



**Manuel Alenda Salinas**

(catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado en la Universidad de Alicante,  
Facultad de Derecho, Departamento de Ciencias Histórico-Jurídicas)

## **El fenómeno asociativo en el marco de la personalidad jurídico-estatal de las entidades religiosas en España \***

**SUMARIO:** 1. Introducción - 2. Régimen jurídico-constitutivo de iglesias, confesiones y comunidades religiosas - 2.1. La legislación específica de iglesias, confesiones y comunidades religiosas - 2.2. ¿Es de aplicación a las entidades religiosas ‘mayores’ la denominada garantía común asociativa? - 3. Régimen jurídico-constitutivo de asociaciones religiosas - 3.1. Antecedentes - 3.2. Problemática jurídica que plantea esta doble regulación normativa - 3.2.1. ¿Qué diferencias existen entre estos dos regímenes jurídicos, aptos en sus respectivos ámbitos de aplicación, en la regulación y constancia registral del fenómeno asociativo-religioso? - 3.2.2. ¿Resulta ajustado a Derecho este régimen diferenciado, o se constituye en inconstitucional por causante de discriminación? - 3.2.3. ¿Es necesario este doble y distinto régimen jurídico-asociativo? - 4. Epílogo.

### **1 - Introducción**

La vigente Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa [en adelante, LOLR] parece contemplar dos posibles orígenes para el nacimiento, con carácter constitutivo, de *asociaciones religiosas* plenamente reconocidas por el Ordenamiento Jurídico español: Uno, en el seno de entidades religiosas [en adelante, EERR] ‘mayores’<sup>1</sup> (entendiendo por tales las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas)<sup>2</sup>, siendo las mismas las que directamente -o mediante actuaciones de promoción- creen tales

---

\* Trabajo sometido a evaluación.

<sup>1</sup> Todo ello, en contraste con las que constituyen EERR ‘menores’, que lo serían todas las demás: un elenco de éstas en el art. 2.1 del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, que ha ampliado notablemente el contenido del art. 2 del, ahora derogado por el acabado de mencionar, Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas.

Acerca de la consolidación de esta nomenclatura, aunque haya tenido contradictores, cfr., entre otros: **J.D. PELAYO OLMEDO**, *Una nueva regulación del Registro de entidades religiosas (Entre el control y la gestión de la libertad en el tratamiento de la diversidad religiosa)*, tirant lo blanch, Valencia, 2017, p. 59.

<sup>2</sup> Y, en su caso, ‘Federaciones’ de las mismas.



asociaciones. Otro, partiendo de la iniciativa exclusiva de concretas personas individuales, que, aunando intereses, deciden asociarse con finalidad religiosa.

Con respecto a la primera posibilidad, el art. 6.2 de la citada LOLR señala que «[l]as 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». De donde habrá que entender, y por lo que a las 'asociaciones' concierne: 1) Se trata de asociaciones creadas en el seno de EERR 'mayores' ya constituidas - rectamente, habría que considerar que están constituidas incluso a efectos del ordenamiento jurídico estatal -<sup>3</sup>. 2) Son asociaciones religiosas creadas por la propia entidad religiosa 'mayor', ya sea *motu proprio* y directamente por la misma (formando, pues, parte de su estructura institucional o no), o a iniciativa de sus fieles o creyentes, bajo el fomento o no de la Confesión, que, en cualquier caso, termina reconociendo y aprobando, al amparo de su propio Derecho, si es que lo tiene, esa asociación religiosa.

En cuanto a la segunda posibilidad, de las arriba señaladas, el art. 2.1.d) de la LOLR, establece, con base en la libertad religiosa, el derecho de toda persona, con la consiguiente inmunidad de coacción, a "asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica". De este precepto parece desprenderse, inequívocamente, el derecho atribuido a la persona física para, en conjunción con otras, poder constituir asociaciones religiosas. El concreto ejercicio de este derecho podría llevarse a cabo en el ámbito de una Confesión ya establecida, y a su amparo (supuesto que sería perfectamente incardinable en el marco que propicia el ya visto art. 6.2 de la LOLR), pero también al margen de la estructura jurídico-institucional de la misma. Y, en este segundo caso, los asociados pueden situarse en el seno de una creencia religiosa ya establecida, constituida en persona jurídica, en cuya fe permanecen; pero, también, parece contemplar la posible constitución de una asociación religiosa basada en una creencia sin soporte previo en fe religiosa alguna que la ampare, sino que vendría a ser constitutiva de una nueva<sup>4</sup> creencia religiosa, que pretendiera personificarse en asociación. ¿Es esto último

---

<sup>3</sup> Pues este art. 6.2 se sitúa, sistemáticamente, tras el art. 5.1, ambos de la misma LOLR; precepto, éste último, que contempla, precisamente, la atribución de personalidad jurídico-civil a Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas.

<sup>4</sup> O no tanto, en términos absolutos, en cuanto que pudiera ser sectaria -entiéndase la expresión- de otra.



factible en nuestro actual ordenamiento jurídico? ¿Habría de tenerse a tal 'asociación' religiosa por constitutiva, en realidad, de una 'Iglesia', 'Confesión' o 'Comunidad' religiosa? Así se manifiesta cierto sector de la doctrina científica<sup>5</sup>.

Para estos supuestos, como hemos visto, en ambos casos y por lo que respecta a la posibilidad de constituir 'asociaciones' religiosas, tanto el art. 6.2 como el art. 2.1.d), los dos de la LOLR, hacen una remisión al ordenamiento jurídico general, "y lo establecido en la presente Ley Orgánica" - culmina señalando este último precepto.

¿Caben, pues, todas estas posibilidades jurídico-asociativas en nuestro vigente ordenamiento legal? ¿Cómo habrían de constituirse, en su caso, esas 'asociaciones'? Y, cuestión que parece clave en la materia, y muy discutida, como es conocido, por la doctrina científica: ¿Las EERR 'mayores' son, entonces, 'asociaciones'?

En la remisión hecha al ordenamiento jurídico general - y siempre que se estime que todas estas entidades son 'asociaciones', lo que aquí se plantea, inicialmente, a los meros efectos dialécticos (pues no consideramos que las EERR 'mayores' sean 'asociaciones')<sup>6</sup> -, parece que es imprescindible acudir, además de a lo dispuesto en el art. 22 de la Constitución [en adelante, CE]<sup>7</sup>, a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación [en adelante, LODA]. En esta última, sin embargo, resulta trascendental el art. 1.3 de la misma, que - con independencia de la específica y concreta naturaleza jurídica respectiva, teniendo en cuenta que las estamos tratando, *prima facie*, a todas ellas de 'asociaciones' - establece sobre el particular una diferencia entre EERR 'mayores' y 'asociaciones' religiosas, al señalar en sus dos párrafos:

«Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. [...] 3. Se regirán por su legislación específica [...] las iglesias, confesiones y comunidades religiosas.

»Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto

---

<sup>5</sup> Entre otros, parece considerarlo, si no lo hemos entendido mal: J.D. PELAYO, *Una nueva regulación del Registro de entidades religiosas*, op. cit, pp. 63-67.

<sup>6</sup> Cuestión ya referida en otras ocasiones, y entre ellas: *El modelo registral de las entidades religiosas*, en VV. AA. (J. FERREIRO GALGUERA, coord.), *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 330-335.

<sup>7</sup> Recordemos que este precepto establece, literalmente copiado: «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 sólo 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».



*en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica».*

En una primera aproximación, con el fin de tratar de comprender este precepto, pueden realizarse algunas observaciones:

Si todas las entidades referidas, en ambos párrafos del núm. 3 de este art. 1 de la LODA, son 'asociaciones' - tal y como defienden algunos - no resulta fácil terminar de entender esta distinción entre EERR 'mayores', por un lado, y las 'asociaciones' religiosas, por otro. Más, teniendo en cuenta la diferente remisión de estas entidades, según su clase, a su respectiva regulación legal, en uno y otro caso; pues al llevar a cabo esta remisión de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a su legislación específica, no ha de entenderse que forme parte de la misma la LODA, ya que no se hace referencia alguna a esta Ley<sup>8</sup>, en contraste con las 'asociaciones' religiosas, propiamente dichas, para las que se señala la supletoriedad de la LODA. ¿Qué consecuencias jurídicas habría que extraer de todo ello? ¿Las 'asociaciones' religiosas son, entonces, distintas de las 'Iglesias', 'Confesiones' y 'Comunidades' religiosas? La cuestión es si acaso tendrán razón aquellos tratadistas que sostienen que el citado art. 1.3 no ha de aplicarse en solitario sino que debe de complementarse con lo establecido en la Disposición Final 2ª, también de la LODA, en cuanto que la misma señala la aplicación de sus preceptos que tienen rango de Ley Orgánica a todas las 'asociaciones'; partiendo de que, entre quienes así lo propugnan, algunos de ellos defienden que las EERR 'mayores' son no solo 'asociaciones' sino, incluso, 'asociaciones de relevancia constitucional'.

Si diéramos por supuesto que las EERR 'mayores' se constituyen, por definición, con finalidad exclusivamente religiosa<sup>9</sup>; partiendo de esta

---

<sup>8</sup> En contra, todo el sector doctrinal que entiende de aplicación la denominada 'garantía común asociativa'; cuestión a la que luego atenderemos detenidamente.

<sup>9</sup> Si no es mucho suponer, pues una afirmación de este tipo no dejaría de estar discutida a la luz del análisis que la Administración ha venido realizando acerca de los 'fines religiosos', al tratar de considerarlos acreditados, o no, a efectos de la inscripción en el RER. Cuestión ampliamente referida por parte de la doctrina científica que se ha ocupado, en particular, del análisis de esta institución. Entre otros: **A. MOTILLA**, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1999; **S. CATALÁ RUBIO**, *El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas*, Servicio de Publicaciones Universidad de Castilla-La Mancha y Aldebarán Ediciones, SL, Cuenca (2001, según el Depósito Legal, aunque en págs. de portada se señala 2004); **J.D. PELAYO OLMEDO**, *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007; **M. ALENDA SALINAS**, *El Registro de entidades religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009; **E. HERRERA CEBALLOS**, *El Registro de entidades religiosas. Estudio global y sistemático*, Eunsa, Navarra, 2012.



premisa, al tiempo que se sostiene -como hace un importante sector doctrinal- que son 'asociaciones', ¿habría de considerarse a aquéllas como «'asociaciones' religiosas»? Si así fuera: ¿Qué regulación legal habría, entonces, de aplicárseles? ¿La LODA? ¿En exclusiva? Aunque alguien pueda reputar disparatado el planteamiento de estos interrogantes, nos parece que procede por causa de que el art. 1.3, segundo párrafo, de la LODA remite a su legislación específica (o sea, la LOLR, disposiciones concordantes y demás, que luego detallaremos) únicamente a las 'asociaciones' que reúnan, cumulativamente, dos requisitos, cuales son: 1) 'constituirse para fines exclusivamente religiosos' y 2) por 'iglesias, confesiones o comunidades religiosas'. De donde, si las EERR 'mayores', según acabamos de apuntar y con las matizaciones que haya que hacer, cumplen con el primer requisito, sin embargo, no lo hacen, por definición, respecto del segundo. ¿Qué consecuencia jurídica ha de anudarse a estos supuestos? ¿Las EERR 'mayores', en cuanto que 'asociaciones' religiosas, no tienen señalada regulación legal alguna? ¿Quedan encuadradas en el marco jurídico de la LODA, ya que no parecerían susceptibles de escapar a su ámbito aplicativo a tenor del art. 1.3, segundo párrafo, de la misma? Como quiera que, del primer párrafo de este precepto, no se desprende, precisamente, esta afirmación, no parece que puedan sostenerse estas reflexiones por reducción al absurdo<sup>10</sup>; pero sí habrían de tomarse en consideración - en nuestra opinión y, al menos, respecto de que alguna diferencia establece el art. 1.3, en sus dos distintos párrafos - por parte de quienes aseveran, sin mayor matización, que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas son *asociaciones*.

Parece, pues, conveniente distinguir, a estos efectos y tal y como hace la LODA, entre las EERR 'mayores' y las 'asociaciones' religiosas, propiamente dichas.

## 2 - Régimen jurídico-constitutivo de Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas

Como hemos visto, el art. 1.3, primer párrafo, de la LODA remite el régimen jurídico de las EERR 'mayores' a su legislación específica. Existe acuerdo doctrinal respecto a que la misma viene constituida por lo dispuesto en el art. 16 de la CE, con su legislación de desarrollo (representada, fundamentalmente, por la LOLR y la normativa reglamentaria que

---

<sup>10</sup> A menos que quisiera sostenerse la existencia de una antinomia entre estos dos párrafos de la misma norma jurídica.



desenvuelve aspectos de la misma), así como en los estatutos jurídicos establecidos por el Estado español respecto de la Iglesia Católica y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España [en adelante, FEREDE], la Federación de Comunidades Judías de España [en adelante, FCJE] y la Comisión Islámica de España [en adelante, CIE], dado que en la remisión legislativa que efectúa la LODA debe tenerse en cuenta que se hace al tiempo a que se contrae, al haber entrado en vigor el 26 de mayo de 2002<sup>11</sup>, y, en ese tiempo, como es sabido, ya estaban vigentes los Acuerdos con las Confesiones religiosas mencionadas.

Ahora bien, la cuestión, trascendental en la materia, pasa por resolver si esta legislación acabada de reseñar es la única que ha de tomarse en consideración, siendo por lo tanto suficiente al tiempo que excluyente de cualquier otra, a los efectos de poder constituir, en Derecho español, una 'Iglesia', 'Confesión' o 'Comunidad' religiosa; o si, por el contrario - y como sostiene cierto sector doctrinal<sup>12</sup> -, esta regulación ha de ser integrada de manera indeclinable, necesaria e ineludiblemente, con la garantía común asociativa mínima que representa el art. 22 de la CE, así como por los preceptos que constituyen el desarrollo orgánico de esta garantía a través de la LODA.

Trataremos de atender, más detenidamente, en las líneas que siguen, estas dos grandes cuestiones.

## 2.1 - La legislación específica de Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas

Nuestra vigente Constitución, de 27 de diciembre de 1978, reconoce en su art. 16 la doble dimensión, *individual* y *colectiva*, que comprende el derecho de libertad religiosa. En el mismo precepto se contiene, además, la plasmación de una vertiente *grupal* y otra *institucional* en cuanto que manifestaciones de esa libertad religiosa de tipo *colectivo*. En efecto, si en el número 1 de dicho artículo la libertad religiosa se garantiza a individuos y '*comunidades*'; en el número 3 de la misma norma - después de establecer que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» - se dispone, en cuanto que reconocimiento del aspecto *institucional* de las religiones, que dichos poderes "mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la *Iglesia católica* y las demás *confesiones*".

---

<sup>11</sup> Según la Disposición final 4ª, que regula la entrada en vigor, de la propia LODA.

<sup>12</sup> Que, hoy por hoy, se autorreconoce como minoritario, al menos dentro de la eclesiasticística española.



Para dejar constancia de la que acabamos de referir como dimensión *grupal* de la libertad religiosa, el constituyente se valió del vocablo '*comunidades*', esto es, un conjunto de personas físicas<sup>13</sup>, que practican en común su creencia religiosa, sea con la realización de actos de culto o de ceremonias, por poner algún ejemplo. Esa agrupación de personas puede tener un carácter meramente transitorio o coyuntural<sup>14</sup>, o no; y quedar como tal *grupo*, sin mayores pretensiones y/o consecuencias en el ámbito jurídico; o, también puede ocurrir, que ese conjunto de individuos - aquí sí que ya de forma más personalizada por lo que respecta a sus integrantes - quiera tener una continuidad en el tiempo con aspiración de alcanzar una serie de fines legítimos - en nuestro caso, en el plano de lo religioso - constituyéndose en *persona jurídica*<sup>15</sup>. Estamos hablando en el marco del ordenamiento jurídico estatal, en cuyo único ámbito vamos a desenvolvemos, siendo que, como es de sobra conocido, los arts. 35 a 39 del Código Civil [en adelante, CC] contienen una regulación, general, de las personas jurídicas<sup>16</sup>.

El art. 2.1, en sus letras *b)* y *c)*, de la LOLR recoge, sin ánimo exhaustivo, un elenco de actividades cuya práctica puede obedecer a razones individuales, pero que también puede representar buena parte de esa manifestación con vocación *comunitaria* de la persona *física* en el ejercicio de su libertad religiosa y de culto, sin necesidad de constituirse, aun en su concurrencia con otros, en persona *jurídica* para esos menesteres. Señala, así, este artículo el derecho de toda persona a:

---

<sup>13</sup> Aunque, incluso, también podría venir conformado por personas jurídicas.

<sup>14</sup> Viniendo a confluir a un mismo lugar y tiempo sin previa convocatoria expresa y personalizada a los concretos individuos que concurren, más allá de la 'llamada preceptiva' de la Confesión, por ej., al rezo colectivo islámico de los viernes, o a la misa dominical cristiana.

<sup>15</sup> Esto es, y resumiendo doctrina científica y jurisprudencial sobre el tema: una colectividad a la que el Estado concede aptitud para ser sujeto de derechos y deberes en el tráfico jurídico, con personalidad jurídica propia y diferenciada de la de las concretas personas, individuales, que compongan su sustrato físico, o determinaron su voluntad en la aplicación final de un conjunto de bienes, con previa separación respecto de su patrimonio personal individual.

<sup>16</sup> Sin desconocer la existencia de ámbitos confesionales, y especialmente el de la Iglesia Católica, en cuyo seno, y merced al impulso de teólogos y canonistas, es sabido que surgió la teoría de las personas jurídicas; siendo que el vigente *Codex Iuris Canonici* dedica los cánones 113 y siguientes a la regulación de las personas morales y jurídicas. A este respecto es de destacar la valiosa aportación de **S. BUENO SALINAS**, *La noción de persona jurídica en el Derecho canónico (Su evolución desde Inocencio IV hasta el C.I.C. de 1983)*, Herder, Barcelona, 1985 y, en una más que novedosa reelaboración de la misma, *Las personas jurídicas en el Derecho canónico*, Ediciones de la Facultat de Teologia de Catalunya, Barcelona 2014.



«b) Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos [...] c) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole [...]; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

Pero el precepto en análisis, en su apartado 1.d), recoge asimismo el derecho de toda persona a la realización de actos ya más genuinamente de carácter *colectivo*, como son y así señala explícitamente: «*Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos*», y el que, ya hemos referido, derecho a «*asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas*». Por tanto, varias personas pueden, si quieren, libre y voluntariamente, constituirse en una persona jurídica del tipo 'asociación'; actividad que habría de llevarse a cabo - según termina diciendo el artículo en estudio - «*de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica*».

Por lo que respecta al aspecto *institucional* de la libertad religiosa - el propio de las Iglesias y Confesiones constituidas como tales -, la misma LOLR dispone en su art. 2.2, que el derecho de libertad religiosa y de culto,

«[a]simismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

Aunque todo este tipo de actividades puede llevarse a cabo, en principio, sin necesidad de una *personificación jurídica*, a efectos civiles, por parte de esas 'Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas'<sup>17</sup>, lo cierto es que, más pronto que tarde, habrán de hallar dificultades para su actuación en el tráfico jurídico propio del Estado (por ejemplo, en algo tan simple como pudiera ser querer aparecer una Iglesia como dueña, a todos los efectos jurídicos, de un determinado templo)<sup>18</sup>, si no ven reconocida por dicho Estado su personalidad jurídica.

---

<sup>17</sup> Cfr. **M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Naturaleza y posición jurídica de las confesiones religiosas en el ordenamiento español*, en **VV. AA.** (M.M. Martín, ed.), *Entidades eclesiásticas y Derecho de los Estados*, Comares, Granada, 2006, pp. 14 ss.

<sup>18</sup> Supuestos que han dado lugar, históricamente, a valerse de personas interpuestas a estos efectos. Vid., a este respecto, cuanto señala la Disposición Transitoria 2ª de la LOLR.



Y ello, pese a que un buen sector doctrinal entiende que las más paradigmáticas Confesiones religiosas son precedentes a muchos Estados; y tienen existencia anterior al reconocimiento legal, incluso a una determinada forma de personificación - tipicidad - jurídica establecida por el Estado; por lo que sostienen que las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas no pueden ser catalogadas de persona jurídica '*asociación*'<sup>19</sup>. Sin desconocer la realidad de este aserto fáctico, que incluso está admitido desde instancias oficiales del Estado español en nuestra actual *época constitucional*<sup>20</sup>, lo cierto es que, a los efectos del reconocimiento civil de estas realidades, por razones de seguridad jurídica<sup>21</sup>, el ordenamiento estatal puede establecer, con carácter de exigencia, el cumplimiento, *sine qua non*, de determinados requisitos a los efectos de la atribución de la personalidad jurídico-civil a estas entidades religiosas.

Y eso es lo que se ha hecho por el Estado español. Es, por ello, que hay que traer a colación, y resulta muy importante lo dispuesto en el art. 5.1 de la LOLR, cuando establece: "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". Hemos usado de la cursiva queriendo destacar - aunque, como es de sobra conocido, hay una gran discusión doctrinal al respecto - el efecto constitutivo de la personalidad jurídico-estatal que realiza el asiento registral, si es que llega a practicarse, respecto de la concreta entidad religiosa que acceda al Registro<sup>22</sup>; que, aunque no lo

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, y sin ánimo exhaustivo: **J. FORNÉS**, *Consideraciones sobre la LOLR de 1980, con sus perspectivas de futuro*, en VV.AA. (R. Navarro-Valls et al., coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal*, Iustel, Madrid, 2009, p. 62 s.; **M.A. ASENSIO SÁNCHEZ**, *La personalidad religiosa en el ordenamiento jurídico español*, tirant lo blanch, Valencia, 2015, p. 79 s.

<sup>20</sup> La Exposición de Motivos que acompañaba al Proyecto de Ley Orgánica de libertad religiosa, y que luego no se mantuvo en la LOLR, definitivamente aprobada, contenía lo siguiente: «Es de destacar 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, 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. Con ello se pretende dar relevancia al reconocimiento de las comunidades como sujetos, además de los individuos, de los derechos derivados de la libertad religiosa, lo que implica, asimismo, el reconocimiento de su propia identidad como algo distinto -y previo- al hecho jurídico asociativo». Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley*, Núm. 77-1, 17 de octubre de 1979, p. 483 s.

<sup>21</sup> Y con independencia de que puedan tener existencia extraestatal y anterior al Estado, y puedan seguir teniéndola a los meros efectos intraconfesionales.

<sup>22</sup> Para atender los términos de esta discusión doctrinal, que, como es conocido, viene ya de antiguo, sin ánimo exhaustivo: **J.A. PARODY NAVARRO**, *Evolución del fenómeno*



explícite la Ley, no es otro que el denominado Registro de Entidades Religiosas [en adelante, RER].

Por su parte, sigue señalando este art. 5:

“2. 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”.

Sabido es que esta normativa fue, primeramente, desarrollada por el ya citado Real Decreto 142/1981, en términos de gran parquedad; y, más recientemente y con mayor amplitud, por el también mencionado Real Decreto 594/2015, ambos reguladores del RER. A los efectos que interesan, habría que tener presente lo dispuesto en los arts. 5 y 6 del vigente Reglamento. Sin embargo, la mayor claridad por la que apuesta el nuevo Reglamento es puesta en tela de juicio por un sector de la doctrina científica, que entiende que siguen sin resolverse cuestiones clave, como las referidas al cometido que ha de desenvolver la Administración al frente del RER, así como la naturaleza jurídica, meramente declarativa o constitutiva, del asiento registral de inscripción<sup>23</sup>; debate éste último que ha llegado a ser, muy recientemente, calificado de estéril, con base en una argumentación que sostiene que se estaría sometiendo la adquisición de un derecho fundamental a la decisión de inscribirse en un registro administrativo<sup>24</sup>.

No compartimos estas posturas, dado que, además de ese efecto causante de la personalidad jurídico-estatal para la entidad religiosa, que constituye el asiento de inscripción registral de la misma - lógicamente, cuanto antecede, con respeto de los derechos adquiridos, *'tempus regit*

---

*asociativo en la Iglesia. La personalidad jurídica canónica y su eficacia estatal, en Laicidad y Libertades, 8 (2008), pp. 253 ss.; A. DE LA HERA, La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco constitucional, en Cuadernos de pensamiento político, oct.-dic. 2009, p. 209; M.E. OLMOS ORTEGA, Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro de entidades religiosas, en Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009); M.J. ROCA FERNÁNDEZ, La ley de libertad religiosa de Perú y la ley orgánica de libertad religiosa de España, en El derecho fundamental de libertad religiosa, Palestra editis., Lima, 2014, p. 114; J.D. PELAYO OLMEDO, Reconocimiento jurídico de las entidades religiosas en España, en VV.AA., Gestión pública del hecho religioso, Dykinson, Madrid, 2015, p. 53 y 63.*

<sup>23</sup> Cfr. **A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ**, en el Prólogo a la monografía de J.D. Pelayo, *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas*, op. cit., pp. 13 ss.

<sup>24</sup> **J. FERREIRO GALGUERA**, *Retoques en la Ley Orgánica de libertad religiosa y reordenación normativa con los acuerdos de cooperación*, en *Derecho y Religión*, Vol. XV (2020), p. 221.



*actum'*, especialmente por lo que respecta a la Iglesia Católica y a otras Iglesias y Confesiones religiosas reconocidas ya, en cuanto que a la personalidad jurídico-estatal, desde, al menos, el régimen franquista<sup>25</sup> -, la Sentencia del Tribunal Constitucional [en adelante, STC] 46/2001, de 15 de febrero, señaló, en su F.J. 7, toda una serie de consecuencias jurídicas, favorables para la entidad, derivadas de la inscripción en el RER<sup>26</sup>; de ahí, pues, la importancia de atender este tipo de interrogantes; sin que el tema de la adquisición de la personalidad jurídica suponga ese sometimiento de un derecho fundamental a control registral administrativo, según proclamó la STC 48/2003, de 12 de marzo.

La cuestión, trascendental en esta temática, resulta ser si esta regulación legal (LOLR, complementada con lo dispuesto en la normativa reglamentaria), así como los estatutos jurídicos existentes en nuestro ordenamiento jurídico respecto a la Iglesia Católica y la FEREDE, FCJE y la CIE, son suficientes, al tiempo que excluyentes, a todo este respecto. O si, por el contrario, y como sostiene un sector doctrinal, esta regulación debe de complementarse, y se aplica indefectiblemente, con la garantía común asociativa que representa el art. 22 de la Carta Magna y los preceptos que tienen rango de Ley Orgánica en la LODA<sup>27</sup>. Especialmente si de ello ha de resultar poner en tela de juicio el carácter constitutivo de la inscripción en el RER, así como la función que la Administración ha de desenvolver en el procedimiento registral<sup>28</sup>. Vaya por delante que la doctrina dominante sigue manifestándose en el entendimiento de que el asiento tabular en el

---

<sup>25</sup> En efecto, la virtualidad de la LOLR lo es a partir de su entrada en vigor, que se produce, además, con el mantenimiento de la personalidad jurídica ya reconocida, tanto respecto de la Iglesia Católica (art. 16.3 de la CE y Acuerdos de 1976 y 1979) como, en su caso, de otras Iglesias y Confesiones virtud a la Ley 44/1967, de 28 de junio. En este sentido la Disposición Transitoria 1ª de LOLR.

<sup>26</sup> Que, por su amplitud, no reproducimos, pero resulta muy interesante a estos efectos de determinación del alcance de la inscripción.

<sup>27</sup> Según interpretan estos autores, por estipularlo así la Disposición Final 2ª de la LODA; siendo que la Disposición Final 1ª, núm. 1, de la misma determina cuáles son esos preceptos.

<sup>28</sup> En este sentido, **J.R. POLO SABAU**, *El art. 16 de la CE en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa*, en *Revista de Derecho Político*, 100 (2017), p. 327: "las confesiones religiosas han de ser concebidas, siempre desde la óptica del ordenamiento estatal, como asociaciones de relevancia constitucional sometidas de pleno a la llamada garantía común asociativa consagrada en el art. 22 de la ley de leyes y, a consecuencia de ello, amparadas como cualquier otra asociación por la salvaguarda según la cual la satisfacción de la carga de la inscripción registral lo ha de ser a los solos efectos de publicidad (ex art. 22.3 CE)".



RER tiene impronta jurídico-constitutiva de la personalidad de la entidad religiosa<sup>29</sup>; pero atendamos más en profundidad esta problemática.

## 2.2 - ¿Es de aplicación a las entidades religiosas 'mayores' la denominada garantía común asociativa?

De participarse de posturas tales como las que propugnan que las EERR 'mayores' no son asociaciones, o que, aun siéndolo, o bien 'entidades de base asociativa', que no 'asociaciones' stricto sensu, sin embargo, se rigen por la legislación específica en exclusiva, ya señalada, no habría lugar a mayor discusión, a efectos de dar respuesta a esta cuestión.

Sin embargo, aunque sea a efectos dialécticos, no puede obviarse que, como también se ha adelantado, no falta quien sigue sosteniendo la aplicabilidad del art. 22 de la CE, en cuanto que establece la garantía mínima común asociativa, a las EERR 'mayores', dado que dentro de ese sector doctrinal hay quien afirma que las confesiones religiosas son asociaciones de relevancia constitucional. No obstante, podemos adelantar que, en nuestra modesta opinión, las EERR 'mayores' no son, legalmente consideradas, asociaciones de relevancia constitucional, por lo que no les alcanza la mencionada garantía común asociativa; todo ello, con base en las razones que pasamos a explicitar.

Ya resulta un poco anómalo que, si las EERR 'mayores' son 'asociaciones', en nuestro vigente ordenamiento jurídico, sin embargo, no se las denomine así<sup>30</sup>; pero es que en el mismo - y frente al tan generalizado uso de los términos 'iglesia', 'confesión' y 'comunidad' religiosa - no se halla más norma legal que respecto de este tipo de entidades 'mayores' refiera, con carácter nominativo, el nombre de 'asociación' - en concreto 'asociación religiosa' - que la contenida en la Disposición Transitoria 2ª de la LOLR<sup>31</sup>;

---

<sup>29</sup> R. GARCÍA GARCÍA, *Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas* [BOE nº 183, de 1-VIII-2015], en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, núm. 1 (2016), p. 261; E. HERRERA CEBALLOS, *Hacia la construcción de un Registro fiel reflejo de la realidad. La reforma del Registro de entidades religiosas*, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 39 (2015), p. 8 s.; R.M. RAMÍREZ NAVALÓN, *El RD 594/2015, de 3 de julio por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas: Una reforma necesaria*, en *Rev. boliv. de derecho*, núm. 22 (2016), p. 42 s.; L. RUANO ESPINA, *Régimen jurídico de las confesiones religiosas en España*, en *Estudios Eclesiásticos*, vol. 92, núm. 363 (2017), p. 736.

<sup>30</sup> Cfr. J.M. CONTRERAS MAZARÍO, en el prólogo de la monografía de M. ALENDA, *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 18.

<sup>31</sup> Disposición transitoria 2ª. Las Asociaciones religiosas que al solicitar su reconocimiento legal, de conformidad con lo establecido en la Ley 44/1967, de 28 de junio, hubieren hecho expresa declaración de ser propietarios de bienes inmuebles o de otra clase



y, tal y como puede comprobarse de la lectura de la misma, ello se debe y encuentra su razón de ser en la pretensión de dejar claro que se trata de 'Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas', todas ellas acatólicas, que fueron reconocidas durante el régimen dictatorial del general Franco, bajo la fórmula legal de 'asociaciones confesionales'.

Es, pues, una norma jurídica de derecho intertemporal, sin más eficacia que la relativa a su espacio de tiempo, por tanto, ya superada y sin efecto alguno fuera de ese ámbito de vigencia del derecho transitorio, con necesidad, además, de adaptación a la nueva regulación existente en la materia, desde la entrada en vigor de la propia LOLR (a la que, sin duda, se invitaba, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª de la misma).

En efecto, si se analiza esta última y su normativa de desarrollo (al tiempo en análisis, el Real Decreto 142/1981, sobre organización y funcionamiento del RER)<sup>32</sup>, así como la preceptiva reguladora de los estatutos jurídicos establecidos para con la Iglesia Católica y la FEREDE, FCJE y CIE, se llega, pronto, a la conclusión de que no se sostiene esa terminología, franquista, de 'asociaciones confesionales', habiendo sido sustituida por la que distingue - y aunque pudiera aceptarse, a efectos argumentativos, que ello no supone sin más resolver el aspecto relativo a su genuina naturaleza jurídica - entre 'Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas' y 'entidades asociativas religiosas', propiamente dichas; diferencia que, como hemos tenido oportunidad de contemplar con anterioridad, ha sido ratificada por la LODA en los dos párrafos de su art. 1.3. De manera que lo que, en tiempos pretéritos, podía abarcar el vocablo 'asociación', esto es tanto una entidad religiosa 'mayor' (si se hablaba de 'asociación confesional', término, en cualquier caso, no utilizado respecto de la Iglesia Católica) como una 'menor' ('asociación' religiosa, sin más),

---

sujetos a registro público para la plena eficacia de su transmisión, cuya titularidad dominical aparezca a nombre de terceros, y aquellas que habiendo ya formulado ante la Administración esta declaración patrimonial solicitaren su inscripción legal con arreglo a lo prevenido en la presente Ley, podrán, en el plazo de un año, regularizar su situación patrimonial, otorgando los documentos en los que se reconozca la propiedad a favor de las mismas de aquellos bienes que figuren a nombre de personas interpuestas o utilizando cualquier otro procedimiento legal para justificar adecuadamente su dominio, hasta obtener la inscripción de los títulos en el Registro de la Propiedad, con exención de toda clase de impuestos, tasas y arbitrios que pudieran gravar la transmisión, los documentos o las actuaciones que con tal motivo se originen.

<sup>32</sup> Art. 2 del Real Decreto 142/1981: "En el RER se inscribirán: A) Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas. B) Las Ordenes, Congregaciones e Institutos religiosos. C) Las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones. D) Sus respectivas Federaciones".



actualmente, y por lo que respecta a los tipos de personificación jurídica, la palabra 'asociación' no puede usarse, en términos de nomenclatura estricta, más que en referencia a algunas de las EERR 'menores'.

No obstante, hay quien sigue sosteniendo que las EERR 'mayores' son asociaciones, aunque algunos maticen que lo son de naturaleza especial, y hasta quien las califica de relevancia constitucional, entendiendo que esa caracterización jurídica conlleva que a las confesiones religiosas les es de aplicación la *garantía común asociativa* en que consiste el art. 22 de la Carta Magna, así como las disposiciones con rango de Ley orgánica contenidas en la LODA, en cuanto suponen desarrollo directo del derecho fundamental de asociación<sup>33</sup>. Por nuestra parte, sin embargo, entendemos que no existe norma jurídica alguna en virtud de la cual haya de entenderse que las EERR 'mayores' son asociaciones de relevancia constitucional, por las razones que pasamos a señalar.

a) *El significado de la expresión contenida en la Exposición de Motivos de la LODA*

La Exposición de Motivos de la LODA señala que «[n]uestra Constitución [...] contiene normas relativas a *asociaciones de relevancia constitucional*, como [...] las *confesiones religiosas* (artículo 16)»<sup>34</sup>; dicción literal que, en lo relativo a la expresión 'asociaciones de relevancia constitucional', ha sido resaltada por parte de la doctrina<sup>35</sup>.

Sin embargo, tal y como se ha hecho notar en otras ocasiones<sup>36</sup>, el texto articulado, propiamente dicho, de la LODA no refleja una aseveración de este tipo, sino que, por el contrario, su art. 1.3, primer apartado, establece, como hemos visto, que «[s]e regirán por su legislación específica [...] las iglesias, confesiones y comunidades religiosas»; razón por la que ha de

---

<sup>33</sup> Para un mayor contraste de opiniones sobre esta polémica, pueden consultarse, entre otros, y por tanto sin ánimo exhaustivo: **G. FERNÁNDEZ FARRERES**, *Asociaciones y Constitución (Estudio específico del artículo 22 de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1987; **A. MOTILLA**, *El concepto de confesión religiosa*, op. cit.; **J.A. SOUTO PAZ**, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1999; **M.A. ASENSIO**, *Personalidad religiosa y teoría general del Derecho: nota crítica a la naturaleza asociativa de las confesiones*, en *Ius Canonicum*, núm. 107 (2014), pp. 185 y ss.; **M.C. CAPARRÓS SOLER**, *Las confesiones religiosas en España. Aproximación a su naturaleza jurídica*, Comares, Granada, 2014; **M.A. ASENSIO**, *La personalidad religiosa*, op. cit.

<sup>34</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>35</sup> Parece, así, que le concede mucha relevancia, por ejemplo, **B. SOUTO GALVÁN**, *Las entidades de las confesiones minoritarias en España*, en **VV. AA.** (M.M. MARTIN, ed.), *Entidades eclesíásticas*, op. cit., p. 177.

<sup>36</sup> **M. ALENDA**, *El modelo registral de las entidades religiosas*, en J. FERREIRO (coord.), *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 327 y 331 s., y *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 162 ss.



confirmarse que las confesiones religiosas, legalmente consideradas, *no son asociaciones de relevancia constitucional*; y, ello, por la sencilla razón de que la Exposición de Motivos de una Ley, como en este caso la de la LODA, no es Ley, no tiene valor normativo<sup>37</sup>, por lo que no puede sostenerse, en definitiva, una aparente afirmación, contenida en el apartado expositivo de las razones de ser de la Ley, que no aparece corroborada por el texto articulado de la propia Ley; que, al remitir a las EERR ‘mayores’ a su legislación específica, explicita la necesidad de acudir a la dictada en materia de libertad religiosa, y no a la de asociación.

En definitiva, es preciso resaltar que la Exposición de Motivos de una Ley, no es Ley, según la más depurada terminología y técnica jurídica empleada en la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional<sup>38</sup>, de la que es ejemplo la recaída, además, en materia de asociaciones, pues es en esta sede que, una de las resoluciones más emblemáticas de este Tribunal, la Sentencia 173/1998, de 23 de julio, contiene el siguiente aserto:

«como ha reiterado este Tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas STC 36/1981, F.J. 7º), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley».

Cuanto antecede, sin embargo, no empece que, como también ha señalado el propio Tribunal Constitucional, no pueda negarse el valor interpretativo que ha de atribuirse a las Exposiciones de Motivos de las Leyes<sup>39</sup>; de modo que no ha de desdeñarse el significado hermenéutico que,

---

<sup>37</sup> Así, por ejemplo, C. PÉREZ VAQUERO, *¿Es vinculante la parte expositiva de una disposición?*, en *Anécdotas y curiosidades jurídicas - iustopía*, 25 de enero de 2017, cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2012 (ECLI: ES:TS:2012:1478), que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, deja sentado que «los preámbulos o exposiciones de motivos carecen de valor normativo», por lo que «ha de convenirse que formando parte de la norma los preámbulos o exposición de motivos, su valor jurídico no es dispositivo, sino simplemente interpretativo». Vid. <http://archivodeinalbis.blogspot.com/2017/01/es-vinculante-la-parte-expositiva-de.html>.

<sup>38</sup> «[L]os preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo» (STC 150/1990, de 4 de octubre, F.J. 2); «los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, F.J. 7; 150/1990, de 4 de octubre, F.J. 2; 173/1998, de 23 de julio, F.J. 4; 116/1999, de 17 de junio, F.J. 2; y 222/2006, de 6 de julio, F.J. 8)» (STC 90/2009, de 20 de abril, F.J. 6); «[c]omo hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, F.J. 2, un “preámbulo no tiene valor normativo”» (STC 104/2015, de 28 de mayo, F.J. 3).

<sup>39</sup> Así, v. gr., STC 36/1981, de 12 de noviembre, F.J. 7: «los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes» y, en el mismo sentido, STC 90/2009, de 20 de abril, F.J. 6.



en ocasiones, puede obtenerse de la Exposición de Motivos de la Ley, especialmente a los efectos de tratar de desentrañar la finalidad perseguida por el legislador<sup>40</sup>. Atendamos, en consecuencia, al alcance y significado que procede extraer de la Exposición de Motivos de la LODA, en sí misma considerada y, especialmente, de someterla a contraste con lo establecido en el art. 1.3 y la Disposición Final 2ª, ambos de la propia LODA; todo ello, a los efectos de procurar determinar si son los mismos coherentes o, por el contrario, deben estimarse contradictorios; ya que lo dispuesto, respectivamente, en estos dos preceptos jurídicos que acabamos de citar, ha sido calificado de antinómico por algún sector doctrinal.

Partiendo del principio de conservación de la norma jurídica, siempre que pueda ser interpretada conforme a la Ley de leyes (tal y como tiene declarado, que debe de procederse, por el propio Tribunal Constitucional en una muy reiterada doctrina)<sup>41</sup>, somos de otra opinión, que trataremos de explicar más detenidamente en las líneas que siguen.

La Exposición de Motivos de la LODA sitúa su expresión, relativa a las 'asociaciones de relevancia constitucional', no en el marco propio y exclusivo del *derecho de asociación* del art. 22 de la CE, sino que coloca, expresamente, su 'punto de partida' en el *principio de libertad asociativa*; principio éste que ha de entenderse más amplio, o al menos no en exclusividad, respecto al ámbito propio del art. 22 de la Carta Magna, por cuanto que no toda 'asociación' surge bajo el patrocinio de dicho precepto, según explicitación del mismo, que en su número 3 alude expresamente a "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo", por lo que, *sensu contrario*, puede haber otras que no lo hagan bajo ese cobijo. Así lo ha dicho, además, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 67/1985, de 24 de mayo.

---

<sup>40</sup> Aunque no han faltado autores que, en su crítica hacia las Exposiciones de Motivos, han propugnado hasta la desaparición de las mismas, señalando que las más de las veces entorpecen esa labor interpretativa que ha de llevarse a cabo, usualmente, de las disposiciones legales propiamente dichas. Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33 (1991), p. 47 ss.; C. ROGEL VIDE, *Prólogo a la obra Principio, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos)*, de G. Cerdeira Bravo de Mansilla, Reus, Madrid, 2015, p. 9 ss.

<sup>41</sup> La STC 133/2006, de 27 de abril, F.J. 14, por ejemplo, recuerda que «según ha reiterado este Tribunal, en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad con la Norma suprema "resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación" (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, F.J. 3, y 89/2004, de 25 de mayo, F.J. 8)».



En concreto y literalmente, señala la Exposición de Motivos en análisis que «[n]uestra Constitución [...] partiendo del principio de libertad asociativa, contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como [...] las confesiones religiosas (artículo 16)». Esto es, se reconoce, explícitamente, la existencia de una norma jurídica constitucional expresa y específica que proclama y garantiza un derecho fundamental -el de libertad religiosa-, en virtud del cual, y con fundamento u origen en el mismo, si se ejercita en legal forma, halla amparo la constitución, incluso a nivel de reconocimiento jurídico-estatal, de una serie de personas jurídicas, tales como las 'Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas'. Y, al mismo nivel, paralelamente, sin necesidad alguna para todo ello de tener que buscar patrocinio legal en el art. 22 de la Norma Suprema.

En consecuencia, la Exposición de Motivos de la LODA está poniendo de relieve, en todo caso, que la libertad asociativa tiene un origen *causal* que no se corresponde en exclusiva con el derecho de asociación del art. 22 de la CE, sino, entre otros, también en el art. 16 de la misma Ley de leyes (cuyo núm. 3 no es ocioso recordar que ya reconoce, *en términos jurídicos*, a la 'Iglesia' católica y las demás 'Confesiones'); precepto éste último que es más que suficiente - a la luz de la STC 46/2001, de 15 de febrero - para fundamentar la existencia de una serie de personas jurídicas, que la LOLR, desarrollo del derecho fundamental garantizado en el art. 16 de la CE, no ha plasmado, en cuanto a su concreta tipología - y por lo que a EERR 'mayores' se refiere -, en 'Asociaciones religiosas', sino en 'Iglesias', 'Confesiones' y 'Comunidades religiosas'. En efecto, la acabada de mencionar Sentencia 46/2001, del máximo hermeneuta de la Carta Magna, liga en exclusiva al art. 16 de la Norma Suprema la eventual constitución de una entidad religiosa 'mayor' (a la sazón, en el recurso de amparo interpuesto: la denominada 'Iglesia de Unificación'), rechazando explícita y nominativamente que pueda concurrir ninguna posible vulneración del art. 22 de la CE.

En definitiva, lo que es necesario destacar de la Exposición de Motivos de la LODA es que en ella se pone el acento en la existencia de una serie de normas jurídicas - en la misma Carta Magna - propias y específicas de las Confesiones religiosas (art. 16 de la CE), con lo que está anticipando el contenido del art. 1.3 de la LODA, propiamente dicho, de modo que cuando este artículo, con valor normativo, establece que «[s]e regirán por su legislación específica las iglesias, confesiones y comunidades religiosas», está señalando el origen de estas entidades con base en el art. 16 de la Ley de leyes y no en el 22 de la misma. Así, pues, no existe incoherencia alguna entre ambos textos, el expositivo y el legal; lo único que éste no proclama esa impronta jurídica de 'asociación de relevancia constitucional' que hace aquél; por lo que, normativamente, no se sostiene tal afirmación, sino que,



por el contrario, se hace necesario proclamar que las Confesiones religiosas no son, legalmente consideradas, asociaciones de relevancia constitucional.

No es óbice a cuanto antecede, sin embargo, que la Exposición de Motivos de la LODA se valga de estas palabras, por cuanto que el uso de esta terminología no ha de estimarse más que un arrastre de la que ha sido utilizada, a veces, por el Tribunal Constitucional, aunque no para las Confesiones religiosas, sino para Partidos políticos, Sindicatos y organizaciones empresariales; pero ese empleo terminológico no puede tenerse por determinante, por un lado, porque, como hemos dicho, la LODA, propiamente dicha, ni hace uso del mismo ni lo corrobora, y, por otro lado, el mismo Alto Tribunal se ha valido de esta nomenclatura como perfectamente equivalente o sinónima de otra como la de «*formaciones sociales*» con relevancia constitucional», empleada también para los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, en la STC 18/1984, de 7 de febrero -y en la que, más genéricamente, se habla de «*entes asociativos*», de carácter social, y con relevancia pública». Y que, más recientemente, se ha reiterado al denominarlas «*organizaciones sociales*» de relevancia constitucional» en la STC 76/2019, de 22 de mayo.

b) *La Disposición Final 2ª de la LODA y su alcance en relación a las EERR 'mayores'*

A pesar de cuanto antecede, se ha esgrimido por algún tratadista el contenido de la Disposición Final 2ª de la LODA, para sostener que la misma corrobora la aseveración de la Exposición de Motivos de la propia Ley, pero en el sentido de que las Confesiones religiosas son asociaciones de relevancia constitucional. ¿Debe de vincularse, indefectiblemente y por mandato de la Ley de leyes, este origen *causal* de las EERR 'mayores' en el art. 16 de la CE y su derecho de libertad religiosa, con el derecho de asociación reconocido y garantizado en el art. 22 de la misma? ¿Existe una proyección necesaria e imprescindible, *sine qua non*, de esa garantía común asociativa del citado art. 22 hacia la posibilidad de constituir personas jurídicas derivada del art. 16 de la Carta Magna?

Aunque así se sustenta por algún autor, sin embargo, insistimos en que ninguna Ley afirma lo que solo la Exposición de Motivos señala, esto es que las confesiones religiosas son asociaciones de relevancia constitucional; sin que, en nuestra opinión, tampoco venga a confirmar este aserto dicha Disposición Final 2ª. Conviene recordar que ésta, bajo la rúbrica 'Carácter supletorio', establece:

«Excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica, la presente Ley tiene carácter supletorio respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la CE, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas».



De donde, se ha llegado a afirmar, calificándolo, además, de “argumento difícilmente refutable”<sup>42</sup>, que todos los preceptos de la LODA que tienen rango de Ley Orgánica se aplican a todas las asociaciones, entre las que incluye este autor, por supuesto -pero que, como hemos dicho, por nuestra parte se niega-, iglesias, confesiones y comunidades religiosas.

Sin embargo, se desconoce, así, que el contenido de la Disposición Final 2ª de la LODA obedece al Dictamen del Consejo de Estado, de 9 de mayo de 2001, emitido respecto al Anteproyecto de Ley de la LODA. Este Anteproyecto de Ley únicamente establecía el carácter supletorio de la LODA, sin referencia alguna a la aplicabilidad directa de los preceptos de la misma que pudieran tener rango de ley orgánica<sup>43</sup>. ¡He, ahí, al tiempo que se contrae, la intención que guiaba y la finalidad perseguida por el [pre]-legislador! El Consejo de Estado hace ver que la Ley, cuyo anteproyecto se somete al preceptivo dictamen de este órgano consultivo, es en parte desarrollo directo del derecho fundamental del derecho de asociación del art. 22 de la CE, y, en consecuencia, estima que los preceptos de aquella que hayan de tener rango de Ley Orgánica deben de ser de aplicación a todas las ‘asociaciones’, con la única salvedad - importantísima y trascendental - que inmediatamente aludiremos.

Siguiendo estas indicaciones del Consejo de Estado, se vienen, así, a concretar las mismas en la redacción de la Disposición Final 2ª en el Proyecto de LODA, en la que al texto anterior del Anteproyecto de Ley, se añadió, al principio del mismo: «*Excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica*»<sup>44</sup>; redacción del proyecto de Ley que será a la postre, ‘sin cambio siquiera de una coma’, finalmente aprobada y convertida en Ley; con lo cual habría que concluir que no debe existir ninguna duda sobre el particular, y el texto legal resulta meridianamente claro al haberse, en este particular aspecto, plasmado las directrices del Consejo de Estado.

Todo lo cual parece que podrían ser razones que vendrían a confirmar cuanto ha sostenido, posteriormente y ha continuado haciendo hasta nuestros días, el autor citado. Pero, siguiendo esas enseñanzas del Consejo de Estado, perfectamente acatadas y asumidas desde las instancias

---

<sup>42</sup> Vid. J.R. POLO SABAU, *Dimensiones de la libertad religiosa en el Derecho español*, JM Bosch, Barcelona, 2014, p. 140; la cursiva es nuestra.

<sup>43</sup> En el mismo solamente se establecía: «La presente Ley tiene carácter supletorio respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la CE». Vid. A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa*, op. cit., p. 79.

<sup>44</sup> Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley*, núm. 41-1, 29 de junio de 2001, pp. 1-13. La cursiva es nuestra.



gubernamentales y luego parlamentarias, ¿se aplican esos preceptos con rango de Ley Orgánica a las entidades referenciadas en la LODA? La respuesta ha de ser, forzosamente, negativa, a tenor del Dictamen del propio Consejo de Estado: quedan al margen de la aplicación de la LODA las entidades que tienen un precepto específico en la Carta Magna en el que se sustentan - origen causal - a efectos de poder constituir otro tipo de persona jurídica distinta de la asociación del art. 22 de la CE<sup>45</sup>. ¿Resulta claro? ¿Cuál, si no, es la razón de que, tras la tramitación parlamentaria del proyecto de LODA patrocinada por el Gobierno siguiendo los criterios marcados por el Consejo de Estado, saliese del Parlamento - que conocía la existencia de dicho Dictamen, según revelan los trámites y discusiones parlamentarias sobre el particular<sup>46</sup> - tal y como se presentó?

Y es que, en concreto, el Consejo de Estado había señalado:

«VI.- Régimen del derecho de asociación. 28. El artículo 1 refiere el contenido del derecho a regular (apartado 1) [...] y deja al margen las regulaciones específicas, precisando cuáles sean su apartado segundo. A estos efectos debe tenerse en cuenta que se quiere mantener un régimen especial, siendo supletoria la norma proyectada (disposición final segunda). *Esa supletoriedad, sin embargo, no es correcta en la medida en que se esté regulando el núcleo esencial del derecho fundamental de asociación, salvo que de la propia Constitución resulte esa especificidad, como sucede respecto de las organizaciones empresariales y los sindicatos, de los partidos políticos, o de las confesiones religiosas (casos en que concurre otra libertad fundamental o un valor político esencial)*»<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Desde un ámbito distinto al del sector de la doctrina eclesialista, que tanto parece denostar algún autor, como es el propio del Derecho Constitucional, pueden traerse afirmaciones acordes al contexto explicitado, como cuando, por ejemplo, **J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA**, *Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional española*, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12 (2001), p. 99, señala que “la Constitución reconoce explícitamente algunos derechos fundamentales de titularidad colectiva como ocurre con las confesiones religiosas - art. 16 -”.

<sup>46</sup> Como ha destacado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones, de las que puede ser muestra la Sentencia 90/2009, de 20 de abril, F.J. 6: «los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación “para desentrañar el alcance y sentido de las normas” (SSTC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13; 109/1998, de 29 de mayo, F.J. 2; y 15/2000, de 20 de enero, F.J. 7)»; doctrina reiterada en la Sentencia 76/2019, F.J. 8: «constituyen, como los demás trabajos y debates parlamentarios (SSTC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13; 109/1988, de 29 de 31 mayo, F.J. 2; 15/2000, de 20 de enero, F.J. 7; y 90/2009, de 20 de abril, F.J. 6, por todas), importante elemento hermenéutico para desentrañar el alcance y el sentido de las normas».

<sup>47</sup> Vid. Consejo de Estado: Dictámenes Número de expediente: 1045/2001 (Interior). Asunto: Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación. Fecha de



De manera que, para el máximo órgano consultivo del Gobierno, la cláusula de “supletoriedad” de la LODA, tal y como venía plasmada en la Disposición Final 2ª del Anteproyecto de Ley:

1º) «no e[ra] correcta en la medida en que se esté regulando el núcleo esencial del derecho fundamental de asociación»; con la excepción que sigue:

2º) Sí que era correcta, sin embargo, esa cláusula de supletoriedad de la LODA, sin ser procedente siquiera dejar a salvo la aplicación directa de los preceptos que se consideraran hubieran de tener rango de Ley Orgánica (por constituir desarrollo directo del art. 22 de la Carta Magna), cuando «de la propia Constitución resulte esa especificidad, como sucede respecto de [...] las confesiones religiosas (casos en que concurre otra libertad fundamental)».

Con lo que queda, absolutamente diáfana, la posición del Consejo de Estado en la materia; que luego es la que plasma en el Proyecto, presentado por el Gobierno, de LODA; el cual, es asumido, como tal y sin haber introducido ningún cambio, en sede parlamentaria. De ello, surge la interpretación, sin contradicción alguna, de lo señalado en la Exposición de Motivos de la LODA con el texto articulado, propiamente legal, de la misma, tanto en su Disposición Final 2ª como en su art. 1. Y, por consiguiente, el error interpretativo en este sentido de los mantenedores de la postura contraria; entre cuyos razonamientos no se ha atendido el citado Dictamen del Consejo de Estado de 9 de mayo de 2001; elemento hermenéutico imprescindible a estos efectos, más cuando, gubernamental y parlamentariamente en funciones de constituyente, se han seguido las directrices establecidas por el mismo<sup>48</sup>.

En consecuencia, cuanto se sostiene respecto a la corroboración, por parte de la Disposición Final 2ª de la LODA, de la naturaleza jurídica que asigna a las EERR ‘mayores’ la Exposición de Motivos de esta Ley, siendo éste un argumento que, se asevera, acudir en apoyo de esta tesis y - según se le ha llegado expresamente a calificar - “lo hace además de un modo en sí mismo *difícilmente refutable*”<sup>49</sup>; sin embargo, carece de fundamento jurídico y se le viene en contra de su total posición al respecto.

---

aprobación: 9 de mayo de 2001. Accesible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2001-1045>. La cursiva es nuestra.

<sup>48</sup> Por lo que habrá que tener presente lo dispuesto en el art. 3.1 del Código Civil, cuando manda tomar en consideración, para la interpretación de las normas jurídicas, “los antecedentes históricos y legislativos”.

<sup>49</sup> **J.R. POLO**, *Dimensiones de la libertad religiosa*, op. cit. Abunda en ello en su trabajo *Las confesiones religiosas como asociaciones de relevancia constitucional*, en *Revista General de Derecho*



No existe, pues, incoherencia alguna entre la Exposición de Motivos de la LODA, su art. 1 y Disposición Final 2ª: Las Confesiones religiosas, han sido calificadas de ‘asociaciones de relevancia constitucional’ como, perfectamente, habrían podido serlo de ‘organizaciones o formaciones sociales de relevancia constitucional’, pero, en cualquier caso, no lo han sido sino en el sentido de que se rigen por su legislación específica, con el art. 16 de la CE al frente, sin que les alcance el art. 22 de la misma ni, por tanto, la garantía mínima común asociativa que se quiere hacer desprender de este último y en cuanto que venga materializada por lo dispuesto en la Disposición Final 2ª de la LODA.

c) *La inexistencia de antinomia jurídica en la LODA*

En la controversia en estudio se ha venido, igualmente, a señalar que el art. 1.3 de la LODA se revela como antinómico en relación con la Disposición Final 2ª de la misma, habiéndose llegado a aseverar que el legislador se despachó, ‘inopinadamente’, con el art. 1 de la LODA<sup>50</sup>. Sin embargo, es necesario apuntar que nada más lejos de la realidad, pues si se analizan los debates parlamentarios habidos sobre el proyecto de Ley, pronto se llega a la conclusión de que no ha acaecido nada ‘inopinado’ al respecto<sup>51</sup>; muy al contrario, se ha discutido y mucho, tanto en el Congreso

---

*Constitucional*, núm. 30 (2019), p. 37.

<sup>50</sup> J.R. POLO, *Las confesiones religiosas*, op. cit., p. 41.

<sup>51</sup> Y sea lo que sea que quiera expresar con ello este autor; pues según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ‘inopinado’ significa “que sucede sin haber pensado en ello, o sin esperarlo”.



de los Diputados<sup>52</sup> como, así mismo, en el Senado<sup>53</sup>, sobre el contenido del art. 1 (especialmente, su núm. 3), precisamente. Y todo el arco parlamentario - que tuvo conocimiento del ya citado Dictamen del Consejo de Estado de 9 de mayo de 2001 sobre el particular, pues así aparece mencionado por varios de los portavoces de los grupos parlamentarios - ha tenido muy claro que las EERR 'mayores' se rigen por su legislación específica; con lo que, si se regulan por medio de su propia normativa jurídica, es que no se rigen por precepto alguno de la LODA.

Además, ello ha sido objeto de un apartado especial, *ad hoc*, en la propia Ley que resalta esta especificidad, puesto que si tales EERR 'mayores' ya podrían entenderse comprendidas - siempre y cuando, hipótesis, se les considere 'asociaciones' - en el art. 1.2 de la LODA, en tanto que éste señala que "[e]l derecho de asociación se regirá con carácter general por lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, dentro de cuyo ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico", ¿para qué, entonces, lo dispuesto en el art. 1.3 de la misma, que, recordemos establece que "[s]e regirán por su legislación específica [...] las iglesias, confesiones y comunidades religiosas"? ¿No quedaba claro con lo dispuesto en el núm. 2 del art. 1? ¿No sería que podría dudarse, discutirse, la existencia de un

---

<sup>52</sup> Puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura Serie A: Proyectos de Ley*, los siguientes números: Núm. 41-6, 17 de octubre de 2001, pp. 23-98 (Enmiendas al articulado); Núm. 41-7, 18 de octubre de 2001, pp. 99-104 (Índice de Enmiendas al articulado); Núm. 41-8, 22 de octubre de 2001, pp. 105-108 (Enmiendas, continuación); Núm. 41-9, 30 de octubre de 2001, pp. 109-123 (Informe de la Ponencia); Núm. 41-10, 2 de noviembre de 2001, pp. 125 ss. (Dictamen de la Comisión y escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno); Núm. 41-11, 28 de noviembre de 2001 (Aprobación por el Pleno); Núm. 41-12, 28 de febrero de 2002 (Enmiendas del Senado).

Y, además: *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2001, VII Legislatura*, Núm. 108, Sesión plenaria núm. 103, celebrada el 27 de septiembre de 2001, pp. 5223 ss.; Núm. 122, Sesión plenaria núm. 117, celebrada el 22 de noviembre de 2001, pp. 6174 ss.; Año 2002, Núm. 143, Sesión plenaria núm. 137, celebrada el 7 de marzo de 2002, pp. 7213 ss. (Enmiendas del Senado) y *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Constitucional, Año 2001, VII Legislatura*, Núm. 347, Sesión núm. 10, celebrada el 25 de octubre de 2001, pp. 11273 ss. (Ratificación de la Ponencia designada para Informar el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación).

<sup>53</sup> Hemos consultado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II: Proyectos de Ley*, los siguientes números: Núm. 44 (c), 19 de diciembre de 2001, pp. 21-56 (Enmiendas en el Senado); Núm. 44 (d), 8 de febrero de 2002, pp. 57-74 (Informe de la Ponencia); así como en *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado, Año 2002, VII Legislatura Comisiones, Comisión Constitucional*, Núm. 233, celebrada el 14 de febrero de 2002 (Dictaminar el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación).



“régimen asociativo específico” para EERR ‘mayores’, especialmente por aquello de que no son ‘asociaciones’? Y, de ser así, ¿no ser suficiente, entonces, lo dispuesto en dicho art. 1.2 de la LODA? Debe tomarse en consideración, además, para la resolución de estas cuestiones que esa separación en dos distintos números, a saber: art. 1.2 (*asociaciones sin fin de lucro ni régimen legal específico*) y art. 1.3 (*Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas*), alcanza mayor sentido si se entiende, más que como especificativo o explicativo - un número, el 3, respecto del otro, el 2 -, si se le tiene por diferenciador de dos distintos ámbitos: clarificando el desigual contenido fijado en uno y otro número del precepto, porque, en otro caso, tendría más razón de ser que hubiera figurado en un mismo número del artículo todo el contenido distribuido en los dos dichos apartados.

En otro caso, a mayor abundamiento, y como dijo el Consejo de Estado, en su mencionado Dictamen de 9 de mayo de 2001, bastaba con lo dispuesto en lo que actualmente es el contenido del número 3, pudiendo suprimir del actual número 2, en ambos supuestos del art. 1 de la LODA, la expresión referida a “*que no estén sometidas a un régimen asociativo específico*”. En este particular, no haber seguido el legislador esta indicación del alto órgano consultivo, tiene un significado relevante, que no debe dejar de destacarse. De manera que, en una mejor *delimitación* del ‘objeto y ámbito de aplicación de la LODA’, y en cuanto distinguiendo a las “*iglesias, confesiones y comunidades religiosas*” de las “*asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico*”, se resalta y deja absolutamente claro que, aquéllas, tienen su propio régimen jurídico-legal, en el que no tiene cabida la regulación que contiene la LODA, no ya solo, directamente, en cuanto a los preceptos de la misma que tengan rango de Ley Orgánica, sino ni siquiera con carácter supletorio.

A esta conclusión ha de llegarse no sólo con base en los fundamentos ya aludidos anteriormente, sino que también resulta de someter a contraste el primer párrafo del señalado art. 1.3 de la LODA («*Se regirán por su legislación específica [...] las iglesias, confesiones y comunidades religiosas*»), con lo establecido en el segundo párrafo del mismo precepto jurídico

(«*Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica*»).

Esto es, si las ‘asociaciones religiosas’ propiamente tales, es decir, algo distinto de ‘iglesias, confesiones y comunidades religiosas’, se rigen por su propia legislación y, solo supletoriamente (y ha de llamarse la atención de que el precepto ni siquiera deja a salvo la aplicación directa de los preceptos con rango de ley orgánica), por la LODA, ¿a qué viene esta aclaración? ¿No



bastaba con lo que se estipula en la Disposición Final 2ª si, como afirma este sector doctrinal y, en particular y especialmente, si todas son 'asociaciones', les es de aplicación? ¿Por qué se incluye, en este concreto supuesto, la cláusula de supletoriedad de la LODA y no se dispuso, por ejemplo, que la regulación propia de las 'asociaciones religiosas' lo era sin perjuicio de lo que se establece en la Disposición Final 2ª de la LODA? ¿No se deberá a que se está fuera del ámbito de aplicación de esta Ley? La cuestión, trascendental, en consecuencia, resulta ser por qué para las EERR 'mayores' no se dice absolutamente nada de la supletoriedad de la LODA respecto de las mismas en el art. 1.3, primer apartado, en contraste con lo que sí se contiene en relación a las 'asociaciones' religiosas en el segundo apartado de este mismo precepto.

Y no se dice absolutamente nada porque tales EERR 'mayores' quedan fuera del ámbito de aplicación de la LODA (art. 1) y, habiendo quedado fuera de ese régimen jurídico, no les es de aplicación la Disposición Final 2ª de la misma, cualquiera que sea el contenido de ésta<sup>54</sup>; porque tal Disposición forma parte de esa Ley y se ha señalado que, en su ámbito de aplicación y objeto - y para una mejor delimitación de los mismos - no entran ni forman parte las EERR 'mayores', porque no son 'asociaciones' (a diferencia de las que, segundo párrafo del precepto, sí que son 'asociaciones' religiosas). Entender otra cosa, al señalar la aplicabilidad, a Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, de las disposiciones que tienen rango de ley orgánica en la LODA, es caer - con el precedente tan ya señalado del Dictamen del Consejo de Estado, de 9 de mayo de 2001, que es el que ha predispuesto la regulación final, y el alcance y significado de la misma, en la materia - en un razonamiento que, además de ser absolutamente inadecuado e improcedente, resulta de tipo circular<sup>55</sup> entre la Disposición Final 2ª y el art. 1, ambos de tan citada Ley; pues, para poder aplicarse aquella Disposición Final 2ª a las EERR 'mayores', debería de serles de aplicación dicha Ley, lo que rechaza el art. 1.3 de la misma; razonamiento, pues, que ha de descartarse, como elemento de interpretación, por su reducción al absurdo, ya que la Disposición Final 2ª en su determinación a través de la Disposición Final 1ª, ambas de la LODA, de los preceptos con rango de Ley Orgánica, señala como primero de los mismos el art. 1 de la propia Ley, siendo que, como hemos visto más que suficientemente, el número 3, primer párrafo, de este artículo remite a

---

<sup>54</sup> A menos que, obviamente, de forma explícita rectificara o estableciera un complemento con el art. 1 de la misma LODA; lo que no es el caso.

<sup>55</sup> Un ejemplo, por reciente, de rechazo a este tipo de razonamiento se contiene en la STC 76/2019, de 22 de mayo, F.J. 7.



Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a su legislación específica en exclusiva<sup>56</sup>.

Conviene recordar las observaciones, en su completitud, que el Consejo de Estado plasmó en su citado Dictamen:

*«VI.- Régimen del derecho de asociación. 28. El artículo 1 refiere el contenido del derecho a regular (apartado 1) [...] y deja al margen las regulaciones específicas, precisando cuáles sean su apartado segundo. A estos efectos debe tenerse en cuenta que se quiere mantener un régimen especial, siendo supletoria la norma proyectada (disposición final segunda). Esa supletoriedad, sin embargo, no es correcta en la medida en que se esté regulando el núcleo esencial del derecho fundamental de asociación, salvo que de la propia Constitución resulte esa especificidad, como sucede respecto de las organizaciones empresariales y los sindicatos, de los partidos políticos, o de las confesiones religiosas (casos en que concurre otra libertad fundamental o un valor político esencial). Si, como se ha apuntado, se escoge elaborar dos proyectos diferenciados, no se plantearía esa cuestión. En otro caso se puede eliminar el inciso "y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico", porque para la exclusión basta con el apartado segundo»<sup>57</sup>.*

Las expresiones "deja al margen" y "para la exclusión", que emplea el Consejo de Estado respecto a las EERR 'mayores' - en relación con el Anteproyecto de Ley que se somete a su Dictamen -, no dejan cuestión alguna para la duda: las 'confesiones religiosas' quedan fuera del ámbito de aplicación de la LODA, de toda la LODA, incluida la Disposición Final 2<sup>a</sup> de la misma; interpretación consistente en que el legislador, en función de constituyente, "deja al margen" y "excluye" de la LODA a las EERR 'mayores', que aparece reforzada, dado el contexto en el que el alto Órgano Consultivo realiza tales aseveraciones: precisamente, destacándose que, junto, a la cláusula de supletoriedad de la LODA, debe de haber una disposición que establezca la aplicación directa, y no meramente supletoria, de los preceptos de la misma que tienen rango de Ley Orgánica; que, sin embargo, y termina así mismo de puntualizar y aclarar el Consejo de

---

<sup>56</sup> Paralelamente, parece que en este sentido se pronunció, también, el Consejo General del Poder Judicial, en su Informe al Anteproyecto de LODA, que fuera aprobado por el Pleno del Consejo de 7 de marzo de 2001, al señalar: «El anteproyecto, tras destacar la necesidad ineludible de abordar el desarrollo del art. 22 de la CE mediante ley orgánica al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental (art. 81), señala que el régimen general del derecho de asociación ha de ser compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan. Con este objetivo pretende establecer un régimen mínimo y común, al que se ajustarán las asociaciones no contempladas en la legislación especial». Vid. *Memoria Anual 2002 (correspondiente al ejercicio 2001)*, aprobada por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 19 de junio de 2002, p. 38.

<sup>57</sup> La cursiva es nuestra.



Estado, no alcanza a las *entidades* - en el caso que nos ocupa: Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas - que se rigen por su propia y específica legislación, con sustento constitucional propio (art. 16 de la Ley de leyes) así establecido.

Esta interpretación, por lo demás, ha venido a sostenerse, así y expresamente, por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 135/2006, de 27 de abril. En este caso, con referencia al art. 2.5 de la LODA (que según la Disposición Final 1ª, núm. 1, de la propia Ley “tiene rango de Ley Orgánica”, y, por tanto - y siempre según la interpretación de algunos autores -, a tenor de la Disposición Final 2ª de la propia Ley, es de aplicación a las EERR ‘mayores’), sin embargo según el Alto Tribunal, en Pleno<sup>58</sup>, en dicha Sentencia, asevera que aquel precepto no es de aplicación a las que llama “figuras asociativas” que quedan excluidas de la LODA por el art. 1.3 y 4 de la propia Ley. Dice, en concreto y transcribimos textualmente de la Sentencia: «dicho artículo [2.5 de la LODA] no extiende la aludida exigencia a cualquier tipo de asociaciones, pues el art. 1.3 y 4 de la propia LODA *excluye de su ámbito de aplicación a numerosas figuras asociativas*» (F.J. 5)<sup>59</sup>.

Queda, en consecuencia, demostrada la inexistencia de antinomia alguna entre el art. 1.3 y la Disposición Final 2ª, ambos de la LODA, ya que los dos preceptos resultan en perfecta coherencia, sin necesidad de acudir a interpretación alambicada alguna; y lo son en el sentido de que las EERR ‘mayores’ se rigen por su propia legislación, de la que queda al margen, en su totalidad - e incluidos, por tanto, los artículos con rango de Ley Orgánica -, la LODA.

d) *La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ‘garantía común asociativa’*

Tampoco desvirtúa cuanto venimos afirmando el argumento relativo a que no puede desconocerse la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la garantía común asociativa que se establece en el art. 22 de la Carta Magna. Si bien es cierto que, como se ha ocupado de recordar algún autor, el Tribunal Constitucional se ha referido, en ocasiones, a las que ha calificado de ‘asociaciones de relevancia constitucional’, sobre las que ha dejado planear la citada garantía común asociativa, sin embargo, no es menos cierto que dicho Alto Tribunal se ha cuidado mucho de mencionar entre las mismas a las EERR ‘mayores’, a diferencia de otras entidades como los Partidos Políticos, los Sindicatos y las Asociaciones Empresariales, a los

---

<sup>58</sup> La Sentencia cuenta con un voto particular, al que se adhieren otros tres magistrados, pero que no contradice el aspecto concreto que hemos resaltado.

<sup>59</sup> El corchete, con su contenido que pretende ser aclaratorio, y la cursiva son nuestros.



que sí se ha referido nominativamente, por ejemplo, en la ya citada STC 67/1985, de 24 de mayo.

No debe de obviarse, además, que el uso de esta nomenclatura, como ya dijimos, si bien ha sido adoptada por el autor de la Exposición de Motivos de la LODA, no ha de tenerse por categórico, como demuestra que el Alto Tribunal, en los últimos tiempos, haya retomado aquella otra terminología empleada ya en la STC 18/1984, de 7 de febrero, en la que para referirse a los 'partidos políticos', se vale, en vez de la palabra 'asociaciones', de los términos «'organizaciones sociales' de relevancia constitucional» (STC 76/2019, de 22 de mayo de 2019, F.J. 5).

De modo que ha de tomarse este empleo de los vocablos utilizados como referencia de tipo genérico, y para nada específico ni singularmente especializado en términos jurídicos, y, en cualquier caso, como palabras sinónimas o intercambiables; por lo que no han de tenerse por nada definitivos a la hora de precisar la naturaleza jurídica del instituto en cuestión, como, sin embargo, se pretende desde un sector doctrinal, que, entra en contraste con todo un Tribunal Constitucional, que, mucho más cauto, llegó a aseverar, en la ya mencionada Sentencia 18/1984, de 7 de febrero, que, en situaciones como la enjuiciada, se "agudiza la dificultad, tanto de *calificar determinados entes* cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su *naturaleza jurídica*".

Debe, a mayor abundamiento, tomarse en consideración que, frente a cuanto se ha afirmado por este sector doctrinal minoritario, se alzan otros pronunciamientos del máximo hermeneuta de la Carta Magna, como cuando también ha señalado el alto Tribunal que la 'libertad asociativa' no es exclusiva del 'derecho de asociación' del art. 22 de la CE. Así, por ejemplo, la ya mencionada Sentencia 67/1985, de 24 de mayo<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Recordando esta Resolución, señala también el Alto Tribunal, en su Sentencia 179/1994, de 16 de junio, F.J. 7: «no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito, para el cumplimiento de fines que se consideren de interés público, lo que efectivamente ha tenido históricamente lugar a través de diversas *figuras asociativas o agrupaciones*, reguladas "con mayor o menor intensidad". En tales casos "nos hallamos ante *entidades* que no han sido fruto de la libre decisión u opción de los afectados, para la obtención de fines autónomamente elegidos, sino fundamentalmente (y sin excluir forzosamente este último aspecto), de una decisión de los poderes públicos, sin que exista por tanto un *pactum associationis* original, que se ve sustituido por un acto de creación estatal". La consecuencia de todo ello, es que "estas *agrupaciones de tipo corporativo* y de creación legal no pueden incardinarse (pese a contar con una "*base asociativa*" en el sentido señalado), sin profundas modulaciones, en el ámbito de los arts. 22 y 28 CE". Dicho en otras palabras, la sujeción de estas *corporaciones* a los requisitos constitucionales derivados del *derecho fundamental a no asociarse*, aun procedente, solo puede tener lugar con importantes



Además y lo que es más importante, no puede desconocerse que cuando ha tenido que afrontar, con carácter específico, la cuestión del reconocimiento jurídico-estatal de una pretendida 'Iglesia', a la que el Ministerio de Justicia había denegado la inscripción en el RER, el Tribunal Constitucional ha excluido, explícita y expresamente, que pueda concurrir vulneración alguna del derecho de asociación del art. 22 de la Carta Magna - con lo cual habrá que suponer, si no es mucho, que también su garantía mínima común asociativa - tanto del origen constitutivo, *ex novo* en nuestro ordenamiento jurídico, de una 'Iglesia' (cual en el caso concreto era la denominada 'Iglesia de Unificación'), como del tipo singular, específico, de persona jurídica que se venía a constituir, distinguiendo meridianamente a las 'EERR mayores' de las 'asociaciones'; señalando, *nominatim*, la vulneración del art. 16 y rechazando expresamente la del art. 22, ambos de la Ley de leyes, en la STC 46/2001, de 15 de febrero.

Que por parte de algún tratadista se quiera señalar la existencia de contradicciones en esta resolución judicial, no resta un ápice a la claridad de la Sentencia - e *in claris non fit interpretatio* - en esta concreta temática: exclusión del enjuiciamiento en amparo de la denegación de la constancia registral de una 'Iglesia' por denunciada infracción del art. 22 de la Carta Magna. De donde debe deducirse, de manera inequívoca y por mucho que se quiera criticar al Alto Tribunal, que no existe una vinculación necesaria, indefectible, indeclinable, constitucionalmente establecida, entre la creación de una entidad religiosa 'mayor' y el derecho de asociación del art. 22 de la CE, ni siquiera respecto a la garantía común asociativa<sup>61</sup>. En efecto, no ha de olvidarse que la Sentencia 46/2001 señaló a todo este respecto:

«La propia formulación constitucional de este derecho [de libertad religiosa] permite afirmar que las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, *no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la CE*. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión *no precisa formalizar su existencia como asociación* para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo, pues ha de tenerse en cuenta que la Constitución garantiza la libertad religiosa "sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el

---

reservas, teniendo en cuenta, fundamentalmente, su mencionado carácter bifronte». La cursiva es nuestra.

<sup>61</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Libertad de conciencia y laicidad en la Constitución Española de 1978*, en VV.AA. (J. Ferreiro, coord.), *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, op. cit., p. 121, ha llegado a señalar que lo sentado por el Tribunal Constitucional, en los FFJJ 5 y 9 de esta Sentencia, no se debe a un error "incomprensible" del Alto Tribunal, aunque así se le haya atribuido, en forma "ingenua o arrogante".



mantenimiento del orden público protegido por la ley" (art. 16.1 CE). Por ello mismo, como derecho de libertad, la libertad religiosa no está sometida a más restricciones que las que puedan derivarse de la citada cláusula de orden público prevista en el propio art. 16.1 de la CE. Desde esta perspectiva *debemos excluir de nuestro enjuiciamiento [...] la alegada lesión del derecho fundamental de asociación garantizado por el art. 22 CE*»<sup>62</sup>.

Contrariamente a cuanto se ha manifestado, no existe ninguna contradicción con lo arriba afirmado, cuando el propio Tribunal se refiere - pese a lo que entiende algún autor - a las Confesiones como «los sujetos resultantes del ejercicio colectivo, por parte de una agrupación de personas, de aquella libertad [religiosa] (F. J. 7º), sin olvidar además que, ya en el propio F. J. 5º en el que se sentó la premisa, antes mencionada, el Tribunal paradójicamente había centrado de manera expresa su enjuiciamiento en la determinación de si se había producido o no una lesión del derecho de libertad religiosa *en su vertiente colectiva*»<sup>63</sup>. Aunque, se haya afirmado que en estos pasajes el Alto Tribunal «adoptó un lenguaje inequívocamente expresivo de una *naturaleza* por el contrario *netamente asociativa* de las confesiones»<sup>64</sup>, lo cierto es que en esta forma se pone de relieve una posición personal, que no deja de revelar la falta de distinción entre el ejercicio colectivo de la libertad religiosa y el que éste pueda derivar, o no, en una persona jurídica; personalidad jurídica - y éste es el *quid* de la cuestión - que el Tribunal Constitucional ha dejado meridianamente claro, frente a cualquier criterio contrario, al sentar que, en el caso de la libertad religiosa, puede materializarse en forma de 'asociación', pero también en forma de 'Iglesia', 'Confesión' o 'Comunidad religiosa', sin que, no solo por la distinta *clase* de persona jurídica en que plasman, sino también por su *origen constitutivo* - art. 16 de la Carta Magna, en exclusiva - queda establecido que se diferencian.

Por otro lado, ya hemos visto que el intérprete auténtico de la Ley de leyes se ha referido, señaladamente, al ámbito de aplicación de la LODA, en su Sentencia 135/2006<sup>65</sup>. En la misma, el Alto Tribunal niega en forma diáfana que el art. 2.5 de la LODA sea de aplicación a las organizaciones a que se refiere el art. 1, en sus núms. 3 y 4, de la propia Ley. Ante tal claridad

---

<sup>62</sup> F.J. 5. La cursiva es nuestra.

<sup>63</sup> Vid. **J.R. POLO**, *Las confesiones religiosas*, op. cit., p. 17. La cursiva y el corchete, con su contenido, son nuestros.

<sup>64</sup> **J.R. POLO**, *Las confesiones religiosas*, op. cit., p. 17.

<sup>65</sup> El Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sec. 1ª), en su Sentencia núm. 181/2019, de 21 de marzo, F. de D. 12 (ECLI: ES:TS:2019:905), ya hace una aplicación de esta STC 135/2006, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación.



poco importan las críticas con las que desde un sector doctrinal, así mismo, se quiere hacer desviar la atención en este tema, en cuanto a la constitucionalidad o no del art. 2.5 de la LODA<sup>66</sup>.

Aunque el citado art. 2.5 de la LODA es uno de los que sería representativo (por mor de lo dispuesto en la Disposición Final 2ª, en relación con la Disposición Final 1ª, núm. 1, ambas de la LODA) - siempre, según estos autores - de la aplicación de la garantía común asociativa del art. 22 de la Carta Magna a todas las 'asociaciones de relevancia constitucional' (incluidas 'Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas'), sin embargo señala el Tribunal Constitucional que aquel precepto jurídico no es aplicable a las entidades que señala el art. 1.3 de la LODA; de modo que se confirma que el legislador, al trazar el ámbito delimitador y de exclusión de la Ley, que se contiene en su art. 1, deja absolutamente claro que las EERR 'mayores' no se rigen por los preceptos de la LODA, ni siquiera por los que, en la misma, tienen rango de Ley Orgánica, tal y como habíamos venido propugnando, al tiempo que haciendo ver la sinrazón de lo sostenido por nuestros contradictores; con lo cual - y mal que les pese - el legislador en función de constituyente ha establecido el régimen jurídico de la LODA de manera no solo armónica sino también respaldando cuanto ya se había regulado hacía casi veintidós años atrás (cuando se promulga la LODA) con la LOLR de 1980<sup>67</sup>, así como respetando el estatuto jurídico de la Iglesia católica, plasmado en sus Acuerdos con el Estado español de 1976 y 1979, así como el de otras Confesiones, virtud a las Leyes 24, 25 y 26, todas ellas de 10 de noviembre de 1992.

El conjunto, pues, de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional y, sobre todo, la dictada cuando el mismo se ha referido, con caracteres de singularidad, a las EERR 'mayores', así como al alcance aplicativo de los preceptos con rango de Ley Orgánica de la LODA, que supone la interpretación, conjunta, lógica y sistemática, de la Disposición Final 1ª, núm. 1, la Disposición Final 2ª y el art. 1, en sus núms. 3 y 4, todos de la LODA, deja en evidencia la construcción en el vacío llevada a cabo por

---

<sup>66</sup> Entre otros: **A. ELVIRA**, *A vueltas con el derecho de asociación (Comentario a las Sentencias 133 y 135/2006, ambas de 27 de abril)*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83 (2008), pp. 301 ss. Sin embargo, en el Punto 4 del Voto particular contenido en la Sentencia, con adhesión de tres magistrados más, se señala: «No comparto las dudas de la Sentencia sobre la constitucionalidad del art. 2.5 LODA, para cuyo esclarecimiento se sigue en ella un discurso interpretativo que me parece innecesario. En mi criterio en el concepto constitucional de desarrollo del derecho, del art. 81.1 CE, entra sin violencia, en lo atinente al de asociación, la posibilidad de exigencia de lo contenido en el art. 2.5 LODA, que es una alternativa no inconstitucional de configuración de ese desarrollo».

<sup>67</sup> Cfr. **E. HERRERA CEBALLOS**, *El Registro de Entidades Religiosas*, op. cit., p. 94 s.



este sector de la doctrina; de manera que suponemos que el Alto Tribunal habrá podido recuperar el monopolio -frente a lo que, en fondo y forma, expresa una y otra vez algún autor- del *entendimiento constitucionalmente adecuado* en la materia; teniendo en cuenta, además con base legal<sup>68</sup>, la interpretación más propicia que el mismo debe realizar, siempre, acorde a la Carta Magna y, en último término, la especificidad que, en relación con aseveraciones de carácter más bien genérico, supondría, si acaso, la posterior evolución, y no petrificación, de la doctrina del Tribunal Constitucional en la presente temática.

De modo que, aunque seamos “nadie” los que desde la doctrina científica estamos en desacuerdo con la postura que sostiene que «cuando el propio art. 1 de la LODA excluye de su ámbito de aplicación a toda una serie de entidades (partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, etc.) por estar sometidos a leyes especiales, *nadie* cuestiona seriamente que dichas entidades hayan dejado de estar protegidas por el artículo 22 CE»<sup>69</sup>, resulta que al menos todos los componentes del Pleno del Tribunal Constitucional, tanto en la Sentencia 46/2001 como en la Sentencia 135/2006 (y sin ninguna opinión discrepante en este sentido, incluso en los votos particulares de ambas Sentencias) deben de considerarse integrados en ese ser “nadie”, en cuanto a lo que a EERR ‘mayores’ se refiere.

Después de la lectura y relectura de la obra de nuestro contradictor en la materia, no podemos sino reafirmarnos - y con mayor razón con base en todo cuanto antecede - en nuestra apreciación de que su opinión, al respecto, no ostenta valor ni peso alguno<sup>70</sup>. Términos éstos, que parecen no haber sido de su agrado, aunque no tenían mayor significado que el de responder a su descalificación hacia nuestra persona, al decir que quedaba desautorizada nuestra crítica<sup>71</sup>. De manera que, a nuestro modesto entender, no se puede tener el trazo tan grueso para luego mostrarse en una textura tan sensible, que, sin embargo, pues sigue descalificando, falta a la realidad, aunque la misma parece que es despreciada por este autor<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. el art. 1.1 de la L.O. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y art. 5.1 de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; dado que estamos en un Estado social y democrático de derecho, en el que el respeto a la ley es fundamento del orden político y de la paz social (arts. 1.1 y 10.2 de la CE).

<sup>69</sup> L.M. DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2013, p. 353.

<sup>70</sup> M. ALENDA, *La libertad de creencias y su tutela jurídica*, tirant lo blanch, Valencia, 2015, p. 275.

<sup>71</sup> J.R. POLO, *Dimensiones de la libertad religiosa*, op. cit., p. 140.

<sup>72</sup> J.R. POLO,, *Las confesiones religiosas*, op. cit., p. 44.



Solo desde la falta del mínimo rigor y de seriedad puede, así, llegar a afirmarse que nuestra argumentación, en toda esta materia, es “paradójica”, sin que se aclare por J.R. Polo, expresamente, qué quiere decir con ello; pero como no creemos que lo haga en el sentido más propio, y técnico, del término, habrá que entender que quiere referirse a que nuestra posición en el tema resulta contradictoria. Afirma, así, nuestro colega, que resulta ‘paradójico’ remitirse, como hemos hecho, a una Exposición de Motivos ni siquiera nacida (como era la que acompañó al Proyecto de LOLR) cuando, sin embargo, se rechaza la atribución de valor jurídico a la Exposición de Motivos de la LODA<sup>73</sup>. Su argumento es completamente falaz, pues hemos utilizado la referencia a esa *non nata* Exposición de Motivos de la LOLR en apoyo de la afirmación de una realidad *fáctica* y - expresamente, así lo hemos dicho en esa ocasión - que no en el campo del reconocimiento *jurídico-estatal*, relativo a Iglesias y Confesiones religiosas<sup>74</sup>. Solo el apriorismo o el prejuicio, cuando no la adopción de la falsedad *fáctica* como premisa, puede alcanzar una conclusión, como la que sostiene este autor, respecto de nuestra postura. ¿Será, ahora, que ese Gobierno que, a la sazón, presentó el Proyecto de Ley a las Cortes no existió y no acompañó al Proyecto esa Exposición de Motivos, en que plasmó, con valor *fáctico* que no *jurídico*, su postura en la materia? ¿Será que el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en el que se publicó<sup>75</sup>, no es un instrumento oficial a todos los efectos?

Por otro lado, toda la crítica que nos dirige el autor citado la encierra en lo que califica que es una gran ‘paradoja’, pues - siempre según él - nuestra argumentación, después de haber partido de que las EERR ‘mayores’ no son asociaciones, no alcanza sentido si no es porque estamos hablando de ‘asociaciones’; ya que, en otro caso, no tendría explicación que la LODA se refiera a ellas, como sería, por ejemplo, el caso - que no se entendería - de que excluyera a las ‘fundaciones’<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> J.R. POLO,, *Las confesiones religiosas*, op. cit., p. 39.

<sup>74</sup> M. ALENDA, *La libertad de creencias*, op. cit., p. 269, en la que se expresa, literalmente copiado: «Si la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa verdaderamente tenía una existencia *per se*, seguirá existiendo (algunas, incluso, como se ha dicho, con anterioridad al Estado) en tal mundo real aunque sea como un mero *elemento fáctico*, si bien no lo será para el ordenamiento jurídico de ese Estado en cuanto *elemento jurídico*». Y es, en este contexto, inmediateamente a lo transcrito, que se hace referencia, en nota a pie de página, a tal Exposición de Motivos que no llegó a materializarse, finalmente, en la LOLR.

<sup>75</sup> El, ya citado en otra nota, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley*, Núm. 77-1, 17 de octubre de 1079, p. 483 s.

<sup>76</sup> J.R. POLO, *Las confesiones religiosas como asociaciones de relevancia constitucional*, op. cit., p. 40 s.



Aparte de que sigamos entendiendo que no se nos está dando la razón, formalmente al menos, ya que no creemos que nuestro contradictor se refiera al verdadero sentido, gramatical, de lo 'paradójico', habrá que entender que nos concede la razón, en sentido material, ya que este autor olvida, clamorosamente, que el art. 1.4 de la LODA excluye de su ámbito de aplicación a las 'comunidades de bienes y propietarios'; de donde - siguiendo el razonamiento de Polo - habrá que afirmar que se debe a que son 'asociaciones', ya que, según el mismo, si no lo fueran, no tendría sentido que aparecieran mencionadas, a la vez que excluidas, en la LODA. ¡Ahora nos enteramos de que, en nuestro Ordenamiento Jurídico, las 'comunidades de bienes' y las 'comunidades de propietarios' constituyen una persona jurídica, pues las 'asociaciones', por definición (art. 35 del CC), sí que lo son!

¿Y qué decir de las más típicas 'sociedades mercantiles'? ¿Son 'asociaciones'? ¿Les alcanza, entonces, la 'garantía común asociativa' del art. 22 de la Carta Magna? Parece que, de cuanto señala este sector doctrinal - que, sin embargo, nunca ha entrado al envite que, en este sentido, se ha venido formulando -, habrá que entender que sí que lo son. Así las cosas, aquí sí que, parafraseando a Díez-Picazo, dan ganas de expresar que a *nadie* se le ocurre, seriamente, en la actualidad, afirmar semejante extremo; por mucho que los arts. 35 y 36 del CC las cuenten entre las 'asociaciones'.

Y es que una cosa es, sobre todo atendiendo al art. 35 del CC, que sea 'entidad de base asociativa' - también las EERR 'mayores', nunca lo hemos negado, lo son<sup>77</sup> -, pero otra cosa, bien distinta, es que sean 'asociaciones'. Pero, así como a las 'asociaciones' religiosas, propiamente dichas, les será de aplicación la LODA (aunque sea supletoriamente), ésta no alcanza a las que, siendo 'entidades de base asociativa', no son 'asociaciones' del art. 22 de la CE, como acontece con las EERR 'mayores'; sin que las mismas - esto es, *Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas* - sean tampoco, legalmente consideradas, asociaciones de relevancia constitucional.

### 3 - Régimen jurídico-constitutivo de asociaciones religiosas

Pasamos, ahora, a referirnos a las 'asociaciones' propiamente dichas, esto es, las que, como tales, se constituyan en el marco de las conocidas como entidades 'menores'.

En la delimitación del alcance aplicativo de la LODA, la misma, en su art. 1.3, excluye de su ámbito, como hemos visto, a las 'asociaciones' que

---

<sup>77</sup> M. ALENDA, *La libertad de creencias*, op. cit., pp. 268-275.



reúnan una doble condición, *exigida con carácter cumulativo*: 1<sup>a</sup>) que tengan fines exclusivamente religiosos y 2<sup>a</sup>) que se constituyan por iglesias, confesiones o comunidades religiosas. Asociaciones que, entonces y a tenor de este mismo precepto, se regirán: (1) Por lo dispuesto en Tratados internacionales, con lo que, sin decirlo la norma jurídica expresamente, se está refiriendo a las 'asociaciones' de la Iglesia católica, pues es la única que tiene suscritos Acuerdos de este tipo con el Estado<sup>78</sup>. (2) Por lo establecido en leyes específicas (léase LOLR y Reglamento del RER). (3) Supletoriamente, todas ellas, por la LODA.

De modo que, por defecto, se produce una *vis expansiva* de la LODA en su aplicación a 'asociaciones' que no cumplan aquél doble requisito, pese a que se autocalifiquen de 'religiosas' e, incluso, persigan, al menos en parte, la realización de actividades de este tipo; lo cual, si bien puede compadecerse, en mayor o menor grado, con lo señalado en el art. 6.2 de la LOLR, parece que entra en contradicción y olvido absoluto de lo proclamado en el art. 2.1.d) de la misma LOLR, que, admitiendo el fenómeno asociativo, para su constitución por personas físicas, no lo liga a esa doble requisito exigido en el art. 1.3 de la LODA, siendo que el art. 2 de la LOLR - y ello a diferencia del art. 6.2 de la misma - hace una remisión no sólo a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico general (con lo que parece que, entre otras normas, habrá que tomar en consideración lo establecido legalmente respecto de las asociaciones), sino también a lo regulado en la propia LOLR.

En consecuencia, pese a que el derecho que se reconoce en el art. 2.1.d) de la LOLR, de asociarse para desarrollar comunitariamente actividades religiosas, tiene su origen en la libertad religiosa, sin embargo, la asociación-persona jurídica, resultante del ejercicio de este derecho únicamente se entiende regulada por esta LOLR y por su Reglamento de desarrollo relativo al RER, con posibilidades, en su caso, de acceso al mismo, si se trata de una asociación *constituida en el seno de una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa*, siempre que, además, *se persigan fines exclusivamente religiosos*<sup>79</sup>. No se acaba de entender esta limitación del derecho de libertad religiosa, y menos en su configuración reglamentaria a

---

<sup>78</sup> Siendo que, en efecto, en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, de 3 de enero de 1979, se contienen normas relativas a las asociaciones canónicas y su personalidad jurídica civil, en su art. I. 4) tercer párrafo.

<sup>79</sup> Ya hicimos referencia a las dificultades de acreditación de dicha finalidad religiosa con relación a las EERR 'mayores'. Respecto de las entidades 'menores', es sabido que la certificación de fines religiosos que, sobre este extremo, habían de emitir las 'mayores', no se estimaba, en la praxis registral - ratificada judicialmente - suficiente a estos efectos. Con el nuevo Reglamento del RER tal requisito ha dejado de establecerse.



través, en su día, del Real Decreto de 1981 regulador del RER, pues, de entenderse una restricción del derecho de libertad religiosa, debería de considerarse proscrita su establecimiento por disposición reglamentaria, según estimó, *mutatis mutandi*, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de febrero de 2013 (relativa a la prohibición ilterdense, en ciertas dependencias municipales, del velo integral)<sup>80</sup>. Sin embargo, podría considerarse que habría venido a ser ratificada por el legislador, primero a través de la aprobación de los Acuerdos con la FEREDE, FCJE y CIE merced a las Leyes 24, 25 y 26, de 10 de noviembre de 1992<sup>81</sup> y, después, por la regulación contenida en la LODA.

En efecto, y en virtud de ésta, si falta cualquiera de los dos requisitos acabados de mencionar, el régimen jurídico de estas ‘asociaciones’ [religiosas] viene constituido íntegramente por la LODA. Por si cupiese alguna duda, el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones [en adelante, RNA] contempla, en su art. 24, que, a los efectos de anotar los fines y actividades de la asociación en forma codificada, los interesados puedan indicar en las solicitudes de inscripción un código que se corresponda con la actividad más característica de la asociación, de entre los que figuran en un anexo del propio Reglamento. Pues bien, si se acude al mismo, se señalan entre otros, como Códigos de actividades, el 116, referido a ‘Actividades de Base Religiosa’ y el 223, relativo a ‘ideología, religión o creencias’<sup>82</sup>.

En consecuencia, se ha de distinguir:

---

<sup>80</sup> ECLI: ES:TS:2013:693. En cuanto a la posible extensión de esta Sentencia, que por ser única no es constitutiva de jurisprudencia, a otros supuestos, vid. el trabajo de **M. PINEDA MARCOS**, *Nuevos ámbitos de la presencia de signos reveladores de creencia religiosa en España*, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 48 (2018), p. 4 ss., con la bibliografía, de contraste, que cita.

<sup>81</sup> Cuyos respectivos arts. 1.3 se sustentan sobre aquella norma reglamentaria, ya derogada. El art. 1.3 del Acuerdo con la FEREDE, señala: «La certificación de fines religiosos, que exige el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, para la inscripción de las entidades asociativas religiosas que se constituyan como tales de acuerdo con el ordenamiento de las Iglesias evangélicas, podrá ser expedida por la Comisión Permanente de la FEREDE». En términos similares se manifiesta el contenido de los Acuerdos con FCJE y CIE.

<sup>82</sup> Curiosamente este Código 116 (“de base religiosa”) se sitúa dentro de los más genéricos Códigos de Actividades 1 (“ideológicas, culturales, educativas y de comunicación”) y 11 (“ideológicas”). Además, dentro del Código de Actividades 2 (“mujer, igualdad de trato y no discriminación”), se halla el Código 22 (“igualdad de trato y no discriminación por otros motivos”), que engloba el Código 223 (“ideología, religión o creencias”). Vid. Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del RNA; derogando el anterior, aprobado por Real Decreto 1497/2003. La cursiva es nuestra.



1) Las *asociaciones* constituidas para fines exclusivamente religiosos por Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas se rigen, según el marco en el que se incardinan, por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas (esto es, en general, por las mismas disposiciones aplicables a Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas); sin perjuicio - y aquí, a diferencia de las EERR 'mayores' - de la aplicación *supletoria* de los preceptos de la LODA.

2) Las *asociaciones* que, aun persiguiendo fines religiosos, sin embargo, no lo sean en exclusividad, o, siendo de este último tipo, no se hayan constituido en el seno de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas, se rigen por el art. 22 de la CE, la LODA y el Reglamento del RNA.

Cabe cuestionarse cómo se ha desembocado en la actual y vigente normativa, y si existe, entonces, una interrelación ineludible de la libertad religiosa y del derecho de asociación, pues al disponerse por el legislador esta doble regulación entre las que serán, en definitiva, dos clases distintas de 'asociaciones' (con *nomen iuris* propio en este sentido), surgen varios interrogantes, en los que vamos a tratar de profundizar un poco más, comenzando, aunque brevemente, por los antecedentes, en la regulación de toda esta materia<sup>83</sup>.

### 3.1 - Antecedentes

El legislador, al conformar el bloque de constitucionalidad que representa el reconocimiento y garantía de la *libertad religiosa* y del *derecho de asociación* en los arts. 16 y 22 de nuestra vigente Constitución, con su desarrollo a través de la LOLR y de la LODA, se ha visto en la necesidad de tener que cohonstar la plasmación de estos derechos fundamentales en la Ley de leyes - reconocidos como tales *ex novo* en cuanto genuinos derechos fundamentales en el vigente régimen democrático<sup>84</sup> -, con la regulación

---

<sup>83</sup> Con mucha mayor amplitud, a estos efectos, entre otros: **R. DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ**, *El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, X (1994), pp. 127 ss.; **J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA**, en VV.AA., *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Navarra, 2004, pp. 576 ss. **R. GARCÍA GARCÍA**, *El derecho de asociación en la historia del Derecho Eclesiástico. Reconocimiento y regulación jurídica de las confesiones religiosas en España: Decreto de 1 de noviembre de 1868; Ley de 30 de junio de 1887 y Ley de 2 de junio de 1933 relativa a confesiones y congregaciones religiosas*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXII (2006), pp. 161 ss.

<sup>84</sup> Nos referimos, por tanto, a la actual 'época constitucional'; dejando a salvo otros reconocimientos de estos derechos en pretéritas disposiciones constitucionales, especialmente las Cartas Magnas de 1869 (art. 17), 1876 (art. 13) y 1931 (art. 39).



preexistente relativa a la concreción de personalidad jurídica que se hacía derivar tanto de creencias religiosas en forma colectiva, en particular, como del fenómeno asociativo, en general.

Todo ello, en cuanto que el régimen jurídico relativo a estas formas de personificación no viniera, de manera sobrevenida, a estar en contradicción con la Carta Magna, y aunque procediera de una legislación - la del régimen dictatorial del general Franco - en que estos tipos de personas jurídicas estaban basados, como es de sobra conocido, más que en verdaderos derechos, en un sistema que, en el mejor de los casos, era el de poco más que de mera tolerancia; como era el que alcanzaba a la regulación de la libertad religiosa, a través de la Ley 44/1967, de 28 de junio, y a la de las asociaciones mediante Ley 191/1964, de 24 de diciembre.

Incluso en el caso de la Iglesia Católica, su estatuto jurídico se hallaba al margen, casi en su totalidad, de esta regulación legal, pues es necesario tener en cuenta, además, que, como ya es sabido, el Estado predemocrático era confesional católico, por lo que la Iglesia católica gozaba de una posición privilegiada en el ordenamiento jurídico español merced, entre otras disposiciones normativas, al Concordato de 27 de agosto de 1953, suscrito con la Santa Sede. En su virtud, la Iglesia católica veía proclamada su carácter de sociedad perfecta por parte del Estado español, al tiempo que se reconocía la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y se contenía un estatus muy favorable a la concesión de personalidad jurídico-civil a las entidades canónicas, así como su actuación en el tráfico jurídico estatal<sup>85</sup>. Mediante el Decreto 326/1959, de 12 de marzo, se creó un Registro de Asociaciones e Instituciones Religiosas de la Iglesia Católica. Este Concordato sería sustituido, como no es menos conocido, por el Acuerdo de 28 de julio de 1976 y cuatro Acuerdos de 3 de enero de 1979; suscritos, todos ellos, por el Estado español con la Santa Sede.

Las demás Iglesias, Comunidades religiosas y Confesiones empezaron a tener mayor presencia en nuestros lares durante el denominado período del *tardofranquismo*; ya que, frente a la intolerancia anterior, y merced a la citada Ley de 1967, 'regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa', se les concedió reconocimiento, a efectos del ordenamiento jurídico estatal, bajo la fórmula de '*asociaciones confesionales*' y su inscripción en el Registro que creaba la

---

<sup>85</sup> En el art. 2.1 de la Ley de asociaciones de 1964, se excluía del ámbito de aplicación de esta Ley a "[l]as Asociaciones constituidas según el Derecho Canónico a que se refiere el art. IV 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 XXXIV de dicho texto Concordado, en el ámbito de esta Ley".



propia Ley en el seno del Ministerio de Justicia. Una Orden, de 5 de abril de 1968, desarrolló la regulación de este Registro<sup>86</sup>.

Por su parte, la Ley de Asociaciones de 1964 seguiría vigente, formalmente, hasta la entrada en vigor de la LODA, si bien muchos de sus preceptos se declararon derogados, virtud a su contrariedad con la Constitución, a tenor de la jurisprudencia que, en variado tiempo y forma, fue emitiendo el Tribunal Supremo.

Todo esto explica el establecimiento de un Derecho intertemporal, que fijó las consecuencias del paso de la anterior regulación a la vigente normativa y que, atendiendo al criterio cronológico, viene constituido por las siguientes disposiciones:

1) En el Acuerdo entre el Estado español y la Iglesia Católica, de 3 de enero de 1979, sobre 'Asuntos Jurídicos', se contiene una Disposición Transitoria que, respetando derechos adquiridos, establece el reconocimiento de la personalidad jurídica-civil de las personas jurídicas canónicas que ya gozaban de ella, en España, a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, si bien "invitándolas" a inscribirse, so pena de no poder justificar su personalidad jurídica, una vez pasados tres años, si no se presentaba certificación de tal constancia en el Registro estatal; que, en ese momento no se concretaba cuál era, pero que, en definitiva, vino a ser el ya mencionado RER<sup>87</sup>.

2) Otro tanto se hizo en la LOLR, cuya Disposición Transitoria 1ª señala:

«El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las entidades religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley. Transcurridos tres años sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el Registro a que esta Ley se refiere».

---

<sup>86</sup> Para un estudio, en profundidad, de este Registro y el relativo a las entidades de la Iglesia Católica: **A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ**, *El control estatal de las entidades religiosas a través de los registros. Estudio histórico-jurídico*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Jaén, Jaén, 2003.

<sup>87</sup> En concreto, el texto literal de la Disposición transitoria 1ª, es el siguiente: "Las órdenes, congregaciones religiosas y otros institutos de vida consagrada, sus provincias y sus casas y las *asociaciones* y otras entidades o fundaciones religiosas que tienen reconocida por el Estado la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, deberán inscribirse en el correspondiente Registro del Estado en el más breve plazo posible. Transcurridos tres años desde la entrada en vigor en España del presente Acuerdo, sólo podrá justificarse su personalidad jurídica mediante certificación de tal registro, sin perjuicio de que pueda practicarse la inscripción en cualquier tiempo". La cursiva es nuestra.



3) Estas dos regulaciones de Derecho intertemporal confluyeron en el Reglamento de 1981, de organización y funcionamiento del RER, en el cual se prorrogó el plazo de 3 años - que, respectivamente, establecían aquéllas - para dejar constancia, en este Registro, de la personalidad jurídica civil ya ostentada; so pena de no poder probarla, pasado ese plazo, sino mediante certificación emitida por este Registro<sup>88</sup>.

En todos estos casos, obviamente, el asiento de inscripción tabular no tenía más valor que el *declarativo* de la personalidad jurídica civil, dado que ésta ya venía reconocida con anterioridad.

Para acabar de 'cerrar el círculo', se dispuso el traslado a este nuevo RER de los datos de personas jurídicas canónicas y de otras Iglesias y entidades obrantes, respectivamente, en los Registros creados en 1959 y 1968, a los que ya hemos hecho referencia<sup>89</sup>.

4) Por su parte, la Disposición Transitoria 1ª de la LODA, señala: «Asociaciones inscritas. 1. Las asociaciones inscritas en el correspondiente Registro con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica estarán sujetas a la misma y conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad, pero deberán adaptar sus Estatutos en el plazo de dos años».

### **3.2 - Problemática jurídica que plantea esta doble regulación normativa:**

Son variadas las cuestiones que surgen del diferente régimen jurídico que atañe a estas dos clases de asociaciones, caracterizadas, en mayor o menor grado, por su religiosidad. Nos referiremos a algunas de ellas.

#### **3.2.1 - ¿Qué diferencias existen entre estos dos regímenes jurídicos, aptos en sus respectivos ámbitos de aplicación, en la regulación y constancia registral del fenómeno asociativo-religioso?**

Lo primero que hay que poner de relieve es que se trata de dos regímenes jurídicos diferentes, que plasman en la regulación de dos Registros distintos - el RER y el RNA -, cada uno con su propia tipicidad en cuanto a las respectivas entidades que pueden tener acceso a los mismos. En otro caso, no tendría sentido alguno esta duplicidad normativa, habiéndose llegado a suscitar por varios autores, y desde hace ya tiempo, la unificación de los mismos o, incluso, la desaparición del RER<sup>90</sup>. Por tanto, en principio, cada

---

<sup>88</sup> Cfr. Disposición Transitoria 1ª del Real Decreto 142/1981.

<sup>89</sup> Cfr. Disposición Transitoria 2ª del Real Decreto 142/1981.

<sup>90</sup> En este sentido, por ejemplo, M.J. ROCA, *La interpretación del concepto 'fines religiosos'*



uno de ellos se actúa y, en su caso, se procede a inscripción con arreglo a los criterios y principios legales con que, respectivamente, están dotados.

Si se analizan ambas regulaciones jurídicas, se llega a la conclusión de que las dos diferencias fundamentales entre las mismas, en lo que a régimen jurídico de las 'asociaciones' se refiere, se dan en el aspecto constitutivo de la entidad y en la función de la Administración en su cometido al frente del respectivo Registro. Veámoslas un poco más detenidamente.

A) Por lo que respecta a las *asociaciones cuya regulación normativa se halla, principalmente, en la legislación de libertad religiosa* (y solo subsidiariamente en la LODA), puede señalarse lo siguiente:

1) En cuanto al *aspecto constitutivo* de la entidad religiosa:

a) La normativa jurídico-estatal (sea unilateral o pacticia), al guardar silencio sobre el particular, debe entenderse que exige la mayoría de edad, la capacidad general de obrar en la persona, para constituir este tipo de asociaciones. Ahora bien, dada la supletoriedad en la materia de la LODA, no puede perderse de vista que ésta contempla la posibilidad de las asociaciones juveniles, aunque todo ello habrá de acompañarse con la normativa propia, si la tiene, de la Confesión en cuestión a estos efectos, dada la necesidad de conformación de la asociación en el seno de la entidad religiosa 'mayor'. Podría representar una cuestión controvertida si, ante una hipotética negativa confesional en este sentido, habría de entenderse vulnerada la libertad religiosa del menor - dado que, como es conocido, la titularidad del derecho a la libertad religiosa corresponde al propio menor de edad, si bien con los complementos de capacidad necesarios por parte de sus padres o tutores<sup>91</sup> - y, con ello, superado el límite de la autonomía confesional.

A efectos de la determinación del número mínimo de personas necesarias para la constitución de una asociación de este tipo, podría acudir, supletoriamente, a lo dispuesto en la LODA<sup>92</sup>.

b) La documentación que se ha de aportar para la inscripción debe tener carácter de auténtica (art. 7, en relación con el art. 6.1, ambos del vigente Reglamento del RER).

c) La inscripción en el RER de esta clase de asociación religiosa es la que otorga a ésta su personalidad jurídico-estatal, por lo que el asiento

---

y la discrecionalidad administrativa, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV (1998), p. 495; J.D. PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas*, op. cit., *passim*.

<sup>91</sup> Cfr. las SSTC 141/2000, de 29 de mayo (F.J. 5) y 154/2002, de 18 de julio (F.J. 9).

<sup>92</sup> Cfr. J.M. CONTRERAS, en el prólogo a la monografía de M. ALENDA, *El Registro de Entidades Religiosas*, op. cit., p. 19 s.



registral tiene valor constitutivo de dicha subjetividad jurídica (con algunas excepciones, como las ya señaladas en relación con los regímenes transitorios, y otras relativas a algunas entidades canónicas, que no son aquí del caso; en cuanto que, aunque puedan estimarse 'entidades de base asociativa' no son, sin embargo, 'asociaciones').

Esto, al menos, es cuanto se desprende de lo dispuesto en el art. 4.1 del nuevo y vigente Reglamento del RER, que señala, bajo la rúbrica 'Derecho de inscripción':

«Las entidades inscribibles al amparo del art. 2, gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el RER». Siendo que este art. 2 del mismo Reglamento, menciona como 'Entidades inscribibles', a los efectos que interesan: «En el RER podrán inscribirse: [...] 2. Los siguientes tipos de entidades religiosas, siempre que hayan sido erigidas, creadas o instituidas por una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa o Federaciones de las mismas inscritas en el Registro: [...] d) *Las asociaciones con fines religiosos que creen o erijan, así como sus federaciones*».

En consecuencia, este precepto, siguiendo la estela del art. 5.1 de la LOLR, sin embargo, extiende el carácter constitutivo del asiento registral respecto a la adquisición de personalidad jurídica-civil no solo a las EERR 'mayores', que son verdaderamente las únicas referidas en dicho precepto de la LOLR, sino también a las entidades 'menores', entre las que se encuentran, como acabamos de señalar, las 'asociaciones' religiosas. De esta forma, se ha venido a plasmar, normativamente, lo que ya era praxis administrativa en la materia, que siempre ha sostenido esa naturaleza jurídica de impronta constitutiva respecto a la inscripción, aun tratándose de EERR 'menores'; con lo cual, las denuncias doctrinales, formuladas en los primeros momentos, acerca de las 'irregularidades reglamentarias' en la materia<sup>93</sup>, parece que fueron cayendo en 'saco roto', al haberse producido hace ya un tiempo un aquietamiento considerable en esta temática<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> J. CAMARASA CARRILLO, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 24-26, ya defendía la posibilidad del Reglamento "independiente".

<sup>94</sup> Sobre este particular B. SOUTO GALVÁN, *Las entidades de las confesiones minoritarias en España*, en VV. AA., *Entidades eclesíásticas y derecho de los estados: Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario* (Almería 9-11 de noviembre de 2005) coord. por M. del Mar MARTÍN GARCÍA, Comares, 2006, p. 177 s., que ponía de relieve la discusión doctrinal que se había dado al respecto, pero parece, finalmente, avenirse a dar por buena la realidad jurídica existente al tiempo que se contrae. Así, en la p. 184 señala la diferencia, a estos efectos de la adquisición de personalidad jurídica, entre el régimen especial y común de las asociaciones.



Sin embargo, la cuestión no deja de resultar importante si se toma en consideración que, la adquisición de personalidad jurídica desde el otorgamiento del acta fundacional o desde la práctica de la inscripción, podría ir en detrimento del derecho de libertad religiosa (a tenor de la formulación realizada por las ya mencionadas STC 46/2001 y STS de 14 de febrero de 2013), para lo cual es dudoso que tal posibilidad alcance a la potestad reglamentaria<sup>95</sup>.

En nuestra modesta opinión, concurren dos tipos de razones que hacen factible considerar ajustada a Derecho el actual art. 4 del Reglamento del RER: Por un lado, entender habilitada esta posibilidad en virtud de la conformación legal de los estatutos jurídicos establecidos para con las EERR 'mayores' y respecto del régimen jurídico de adquisición de personalidad jurídica estatal para las asociaciones de la Iglesia católica, la FEREDE, la FCJE y la CIE, a efectos de evitar una desigualdad causante de discriminación para con las mismas<sup>96</sup>, en tanto que en estos casos se ha dispuesto la necesidad de la inscripción en el RER, en cuanto que constitutiva de dicha personalidad jurídica<sup>97</sup>. Todo lo cual, y con independencia de situaciones jurídicas intertemporales por las que pudiera haber transitado esta cuestión problemática, habría venido a ser ratificado por la LODA en cuanto que disponiéndose por la misma la 'habilitación legal' necesaria para el desarrollo reglamentario de esta concreta materia.

Y, por otro lado, que esta consideración del carácter constitutivo del asiento registral para la adquisición de personalidad jurídico-estatal por las asociaciones religiosas viene impuesta por el principio de aconfesionalidad estatal, a efectos de evitar la proscrita confusión de funciones religiosas y estatales<sup>98</sup>; ya que la exigencia de inscripción efectiva en el RER, con la

---

<sup>95</sup> Cfr., *mutatis mutandi*, el siguiente razonamiento del Consejo de Estado, emitido en su Dictamen de 18 de junio de 2015, relativo, precisamente, al proyecto de nuevo Reglamento del RER (Consideración V.B): "Tal exigencia, que no está contemplada en la LOLR y a la que el proyecto de Real Decreto pretende supeditar la posibilidad de inscripción y, por ende, los importantes efectos sustantivos que de esta se derivan, no puede ampararse en la competencia del Gobierno para regular la "organización y funcionamiento" del Registro establecido en la disposición final de la LOLR. En cuanto se trata de un límite para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa en su vertiente institucional, el requisito del número de fieles entra dentro del núcleo orgánico de la materia regulada y no puede ser introducido por una norma reglamentaria".

<sup>96</sup> A tenor de una muy consolidada doctrina del máximo intérprete de la Carta Magna, de la que puede ser muestra, entre las últimas, la STC 149/2017, de 18 de diciembre.

<sup>97</sup> Cfr. Art. 5.1 de la LOLR, art. I.4) 3<sup>er</sup> párrafo del AAJ y art. 1.3 de los Acuerdos con FEREDE, FCJE y CIE.

<sup>98</sup> A tenor de una doctrina, más que conocida, como la plasmada en las SSTC 340/1993, de 16 de noviembre y 34/2011, de 28 de marzo; entre otras.



necesidad implícita de solicitud al respecto por parte de la interesada pretendida entidad religiosa, evita que el mero y propio acto de constitución religiosa se convierta, automáticamente y *ope legis*, en un acto civil de constitución de la asociación, con la consiguiente confusión de funciones al ser, de otra manera, al mismo tiempo, religioso y civil un acto de constitución jurídica de la entidad; desconociendo, entonces, que ese grupo religioso pueda querer seguir y mantenerse en el mero ámbito de lo intraconfesional, sin reconocimiento alguno por el Estado<sup>99</sup>; lo que resultaría, además, contra la libertad religiosa y de asociación, ésta en su vertiente negativa. Por otro lado, desde el punto de vista inverso, si por los interesados se quisiera el reconocimiento estatal, debe así manifestarse el movimiento de voluntad en este sentido.

2) En cuanto al *cometido de la Administración* al frente del RER:

Su función es la de llevar a cabo una actividad de control de legalidad, a efectos de que acceda al Registro la entidad que cumpla los requisitos normativamente exigidos al respecto; denegando la inscripción en caso contrario. Se trata, por tanto, de una verdadera función de calificación registral, y, por tanto, de naturaleza material, sustantiva o de fondo.

Aunque se trata de un tema ampliamente discutido, últimamente habría validado esta posibilidad la Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de octubre de 2019, al estimar ajustada a Derecho la denegación de inscripción en el RER a la que así lo pretendía, 'Colegiao de los infieles a Crom'<sup>100</sup>. Y, todavía más recientemente, el mismo Tribunal, en Sentencia de 19 de octubre de 2020, al considerar bien denegada la inscripción en el RER de la autodenominada 'Iglesia Pastafari'<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Y así ha venido señalándose desde hace mucho tiempo, con apoyo, además, en la Exposición de Motivos *non nata* de la LOLR. Cfr. J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Posición jurídica de las confesiones*, op. cit., p. 586.

<sup>100</sup> SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3<sup>a</sup>) de 1 de octubre de 2019 (ECLI: ES:AN:2019:3768). Vid. un comentario a la misma, así como la posibilidad de ejercicio de esta función de calificación registral, con sometimiento a revisión de la doctrina jurisprudencial en la materia, que lleva a cabo M. PINEDA MARCOS, *El resurgimiento del Registro de Entidades Religiosas*, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 53 (2020). Sobre éste y otros supuestos denegatorios de inscripción, cfr.: J. ROSSELL GRANADOS, *La gestión del Registro de Entidades Religiosas después de la reforma de 2015: novedades y aspectos conflictivos*, en VV. AA. (L. Ruano Espina y A.M. López Medina, Coords.), *Antropología cristiana y derechos fundamentales: algunos desafíos del siglo XXI al Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 209 s.

<sup>101</sup> SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3<sup>a</sup>) de 19 de octubre de 2020 (ECLI: ES:AN:2020:2490). Vid. la acertada crítica que le formula M. PINEDA MARCOS, *La función de calificación en el Registro de entidades religiosas: una potestad de la Administración*,



B) Por lo que concierne a la *'asociación'* que, aunque pueda pretender tener por objeto la realización de actividades de tipo religioso, *queda bajo el ámbito material de aplicación de la LODA*:

1) En cuanto al *aspecto constitutivo* de la asociación:

a) La normativa reguladora exige, en principio, mayoría de edad en los constituyentes de la entidad, pero también contempla la capacidad de los menores, debidamente complementada por los padres o tutores, en su caso; y el fomento del asociacionismo juvenil a estos efectos (art. 3, a) y b) de la LODA). Basta, por otro lado, que sean tres o más las personas físicas o jurídicas legalmente constituidas para fundar una asociación (art. 5.1 de la LODA).

b) La formalización documental de la asociación puede plasmarse en instrumento público, pero también se contempla la posibilidad, perfectamente válida, de un mero documento privado (art. 5.2 de la LODA).

c) El asiento de inscripción en el RNA tiene una impronta jurídica meramente declarativa respecto a la atribución de personalidad jurídica a la entidad, dado que ésta ya se ostenta desde el mismo momento en que se procede por los asociados a la suscripción del acta fundacional y, por tanto, aunque la misma no se llevara a inscribir (art. 5.2 de la LODA).

Siendo esta diferencia existente, y considerable, en su contraste con la regulación contenida respecto a las entidades a inscribir en el RER; sin embargo, en la práctica, la inscripción en el RNA tiene trascendencia por *razones de seguridad jurídica* - tal y como se señala en el Preámbulo del Reglamento regulador de este Registro, con plasmación normativa en su articulado - y sobre todo en cuanto que, a efectos prácticos y tan importantes como es el de la separación de patrimonios (entre los de los asociados y el de la Asociación), en el ámbito de la responsabilidad respecto de terceros, la normativa reguladora de las asociaciones exige la inscripción en el RNA a estos menesteres; por lo que no tiene lugar sin la práctica del asiento registral (art. 10.4 de la LODA)<sup>102</sup>.

2) Por lo que se refiere al *cometido que la Administración ha de desarrollar* en la materia, aunque la LODA asevera que se trata de una función de calificación meramente formal en el procedimiento de acceso al Registro (art. 30.1, *in fine* de la LODA), lo cierto es que la concreta regulación jurídica parte de postulados de lo que debe de entenderse como una función de

---

*lastrada por una deficiente interpretación judicial (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de octubre de 2020, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la 'Iglesia Pastafari'), en Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 54 (2020).*

<sup>102</sup> El apartado 4 del art. 31 de la LODA niega también a las asociaciones *no inscritas* las medidas de fomento que se conceden en ese mismo precepto.



verdadera calificación registral de tipo sustantivo<sup>103</sup>, hasta el punto de que la normativa contempla que la inscripción pueda denegarse (art. 30.3 de la LODA y art. 39 del Reglamento del RNA) o bien suspenderse el plazo para inscripción, sea para subsanación de defectos (art. 30.3 de la LODA) o, incluso, si se encuentran indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad, acudiendo al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial (art. 30.4 de la LODA).

**3.2.2. ¿Resulta ajustado a Derecho este régimen diferenciado, o se constituye en inconstitucional por causante de discriminación?**

Es evidente, según ha quedado explicado, que concurren menores dificultades a la hora de constituir una asociación que, aunque de 'naturaleza, más o menos, religiosa', se regule por la LODA, que no otra que se rija por la LOLR y concordantes y su acceso al RER: principalmente, por las potestades atribuidas a la Administración a la hora de admitir, o no, a inscripción a la entidad solicitante, al tiempo que el asiento registral es el que otorga la personalidad jurídica-civil; lo que, para algunos, ha suscitado dudas de inconstitucionalidad por causa de discriminación<sup>104</sup>.

Dado que el legislador tiene libertad en la regulación de estos aspectos, sin que de los arts. 16 y 22 de la CE resulten límites en este sentido (según doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las SSTC 173/1998, de 23 de julio y 48/2003, de 12 de marzo), parece que la exigencia de igualdad se cumple al establecer unos mismos requisitos dentro de cada uno de los bloques regulatorios, esto es, el propio de la LOLR y el del marco de aplicación de la LODA. En cualquier caso, ha de tenerse presente que si el término de comparación fuese el de la persona jurídica 'fundación', que también puede ser de impronta 'religiosa', la normativa establece para este tipo de persona la inscripción como constitutiva de la subjetividad jurídica<sup>105</sup>, de modo que siempre habría, en algún caso, desigualdades legislativas en la materia.

---

<sup>103</sup> Al menos los principios de legalidad y de legitimación registral, entre otros, se especifican como principios de actuación del Registro en el art. 4 del Reglamento del RNA.

<sup>104</sup> En este sentido, desde los primeros orígenes normativos en la materia, se manifestó **J.M. DE PRADA**, *La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos*, en *Anuario de Derecho Civil*, XXXIV (1981), pp. 729 ss.; posición reiterada, en el tiempo, por otros autores.

<sup>105</sup> El art. 4.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones establece que «Las fundaciones tendrán personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones». Otro tanto resultaría del art. I.4 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos respecto a las fundaciones católicas, únicas que, hoy por hoy, pueden acceder al RER, estableciéndose el mismo con carácter constitutivo de la personalidad jurídico-civil, salvo derechos adquiridos.



Si, como hemos señalado, el art. 22.3 de la CE no es obstáculo a la impronta constitutiva de la inscripción registral a efectos de que puedan adquirir personalidad jurídico-estatal las entidades religiosas, ¿puede ser óbice el art. 16 de la propia Ley de leyes, tanto por lo que respecta al derecho de libertad religiosa en sí o al principio de laicidad que también proclama el mismo? En otras palabras: ¿La exigencia de una inscripción de naturaleza constitutiva puede suponer una vulneración de la libertad religiosa en su manifestación colectiva? ¿Es incompatible con el derecho de libertad religiosa comunitaria el establecimiento de requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica por parte del Estado? Así se ha entendido por un sector de la doctrina científica<sup>106</sup>, pero, a nuestro juicio, la inscripción registral se configura como una *conditio iuris* establecida por el legislador en base a dos razones que equilibran las consecuencias derivadas tanto de la exigencia estatal de inscripción como de la no solicitud de asiento tabular por la interesada: por una parte, preservar la autonomía y libertad de los grupos religiosos que deciden no pedir la inscripción, de modo que no pueda imputarse al Estado injerencia alguna ante tal determinación (respetando la libertad religiosa y asociativa de las personas, que incluye tanto la libertad de no asociarse como que, consecuentemente, el Estado no pueda atribuir a un determinado 'conjunto de personas', existente en la realidad - fáctica - la consideración - jurídica - de 'asociación' sin su voluntad, pues incurriría en la prohibición constitucional de la confusión de funciones estatales y religiosas, vulnerando el principio de laicidad). Y, por otra parte, que la solicitud de esas personas acredita la voluntad de la entidad religiosa de obtener el reconocimiento estatal, al tiempo que supone la identificación de tal grupo religioso por parte de nuestro ordenamiento jurídico al lograr la inscripción (STC 46/2001, F.J. 7).

### 3.2.3 - ¿Es necesario este doble y distinto régimen jurídico-asociativo?

Los partidarios de la aplicabilidad del denominado Derecho Común de Asociaciones, al menos de las que consideran sus garantías mínimas, han llegado a señalar que ese estatuto que otorga la inscripción en el RER es perfectamente obtenible en virtud del propio régimen jurídico de las asociaciones, y, por tanto, sin necesidad alguna de la «especialidad» constitutiva del RER<sup>107</sup>. Esta postura ha sido objeto de contestación,

---

<sup>106</sup> En este sentido, entre otros: **A. FERNÁNDEZ-CORONADO**, *Reflexiones en torno a la función del RER (A propósito de la SAN de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de la Scientology)*, en *Laicidad y libertades*, 7 (2007), p. 395.

<sup>107</sup> **J.R. POLO SABAU**, *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas en el Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga,



señalándose que «[e]s evidente que la dimensión colectiva de la libertad religiosa es algo más que su ejercicio en forma asociativa, como pretende la tesis de la naturaleza asociativa de las confesiones religiosas; por eso esta dimensión colectiva no constituye otra libertad distinta, la de asociación, sino que forma parte del contenido específico y propio del derecho a la libertad religiosa, tal y como establece el art. 2.1 de la LOLR»<sup>108</sup>.

Es de advertir que los presupuestos en que se sostiene esta diferente regulación se desvanecerían, o, al menos, carecerían de una mayor importancia a efectos prácticos, de seguirse la tesis sustentada por parte de la doctrina<sup>109</sup>, que sostiene que toda asociación, también la religiosa - incluidas las entidades 'mayores' - obtienen, originariamente y así se constituyen, el estatus de 'asociaciones' - con la consiguiente adquisición de personalidad jurídica - sin necesidad de trámite registral alguno. Es solo en un segundo momento jurídico, y si es que se quiere adquirir el estatus de entidad "religiosa" que, según esta tesis, sí que deben de inscribirse en el RER para ello. Inscripción tabular, que, consecuentemente, no puede dar una personalidad jurídica que ya se ostenta, sino solo un determinado estatuto jurídico del que antes se carecía. Con arreglo a esta postura, todas estas entidades son asociaciones desde su acta fundacional, de manera que pueden, si quieren, acceder al RNA, incluso en una opción libre, según este sector doctrinal, por un Registro u otro. Incluso si optan por acudir primero al RER y se produce el rechazo de inscripción en el mismo, poder ir, seguidamente, al RNA.

No participamos de esta opinión, por cuanto ya hemos dicho respecto de que a nadie se le puede obligar a asociarse, así como que una consideración jurídica de este tipo por parte del Estado - disponiéndolo, así, para que se operase *ope legis* - haría incurrir a éste en una actitud contraria a la aconfesionalidad, cuando no directamente vulneradora de las libertades religiosa y asociativa, si no hay voluntad expresa y manifestada documentalmente al respecto por parte de las personas interesadas, aparte de cuanto ha señalado el Tribunal Constitucional en la materia, en la STC 46/2001, *mutatis mutandis*. A mayor abundamiento, es de tomar en consideración que esta caracterización guarda un gran paralelismo con la doctrina desarrollada respecto a las sociedades anónima y limitada, a las

---

2008, pp. 111 ss.

<sup>108</sup> M.A. ASENSIO, *Personalidad religiosa*, op. cit., p. 198. Cfr. M.C. CAPARRÓS, *Las confesiones religiosas en España*, op. cit., pp. 106 ss.

<sup>109</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia*, II, 4ª ed., Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2011, pp. 482 y ss. Postura que, con matizaciones, ya venía manteniendo en *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 2ª ed., Madrid, 1991, p. 834.



que un buen sector doctrinal atribuye personalidad jurídica mercantil aun antes de su constitución, mediante la inscripción registral, como tales sociedades anónima o limitada propiamente dichas<sup>110</sup>. Pero para eso sí existe base normativa, con arreglo a lo dispuesto legalmente para la sociedad mercantil en formación y la sociedad "irregular", sin equivalente en la regulación legal del RER ni en la LODA<sup>111</sup>.

En definitiva, si se trata de una 'asociación', entidad menor, propiamente dicha, *¿puede acceder, indistintamente a ambos Registros, RER y RNA? ¿Puede elegirse en cuál de los dos inscribirse?*

Ya hemos señalado que se trata de dos regímenes jurídicos distintos, cada uno estableciendo un Registro con su propia tipicidad, por lo que, de *lege data*, no cabe una libre elección en la materia, pues cada una de estas regulaciones vela por la especialidad propia de cada Registro, regulando el acceso a cada uno de ellos según la clase de entidad que lo pretenda y según corresponda, sin que libremente se pueda escoger entre uno y otro. Otra cosa podrá ser lo que haya ocurrido en la realidad práctica, en cuanto a la admisión a uno y otro Registro, en según qué tiempos.

Las dos últimas, recientes y vigentes, regulaciones de ambos Registros se manifiestan sin ambages en este sentido, estableciendo, indudablemente, la tipicidad tanto en uno como en otro Instituto Tabular. Tratándose de la LODA, estas exigencias de tipicidad se concretan, entre otros aspectos, en la necesidad de hacer constar en el documento fundacional la «voluntad de constituir una 'asociación'» (art. 6.1.b) de la LODA), disponiéndose el rechazo del acceso al Registro si no se considera que se tenga naturaleza de asociación o no se encuentre incluida en el ámbito de aplicación de la LODA, remitiendo, entonces, a los interesados al Registro u órgano administrativo competente para inscribirla (art. 30.3 de la LODA); llegándose a exigir un acuerdo de modificación de estatutos para cambiar su régimen jurídico y acogerse exclusivamente al régimen general y común de la LODA si se quiere acceder al RNA, siendo que la entidad ya estaba inscrita en un registro especial de asociaciones (art. 48 del Reglamento del RNA).

---

<sup>110</sup> Como pusiera de manifiesto, hace ya tiempo, **I. ALDANONDO SALAVERRÍA**, *El Registro de entidades religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII (1991), pp. 37 ss. Y, más recientemente, en la actualización de ese mismo trabajo que efectúa en *Nuevos movimientos religiosos y Registro de Entidades Religiosas*, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 17 (2013), pp. 355 ss.

<sup>111</sup> **M. BROSETA PONT**, *Manual de Derecho Mercantil*, Vol. I, 20ª ed., a cargo de F. Martínez Sanz, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 304 s. y 361 ss.



Así mismo, en la regulación del RER, se vela porque el acceso al mismo solo se franquee por verdaderas entidades 'religiosas'. De ahí que, entre las primeras exigencias en orden al acceso tabular, se establezca que en la solicitud a estos efectos se especifique la *clase de entidad religiosa* que se pretende inscribir, así como que se acompañe a la solicitud la documentación pertinente y que corresponda con arreglo al tipo de entidad solicitada (art. 5.2 del Reglamento del RER).

#### 4 - Epílogo

Atendiendo en exclusiva a los parámetros de nuestro ordenamiento jurídico, de cuanto llevamos visto, es, en consecuencia, necesario distinguir el ejercicio y la manifestación colectiva de la libertad religiosa, con la atribución de subjetividad jurídica al grupo religioso, en forma de persona jurídica, del mismo; pues ésta última - habiendo de considerarse que están en una relación de género a especie - puede ser una concreción de aquélla, pero sin que sea necesaria siempre, para el ejercicio 'comunitario' de este derecho fundamental, la adquisición de subjetividad en forma de persona jurídica. Resulta, pues, imprescindible dejar en claro que, mientras que el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa, en su dimensión comunitaria, puede plasmar, o no, a voluntad de los interesados, en una persona jurídica; en cambio, el ejercicio acabado, legal y propiamente dicho, del derecho fundamental de asociación conlleva necesariamente, y *ope legis*, la existencia de la persona jurídica del tipo 'asociación'.

Por otro lado, aquella dimensión comunitaria de la libertad religiosa lleva implícita la existencia de entidades religiosas 'mayores', sean o no preexistentes al Estado y a su regulación jurídica sobre el particular referente al reconocimiento de la personalidad jurídica-estatal de estas entidades religiosas. Pero una cosa será lo relativo a este reconocimiento y, otra, la posible existencia extraestatal de esas Confesiones religiosas. Sea como fuere, a todos estos efectos, hemos creído poder demostrar que las entidades religiosas 'mayores', esto es, Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, no son, legalmente consideradas, asociaciones de relevancia constitucional; por lo que no les resulta de aplicación el art. 22 de la CE ni la LODA, ni siquiera en cuanto que éstos representan la denominada garantía común asociativa, sino que se rigen, en exclusiva, por su legislación específica, constituida, actualmente, aparte del art. 16 de la Carta Magna, por los estatutos jurídicos convenidos por el Estado español con la Iglesia Católica, la FEREDE, FCJE y la CIE y lo dispuesto en la LOLR y su normativa de desarrollo, en especial en lo atinente al RER. Y es que las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, tanto por su origen



jurídico-constitutivo como por la clase de persona jurídica en que se concretan, si bien pertenecen al género entidades de base asociativa - *universitates personarum* -, sin embargo, no son 'asociaciones'.

En cuanto a las 'asociaciones' religiosas propiamente dichas, EERR 'menores', su régimen jurídico-constitutivo queda diversificado entre las que se someten, principalmente, a la misma regulación jurídica, *mutatis mutandi* y según el respectivo ámbito en que hayan de incardinarse, que las EERR 'mayores' (si bien la LODA les resulta de aplicación de manera supletoria); y las 'asociaciones' que, con un ropaje de pretendida actividad más o menos religiosa, sin embargo quedan sujetas por completo a lo dispuesto en la LODA, según se desprende del art. 1.3, segundo párrafo, de la misma. Su régimen jurídico es distinto en uno y otro caso, en los aspectos que hemos destacado en este estudio, pero sin que tales diferencias se constituyan en causa de discriminación jurídica.