamente puede tener esta doble significación: Que la competencia para autonormarse corresponde exclusivamente a las propias confesiones religiosas y que explicitando la organización que les es propia pueden darse unas normas estatutarias que amplíen las que se consideran indispensables por el art. 5 para la práctica de la inscripción. Habrá confesiones que por su simplicidad organizativa no necesitarán de más normas estatutarias, otras que aprovecharan la oportunidad del reconocimiento para adaptarse mediante las oportunas normas estatutarias a las circunstancias pecu-

38. M. S. GIANNINI, *Autonomia istituzionale*, en «Enciclopedia del Diritto», T. IV, pág. 360. Cfr. también GISMONDI, *loc. cit.*, pág. 448 y ss.; Idem, *Lezioni di Diritto Ecclesiastico*, Milán 1975, págs. 101 y ss.; Idem, *L'autonomia delle confessioni acattoliche*, en «Studi in onore di A. C. JEMOLO», II, Milán 1963, págs. 635 y ss.; Idem, *L'interesse religioso nella Costituzione*, en «Giurisprudenza costituzionale», 1958, págs. 1.221 y ss.; Idem, *Le confessioni acattoliche nell'ordinamento costituzionale vigente*, en VARIOS AUTORES, *Libertà religiosa e trasformazioni della società. Quaderni di Iustitia*, Milán 1966, págs. 135 y ss.

39. Cfr. O. GIACCHI, *La giurisdizione ecclesiastica nel Diritto Italiano*, Milán, 1970, págs. 374 y ss.

liares del país en que se establecen y otras, por fin, que por la notoriedad de su cuerpo normativo bastará que se remitan al mismo.

Los efectos del reconocimiento no pueden ser otros que la libertad de organización en su triple proyección de estructura, actividades y relaciones, cuya relevancia social y licitud jurídica acepta el Estado; además, en el sistema de promoción social que establece la Constitución y, más concretamente, de cooperación en materia religiosa, el Estado ha de procurar que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para que esa organización se desenvuelva con plena autonomía dentro del ámbito de libertad tutelado por el Estado. Lo que no otorga el reconocimiento es, ni la creación de la confesión religiosa, ni los efectos civiles, que se derivarán del empleo de otros medios jurídicos, como la personalidad civil, el reenvío, el presupuesto y la mera concesión de efectos civiles<sup>40</sup>.

Otro apartado de singular interés se refiere a los límites del reconocimiento, que son los que con carácter general establece el art. 3,1 de la LOLR: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto 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 una sociedad democrática». Este texto, que trae reminiscencias del art. 2.º, 2 de la Ley de 28 de junio de 1967, se inspira y en parte reproduce textos internacionales sobre derechos humanos<sup>41</sup>. Durante los deba-

40. El art. 13, 2 de la Ley de Libertad religiosa de 1967 precisaba que el reconocimiento legal de las confesiones religiosas tenía por objeto «permitir y garantizar a las Asociaciones confesionales no católicas el ejercicio de las actividades que le son propias».

Sobre reconocimiento de efectos civiles, véase MALDONADO, ob. cit., pág. 178. La distinción entre relevancia y eficacia civil la propone Navarro Valls en estos términos: «*Relevancia* designa la juridicidad peculiar de un hecho, perfeccionado en todos sus elementos esenciales, pero todavía no generador de sus efectos típicos y fundamentales, es decir, implica sobre el plano dogmático la situación especial de un interés tomado en consideración por el Derecho, aunque en situación solamente de pretender la garantía jurídica de la propia realización. A diferencia de la *eficacia*, la relevancia produce expectativas siendo solamente el interés eficaz el que da lugar a plenos derechos». (R. NAVARRO VALLS, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., pág. 450). Sobre la relevancia civil del factor social religioso mediante la generación por éste de relaciones jurídicas, véanse las interesantes reflexiones de J. P. VILADRICH en la misma obra, págs. 234 y ss.

41. Cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, cit., págs. 513 y ss.; R. NAVARRO VALLS, *Divorcio: orden público y*

tes parlamentarios se agregó —y así aparece en el art. 6.º— como límite al poder normativo de organización, régimen interno y régimen de personal «el respeto debido a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en especial los de libertad, igualdad y no discriminación». Según resulta de dichos debates este añadido se hizo con la pretensión de evitar que la autonomía del régimen de las relaciones laborales en el seno de las confesiones religiosas pudiera constituir un régimen especial al margen de las comunes normas sobre la relación de trabajo. De todos modos, la adición es superflua por cuanto el art. 3.º LOLR recoge estas limitaciones en su descripción del orden público.

Se ha escrito que no atentan contra el orden público las normas de organización, sino solamente las actividades que ejecutan los órganos y los miembros de las confesiones religiosas<sup>42</sup>. Pero, tengamos en cuenta que la organización se configura sobre el mandato de unas normas jurídicas que regulan la vertiente estructural y también la funcional, presentando el cuadro orgánico de la confesión religiosa destinado a operar en el territorio del Estado. Por lo tanto, puede existir una contradicción con el orden público, actual en cuanto a la organización, y potencial en lo que tiene de base de partida para que se realicen posibles actividades contra el orden público del Estado. En todo caso, la calificación de las confesiones religiosas en su limitación por el orden público ha de hacerse exclusivamente sobre la organización en su triple aspecto estructural, funcional y relacionante, quedando fuera los aspectos doctrinales y hasta ideológicos conexos que pudieran proclamarse por las confesiones, que, o son incontrolables porque están protegidos por las normas constitucionales sobre tutela de los derechos y libertades públicas, o son controlables en otra sede diferente de la que corresponde al fenómeno social religioso.

Por contradicción con el orden público no deberán ser reconocidas confesiones religiosas que, bien lo proclamen sus estatutos, bien sea conocido por notoriedad, se rijan por normas, costumbres o prácticas que infrinjan dicho límite legal. Habrá que rechazar el reconocimiento de confesiones que se organicen para atentar contra el ejercicio del derecho de libertad religiosa, o contra la

*matrimonio canónico*, Madrid 1972, págs. 73 y ss.; M. CICALA, *Diritto Ecclesiastico e ordine pubblico*, Turin 1974, págs. 7 y ss.

42. M. MOSCHELLA, *L'«ecclesiasticità» come elemento di qualificazione degli ente e delle loro attività: nuove prospettive*, en «Individuo, gruppi...», ob. cit., pág. 581.

seguridad del Estado y de sus instituciones, o contra la salud y la vida de las personas, o contra la moralidad pública entendida como exponente de la conciencia ética colectiva de los españoles en su régimen de convivencia democrática según los principios constitucionales.

En este sentido se han señalado como confesiones rechazables las que establecen cultos públicos caprichosos o extravagantes, concretándose que no serían reconocibles las que organicen o desarrollen actividades contrarias a los principios éticos que están en la base del Ordenamiento civil, como podrán ser las que, aún bajo el aspecto de doctrinas religiosas tienden, por ejemplo, a la afirmación de la promiscuidad sexual o de la poligamia, a la abolición del instituto familiar, etc.<sup>43</sup>.

Para concluir este apartado vamos a tratar de otros dos puntos de interés: el tipo de autonomía predicable de las confesiones religiosas y unas sumarias referencias al Derecho comparado.

Examinando las características de la autonomía plena que reconoce el Estado a las confesiones religiosas, yo me atrevería a afirmar que el Derecho español reserva a las confesiones religiosas un lugar en el Derecho público estatal, pero no de Derecho público estatal. La explicación reside en que declarar la plena autonomía de aquéllas es proclamar su independencia y ello impide que el Estado pueda tratarlas como entes de su Derecho público; pero, precisamente por razón de ese reconocimiento no son expulsadas del ámbito del Derecho público, sino que pueden subsistir ante el mismo con la plena autonomía que se les reconoce, y relacionarse y actuar en ese ámbito jurídico de Derecho público incluso con capacidad para celebrar Convenios y Acuerdos de cooperación. Hay que descartar que la autonomía de las confesiones sea de Derecho privado, pues las reduciría a la condición de ordenamientos jurídicos derivados, por cuanto es sabido que la autonomía privada se mueve en el marco sustantivo del Derecho estatal y depende de éste la norma

43. Cfr. D. BARILLARO, ob. cit., págs. 124 y ss.; V. DEL GIUDICE, *Manuale di Diritto Ecclesiastico*, Milán 1964, pág. 58. Este autor estima que son confesiones que contrastan con aquellos principios:

1) Hijos elegidos de Kempten, que, a la espera de un próximo fin del mundo, se niegan entre otras cosas a pagar los tributos.

2) Testigos de Jehová, que consideran dañosos todos los Ordenamientos de la sociedad humana.

3) Testigos de Cristo, que prohíben prestar cuidados humanos a los enfermos.

El diputado Fraga Iribarne aludió en el Congreso, con motivo de los debates sobre la LOLR, a una secta, los Hijos de Dios, que —dijo— es muy dudoso que pueda ser compatible con el orden público.

de producción jurídica<sup>44</sup>. Fue la tesis de Scaduto, según el cual la Iglesia revestía en el Ordenamiento italiano la figura y los caracteres de una simple asociación privada cultural de naturaleza voluntaria que era tomada en consideración por el Derecho estatal reconociendo a sus normas confesionales valor y eficacia, no ya de verdaderas leyes, sino de simples estatutos y, por lo tanto, de meras normas contractuales entre sus asociados<sup>45</sup>. Esta tesis, hija del dogma de la estatalidad del Derecho, no tiene cabida en aquellos Ordenamientos en los que impera un democrático pluralismo. Tampoco es aceptable la doctrina construida en torno a las sociedades o formaciones sociales intermedias, que ha tenido en Rescigno su principal valedor; según este autor las confesiones religiosas hay que calificarlas como sociedades intermedias, es decir, formaciones sociales que vienen a insertarse en las estructuras estatales mediante la utilización que hace el Estado de su Derecho para cumplir fines propios. A estas sociedades les atribuye estructura privatística y advierte que nada hay que temer con esta calificación en cuanto nada pierden las confesiones religiosas, no solamente en el plano de la dignidad de los valores, sino en su relación con el Ordenamiento del Estado, pues permanecen ligadas a posiciones que pertenecen al Derecho privado<sup>46</sup>. Su afirmación de que la inclusión de la Iglesia entre las sociedades intermedias no la degrada ante el Estado, pues no la sujeta a éste, no ha disipado el recelo con que la doctrina eclesiasticista enjuicia esta doctrina. La Iglesia —dicen— es una institución autónoma e independiente, y situarla al servicio de los fines del Estado como intermedia entre él y los individuos no se corresponde con las características de la propia Iglesia. En el Derecho español es la LOLR la que al reconocer la plena autonomía de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas descarta su condición de formación social intermedia al servicio de los fines del Estado.

La LOLR se aparta del modelo alemán que examinamos ante-

44. Cfr. S. PUGLIATTI, *Autonomia privata*, en «Enciclopedia del Diritto», T. IV, pág. 369; L. FERRI, *Nozione giuridica di autonomia privata*, en «Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile», 1957, págs. 129 y ss. Sobre incompatibilidad entre la publicidad de la Iglesia y el reconocimiento de su autonomía por el Estado, véase L. DE LUCA, ob. cit., págs. 126 y ss.

45. F. SCADUTO, *Efficacia civile delle norme canoniche*, en «Archivio Giuridico Filippo Serafini», XCII (1924), págs. 129 y ss.

46. P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, en «Iustitia», 1957, págs. 350 y ss.; Idem, *Interesse religioso e formazioni sociali*, en «Individuo, gruppi...», ob. cit., págs. 51 y ss., 96 y ss.

riormente, pues no trata las confesiones religiosas como Corporaciones de Derecho público que es título que, en buena parte, las priva de su naturaleza originaria para atribuirles la condición de Ordenamientos derivados del estatal. El Prof. Corral asegura, con cita de Anschutz, que la situación de libertad de las Iglesias ante la vigilancia del Estado no era completa, según la doctrina común de la época weimariana. La así llamada teoría de la correlación (Korrelatentheorie) sostenía que, según el principio de la correlatividad entre derecho y deber, las Iglesias en virtud del régimen privilegiado que habían experimentado por el reconocimiento de su personalidad como corporaciones de Derecho público, tenían que aceptar el control estatal bajo la forma de soberanía del Estado sobre las Iglesias (Staatsliche Kirchenhoheit) y no sólo por medio de leyes generales, sino también por medio de leyes especiales válidas para las Iglesias<sup>47</sup>. Este planteamiento no ha sido alterado en sus líneas esenciales por la doctrina posterior a la Ley Fundamental de Bonn, que ha atenuado el principio de soberanía estatal sobre las Iglesias, pues siempre queda en pie el poder que tiene el Estado de elevar a corporaciones de Derecho público a otras confesiones que no sean las grandes Iglesias y de intervenir siempre que se lesionen normas estatales.

Tampoco puede asimilarse en su integridad el régimen español de la LOLR al establecido por el art. 8,2 de la Constitución Italiana de 1947, porque, si bien el derecho de organizarse según los propios estatutos fundamentó la doctrina que elevó a ordenamientos autónomos las confesiones religiosas, ha de observarse que el texto italiano no menciona el término reconocimiento, que ha de entenderse implícito, mientras que en el Derecho español es expreso el reconocimiento de plena autonomía y, por otro lado, el régimen de autonomía organizativa se predica en el art. 8 de la Constitución italiana exclusivamente de las confesiones no católicas y a la Iglesia católica dedica el art. 7, que otorga mucho más que la autonomía: que el Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos, añadiendo que sus relaciones se regulan por los Pactos lateranenses. A la vista de estos textos llegamos a la conclusión de que en Italia subsiste un régimen dualista que diferencia las posiciones de la Iglesia católica, por un lado, y las confesiones no católicas por otro, sin que rompan este dualismo las aproximaciones que la doctrina se esfuerza en con-

47. C. CORRAL, ob. cit., pág. 451.

seguir<sup>48</sup>. En el Derecho español vigente, por el contrario, se ha introducido un régimen monista que parifica la Iglesia católica, las otras Iglesias y todas las confesiones y comunidades religiosas a un mismo nivel formal de reconocimiento de la autonomía organizativa.

Muy semejante al régimen español fue la propuesta del Senador Basso que pretendía sustituir el art. 7, entre otros, de la Constitución italiana por el siguiente texto: «Todas las confesiones religiosas tienen igual dignidad social y son iguales frente al Estado; gozan además de igual libertad en el ejercicio de su ministerio. La República garantiza el derecho de darse propios ordenamientos, en cuanto no contradigan el Ordenamiento jurídico italiano, así como la plena independencia en el desempeño de su misión, excluida toda intervención por parte del Estado». Sobre esta propuesta se desarrolló en amplias ponencias, comunicaciones y debates el Congreso de Siena que tuvo lugar los días 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1972, en los que no siempre salió bien parada la propuesta Basso<sup>49</sup>.

## V. PERSONALIDAD JURÍDICA CIVIL DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

El reconocimiento por el Estado de personalidad jurídica a las confesiones religiosas es entendido en el Derecho eclesiástico como otorgamiento a aquéllas de la condición de persona en el Ordenamiento civil. Además, esa concesión lleva consigo implícitamente el

48. Cfr., por todos, G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella costituzione repubblicana*, Milán 1968.

49. El mismo senador Basso reconoció con fino humor la oposición que levantó su proyecto con estas palabras pronunciadas al intervenir en el Congreso de Siena: «Verdaderamente había venido a este Congreso con la intención de no tomar la palabra. Había venido con el ánimo de un estudiante de Derecho que se presenta al examen de autorizados profesores, deseosos de escuchar sus opiniones sobre mi actuación legislativa. El Profesor Giacchi me ha suspendido, aunque lo haya hecho con una amigable sonrisa; su ayudante me ha dado sin rodeos un cero; algún otro me ha dado el aprobado y yo no puedo hacer otra cosa que alegrarme de ésto porque no estoy excluido definitivamente de la posibilidad de alcanzar algún día la graduación en leyes». Y añadía: «Quizá mi ignorancia del Derecho eclesiástico depende del hecho de que no tuve un gran maestro cuando estudié en la Universidad de Pavia y en los duros años siguientes me ha faltado tiempo para suplir mis carencias. También por ello he venido aquí con el propósito de aprender y estoy satisfecho de haber aprendido en efecto muchas cosas» (Puede verse en «Individuo, gruppi...», ob. cit., pág. 1.376).

reconocimiento de la capacidad de obrar, lo que a veces se consigna expresamente en los textos legales, como el art. 38 del Código civil, el art. IV del Concordato español de 1953, la Disposición transitoria 1.<sup>a</sup> de la LOLR y el art. I, 4) del Acuerdo jurídico con la Santa Sede de 1979. Esta personalidad civil de las confesiones religiosas se reconoce en su contenido y ejercicio sin ninguna discriminación respecto de personas jurídicas no confesionales, para no atentar contra los principios definidores del Estado español (art. 1.º y 9.º de la Constitución). El ejercicio de los derechos civiles por las confesiones reconocidas como personas jurídicas por el Estado no tendrá otros límites que los derivados del propio orden de la confesión (límites intrínsecos) y del orden estatal (límites extrínsecos). Serán límites intrínsecos los que impone la propia naturaleza y organización del ente confesional. Serán límites extrínsecos los que se establecen por la Constitución y demás normas del Ordenamiento civil, incluso las pacticias.

El reconocimiento de personalidad civil a una confesión religiosa es acto diferente del reconocimiento de la confesión. Mediante este último el Estado acepta que la confesión religiosa es un Ordenamiento jurídico primario, con el cual coexiste teniendo por lícitas tales confesiones en el ámbito del Estado tanto en su estructura orgánica como en las actividades que desarrolla a tenor de sus propias normas y principios. Otra cosa es el reconocimiento de la personalidad civil que es acto constitutivo por el Estado de un tipo de personas jurídicas que tienen *substratum* confesional y a las que inserta en el Ordenamiento jurídico civil sin que pierdan su propia naturaleza. Como ha resumido Finocchiaro «el reconocimiento de la personalidad jurídica, la creación de un ente que tiene como base una comunidad, es cosa diversa del reconocimiento de que esta comunidad ha instituido un Ordenamiento jurídico»<sup>50</sup>.

La LOLR dispone en su art. 5,1 que «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia»<sup>51</sup>. Esta moda-

50. F. FINOCCHIARO, ob. cit., pág. 414.

51. El Proyecto de LOLR tenía esta otra redacción: «El Estado reconoce la personalidad jurídica a las comunidades religiosas y a sus federaciones una vez inscritas en el correspondiente Registro público que se crea en el Ministerio de Justicia» (art. 5.º 1).

Comentando este texto escribíamos: «El Proyecto de Ley Orgánica de Libertad religiosa, sobre la clasificación de Iglesias, Confesiones y comunidades religiosas, solamente exige la inscripción de estas últimas para la adquisición de

lidad de reconocimiento se ajusta al sistema normativo, es decir, reconocimiento por el cumplimiento de determinados requisitos legales, atestiguado por un acto de la Autoridad, generalmente la inscripción en un Registro<sup>52</sup>. Según la LOLR las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas adquieren mediante la inscripción la personalidad jurídica civil (art. 5.º) y simultáneamente la plena autonomía (art. 6.º) y la capacidad para celebrar con el Estado Acuerdos o Convenios de cooperación (art. 7.º). Sin embargo, parece lógico que el reconocimiento de la confesión deba ser previo al de la personalidad civil, pues mediante aquel la confesión es aceptada como cuerpo institucional por el Estado y esta posición constituye un *prius* lógico y jurídico para la concesión de la personalidad civil. Es más, debió regularse la posibilidad de reconocimiento de la autonomía sin que llevara aneja necesariamente la adquisición de personalidad civil, pues puede darse el caso de que algunas confesiones solamente estuvieran interesadas en el reconocimiento de su autonomía y demorasen o rechazaren definitivamente insertarse en el Ordenamiento civil como personas jurídicas.

La personalidad jurídica y la capacidad de obrar habilitan para la realización de actividades y negocios jurídicos de naturaleza civil y ha de valorarse en su significación y contenido con el alcance que se precise normativamente. Así, el Concordato de 1953 (art. IV) reconocía a las entidades eclesíásticas la personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes, capacidad que tenía que calificarse conforme al Derecho canónico; la gestión ordinaria y extraordinaria, así como su vigilancia e inspección, se encomendaba a las Autoridades eclesíásticas; en todo lo demás regía el Derecho civil. En la ley de Libertad religiosa de 1967 imperaba la legislación civil, pues las Asociaciones de culto, únicas admitidas por el Derecho estatal, tenían naturaleza civil. En el Acuerdo jurídico de 1979 (art. I) se reconoce expresamente la personalidad jurídica civil de las diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales siempre que tengan personalidad canónica y ésta sea notificada a los órganos competentes del Estado y también se reconoce la personalidad jurídica de la Conferencia Episcopal Española de conformidad con los estatutos apro-

personalidad jurídica civil (art. 5, 1), lo que parece significar que las Iglesias y Confesiones no necesitan de esa inscripción y que la personalidad la adquieren *ipso iure*, equiparándose al régimen que rige para la Iglesia católica, a las demás Iglesias y confesiones religiosas». (LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., pág. 346).

52. Vide J. CASTÁN, *Derecho civil (Notarias)*, I, Madrid, 1949, pág. 508.

bados por la Santa Sede; se conviene que rige la legislación canónica como derecho estatutario para las Ordenes, Congregaciones religiosas y otros institutos de vida consagrada a los efectos de determinar la extensión, y límites de su capacidad de obrar y, por tanto, de disponer de sus bienes, mientras que las asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas estarán sujetas a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado para adquirir la personalidad jurídica civil. Las confesiones religiosas habrán de regirse en el ejercicio de su capacidad de obrar por lo dispuesto en el ordenamiento del Estado, mientras no se disponga otra cosa, tanto en los actos de disposición y administración, como en los negocios jurídicos, sean patrimoniales o extrapatrimoniales, que solamente podrán constituirse, modificarse o extinguirse válidamente si se ajustan a las leyes civiles<sup>53</sup>.

#### VI. CAPACIDAD DE RELACIONES INTERNAS ORGÁNICAS Y CON OTRAS CONFESIONES RELIGIOSAS

La organización de las confesiones religiosas tiene una calificada manifestación relacionante que se traduce en normas reguladoras de posiciones que generan relaciones jurídicas internas y externas. A las primeras se refiere el art. 2.º, 2 de la LOLR que reconoce el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a mantener relaciones con las propias organizaciones, es decir, con las entidades regidas por la propia confesión y que estén organizadas, bien para el gobierno de la confesión, bien para el cumplimiento de sus fines. Estas relaciones internas se regirán por las normas propias de la confesión respectiva y no habrán de ajustarse necesariamente a los principios del modelo orgánico establecido por la Constitución.

El citado artículo 2.º, 2 de la LOLR puede parecer superfluo por cuanto las relaciones intraorgánicas estarían amparadas por el régimen autonómico reconocido a las confesiones religiosas por el art. 6.º LOLR. Sin embargo, no hay coincidencia plena entre ambos textos pues si bien hay relaciones que caen dentro de la autonomía organizativa, como las que mantienen las confesiones y los individuos con los órganos de gobierno y de éstos entre sí, que constituye

53. Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., págs. 322 y 389.

asunto interno de la organización<sup>54</sup>, hay otros aspectos de relaciones interorgánicas que rebasan el ámbito de aplicación de la autonomía. Me refiero al régimen dispuesto por el art. 6.º, 2 de la LOLR: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general». Este desgajamiento formal de tales entidades del ordenamiento confesional para insertarlas en el Derecho civil, que podría distorsionar su conexión con la confesión religiosa, se corrige por el art. 2.º, 2 LOLR mediante el establecimiento del derecho de las confesiones a mantener relaciones de toda índole, incluso las jurídicas de coordinación y subordinación, con estas organizaciones menores que permanecerán insertas en la estructura y régimen funcional propio de la confesión respectiva. Organismos menores han de considerarse también las casas, secciones y otras instituciones locales que la confesión establecida o fundada en España erija en otras sedes del territorio español. Las relaciones vinculantes, tuteladas por el art. 2.º, 2 LOLR, contribuyen a mantener la unidad orgánica de la confesión religiosa. Para la realización de dicha tutela la LOLR concede un derecho civil a las confesiones religiosas que les autoriza, por consiguiente, a defenderlo frente a obstáculos e inhibiciones procedentes del Estado, de sus órganos y de sus instituciones, así como respecto de cualesquiera personas físicas o jurídicas. Este derecho podrá ejercitarse por las confesiones religiosas con independencia de que estén inscritas o no en el Registro especial del Ministerio de Justicia, pues el art. 2.º, 2 LOLR no lo condiciona a la inscripción.

El mismo art. 2.º, 2 LOLR establece el derecho a mantener relaciones con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o extranjero. Se trata de un texto avanzado en materia de protección estatal del fenómeno religioso en su perspectiva ecuménica, tema que el Prof. Maldonado avistó y trató con singular acierto. La coexistencia de varios Derechos confesionales —escribe el ilustre Maestro—, y la posibilidad de que en la vida jurídica religiosa se comuniquen súbditos y elementos de unos y otros, traen la necesidad de unas normas determinadoras de la legislación confesional aplicable

54. Cfr. G. DELGADO, *Principios jurídicos de organización*, en «IUS CANONICUM», 26 (1973), págs. 367 ss.; M. LÓPEZ ALARCÓN, *Jerarquía y control administrativo*, en la misma Revista, 22 (1971), págs. 245 ss.; J. A. SOUTO, *Consideración unitaria de la organización eclesiástica*, en la misma Revista, IX (1969), págs. 159 ss.

a los distintos aspectos que esas relaciones pueden plantear<sup>55</sup>. En otro lugar insiste sobre el tema a la luz del Concilio Vaticano II y mantiene el principio de que «el reconocimiento del valor jurídico respectivo de tales derechos confesionales ha de traer por modo ineludible para el Derecho canónico de la Iglesia católica la necesidad de plantearse el problema de sus relaciones con ellos», añadiendo, con fundamento en la Declaración «*Dignitatis Humanae*»<sup>56</sup>, que aparece del texto la necesidad de respetar el ordenamiento propio de todas las comunidades religiosas como una exigencia misma del Derecho, que a primera vista parece que no ha de ser el Derecho civil ni el canónico, sino un principio jurídico superior a todos los sistemas jurídicos concretos<sup>57</sup>. La LOLR concede el derecho civil de interconfesionalidad, interpretación que sin esfuerzo puede hacerse coincidir con el sentido del párrafo conciliar transcrito, en el que parece claro que el término derecho es empleado en su significación de derecho subjetivo como instrumento tutelar de la libertad religiosa y que la propia Declaración *Dignitatis Humanae* proclama que «debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de forma que se convierta en un derecho civil» (núm. 2). Estas relaciones cuentan con los cauces que señala el autor que venimos citando: convenios entre dos comunidades, reenvío, referencias y la concesión de efectos en un ordenamiento confesional a los actos realizados en otro<sup>58</sup>. En estos supuestos el Estado no se interpondrá ni obstaculizará el libre ejercicio de estas relaciones, antes bien deberá contribuir a favorecer las circunstancias que puedan promoverlas, estén inscritas o no las respectivas confesiones en el Registro especial.

#### VII. LA CAPACIDAD DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS PARA CELEBRAR CON EL ESTADO ACUERDOS O CONVENIOS DE COOPERACIÓN.

El art. 7.º, 1 de la LOLR establece que «el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española,

55. J. MALDONADO, ob. cit., pág. 217.

56. «Por consiguiente, a estas comunidades, con tal que no se violen las justas exigencias del orden público, debe reconocérseles el derecho de inmunidad para regirse por sus propias normas» (núm. 4).

57. J. MALDONADO, *Nuevas relaciones entre el Ordenamiento jurídico de la Iglesia y otros Ordenamientos jurídicos*, en VARIOS AUTORES, *La Chiesa dopo il Concilio, I*, Milán 1972, págs. 393 y 395.

58. J. MALDONADO, loc. últimamente citado, págs. 400 ss.

establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales». El texto constituye el desarrollo legislativo del art. 16, 3 de la Constitución: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. 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».

Al comentar estos textos no pretendemos agotar el rico contenido que ofrecen, sino hacer una sumaria referencia al condicionamiento que la organización tiene en la calificación de la capacidad de las confesiones religiosas para celebrar estos Acuerdos o Convenios. Y en primer lugar ha de advertirse que esa capacidad se fundamenta en la inscripción en el Registro especial y en el arraigo en España de la confesión religiosa. El primer requisito responde a la verificación previa de la concurrencia de las circunstancias que enumera el art. 5.º, 2 LOLR, que fueron examinadas anteriormente, y el segundo intenta reflejar la realidad social religiosa española a fin de rechazar esa capacidad a grupos religiosos sin entidad suficiente para necesitar compromisos de cooperación con los poderes públicos que, por otra parte, tampoco podrían soportar. Hay, por consiguiente, un nuevo examen de comprobación, pues la inscripción que en su día se practicara no prueba la invariabilidad de la confesión religiosa en su organización mínima y demás requisitos exigidos por la LOLR para su registro.

La calificación de la capacidad de pacto con el Estado compete al Gobierno, según dispone el art. 10,5 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957<sup>59</sup>, siendo preceptivo que intervenga la Comisión Asesora de Libertad religiosa en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios (Art. 8.º LOLR). La misma Ley dispone en su art. 8.º, 1 que estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales, en congruencia con lo que dispone el art. 94,1 de la Constitución, según el cual «la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los siguientes casos: ...c) Tratados

59. «Es de la competencia del Consejo de Ministros... 5, Autorizar la negociación y firma de Tratados o Acuerdos y Convenios internacionales y la adhesión a los existentes».

o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I». En acatamiento a lo dispuesto en este precepto el Gobierno sometió a la autorización de las Cortes los cuatro Acuerdos con la Santa Sede firmados el 3 de enero de 1979 y en los instrumentos de ratificación de fecha 5 de diciembre de 1979 (BOE del 15 de diciembre) se emplea la fórmula mixta de aprobación y autorización en estos términos: «Aprobado su texto por las Cortes generales y por consiguiente autorizado para su ratificación», compaginándose así el requisito de autorización que exige la Constitución con el de aprobación que emplea la LOLR.

Se advierte que el texto del art. 7.º, 1 LOLR se aparta del art. 16,3 de la Constitución en dos puntos: 1) La Constitución autoriza a los *Poderes públicos* para mantener las relaciones de cooperación a que venimos refiriéndonos, mientras que la LOLR legitima al *Estado*, restringiendo el alcance de la expresión poderes públicos que comprende, no solamente el Estado, sino también las Comunidades autónomas, precisamente cuando se prevé que la transferencia de competencias a estas Comunidades puede comprender asuntos que afecten a las confesiones religiosas y que interesaría regular convencionalmente<sup>60</sup>. 2) La Constitución menciona expresamente la Iglesia católica entre los sujetos que pueden mantener relaciones de cooperación con los poderes públicos, mención que no figura en la LOLR; por consiguiente, también la Iglesia católica, como las demás Iglesias, confesiones y comunidades religiosas tendrá que acreditar su arraigo en España y su organización, si bien bastará para ello la alegación de notoriedad del hecho<sup>61</sup>.

#### VIII. LA INSCRIPCIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.

El Derecho civil se sirve de la inscripción como instrumento de conexión de un ordenamiento extraño con el propio y mediante aquélla se reconocen y otorgan determinadas consecuencias jurídicas en el orden estatal. La LOLR exige el requisito de la inscripción para que las confesiones religiosas puedan gozar de personalidad civil (art. 5.º), para que sea reconocida con plena autonomía (art. 6.º),

60. Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., pág. 370.

61. Véase *supra*, nota 22.

para establecer Acuerdos o Convenios de cooperación con el Estado (art. 7.º) y como medio probatorio único de que las entidades confesionales gozan de personalidad jurídica (Disposición transitoria 1.ª). No se exige expresamente la inscripción para que puedan ejercer el derecho de mantener relaciones con sus propias organizaciones (art. 2.º, 2 LOLR); pero, lo normal será que estas relaciones se lleven a cabo por confesiones inscritas en vista de que este derecho y los demás que relaciona el mismo artículo suponen una desarrollada organización y relevancia social que incitan por sí solas a solicitar la inscripción para obtener la favorable situación que prevé la LOLR.

Cumple la inscripción de las confesiones religiosas una variedad de funciones y no solamente la de publicidad, tal como establece para las asociaciones de Derecho común el art. 22 de la Constitución. La LOLR va mucho más allá de la inscripción meramente publicitaria y cumple otras funciones de singular importancia: declarativa de la existencia de la confesión religiosa con su plena autonomía, constitutiva de la personalidad jurídica civil, legitimadora de la capacidad interpotestativa, probatoria de la personalidad civil de las entidades confesionales.

La utilidad de la inscripción es evidente y de ella se valen los ordenamientos jurídicos para dar seguridad y publicidad a situaciones y actos jurídicos de diversa naturaleza. Al Estado incumbe tutelar y promover los medios oportunos para llevar seguridad y confianza a quienes pretenden conocer *status* y situaciones concretas que puedan servir de dato cierto para entablar relaciones jurídicas sobre bases seguras, alejando el riesgo de incertidumbres y fraudes. Estos argumentos apoyan la conveniencia de un Registro público de Confesiones religiosas a través del cual se reconozca la presencia activa en el Ordenamiento español de las Confesiones dotadas de un mínimo de requisitos orgánicos y se evite, a la vez, que circulen con marchamo de legalidad grupos religiosos constituidos con fines contrarios al orden público. Ahora bien, no debe perderse de vista que la inscripción puede resultar superflua respecto de aquellas confesiones religiosas cuya notoriedad es tan patente en cuanto a su existencia, organización, arraigo y número de miembros que por sí sola cubre la publicidad y la seguridad que se persigue con la inscripción, quedando ésta reducida a un engorroso trámite burocrático y empequeñecida su función. Tal es el caso de la Iglesia católica como institución universal, cuya expresa mención en el art. 16 de la Constitución ha sido valorada por Viladrich como «prueba constitucional del requisito de arraigo no-

torio»<sup>62</sup>; esta interpretación se habría confirmado por la LOLR si hubiera mantenido en su art. 5.º la redacción del Proyecto que solamente exigía la inscripción de las comunidades religiosas y de sus federaciones para el reconocimiento de la personalidad jurídica y, por consiguiente, para el reconocimiento de la autonomía plena y de la capacidad para celebrar Acuerdos con el Estado<sup>63</sup>.

Tampoco ha de olvidarse que, como decía la Exposición de Motivos del Proyecto —y esta orientación late en la misma LOLR—, las comunidades religiosas se contemplan como «una realidad anterior a cualquier reconocimiento por parte de la Administración de su personalidad jurídica, que ni la necesitan, ni en muchos casos tan siquiera desean para el desarrollo normal de sus actividades propias y el cumplimiento de sus propios fines religiosos». Por lo tanto, no debieron acumularse los efectos de la inscripción de manera automática y atender, más bien, a la voluntad manifestada por las partes. Habría bastado que la inscripción produjera el único efecto de reconocer la existencia y autonomía plena de la confesión religiosa. El reconocimiento de personalidad civil derivaría, a petición de parte, de una segunda inscripción o mención en el mismo folio. Por último, la capacidad para celebrar convenios tendría que ser objeto de otra inscripción o anotación separada que se practicaría una vez que la Administración pública calificara favorablemente la concurrencia de dicha capacidad, pues, como dijimos anteriormente, la primera inscripción no constituye prueba de que la confesión religiosa goza de la expresada capacidad.

Otras cuestiones de interés que suscita el tema de la inscripción son las siguientes:

1) Los efectos múltiples de la inscripción se jerarquizan de la siguiente forma: La solicitud de inscripción se regula por el art. 5.º de la LOLR a fin de que la confesión, una vez inmatriculada en el Registro, goce de personalidad jurídica. Practicada esta inscripción se producen, a la vez, los otros dos efectos de reconocimiento de la autonomía y de capacidad para celebrar Acuerdos con el Estado. No parece correcto que el reconocimiento de la autonomía organizativa plena se regule como un efecto secundario de la inscripción; más lógico habría sido la prioridad de la inscripción referente a la autonomía y que consecuente a ella se hubieren regulado los efectos

62. Véase *supra*, nota 22.

63. Véase *supra*, nota 51.

de reconocimiento de la personalidad civil y de la capacidad interpotestativa y a petición de parte, como se acaba de decir.

Tal vez este tratamiento legislativo emana de que el legislador se ha dejado llevar por la inercia de los criterios seguidos en los pactos entre la Iglesia y el Estado español, en los que directamente se entra en la inscripción de personalidad sin pasar por la inscripción de reconocimiento de autonomía plena. Pero, este proceder está justificado en el Concordato de 1953 por la sencilla razón de que allí la Iglesia era considerada como sociedad jurídicamente perfecta que, naturalmente, excluía la inscripción; y el Acuerdo jurídico también la omite porque el reconocimiento de la Iglesia viene establecido, según entiendo, mediante la fórmula de libertad de organización (art. I,2) del Acuerdo Jurídico)<sup>64</sup>.

2) Los requisitos para practicar la inscripción se regulan por el 5.º, 2 LOLR en los siguientes términos: «La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten 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».

El documento fehaciente —que hace prueba por sí— deberá estar extendido por quien tenga poder de certificación en la confesión religiosa que pretende establecerse en España<sup>65</sup>. Los datos exigidos y que deben constar en dicho documento se refieren al hecho de la fundación o establecimiento en España, a los fines, a la identificación y, especialmente, a la organización. Veamos cada uno de estos puntos:

La fundación o establecimiento ha de asentarse en territorio español, es decir, que ha de tener su sede en nuestra Nación, tanto en la fundación originaria, como en el establecimiento de una confesión que ya tenía existencia fuera de España. La ley no pide expresamente más datos, pero se colige que deberá constar la fecha y el lugar de dicha fundación o establecimiento, para que pueda

64. Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., pág. 347.

65. El Reglamento que anuncia la Disposición final de la LOLR debería precisar quiénes gozan de este poder de certificación, sean los promotores, sean los dirigentes de la confesión, sean los rectores de federaciones u otras personas.

calificarse el tiempo de presencia de la confesión en España como circunstancia para valorar su estabilidad y arraigo.

Los fines habrán de quedar bien especificados para que la Administración califique, tanto su armonía con el orden público, como si son propiamente religiosos o han de quedar fuera de la protección de la LOLR por constituir actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos a los religiosos» (art. 3.º, 2 LOLR). El precepto es oportuno y contribuirá a distinguir y separar las comunidades religiosas de otras que encontrarán acomodo tutelar en la libertad de pensamiento. Es cierto que fines religiosos suelen llevar consigo una concepción propia del mundo y de la vida y hasta unas normas de conducta que han de observar los adeptos de la confesión; pero, como ha escrito Viladrich, la fe religiosa, *en cuanto tal*, esto es, contemplada con independencia de la antropología, cosmología y moral a que pudiera dar origen, constituye una propia, original e inédita realidad, un objeto no confundible con los reconocidos en el derecho de libertad de pensamiento y de las conciencias<sup>66</sup>.

La identificación de la confesión religiosa es un dato de singular importancia, tanto para impedir duplicidad de inscripciones de una misma confesión, como para evitar que grupos disidentes no desvinculados y sin organización ni doctrina propia, obtengan el reconocimiento. Las denominaciones, los símbolos externos y otras señales visibles habrán de especificarse, pero no siempre serán suficientes para una total identificación, sino que ésta habrá de deducirse de la descripción resumida que se haga en el documento fehaciente de las creencias, los preceptos morales y los cultos propios de la confesión. Faculta el art. 6.º, 1 LOLR para establecer cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa y de respeto a sus creencias, que habrán de referirse, no solo a los signos externos, sino principalmente a los propios dogmas y principios, a fin de que puedan ser preservados de ataques, deformaciones y manipulaciones, especialmente por parte de miembros que se hubieran desviado de aquellos principios identificadores.

Por último, han de consignarse los datos referentes a la orga-

66. VILADRICH, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., pág. 269.

nización, cuales son los órganos representativos, sus facultades y los requisitos para la válida designación. La ley de Libertad religiosa de 1967 exigía que se nombraran las «personas residentes en España que la representen, con expresión de su nacionalidad y circunstancias personales», es decir, los apoderados que en nombre de la confesión asumían la representación. En la nueva LOLR no se exige que se señalen nombres de personas, sino órganos representativos que gobiernan la confesión, sean colegiados o unipersonales, o de ambas clases, indicando las competencias y las circunstancias que rigen para su nombramiento. También puede constar el régimen de funcionamiento, lo que llevará consigo no pocos inconvenientes cuando se trate de confesiones de compleja organización y que tienen normado el régimen organizativo, competencia de los órganos, modo de adoptar los acuerdos, procedimientos, régimen disciplinario, etc.

Los requisitos señalados son exigidos obligatoriamente por el art. 5.º LOLR para que la inscripción pueda practicarse. Pero, el art. 6.º, 1 faculta a las confesiones religiosas para establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, sin que sea obligatoria su constancia registral. Este texto ofrece a las confesiones religiosas la posibilidad de darse unas normas con dicho contenido que habrán de ser respetadas y tuteladas por el Estado siempre que, como advierte el mismo precepto, se respeten los derechos y libertades establecidos por la Constitución, y en especial los de libertad, igualdad y no discriminación. La expresión es incorrecta, pues no se trata de que la confesión establezca *in actu* este régimen jurídico, sino que lo normal será que la confesión venga observando desde antiguo ese régimen jurídico propio y que se limite a establecerlo, es decir, a manifestarlo ante la Administración del Estado en el momento de solicitar la inscripción en aquellos extremos que interese proteger específicamente en el orden civil, como las relaciones laborales típicas que la Iglesia católica mantiene con sacristanes, conserjes, campaneros, limpiadoras, etcétera <sup>67</sup>.

3) La inscripción tiene carácter discrecional, pero no arbitrario, porque las calificaciones han de ajustarse a la legalidad vigente. Esta es la opinión que expuso el Sr. Vega Escandón al defender en el Congreso el dictamen de la Comisión constitucional sobre LOLR.

67. Se trataría de relaciones laborales especiales, que respeta el art. 2.º, 1, g) del Estatuto de los Trabajadores de 10 de Marzo de 1980.

«El art. 5.º —dijo— lo que pretende es que la inscripción tenga un efecto evidente de comprobación en el Registro correspondiente... de los requisitos imprescindibles para que esa personalidad jurídica exista; es decir, los documentos necesarios que hay que acompañar, según el núm. 2, y que exigen, naturalmente, como pasa con todo registro que tiene una finalidad de dotar de personalidad frente a terceros, a instituciones o sociedades, de una calificación del Registro, bien diciendo, por ejemplo, que faltan ciertos documentos o que no están claros los fines religiosos que se dice en el documento del que solicita la inscripción, etc., para dejar bien clara cuál es la finalidad, la personalidad de esta sociedad que pretende inscribirse y, en este caso concreto, de todos los datos necesarios para que, terceros que quieran acudir a este Registro, sepan que las Iglesias, Confesiones o Comunidades que pretenden esta personalidad jurídica, cumplen todos los requisitos necesarios para cumplir las mismas». Con este lenguaje parlamentario, improvisado y sin preocupaciones técnicas, respondía el Diputado centrista al Sr. Solé Turá que había defendido una enmienda del grupo comunista del Congreso que proponía la sustitución del art. 5.º, 2 por esta otra redacción: «Las Comunidades religiosas y sus Federaciones adquirirán personalidad jurídica civil desde el mismo momento en que sus representantes legales soliciten la inscripción y depositen la documentación señalada en el apartado siguiente en el Registro público que se crea en el Ministerio de Justicia». La enmienda, que no prosperó, pretendía que la inscripción no quedara condicionada por la calificación del Encargado del Registro y, por consiguiente, evitar la intervención de poderes discrecionales.

La Administración tendrá que pronunciarse, en el aspecto formal, acerca de si la solicitud de inscripción y la documentación acompañada se ajusta a los preceptos correspondientes de la LOLR. En el aspecto sustantivo habrá de calificarse el contenido de la solicitud y de la documentación adjunta, bien entendido que el poder discrecional de la Administración no puede ir más allá de los límites legales, tanto en el aspecto positivo de concurrencia de los requisitos exigidos por la ley, como en el aspecto negativo de que no atente contra el orden público. Hay propiamente un juicio de legitimidad, pero en el que operan necesariamente apreciaciones sobre datos de hecho que la ley no ha precisado y que la Administración tendrá que valorar con criterios no jurídicos; v. gr.: si los fines son religiosos o ideológicos, el número de miembros, el arraigo de la confesión en España, si se atenta contra la seguridad, la salud o la moralidad

pública, en suma, conceptos relativizados a través de la circunstancia cultural y social<sup>68</sup>.

Para terminar diremos que la Administración deberá tener en cuenta lo que dispone la Ley de Procedimiento administrativo para expedientes de esta naturaleza y que servirá de valioso criterio el dictamen que emita la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, regulada por el art. 8.º LOLR.

4) El dinamismo de las confesiones religiosas puede llevarlas a adoptar nuevos esquemas orgánicos y funcionales que habrán de traducirse en modificaciones e innovaciones, con el consiguiente reflejo en la inscripción anteriormente practicada. La Ley de Libertad religiosa de 1967 preveía en su art. 15 que «cualquier alteración de las circunstancias expresadas en el núm. 2 de este artículo deberá ser comunicada al Ministerio de Justicia a los efectos que procedan» y el art. 5.º del Reglamento de 5 de abril de 1968 se refería a la posible modificación total o parcial de los estatutos, disponiendo que las alteraciones que se produjeran surtirían los efectos prevenidos en la ley de Libertad religiosa una vez que se hubiera notificado a los interesados el oportuno acuerdo. Nada dice la LOLR sobre modificación de las confesiones religiosas, pero es lógico que tenga repercusión en el Registro cuando alteren los requisitos legales necesarios para la inscripción. Sobre cancelación de asientos dispone el art. 5.º, 3 LOLR que «sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme». No precisa la LOLR las causas que pueden fundamentar la cancelación. Lógicamente serán las que estén establecidas en el propio sistema normativo de la confesión y cuando su organización real y sus actividades colectivas contravengan el orden público. Título hábil para la cancelación es uno de estos dos: la solicitud de los órganos representativos de la confesión, que deberá expresar los fundamentos normativos internos en que se apoya y la sentencia judicial firme que disponga la extinción y consiguiente cancelación del respectivo asiento. En este punto se abre un interesante capítulo sobre el proceso que habrá de seguirse al amparo de la Ley de 26 de diciembre de 1978, que regula la defensa jurisdiccional de los derechos y libertades públicas, personas legitimadas para instar el proceso, recursos y otros extremos<sup>69</sup>.

68. Sobre este tema es fundamental la aportación de F. FINOCCHIARO, *Aspetti dell'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione in materia ecclesiastica*, en «Il Diritto Ecclesiastico» LXXI (1960), Parte I, págs. 3 y ss.

69. Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., págs. 555 y ss.

## IX. LAS ENTIDADES CONFESIONALES.

Las entidades confesionales menores forman parte de la organización de las respectivas confesiones religiosas y deberían participar, por lo tanto, del régimen jurídico específico de éstas, particularmente en lo que concierne a autonomía y personalidad jurídica civil. Habrá que distinguir, no obstante, entre los entes que forman parte de la organización confesional y aquellos otros que, aún dependiendo de la confesión religiosa, desempeñan funciones instrumentales y mediatas ordenadas al cumplimiento de los fines de aquélla y, en muchos casos, con una cualificada proyección sobre cosas y negocios temporales. Dichas entidades están vinculadas a la confesión en cuya organización están integradas y pueden ser sometidas a diversos regímenes jurídicos, según se combinen normas confesionales y civiles o rija solamente el Derecho civil.

Parece lógico que en el Derecho español se hubiera remitido esta materia a la regulación convencional, siguiendo el precedente sentado en el Acuerdo sobre asuntos jurídicos, cuyo art. I, 4) reguló las entidades eclesiásticas. No ha sido así y la LOLR ha optado por normar directamente esta materia en su art. 6.º, 2: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general». Conviene recordar que las instituciones se caracterizan por la presencia en ellas de un elemento autoritario impuesto desde fuera que sustrae el ente a la libre disposición de las partes y vienen a configurarse como órganos con personalidad jurídica que actúan la voluntad del Superior<sup>70</sup>. La asociación debe su origen al convenio entre las personas privadas que la integran y que puede tener como objeto un fin de utilidad o de interés público, o una finalidad de interés particular, dependiendo de la voluntad de los asociados su pertenencia y subsistencia en el grupo. Por último, las fundaciones se caracterizan por la afección de un determinado patrimonio a un fin, a cuyos efectos ha de dotárselas en el acto fundacional de los órganos necesarios para su servicio; deben su origen a un acto indi-

70. Cfr. F. RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, en «*Scritti giuridici minori*», II, Milán 1939, pág. 13; C. MAGNI, *Corso di Diritto Ecclesiastico*, Milan 1944, pág. 302; M. FERRABOSCHI, *Gli enti ecclesiastici*, Padua 1956, pág. 23.

vidual y su subsistencia no depende de la voluntad de los órganos, sino que la trascienden<sup>71</sup>.

La sujeción al régimen jurídico común de todas las instituciones, asociaciones y fundaciones confesionales, tanto si son creadas por la confesión religiosa, como si son promovidas por ella, puede plantear serios inconvenientes. Hemos de tener presente que, como escribió Ruffini, «el derecho de la Iglesia ha llegado a ser prevalentemente, por no decir exclusivamente, un derecho de personas jurídicas y más especialmente de instituciones», lo que es aplicable también a la mayor parte de las confesiones religiosas<sup>72</sup>. La gravedad del problema podría aminorarse reduciendo el alcance del art. 6.º, 2 de la LOLR mediante la segregación de su contenido de las *instituciones creadas* por las confesiones religiosas para el cumplimiento de sus fines. Esta reducción se apoya en que el art. 6.º, 1 LOLR vuelve a considerar «las instituciones creadas por aquellas (las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas) para la realización de sus fines», pero su régimen jurídico lo conecta con el reconocimiento de plena autonomía de las confesiones y normas de organización y régimen interno. Podría partirse de una antinomia entre estos dos textos y resolverla en favor del art. 6.º, 1 LOLR atendiendo al argumento de que debe respetarse la unidad de autonomía organizativa de las confesiones religiosas y teniendo en cuenta que las instituciones creadas por las confesiones religiosas constituyen piezas de su organización<sup>73</sup>.

La sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado es la fórmula que se adoptó en el Acuerdo jurídico (art. I, 4) para regular

71. A. COSSIO, *Instituciones de Derecho civil*, Madrid 1975, págs. 123 ss.

La clasificación que proponen los canonistas no coincide exactamente con la empleada por los civilistas, que siguen la nomenclatura del art. 35 del Código civil: corporaciones, asociaciones y fundaciones. Así, WERNZ-VIDAL-AGUIRRE distinguen entre personas colegiadas, que constan de varias personas físicas reunidas en un solo cuerpo o colegio, y personas no colegiadas, que no están constituidas por un conjunto de personas físicas, sino que son, o un *instituto* permanente constituido por causa de utilidad pública, como los oficios eclesiásticos y los beneficios, o un *conjunto de bienes* relictos con fin de utilidad pública, como el culto divino, o en favor de cierta clase de personas, como los pobres, los enfermos, los huérfanos, etc. (fundación pía, causa pía). (WERNZ-VIDAL-AGUIRRE, IUS CANONICUM, II, *De personis*, Roma, 1943, págs. 34 y ss.).

72. F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Turín 1924, XI, cit. por GISMONDI, *Lezioni...*, cit., pág. 127.

73. Puede objetarse que es compatible la sujeción de estas instituciones al régimen jurídico ordinario con la facultad de establecer cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa. No obstante, es defendible que una interpretación lógica y teleológica de los textos lleva al resultado que he mantenido que, por otra parte, también es compatible con la inclusión de la cláusula de salvaguarda.

la adquisición de la personalidad jurídica por las asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas. Con buen criterio se omitió la mención de las instituciones eclesiásticas, la mayor parte de las cuales se rigen por la legislación canónica (art. I, 2) y 3) de dicho Acuerdo. Las asociaciones erigidas en Ordenes, Congregaciones y otros Institutos de vida consagrada se rigen también por la legislación canónica, incluso en cuestiones patrimoniales, actuando en este caso dicha legislación como derecho estatutario (art. I, 4) del Acuerdo). Hay, por lo tanto, manifiesta incongruencia entre el texto acordado y la LOLR en lo que concierne al régimen jurídico de las instituciones eclesiásticas si se estima que rige el art. 6.º, 2 en lugar del art. 6.º, 1 LOLR, incongruencia que también concurre en la regulación de las Ordenes, Congregaciones e Institutos de vida consagrada. Este desajuste no existiría si se entiende que la remisión al ordenamiento del Estado que hace el art. I, 4), último inciso, del Acuerdo jurídico es la LOLR y concretamente el art. 6.º, pues en tal sentido las Asociaciones y otras entidades y fundaciones eclesiásticas se registrarán por la legislación civil común; pero, como opina Lombardía «no parece, sin embargo, que con la expresión 'con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado' se esté pensando sin más en el Derecho común de asociaciones y fundaciones, sino en una normativa especial para entidades de este tipo de finalidad religiosa. En caso contrario no se comprende por qué habría de ser la erección canónica presupuesto para la adquisición de personalidad civil»<sup>74</sup>.

#### X. RÉGIMEN TRANSITORIO.

La disposición derogatoria de la LOLR dice literalmente: «Queda derogada la Ley cuarenta y cuatro/mil novecientos sesenta y siete, de veintiocho de junio, y cuantas disposiciones se opongán a lo establecido en la presente Ley». La Ley citada de 1967 había reconocido la personalidad jurídica, mediante inscripción en el Registro, de las Asociaciones confesionales no católicas constituidas al amparo de la misma y para atender a la situación jurídica de estas Asociaciones la LOLR incluye la Disposición transitoria primera en estos términos: «El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las Entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de

74. P. LOMBARDÍA, *La personalidad civil de los entes eclesiásticos, según los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español de 3 de Enero de 1979*, en IUS CANONICUM, 37 (1979) pág. 104.

entrada en vigor de la presente Ley. Transcurridos tres años podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere». Se convalidan por esta transitoria todas las situaciones anteriores derivadas de la aplicación de la Ley de 1967 relativas a la personalidad jurídica y capacidad de obrar de las Asociaciones culturales no católicas, las cuales pasan a convertirse *ministerio legis* en confesiones religiosas reconocidas por el Estado con plena autonomía, personalidad jurídica y, en principio, con capacidad para celebrar Acuerdos con el Estado. Es cierto que se da un salto, con esta interpretación, desde una Asociación cultural de naturaleza civil, aunque con régimen especial, a una confesión religiosa con su propia naturaleza y características, que es reconocida por el Estado y que subsiste con otro régimen jurídico; pero, también es verdad que las normas de Derecho transitorio tiene eficacia para producir estas transformaciones. Por esta razón, hemos de entender que la palabra *Entidades* que emplea la transitoria primera abarca las Asociaciones culturales constituidas al amparo de la Ley de 1967, si no se quiere romper la continuidad de su existencia jurídica en el Ordenamiento español. Habrán de tener en cuenta dichas Asociaciones que, según dispone la misma transitoria, transcurridos tres años desde la fecha de entrada en vigor de la LOLR sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro<sup>75</sup>.

Respecto de la Iglesia católica y de sus entidades operan de otro modo la disposición derogatoria y la transitoria primera LOLR. En efecto, los Acuerdos con la Santa Sede siguen vigentes en su integridad e inmodificados por la LOLR, incluso en aquellos extremos en que no hubiera plena concordancia, pues establece el art. 96 de la Constitución que las disposiciones de los tratados internacionales «sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas del Derecho internacional»<sup>76</sup>. Conforme al Acuerdo sobre Asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979 la situación de la Iglesia católica y de sus entes es la siguiente:

75. Contrasta la rigidez de este plazo con la fórmula de cooperación que empleó el Decreto de 20 de Mayo de 1965, en cuya transitoria segunda se encomendó al Ministerio de la Gobernación promover de oficio las oportunas inscripciones en los Registros nacional y provincial correspondientes y comunicará haberse practicado las mismas a las Asociaciones interesadas. Mas, hay que reconocer que este plazo de tres años venía ya preconstituido por el Acuerdo jurídico con la Santa Sede, en su Transitoria primera.

76. Véase Díez PICAZO y GULLÓN, *Sistema de Derecho civil, I*, Madrid, 1978, pág. 133.

a) La Iglesia universal es reconocida *ipso iure* en su plena autonomía organizativa y en su personalidad jurídica por el art. I, 1) y 2) del referido Acuerdo<sup>77</sup>, sin necesidad de notificación ni de inscripción.

b) Las entidades orgánicas territoriales gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y con simple notificación a los órganos competentes del Estado (art. I, 2) del Acuerdo jurídico). La personalidad de la Conferencia Episcopal Española es reconocida de conformidad con sus Estatutos aprobados por la Santa Sede (art. I, 3))<sup>78</sup>.

c) Necesitan de la inscripción en el correspondiente Registro para gozar de personalidad civil: Las Ordenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas, así como las asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas (art. I, 4) del Acuerdo jurídico).

El régimen transitorio acordado afecta solamente a estas entidades, las cuales seguirán gozando de la personalidad jurídica civil que hubieren adquirido con anterioridad a la vigencia del Acuerdo jurídico; pero deberán inscribirse en el nuevo Registro y transcurridos tres años desde la entrada en vigor del Acuerdo sólo podrá justificarse su personalidad jurídica mediante certificación del Registro, sin perjuicio de que pueda practicarse la inscripción en cualquier tiempo (Disposición transitoria 1.<sup>a</sup>).

Las Capellanías y Fundaciones pías siguen sin encontrar solución a su secular problema. El art. XII del Concordato de 1953 sentó las bases formales para resolverlo: un Acuerdo separado entre la Santa Sede y el Estado español que se firmaría lo antes posible a fin de establecer su definitivo régimen jurídico. Es de suponer que no se alcanzara dicho acuerdo cuando el Decreto de 12 de marzo de 1959 dispuso que seguirían regíendose por su legislación especial las Capellanías y Fundaciones pías a que se refiere el art. 12 del Concordato. Por último, los Acuerdos con la Santa Sede, y la LOLR silencian el tema pendiente de las titularidades de los bienes de Capellanías y Fundaciones pías y su acceso al Registro de la Propiedad. Tendríamos que preguntarnos si el silencio de la Iglesia en los Acuerdos hay que entenderlo como aceptación de una regulación unilateral por el Estado y, si la respuesta fuera positiva, la cuestión habría

77. Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, en VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ob. cit., págs. 320 ss.; LÓPEZ ALARCÓN, idem, págs. 346 ss.

78. Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, obra últimamente citada, págs. 348 ss.

que incluirla en una futura ley de Fundaciones que habrá de desarrollar el art. 34 de la Constitución, que dispone: «Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley», añadiendo en su segundo párrafo, por remisión al artículo 22, núm. 2, que «las fundaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada». A la vista de dichos textos, no debe demorarse la anómala situación de las Capellanías y Fundaciones pías de incierta titularidad, pues se está desatendiendo el interés general, y son los Tribunales de Justicia los que deben resolver tales situaciones dotándoles de unas normas sustantivas y procesales sobre la materia que en los hechos les permitan obrar sobre presunciones y en el derecho prime el interés general<sup>79</sup>.

79. Cfr. C. AGUILERA SOLER, *Fundaciones, capellanías y causas pías en el patrimonio de la Iglesia*, en VARIOS AUTORES, *Instituciones canónicas y reordenación jurídica*, Salamanca 1978, págs. 11 ss.