

# APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE FINES RELIGIOSOS (\*)

Por

María J. ROCA

Titular de Derecho Eclesiástico  
de la Universidad de Vigo

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.—II. LA TEORÍA DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. 1. *El concepto de «fines religiosos» en el uso común del lenguaje.* A) El concepto de «fin». B) El concepto de «religioso». 2. *Función jurídica del concepto «fines religiosos».* 3. *La determinación del concepto en las resoluciones de la DGAR y OC.* A) Núcleo de certeza positivo. B) Espacio de certeza negativo. a) En la inscripción de Confesiones. b) En la inscripción de entidades pertenecientes a una Confesión ya inscrita. C) Halo de indeterminación. 4. *Consideraciones críticas.*—III. LA INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO «FINES RELIGIOSOS» EN VÍA JUDICIAL.—IV. RECOPIACIÓN ÚLTIMA.

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Resulta sobradamente conocido el esfuerzo doctrinal llevado a cabo para tipificar qué sea la libertad religiosa. El objeto que nos proponemos ahora en el marco de este trabajo tiene un alcance mucho más limitado. Pretende exclusivamente servir de aproximación a lo que se entiende por «fines religiosos» en el ordenamiento español, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Dicho de otro modo, qué grado de determinación ha conocido hasta ahora este *concepto jurídico indeterminado* (1). Para ello, nos proponemos aplicar la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados con la pretensión de calificar y explicar, con la mayor claridad y certeza posibles, la aparentemente concreta expresión «fines religiosos».

La búsqueda del concepto contenido en la expresión «fines religiosos» que nos disponemos a acometer aquí se enmarca dentro de la interpretación de los preceptos de nuestro ordenamiento que la emplean. Esto implica que nos situamos en el estricto ámbito del Derecho positivo. Conviene, pues, recordar que los preceptos de nuestro ordenamiento en

---

(\*) He podido disponer de las Resoluciones de la DGAR y OC, material imprescindible para realizar este trabajo, gracias a la gentileza del Profesor NAVARRO-VALLS, que generosamente lo puso a mi disposición.

(1) La referencia a esta categoría aplicada a los «fines religiosos» aparece en las propias Resoluciones de la DGAR y OC —cfr., por ejemplo, la Resolución de 22-XII-1992, por la que se deniega la inscripción de la Iglesia de Unificación en el Registro de entidades religiosas, considerando núm. 3— y ha sido apuntada en nuestra doctrina por autores como MOTILLA DE LA CALLE, A., *Sectas y Derecho en España*, Madrid, 1990, pág. 160.

los que aparece esta expresión van desde el artículo 3.2 de la LOLR, que excluye de su ámbito de protección a las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos a los religiosos, hasta los preceptos de los decretos que establecen el régimen del registro de entidades religiosas [art. 3.2.c) del RD núm. 142/1981 y art. 1.1 del RD núm. 589/1984].

Puesto que hay entre nuestros colegas quien sostiene que carece de sentido intentar definir lo que sea una Confesión (2) y tampoco falta quien afirme que el control por parte de la Administración de los fines de las Confesiones o entes que pretenden acceder al Registro de entidades religiosas es contrario al espíritu de la Constitución (3), quizá no resulte ocioso del todo justificar que la búsqueda del contenido que encierra el par de términos «fines religiosos» tiene sentido y es necesaria. Todo concepto jurídico no sólo es susceptible de definición a partir del ordenamiento jurídico, como dice acertadamente Ibán a propósito de la Confesión, sino que, *a fortiori*, en el ámbito jurídico sólo a partir de su función jurídica es posible definirlo (4). Resulta inútil la definición de un concepto que no lleva aparejada consecuencia jurídica alguna. Dicho de otro modo: cualquier término que no tiene una función jurídica, no corresponde al Derecho definirlo, sino que su significado entra dentro del uso común del lenguaje.

Pues bien, afirmamos que el concepto «fines religiosos» tiene encomendada una función jurídica concreta en nuestro ordenamiento al integrarse como requisito, del que depende la adquisición de personalidad jurídica de diverso tipo de entes y, en consecuencia, está necesitado de determinación por los operadores jurídicos (5). Prescindir de esta tarea

(2) IBÁN, I. C., *Las confesiones religiosas*, en IBÁN, I. C.; PRIETO SANCHÍS, L., y MOTILLA, A., *Curso de Derecho eclesiástico*, Madrid, 1991, págs. 221-222, «si el concepto de confesión es un concepto jurídico y, por tanto, susceptible de definición a partir del ordenamiento, cabría preguntarse: ¿tiene algún sentido tratar de definir dicho concepto? Entiendo que no, y ello por dos motivos diversos. En primer lugar, del hecho de ser confesión no se deriva ningún tratamiento específico; una confesión, sin ningún otro elemento se verá regulada por el Derecho común de asociaciones, como veremos más adelante (...). En segundo término, y me parece lo más relevante, no creo que pueda configurarse un tipo único de confesión». Igual opinión mantiene GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Confesiones religiosas*, en «VV.AA.», *Derecho eclesiástico del Estado español*, 3.ª ed., Pamplona, 1993, pág. 228. En sentido contrario, MOTILLA DE LA CALLE, A., *Aproximación a la categoría de Confesión religiosa en el Derecho español*, en «Il Diritto ecclesiastico», 1989, pág. 169 y ss.

(3) MOTILLA DE LA CALLE, A., *Sectas y Derecho...*, pág. 130.

(4) CANARIS, C. W., *Die Feststellung von Lücken im Gesetz*, Berlin, 1964, pág. 15, «erst aus dem besonderen Funktionszusammenhang, in dem sie (die Begriffe) gebraucht werden, erhalten sie daher ihr eigentümliches Gewicht und ihren genauen Umfang».

(5) Baste mencionar aquí la certera anotación de LARENZ, K., *Metodología de la ciencia del Derecho*, trad. de Rodríguez Molinero, Barcelona-Caracas-México, 1980, pág. 193, de que sólo los números, nombres propios y determinados términos técnicos carecen de ese abanico de variantes de significado que hace que los textos jurídicos sean problematizables. La necesidad, pues, de interpretación seguirá existiendo, mientras que las leyes, sentencias y actos administrativos no se redacten en un lenguaje de signos simbólicos.

previa nos parece equivalente a omitir el deber —académico y práctico— de conocer y aplicar correctamente las normas jurídicas.

## II. LA TEORÍA DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

Bajo la denominación de «teoría de los conceptos jurídicos indeterminados» se entiende, en el ámbito del Derecho administrativo, la tesis según la cual la utilización de tales conceptos por una norma no significa, por sí sola, la atribución de la facultad de elegir discrecionalmente entre varias soluciones posibles aquella que en cada caso se considera conveniente u oportuna; esta tesis, por el contrario, mantiene que la interpretación y aplicación de todo concepto jurídico, cualquiera que sea el grado de su indeterminación, no admite —si la norma no dispone otra cosa— más que una sola solución correcta y que, por tanto, la corrección de la decisión que se tome puede ser controlada judicialmente (6).

Pues bien, un término es indeterminado cuando no tiene límites precisos, cuando no traza sobre la realidad a la que se refiere una línea clara (7). El problema de la indeterminación se explica gráficamente mediante círculos concéntricos. El círculo interno traza el límite de un núcleo de certeza positivo (*Begriffkern*): es seguro que «eso» puede denominarse «fines religiosos»; el círculo externo marca el límite de una certeza negativa: es seguro que «eso» no puede denominarse «fines religiosos». Entre ambos círculos hay una zona de duda, de «indeterminación» (*Begriffshof*) (8).

La indeterminación de los «fines religiosos» aparece en la medida en que no es creación del Derecho, como pueden serlo la hipoteca, la propiedad horizontal o el aval bancario, realidades todas ellas puestas en la existencia por el Derecho y cuyos límites están definidos por éste, sin que vengan a depender de otras realidades extrajurídicas. Un indicio de que la visión que ofrecen los «fines religiosos» —en el cuadro de los fines lícitos que puede perseguir una persona jurídica—, se asemeja más a una acuarrela, donde los contornos del motivo allí reflejado se entremezclan, donde

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, 5.ª ed., Madrid, 1989 (reimpresión 1990), págs. 455-461. Hacemos referencia exclusiva a la obra de estos autores y a la de SAINZ MORENO, que aparece a continuación, como base de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, porque aunque es posible, ciertamente, engrosar la bibliografía —quizá sólo añadir el estudio de MARTÍN GONZÁLEZ, M., *El grado de determinación de los conceptos jurídicos*, en el núm. 54 de esta REVISTA, 1967, págs. 197-292.—, estimamos que nada hay en obras posteriores que varíe sustancialmente lo que en ellas se dice. Cabe, pues, elogiar a sus autores, diciendo que en España la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados «nació perfecta».

(7) SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976, pág. 70.

(8) SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos...*, lo llama «halo» del concepto, siguiendo la traducción propuesta por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lucha contra las inmunitades del poder en el Derecho administrativo*, en el núm. 38 de esta REVISTA, 1962, pág. 174, nota 25.

los colores son difíciles de perfilar, que a un plano realizado a tinta china, en el que aparecen con toda nitidez el contraste del negro de la tinta sobre el blanco del papel, es el hecho de que exista un conjunto —relativamente numeroso— de resoluciones denegatorias de personalidad jurídica, por no cumplirse el requisito de la existencia de «fines religiosos». Es claro que las entidades solicitantes entendían que sus fines eran religiosos.

Puesto que del concepto contenido en la expresión «fines religiosos» dependen consecuencias jurídicas, esta expresión debe ser plena de sentido y utilizable. En la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados se atiende, a la hora de la precisión de un concepto, a dos aspectos: al uso común del lenguaje, por una parte, y a su específica función jurídica (9), por otra. Sólo en el contexto de la específica función que el concepto está llamado a desempeñar éste alcanza su propio peso y su exacta extensión.

### 1. *El concepto de «fines religiosos» en el uso común del lenguaje*

Ciertamente, el sólo uso del lenguaje ordinario por la ley produce ya una cierta mutación en el significado del mismo, por el efecto que se deriva de la interpretación sistemática (10); en otras ocasiones, además, la alteración semántica del concepto común del lenguaje obedece a la fijación expresa que en un texto jurídico se hace del significado con que se utiliza un término (11). Es decir, de los posibles usos de un término en el lenguaje ordinario se extrae aquel que le corresponde en el lenguaje jurídico. No es este el supuesto, a nuestro parecer, de los «fines religiosos», ya que el legislador no ha efectuado en la ley fijación alguna en este sentido. En cambio, no se excluye que los «fines religiosos» signifiquen jurídicamente algo distinto de lo que expresan en el lenguaje común, derivándose esta variación semántica de su conexión con otros textos jurídicos.

Ahora bien, aún reconociendo este coeficiente de «contracción» o «dilatación» de los conceptos del lenguaje al ser utilizados por el jurista, no cabe duda de que el lenguaje común es el punto de partida obligado para el intérprete. A partir de ahí se podrá ir delimitando el alcance del concepto.

#### A) El concepto de «fin»

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la voz «fin» como «término, remate o consumación de una cosa» y en una segunda acepción como el «objeto o motivo con que se ejecuta una cosa».

(9) LARENZ, K., *Metodología...*, págs. 190-191, «los términos que expresan lo normativo reciben en el lenguaje de la Jurisprudencia un significado mucho más preciso del que tienen en el lenguaje usual general. Pero este significado tampoco resulta, en primer lugar de una definición, sino de su papel; de su función en la conexión de sentido de la esfera normativa del Derecho».

(10) SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos...*, pág. 103.

(11) SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos...*, pág. 104.

Así pues, «fin» significa el «efecto o término» de la operación y a la vez su «causa o principio». Esto último implica que, con independencia de que se llegue a alcanzar el resultado final propuesto, el agente lo toma en su actuar como término de sus pretensiones.

Hemos de retener esta doble consideración del fin —como meta y como tendencia u ordenación— en nuestro intento de determinar el concepto de «fines religiosos».

*B) El concepto de «religioso»*

Religión es el «conjunto de creencias y dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales, principalmente la oración y ejercicio para darle culto», según declara la Real Academia de la Lengua.

Es pacífico y está generalmente aceptado que el hecho religioso hace referencia primaria y principalmente a la relación del hombre con Dios a través del culto. En este sentido, toda actividad que tenga como efecto o término el culto tendrá, por tanto, fines religiosos. Ahora bien, ¿sólo los fines cuya meta o intención inmediata es el culto, son «fines religiosos»? Al respecto ha señalado acertadamente López Alarcón que «cada Confesión propone una noción más o menos amplia de lo religioso, según que la reduzca a lo cultural o que la extienda a otros fines, cuales son el magisterio, la pastoral, la sustentación del clero, la caridad, el fomento de una vida más perfecta, etc.» (12). El problema del significado de lo religioso radica, pues, en determinar si aquellas actividades inseparables de lo religioso (13) tales como las caritativas, benéficas o de propagación del propio credo, se consideran o no religiosas. Es claro, por una parte, que esas actividades pueden ser distintas dependiendo de la Confesión de que se trate. Por otra parte, es igualmente cierto que la fijación, en el ámbito jurídico, del concepto «fines religiosos» corresponde al Estado. De modo que en caso de discrepancias que puedan tener, acerca del concepto, las Confesiones religiosas y los poderes públicos, prevalecerá la correcta interpretación de la normativa eclesiástica (14). Los desajustes que eventualmente surjan entre las distintas Confesiones corresponde al Estado resolverlos (15).

(12) LÓPEZ ALARCÓN, M., *Entidades religiosas*, en «VV.AA.», *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1993, pág. 281.

(13) La expresión es de LLAMAZARES, D., *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid, 1989, pág. 735.

(14) En este sentido se pronuncia LÓPEZ ALARCÓN, M., *Entidades...*, pág. 28.

(15) En el mismo sentido ALDANONDO SALAVERRÍA, I., *El Registro de entidades religiosas (algunas consideraciones críticas sobre su problemática registral)*, en «ADEE», 1991, pág. 34.

(16) Resolución denegatoria de inscripción a la Iglesia Fenika imperial de Tebas en Acuario, de 21-II-1986: «Lo que determina, por lógica institucional, que la función calificadoradora del Registro de Entidades Religiosas, no pueda limitarse a la mera comprobación del cumplimiento por los solicitantes de unos requisitos formales unidos a la simple declaración de voluntad de que constituyen una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa, sino que se ha de apreciar la perfecta correspondencia entre la

Entiéndase bien que los fines religiosos no son una mera declaración de voluntad de un particular, pero tampoco una decisión política, ni siquiera una pura discrecionalidad administrativa (16), sino que forma parte del proceso de aplicación de la norma. Más adelante veremos cómo es, precisamente, la propia norma la que acoge y otorga efectos jurídicos al concepto de «fines religiosos» que tiene una Confesión, para el reconocimiento de entes confesionales.

## 2. Función jurídica del concepto «fines religiosos»

La función jurídica del concepto objeto de nuestro estudio es la de contribuir a la determinación del supuesto de hecho sobre el cual recae la norma y no a la determinación de la consecuencia jurídica. Pero si en la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados no faltan autores de la talla de ENGLISH, LARENZ, RADBRUCH o HENKE (17) que han distinguido entre conceptos-tipo, tipos de frecuencia, tipos medios, etc., a partir del dístico de funciones que puede cumplir un concepto jurídico indeterminado —servir para la determinación del supuesto de hecho o servir para la determinación de la consecuencia jurídica—, lo cierto es que esas clasificaciones responden a criterios tan sutiles, que no conducen a resultados prácticos. Es decir, tan puntualizadas matizaciones no sirven de pauta en el intento de aproximarnos a los perfiles del concepto.

Por tanto, por lo que aquí respecta, nos centraremos en la concreta función que este concepto desempeña: garantizar el acceso al registro de las entidades religiosas. Además, como reiteradamente ha manifestado la DGAR y OC —criterio que han hecho propio los Tribunales—, los «fines religiosos» son un requisito previo al examen de los restantes requisitos (18). Esto es, la función que desempeña el par de términos «fines religiosos» es la de *conditio sine qua non* de acceso al Registro de entidades religiosas. No es su función servir de título a la estipulación de acuerdos con el Estado, al amparo del artículo 7 de la LOLR, como si la función jurídica del vocablo «fines religiosos» fuera más allá de la que se deduce de los preceptos legales en los que aparece y, por tanto, hubieran de considerarse relevantes también los preceptos en los que se habla de

---

declaración y la realidad, pues en otro caso se abandonaría a la libre iniciativa de cualquier ciudadano la posibilidad de sustraerse al régimen jurídico general y atribuirse unos derechos que la ley contempla para situaciones que deben estar claramente definidas y protegidas por el Registro de Entidades Religiosas, de modo que sólo procede la inscripción cuando se acredite la realidad de los requisitos y datos a que se refiere el artículo 3.º del RD 142/1981, de 9 de enero, según enseña a *sensu contrario*, el artículo 4.2 del mismo».

(17) Un resumen de las propuestas de los autores citados puede verse en SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos...*, págs. 206-212.

(18) Sentencia de la sección segunda de la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de abril de 1986, FJ primero: «El requisito de calificación de Entidad religiosa es previo al examen de los restantes requisitos que deben concurrir para la inscripción y ello debe ser así porque la inscripción es constitutiva de personalidad jurídica de las entidades inscritas, porque del hecho de la inscripción nacen una serie de derechos que el Estado reconoce a las entidades inscritas...».

«Confesión», porque al ser un requisito imprescindible en toda Confesión inscrita, allí donde estén éstas, estarán también aquellos.

En todo caso, si se prefiriera dar una interpretación sistemática de la función que el concepto «fines religiosos» está llamado a cumplir, en modo alguno podrá aceptarse la reducción de «Confesión» a «Confesión con notorio arraigo en España», para determinar qué función cumplen los «fines religiosos» en los preceptos que la emplean (19).

Pero es además incorrecto, a mi juicio, pretender extraer la función jurídica del par de términos «fines religiosos» atendiendo tanto a los preceptos donde éste aparece, como a los preceptos donde figura el término «Confesión». Ni el uso común del lenguaje, ni la función jurídica de «Confesión» y «fines religiosos» pueden identificarse. Es preciso distinguir para no llevar a confusión.

La misión que el Derecho español atribuye al término «fines religiosos» es triple:

- a) Contribuir a delimitar el ámbito de aplicación de la LOLR.
- b) Configurar un requisito *sine qua non* de acceso al registro de entidades religiosas, para las Confesiones, valorado por la DGAR y OC.
- c) Constituir una condición inexcusable de acceso al Registro para las entidades confesionales, valorada por la DGAR y OC, previa certificación acreditativa de los «fines religiosos» de la Confesión en la que se integran.

El primer aspecto o función nos llevaría a otro tema —el de los límites de la libertad religiosa—, que no es posible abordar aquí más que tangencialmente. A tenor del artículo 3.2 de la LOLR, «quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos a los religiosos». Este precepto contiene una enumeración de lo que no son «fines religiosos». A juicio de Motilla, siempre que conste que la entidad no está constituida para el cumplimiento de los fines expresados en dicha enumeración se encuentra legitimada para la inscripción según este requisito (20). De esta afirmación casi parece concluirse que todo fin no incluido en esa enumeración, puede ser considerado religioso. Opinión esta que, estimo, no se ajusta a la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados. Esta teoría presupone la existencia de un único significado correcto, a pesar de la indeterminación del concepto. Cabe, ciertamente, argumentar en contra que es

---

(19) MOTILLA DE LA CALLE, A., *Sectas y Derecho...*, págs. 161-162, ha criticado el hecho de que el acceso al Registro se haga depender del número de fieles, anotando que este extremo debe ponderarse en un momento ulterior: en el momento de la eventual cooperación con los poderes públicos, a tenor del artículo 7 de la LOLR. En cambio, JORDÁN VILLACAMPA, M. L., *Las sectas pseudoreligiosas*, Madrid, 1991, págs. 36-37, estima que se debe «incrementar, hasta donde la ley lo permite, el control de legalidad y la vigilancia de la aplicación fraudulenta de los estatutos de las entidades que soliciten su inscripción en los Registros públicos en calidad de entidades religiosas.»

(20) MOTILLA DE LA CALLE, A., *Sectas y Derecho...*, pág. 159.

posible una determinación precisa que abarque un amplio contenido. Ese único significado correcto puede ser muy amplio, tanto como todo lo que no se oponga al orden público.

Pero el legislador, que ha dejado menos indeterminado el concepto de «fines no religiosos» que el de «fines religiosos» —aunque no se trate tampoco de un concepto de creación legislativa y, en tal sentido, exento de toda zona de incertidumbre— ofrece una serie enumerativa abierta y nos obliga a buscar cuál es el criterio seguido en la enumeración. El criterio seguido es, en nuestra opinión, que carecen de «fines religiosos» las actividades que no tienen relación con Dios.

Veremos, esto sí más detenidamente, si la función jurídica del concepto es idéntica en el supuesto de reconocimiento de Confesiones y en el de entes confesionales. A nuestro modo de ver, se aprecian entre ambas situaciones abundantes similitudes y algunas diferencias. La función es, a todas luces, de control y garantía. Se trata de evitar que se sustraigan del Derecho común supuestos que no reúnen las condiciones exigidas por la ley para acogerse a un Derecho especial. Esta es la principal semejanza. Ahora bien, el «contenido» de los «fines religiosos» exigidos a las Confesiones estimamos que no debe ser idéntico que el exigido a los entes confesionales.

Si en el supuesto de una Confesión la existencia de ritos, edificios de culto, etc., se debe exigir como garantía —e interpretar como indicio— de la presencia de «fines religiosos», no pueden trasladarse, sin más, esas exigencias a las entidades confesionales, porque su finalidad no es, por definición, la misma que la de la Confesión a la cual pertenecen; ello implicaría una duplicidad de fines que impediría individualizar a la entidad y, en consecuencia, sería también un motivo de denegación del asiento en el Registro. La finalidad de los entes confesionales es una parcela más limitada de actividad que la de las Confesiones y que contribuye al logro de los «fines religiosos» de éstas. Ello se deduce sin dificultades tanto del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos estipulado entre la Santa Sede y el Estado español, como de los Acuerdos que, al abrigo del artículo 7 de la LOLR, han celebrado la Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades israelitas (FCI) y la Comunidades Islámicas de España (CIE). En estas normas pacticias —y en consonancia con el artículo 6.1 de la propia LOLR—, se reconoce el derecho de tales Confesiones a fundar instituciones para el cumplimiento de sus fines (21). Así, por ejemplo, cuando en el seno de la Iglesia evangélica se pretendía que una entidad por ella fundada y encargada, entre otras actividades, de la distribución de videos religiosos tuviera acceso al

(21) GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Confesiones religiosas*, en «VV. AA.», *Derecho eclesiástico del Estado español*, 3.ª ed., Pamplona, 1993, pág. 232, en nota, ha llamado la atención sobre el dato de que existen otras funciones distintas de las de culto en los Acuerdos con la CIE y la FCI. Reproducimos aquí el artículo 6 de este último: «a todos los efectos legales, son funciones propias de la religión judía las que lo sean con arreglo a la ley y a la tradición judía, entre otras las de religión y culto que se derivan de la función rabinica, etc.».



Registro (22), no debería considerarse contradictorio con los «fines religiosos» tal actividad. Ello habría sido obstáculo para que tal entidad fuera reconocida como Confesión, pero no —a nuestro juicio— para su reconocimiento como entidad religiosa.

En este mismo sentido, cabe citar otras resoluciones de la DGAR y OC, en las que no se distingue de modo suficiente la diversa función que cumple este concepto en uno y otro caso. Con acierto ha señalado Aldanondo que si bien el juicio de lo que sea la religiosidad —digamos en nuestro caso «fines religiosos»— corresponde al Estado, «quedan a salvo los supuestos previstos por la propia ley del Estado, en el que la religiosidad del fin se atribuye a las Iglesias. Se trata —añade— de supuestos de inscripción de ciertas entidades menores —las entidades asociativas— [art. 3.2.c), II, RD 142/1981], que pueden justificarse porque sus entidades mayores ya han pasado el control registral» (23).

### 3. *La determinación del concepto en las resoluciones de la DGAR y OC*

#### A) Núcleo de certeza positivo

El fin religioso por excelencia es el culto, como ya hemos visto (24). Esta actividad es propia de las Confesiones religiosas y exclusiva de ellas (25). El núcleo de certeza positivo es, por tanto, el culto: todo aquello que pueda ser identificado con «la piedad o la práctica religiosa» (26). La firmeza con la que se exige la presencia del culto queda puesta de manifiesto en la resolución que resuelve el recurso interpuesto por el Templo Cristiano según la Ley de Dios. En las alegaciones formuladas en el escrito del recurso, la entidad expresó que sus fines eran religiosos, pues consistían en adorar a Dios a través de la práctica de las virtudes de paz, amor y caridad. La DGAR y OC entendió que tal alegación no desvirtuaba los argumentos de la resolución impugnada, ni demostraba el carácter religioso de la entidad, pues —además de carecer de cuerpo doctrinal propio, al ser mencionadas virtudes asumidas por todas las religiones—, puntualiza «las prácticas cúllicas y rituales son la manifestación universal de una religión y claro indicio de la existencia de un hecho religioso (...), por lo que al carecer de ellas el Templo Cristiano según la Ley de Dios aleja a la entidad del carácter religioso» (27).

(22) Resolución denegatoria de inscripción de Ediciones Evangélicas Europeas, de 15-I-1987: «Sus fines consisten sustancialmente en proporcionar ediciones e impresos, libros, revistas, publicaciones y materiales técnicos audiovisuales para el desarrollo espiritual, docente pedagógico, cultural y social».

(23) ALDANONDO SALAVERRÍA, I., *El Registro...*, pág. 36.

(24) *Vid. supra*.

(25) GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho eclesiástico...*, pág. 184.

(26) Resolución denegatoria de inscripción del Templo Cristiano según la Ley de Dios, de 15-I-1987.

(27) Decisión de 13-IV-1987 por la que se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución denegatoria de inscripción anterior.

Ahora bien, ¿qué ha dicho la Dirección General competente acerca de esas otras actividades —como las benéficas, asistenciales, docentes, etc.—, que no son de culto? ¿pueden ser o no consideradas como finalidades religiosas, cuando son llevadas a cabo por Confesiones religiosas o entes confesionales? Más adelante daremos respuesta a estas preguntas.

B) Espacio de certeza negativo

a) En la inscripción de Confesiones

a') No son «fines religiosos» los que atentan o perjudican la salud. Así, los fines (28) de la Iglesia Universal de la Cienciología no se consideran religiosos, porque algunos de ellos, a juicio del Ministerio de Sanidad, se consideran perjudiciales para la salud (29). Esto nos plantea, por otra parte, la inseparabilidad de los fines; es decir, aunque otros fines pudieran ser religiosos, si uno de ellos no lo es, dejan de serlo los demás, hasta que «ese» que atenta contra la salud, que no es religioso sino lucrativo, que no es religioso sino laico, etc., deja de integrarse en el conjunto de los fines de la Confesión o asociación que pretende ser considerada en nuestro ordenamiento como religiosa.

a'') Tampoco pueden considerarse «fines religiosos» los excesivamente vagos (30). Se consideran como tales los propuestos por la Iglesia Gnóstica Cristiana Universal de España, en cuyos estatutos figuraban como fines: «trabajar por la dignificación humana y la revalorización de los valores espirituales cristianos o difundir una doctrina trascendental que logre equilibrar conscientemente pensamiento, sentimiento y acción». En el mismo sentido la resolución denegatoria de inscripción a la

---

(28) Resolución denegatoria de inscripción a la Iglesia de la Cienciología, de 15-XI-1983: «El Thetan, Espíritu o como quiera llamarse, tiene capacidades mayores de las que hasta ahora se podrían imaginar, y es que el conocimiento de sí mismo y de sus relaciones con los demás y con el Ser Supremo, lo que puede llevarle a estadios más altos de consciencia y de felicidad» y que la Iglesia Universal de la Cienciología define la adoración (culto) en términos de comunicación. La persona que puede adorar con efectividad, será aquella que consiga salvar las distancias necesarias para comunicarse con el Ser Supremo. La Iglesia, en este sentido, lleva a cabo sus prácticas a través de procesos muy exactos, conocidos con el nombre de Auditación, donde un ministro de la Iglesia especialmente preparado, conduce a la persona a través de procesos de comunicación para que pueda encontrar sus propias verdades acerca de la vida, en orden a conseguir lo que es la meta última de toda nuestra fe, cual es llegar al conocimiento del Ser Supremo».

(29) *Ibidem*, in fine.

(30) Resolución denegatoria de inscripción a la Iglesia Gnóstica Cristiana Universal de España, de 14-III-1984. Sus fines eran los siguientes: «a) Trabajar por la dignificación humana y la revalorización de los principios espirituales cristianos; b) difundir el cristianismo antiguo en su forma Gnóstica primigenia para el bien de las almas; c) difundir una doctrina trascendental que logre equilibrar conscientemente pensamiento, sentimiento y acción; d) dar a conocer al Cristo Intimo, modelo maravilloso para el hombre, atendiendo a las Epístolas de San Pablo, Libros Sagrados en general y sus enseñanzas dejadas en todas las culturas y pueblos a través de los siglos; e) lograr el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y la convivencia social; f) promover y fomentar en su seno la creación y desarrollo de asociaciones afines por sus objetivos, guardando los requisitos legales que fueran necesarios».

Iglesia Evangélica Luz del Mundo (31), cuya declaración de fines contenía asertos del tenor de «evangelización y ayuda social». Interpuesto recurso de reposición por la entidad solicitante, los argumentos del recurso se centran más bien en demostrar que la Iglesia Evangélica Luz del mundo no tiene carácter sectario (32), sin que se rebatiera, propiamente, el dato de la inconcreción de fines. La entidad aporta exclusivamente una referencia comparativa: «que no hay indeterminación en la declaración de fines ni en la base doctrinal de la entidad solicitante, constituyendo buena prueba de ello numerosos precedentes de inscripciones de otras entidades —las registradas bajo los núm. 47 a 50— cuyo carácter esquemático de sus fines no impidió su inscripción» (33), se lee en el antecedente de hecho número dos de la resolución nuevamente denegatoria del recurso.

a''') Están excluidos de los «fines religiosos» aquellos fines que se identifican con los culturales en sentido amplio, con la perfección del ser humano en general, incluso, aunque se especifique el aspecto espiritual (34).

a''''') La presencia de actividades comerciales entre las desarrolladas por la entidad impide que sus fines puedan ser calificados como religiosos y, en consecuencia, no pueden inscribirse como Confesión en el Registro de entidades religiosas (35).

(31) Resolución denegatoria de inscripción de la Iglesia Evangélica Luz del Mundo, de 27-I-1987: «La declaración de fines contenida en los estatutos es indeterminada y requiere un desarrollo adecuado. La "evangelización y la ayuda social son palabras muy frecuentes, cuya utilización resta entidad a ese colectivo confesional. Insuficientes para determinar la naturaleza religiosa —tal esencial para la inscripción—. Por lo que esta Ponencia y sólo por tal razón, ya no estima legitimado este colectivo para pretender la inscripción. Valiosos criterios se han emitido en la Comisión Asesora en anteriores Ponencias, resaltando que no basta formular una abstracta y formal relación de fines y base doctrinal para probar la evidencia de la naturaleza religiosa del colectivo peticionario. Se estima que deben reunir requisitos tales como tener un credo propio, un culto específico y una organización eclesial diferenciada y estable».

(32) Antecedente de hecho núm. 2: «Que la misma tiene fines exclusivamente religiosos, no persiguiendo en ningún momento otra finalidad de carácter sectario, político o sindical, a diferencia de otras confesiones que no obstante su carácter sectario han sido inscritas».

(33) Decisión de 21-IV-1987, que resuelve el recurso de reposición contra la resolución denegatoria de inscripción de la Iglesia Evangélica Luz del Mundo.

(34) En tal sentido la Resolución denegatoria de inscripción a la Comunidad Soami Satsang Beas de España, de 26 de junio de 1986, cuyos fines fueron considerados inconcretos y filosófico-culturales. Considerando núm. 4: «... Hecha abstracción de las ideas relativas a Dios y a la espiritualidad, caracterizadas por su inconcreción e imprecisión, más que un conjunto de creencias religiosas en sentido estricto, constituyen un esquema de moralidad y una enunciación de principios filosóficos, lo que sitúa a la entidad fuera del ámbito de protección de la LOLR, en debido acatamiento a lo dispuesto en su artículo 3.2, y análogas dificultades ofrece para su calificación como religiosos los fines que se expresan en el artículo 2.º de sus estatutos, caracterizados así mismo por su imprecisión o determinados por una mera referencia subjetiva a "la enseñanza de Radha Soami expuesta por los Sant Sat Gurus de Dera Jamal Singh" [art. 2.a) de los estatutos].

(35) Resolución denegatoria de inscripción a la Iglesia Evangélica «Los evangelistas», de 6-X-1988. Considerando núm. 5: «Que del examen de los estatutos de la entidad

b) En la inscripción de entidades pertenecientes a una Confesión ya inscrita

En este apartado son mucho más numerosas las decisiones que en el anterior. Las emitidas hasta ahora son susceptibles de clasificarse como sigue:

b') No son fines religiosos los fines benéficos (36). Es quizá éste el capítulo que más denegaciones ha generado.

b'') La ausencia de carácter religioso de una entidad se manifiesta por el dato de que sus miembros puedan pertenecer a cualquier Confesión.

b''') Se consideran incompatibles con los «fines religiosos» la difusión de la cultura cristiana a través de la comercialización de libros (37),

---

peticionaria se infiere que, no obstante tener como fin la difusión del Evangelio, realiza su objetivo mediante el uso de la literatura cristiana, la radio y la televisión, la escritura y la traducción de manuscritos, la creación y explotación de imprentas y la publicación de libros, folletos y revistas evangélicas, la creación y mantenimiento de unidades móviles de todas clases destinadas a vender y distribuir literatura cristiana desarrollando programas de distribución por correspondencia; que estas actividades son propias de empresas de radiodifusión y televisión, edición y de distribución sometidas a su normativa específica, lo que elimina el carácter exclusivamente religioso de la entidad solicitante que sería preciso para que pudiera accederse a su inscripción en el registro de entidades religiosas». Obsérvese que aquí la DGAR y OC no valora ya los fines, sino los medios para alcanzar los fines. Considera que por no ser los medios estrictamente religiosos, tampoco los fines pueden serlo.

(36) Resolución denegatoria de inscripción al Monte de piedad y caja de ahorros de Córdoba de 22-V-1987, Resultando núm. 5: «Que los fines de la institución, según la misma documentación son de carácter benéfico, y en concreto la creación y sostenimiento de obras benéfico-sociales, en el orden económico, cultural, sanitario, agrícola, industrial o cualquier otro». Resolución denegatoria al Hogar de ancianos de Villafranca del Penedés, de 29-III-1988, Considerando núm. 5: «La presentación de la certificación de fines religiosos por la Confesión a la que pertenece no basta; además fines religiosos no son fines asistenciales». En el mismo sentido la Resolución denegatoria a la Entidad Asociativa Religiosa Evangélica de Betania, de 10-V-1988, Resultando núm. 2: «Que en el preámbulo de los mencionados estatutos se señala que "se trata de la creación de una entidad asociativa religiosa con fines benéficos...", en su artículo 2 que "el propósito inmediato de esta entidad asociativa es asistir gratuitamente a los ancianos de ambos sexos...", y en su artículo 7 que "promoverá el compañerismo cristiano y la comunión espiritual por medio de actividades religiosas, estudios bíblicos (...)». Se repite también en el considerando núm. 5 lo que se dice en otras Resoluciones: los fines benéficos no se pueden calificar de religiosos. Y, por último, la Resolución denegatoria a la Fundación Mare de Deu dels Desamparats, de 20-V-1988, Considerando 5.º: «La Fundación destinada a la acción solidaria hacia los necesitados, preferentemente los ancianos acogidos a la residencia "La Torrasa" y la promoción de la cultura desde su perspectiva cristiana y arraigada sobre la doctrina de la Iglesia católica; que en el artículo 3 de los estatutos establece en su segundo párrafo: la Fundación tiene carácter benéfico -asistencial y cultural sin ánimo de lucro"; que tales fines y actividades no pueden considerarse como religiosos».

(37) Resolución denegatoria a la Fundación Balmesiana, de 16-X-1987: «El fin de la fundación es promover la cultura religiosa superior en su más amplia acepción de tratar con criterio católico cualesquiera disciplinas por los siguientes medios: a) una biblioteca; b) la creación de becas de estudios superiores; c) publicaciones científicas adecuadas y ediciones de obras de mérito y trabajos de investigación; d) la organización de cursos, lecciones de conferencias, seminarios de investigación, de acuerdo con el fin que se propone». Considerando núm. 5: «La publicación de obras científicas adecuadas y ediciones de obras de mérito y trabajos de investigación le da el carácter de empresa editorial que ha de quedar sometida a las exigencias de la legislación específica de prensa e imprenta». Considerando núm. 7: «Que esta actividad propia de una empresa

la promoción de actividades con la juventud (38), la educación espiritual de la infancia (39) o la formación del profesorado de acuerdo con la

editorial elimina el carácter exclusivamente religioso de la entidad solicitante, que sería preciso para que pudiera accederse a su inscripción en el registro de entidades religiosas». En el mismo sentido la resolución denegatoria a la Fundación obra cultural, de 11-IV-1988, Considerando núm. 3: «Que el artículo 2 de los estatutos de la entidad cuya inscripción se pretende establece que «esta Fundación tiene por objeto la difusión popular de la cultura cristiana por medio, principalmente, de toda clase de publicaciones, sin perseguir ningún fin lucrativo», y en el artículo 5 siguiente se determina que el capital de la Fundación estará integrado: a) por todo el actual patrimonio de la Compañía Mercantil Victoria Gráfica, S. A.». Considerando núm. 4: «... no obstante tener como objetivo la difusión popular de la cultura cristiana, realiza su objetivo mediante publicación de obras y que esta actividad propia de una empresa editorial elimina el carácter exclusivamente religioso de la entidad solicitante, que sería preciso para que pudiera accederse a su inscripción en el Registro de entidades religiosas».

(38) Resolución denegatoria al Patronato Deportivo Cultural Actur, de 26-II-1988, Considerando núm. 4: «No basta la erección canónica para que resulte acreditado el fin religioso». Considerando núm. 5: «Que el artículo 1 de los estatutos de la entidad peticionaria señala que el objeto de la misma es el de "contribuir al desarrollo integral de la persona según los principios de la moral católica, propiciando su integración familiar, mediante la convivencia y participación en actividades recreativas, deportivas y culturales", señalándose en los antecedentes aportados, en el acta constitutiva de la entidad de 12 de Diciembre de 1987, en el acta de constitución de la Junta rectora y en la Comisión de Vigilancia de 4 de Febrero de 1988 y en el Convenio de colaboración de 27 de Enero de 1986 que se crea la entidad peticionaria con el fin de que a través de ella se lleve la administración, gestión y desarrollo de las actividades propias del complejo deportivo cultural Actur, a través del cual se pretende realizar una "labor social, recreativa, deportiva y cultural", estableciéndose además en el citado convenio de 1986 que "toda la relación laboral con el personal que pueda contratarse para la administración, gestión y desarrollo de las actividades del Complejo, se establecería directamente con el Patronato o Asociación que se constituya (la entidad peticionaria), quien vendrá también obligado a cumplimentar cuantos requisitos de orden laboral o cualquiera otro correspondan, así como a concertar los seguros de responsabilidad civil y de cualquier otro carácter que se estimen necesarios o convenientes. También será cuenta del patronato o asociación que se constituya el pago de los gastos, impuestos, arbitrios y demás que puedan afectar a las actividades a desarrollar en el Complejo", tales fines y actividades que se reflejan en el propio nombre de la entidad no pueden considerarse como religiosos, y sí en cambio propios de una entidad deportiva o gestora, no pudiendo encajarse dentro de la libertad religiosa, sino en libertades de otro tipo (de asociación, de libre empresa, etc.), no estando amparadas por la LOLR, como resulta de su citado artículo 3.2 y de su artículo 2 que recoge los derechos inherentes a la libertad religiosa no pudiendo considerarse desarrollo o ejercicio de ninguno de ellos las finalidades o actividades de la entidad peticionaria, y, además de su artículo 6 cuando establece en su párrafo núm. 2 que "las Iglesias... podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general"».

(39) Resolución denegatoria a la Comunidad cristiana evangélica la Alianza pro-educación espiritual del niño, de 5-IV-1988. Considerando núm. 4: «Pues bien, dado que el artículo 3 de los estatutos de la entidad peticionaria establece que sus fines son: "a) impartir enseñanza y formación religiosa y docente a sus miembros, o a cualquier otra persona que lo solicite voluntariamente...; b) cubrir las necesidades infantiles, ya sean espiritual, social, como culturalmente y de todo tipo como prioridad fundamental de la entidad en el desarrollo de su ministerio, y de acuerdo con los respectivos padres o tutores; c) la edición, publicación y distribución de los materiales didácticos necesarios para el desarrollo satisfactorio de los fines propuestos, y d) todos aquellos garantizados en el artículo 2 de la LOLR..."; tales fines no pueden ser estimados como religiosos, a excepción de los señalados en el artículo 3.d) y a) en lo que se refiere a la enseñanza y formación religiosa, y sí, en cambio, propios de un centro privado de enseñanza y

doctrina de una Confesión (40). En general, las actividades de enseñanza (41) se consideran consecuencia del hecho religioso, pero no actividades con finalidad religiosa.

En las resoluciones examinadas destaca, por una parte, la firmeza con la que el órgano administrativo correspondiente reitera que es función propia la calificación de los fines de la entidad que aspira a ser inscrita, sin que la certificación de los «fines religiosos» expedida por el órgano competente, conforme al artículo 3.2.c) del RD 142/1981, pueda suponer que «automáticamente, la entidad solicitante de inscripción tenga fines de naturaleza religiosa. Si así fuera —continúa la decisión que citamos— estaríamos en presencia de un requisito meramente formal y totalmente inútil. Este Registro, como cualquier otro, ha de ejercer una función calificadora con objeto de cumplir la normativa por la que se rige y evitar que accedan a él entes no inscribibles en el mismo, función calificadora, cuyo ejercicio es de su exclusiva competencia y que no puede ser sustitui-

---

guardería infantil (enseñanza y formación docente, cubrir las necesidades infantiles de todo tipo), o de una empresa editorial (edición, publicación y distribución de materiales didácticos), fines y actividades que, evidentemente no pueden encajarse dentro de la libertad religiosa, sino en libertades de otro tipo (de asociación, de enseñanza, de libre empresa, etc.)...».

(40) Resolución denegatoria a la Fundación Blanquerna, de 21-X-1988, Resultando núm. 2: «Que el artículo 2 de los estatutos fundacionales establece como finalidades de la entidad "promover la formación del profesorado de acuerdo con la doctrina de la Iglesia, a fin de que esté sólidamente capacitado para ejercer la profesión docente y educar a los alumnos de acuerdo con esta doctrina, mediante la organización de cursillos, seminarios, conferencias y cualquier otra actividad de acuerdo con el ideario de la fundación; contribuir a conseguir una sólida economía en la Escuela Universitaria Blanquerna y en la Formación Permanente de Maestros Blanquerna en su actividad de docencia, de investigación y de publicaciones; la Fundación excluye ex profeso cualquier ánimo de lucro». Considerando núm. 3: «La presentación de tal certificación (de los fines religiosos de la asociación expedida por el Órgano Superior en España de la Iglesia), no puede suponer que, automáticamente, la entidad solicitante de inscripción tenga fines de naturaleza religiosa». Considerando núm. 4: Los fines del artículo 2 ya transcrito «no pueden considerarse como religiosos, y sí, en cambio, propios de una entidad docente, de formación de maestros y universitaria, no pudiendo encajarse dentro de la libertad religiosa, sino en libertades de otro tipo (de asociación, de libre empresa, etc.), no estando amparados por la LOLR».

(41) Resolución denegatoria de inscripción al Templo cristiano según la Ley de Dios, de 15-I-1987: «Se entiende que el hecho religioso tiene que ver más, con las relaciones que se pretenden establecer por los fieles, creyentes o seguidores de una creencia, con la divinidad o divinidades que son el contenido último de la creencia, que con las afirmaciones teológicas que pretenden explicitar tal contenido. Así vemos que enseñar religión no es práctica religiosa y que la Teología, sea del orden que fuere, no puede ser identificada ni con la piedad ni con la práctica religiosa. La expresión común del hecho religioso se traduce en unas prácticas cúllicas y rituales que, para el entorno, son una muestra objetiva de la presencia del hecho religioso, cuyos contenidos pueden ser totalmente ajenos al observador. Las prácticas religiosas pueden ser elaboradas o simples, aceptables desde el punto de vista moral o condenables, jerarquizadas o no, pero deben existir, si, en la aceptación común de religión ha de suponerse la presencia del hecho religioso. La enseñanza de la religión es un corolario de lo anterior y en cuanto el hecho religioso presupone habitualmente colectividad, el espiritismo, como comunicación personal con espíritus, difícilmente puede ser considerado un hecho religioso».

da por la calificación contenida en una calificación de carácter privado» (42).

Si esta certificación acreditativa no se considera suficiente, menos aún lo será el dato de que el fundador o promotor tenga carácter religioso: «los fines y no el promotor han de ser religiosos» (43). Al mismo tiempo y con no menor firmeza, se estima que los fines religiosos no son compatibles con el carácter laico de la entidad. Así la Resolución de 24 de enero de 1982, por la que se deniega la inscripción en el Registro de la Asociación confesional Reiyukai en España. Esta entidad, no sólo no había expuesto datos sobre la naturaleza religiosa de sus fines, sino que en el expediente de solicitud se acreditaba: «dicha agrupación de práctica budista es de carácter laico» (44). Interpuesto recurso por los solicitantes, la DGAR y OC tiene ocasión de pronunciarse de nuevo, matizando esta vez que «el culto a los espíritus de los antepasados y el establecimiento de la felicidad espiritual, humana y la paz mundial constituyen fines excluidos del ámbito de la LOLR», a tenor de su artículo 3.2. Aporta, pues, este pronunciamiento información sobre los fines excluidos de la ley, pero no de lo que considera fines laicos.

Por otra parte, en lo que atañe al contenido de los «fines religiosos», las decisiones analizadas aportan los siguientes criterios:

1.º La creación y sostenimiento de obras benéfico sociales no es un fin religioso (45). Ciertamente, se trata en algunos casos de segundas entidades creadas para el apoyo de otras; los fines de la segunda serían meramente gestores y no religiosos. De donde cabe admitir que la constitución de una entidad para la gestión de otra que tiene «fines religiosos», no la convierte en religiosa, pero no parece ser este el criterio de la DGAR y OC, ya que ni siquiera la prestación directa de una actividad benéfica puede calificarse de religiosa (46), a su juicio.

2.º La entidad que persiga la producción de bienes y servicios para el

---

(42) Resolución denegatoria de inscripción del Monte de piedad y caja de ahorros de Córdoba, de 22-V-1987, Considerando núm. 6 .

(43) *Ibidem*.

(44) Decisión de 24-I-1983, que resuelve el recurso de reposición contra la Resolución denegatoria de inscripción a la Asociación Reiyukai de España, Considerando núm. 4.

(45) Cfr. la ya citada resolución denegatoria de inscripción del Monte de piedad y caja de ahorros de Córdoba, de 22-V-1987.

(46) Resolución denegatoria de inscripción al Centro Evangélico de Ancianos Cedar, de 29-III-1988, Resultando núm. 2: «Que en el preámbulo de los mencionados estatutos se señala que «se trata de la creación de una entidad religiosa asociativa con fines benéficos...», en su artículo 2 que «los fines inmediatos de esta entidad religiosa asociativa consiste en asistir a ancianos necesitados, de ambos sexos...» y en su artículo 6 que promoverá el compañerismo cristiano y la comunión espiritual por medio de actividades religiosas, estudios bíblicos, retiros espirituales, programas educativos y sociales que redunden en beneficio de los ancianos acogidos a este centro evangélico». Considerando núm. 7: «No puede considerarse como fin religioso, aunque sea ciertamente loable y de gran utilidad social, la asistencia a los ancianos necesitados, que es el fin inmediato de la entidad (...) fines religiosos que vienen precisados en el artículo 2 de la misma Ley Orgánica al señalar el contenido de la libertad religiosa y de culto, dentro del cual no puede incluirse el de la autoridad peticionaria.

mercado, no podrá ser considerada religiosa (47). Entiende la autoridad competente que esa última finalidad religiosa, a la que tenderían las fundaciones, «sería esa finalidad última, que se integraría en el campo psicológico de las motivaciones del obrar humano, existiendo una finalidad manifiesta al exterior que es a la que el mundo del Derecho tiene que atender y estar» (48).

### C) Halo de indeterminación

La DGAR y OC ha de dar respuesta a las peticiones que ante ella se plantean. Sus respuestas, necesariamente, han de ser afirmativas o denegatorias de lo solicitado. Por tanto, no cabe hablar de «halo de indeterminación» en sus decisiones. Tampoco sería correcto considerar que todos los supuestos de denegación se encuentran dentro de esa zona, por el hecho de que para el solicitante son fines religiosos y para la Dirección General, no, como si de la contradicción de opiniones entre los peticionarios y esta autoridad administrativa debiera concluirse que se trata de un campo dudoso. A mi modo de ver, la zona de indeterminación se sitúa en los casos en que el concepto de «fines religiosos» no ha sido valorado por la DGAR con el prisma de su específica función dentro del ordenamiento.

El caso más problemático se presenta, pues, en los supuestos de entidades surgidas en el seno de una Confesión. Cuando la asociación confesional solicita el acceso al Registro aportando la exigida certificación de la Iglesia, Comunidad o Confesión en la que se integra y la Dirección General aprecia que no se trata en el supuesto concreto de «fines religiosos». Se trata, a nuestro juicio de una zona de duda. Pues si bien, ciertamente, la existencia o no de fines religiosos no consiste en la mera declaración de voluntad (49) de quererlos, sino que hace referencia a una realidad objetiva que debe valorar la Administración, no cabe duda tampoco de que la Confesión de que se trate tiene, en tal caso, también algo que decir, por voluntad del propio legislador.

(47) En tal sentido la Resolución denegatoria de inscripción a la Fundación Cultura Religiosa, de 19-X-1987, Considerando núm. 7.

(48) Resolución denegatoria de inscripción del Centro Evangélico de Ancianos Cedar, de 29-III-1988, Considerando núm. 7.b).

(49) Resolución denegatoria de inscripción a la Comunidad musulmana de Ceuta, de 29-I-1987: «Que en el presente caso no queda acreditada la condición de Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa de la entidad peticionaria, pues aparte de la declaración de voluntad de los fundadores no se aprecian las connotaciones que la cualifiquen como tal, al carecer de cuerpo de doctrina propio, esto es de un conjunto de dogmas a los que los miembros de la Comunidad se adhieren libre y voluntariamente sobre la base de un acto de fe, dado que las únicas referencias a ese cuerpo doctrinal contenidas en los estatutos, se realizan en su artículo 3, al señalar entre su objeto en su apartado a), difundir la religión islámica y la Sunna a través de las enseñanzas del libro sagrado Al-Cor-An como guía y norma de todos los musulmanes» (lo que se reitera en el artículo 21), alusión vaga e insuficiente para ser calificada de cuerpo dogmático, y aún suponiendo que lo constituyera, lo que faltaría sería el carácter individualizador de dicho credo, porque la diversidad confesional no tiene su raíz última en la diversidad organizativa o cultural, sino en la propiamente doctrinal, diferenciación que,



#### 4. Consideraciones críticas

De las decisiones analizadas se desprende, prácticamente, que no hay «fines religiosos», sino «fin religioso»: el de culto.

En las resoluciones hasta ahora emitidas se observa también el destacado valor que la Dirección General atribuye a los dictámenes que emite la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. En la misma línea —a mi parecer loable— de escuchar el parecer de los sujetos afectados de tomar una decisión, para la que sólo es competente el órgano investido de poder público, se sitúa, por ejemplo, la consulta elevada al Consejo Ecuménico de la Iglesias, acerca de si la Iglesia de la Unificación es tenida como tal por dicho Consejo (50).

Sin embargo, no deja de pasar inadvertido el claro contraste entre el valor reconocido a estas consultas con el escaso papel que juega la certificación de los «fines religiosos» de la entidad confesional expedida por la Confesión respectiva. Esta divergencia no se compagina bien con la específica función jurídica que la propia normativa del Estado atribuye a las consultas efectuadas ante la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, de las que no sólo hay que decir que los informes emitidos no son vinculantes, sino que la consulta misma no es preceptiva (51).

Es propio de la labor del intérprete desvelar el sentido objetivo de la ley, para hacer frente a problemas que el legislador no conoció o para tener en cuenta la realidad social vigente en el momento de su aplicación, que puede ser distinta de la que existía al tiempo de ser promulgada. En este sentido, a nadie se le oculta que el fenómeno de las sectas —su tendencia a proliferar y las negativas experiencias de sus prácticas— gravitan sobre este órgano de la Administración a la hora de decidir (52).

evidentemente, falta en la entidad peticionaria». En parecidos términos se expresa el Considerando núm. 6 de la Resolución denegatoria de inscripción a la Gestión Islámica española, de 26-II-1988.

(50) Resolución de 22-XII-1992 por la que se deniega su inscripción.

(51) El artículo 4.1 del RD sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, de 9 de enero de 1981, establece que «examinada la petición de inscripción, el Ministro de Justicia acordará lo procedente, *previo informe, cuando lo solicite* de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa». (El subrayado es nuestro). Asimismo, el RD sobre constitución de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en el Ministerio de Justicia, de 19 de junio de 1981, prescribe en su artículo 2 que «corresponde a la Comisión las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y particularmente y con carácter preceptivo en la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación a que se refiere el artículo 7.º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Es claro, pues, que el informe de la Comisión sólo es preceptivo —pero no vinculante— en el caso de los Acuerdos con las Confesiones, no en los supuestos de inscripción. Sobre este órgano consultivo de la Administración, pueden consultarse SOUTO, J. A., *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, en «RDP», 14, 1982, pág. 42 y ss., y CONTRERAS MAZARIO, J. M., *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, en «REDC», 19, 1987, págs. 131 y ss.

(52) No cabe ignorar que en el Dictamen, propuestas de resolución y conclusiones que la Comisión de estudio y repercusiones de las sectas en España eleva al pleno del Congreso de los Diputados el 2-III-1989 («BOC», Congreso de los Diputados, núm. 174, de 10-III-1989, serie E, 4803 y ss.), se propone una actualización del régimen jurídico

La interpretación jurídica de una norma puede reducir su radio de acción, pero nunca dar lugar a una modificación o inaplicación de sus preceptos. El intérprete extiende o restringe la formulación literal de la ley, si resultare inadecuada, para adecuarla a su contenido sustancial, pero no es llamado a corregir su contenido. Pues bien, en la praxis de la Dirección General no deja de apreciarse una línea interpretativa que adolece del común defecto de no haber tenido en cuenta algunos preceptos aplicables al supuesto de reconocimiento de entes confesionales.

Por una parte, y con carácter general para todas las Confesiones, el Ministerio de Justicia debería atribuir mayor valor jurídico a la certificación de los fines religiosos que emite la Iglesia o Comunidad religiosa en la cual se inserta la entidad confesional que aspira a acceder al Registro, que a los informes de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Esta parece ser la voluntad del legislador, cuando establece como preceptiva para la inscripción la oportuna certificación del órgano superior en España (53) de las respectivas Iglesias o Confesiones [art. 3.1.c) *in fine* del RD 142/1981], mientras que los informes de la Comisión son discrecionales (art. 4.1 de la misma norma).

Por otra parte, las leyes que regulan el *status* jurídico de determinadas Confesiones son de necesaria aplicación cuando se trata de la constitución de entes confesionales de las mismas. Esta aplicación no se limita al órgano encargado de expedir el certificado de los fines, sino también a la calificación misma de los fines (54).

En consecuencia, el criterio sostenido por el Ministerio de Justicia en sus Resoluciones sobre el Registro de Entidades Religiosas, que supone —como hemos visto— la negación de las instituciones de carácter benéfico o asistencial de las Confesiones implica, en el caso de la Iglesia Católica, la inaplicación del Acuerdo sobre Asuntos jurídicos de 1979, en cuyo artículo 1,1 se reconoce expresamente su derecho al «libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial, las de culto, jurisdicción y magisterio»; el mismo precepto añade en el párrafo 2 que la «Iglesia puede organizarse libremente». Por tanto, las asociaciones, entidades y fundaciones de la Iglesia católica —a las que menciona el artículo 1.4.3.º del Acuerdo Jurídico—, cuando han sido erigidas canónicamente para que cumplan esos fines, según el principio de libertad de organiza-

---

de las entidades sin ánimo de lucro, para facilitar un mayor control del fenómeno sectario. Un estudio de este Dictamen puede verse en JORDÁN VILLACAMPA, M. L., *Las sectas pseudoreligiosas...*, págs. 29 y ss.

(53) Artículo 1.3 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. Idéntica redacción se recoge en el Acuerdo con la Federación de Comunidades Israelitas de España en el precepto 1.3, con la lógica referencia a la Secretaría general de dicha Federación, como sujeto encargado de expedir la certificación.

(54) En el mismo sentido DE DIEGO-LORA, C, *Hacia la plena vigencia de los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede (en la perspectiva de su décimo aniversario)*, Pamplona, 1989, págs. 21-23. También publicado en «ADEE», 1991.

ción y ha sido expedida la certificación necesaria, según la normativa del Registro de entidades religiosas, no puede negárseles el acceso al mismo, sin conculcar el propio Acuerdo.

La negativa de reconocimiento por el temor a que alguna institución religiosa pudiera —al amparo de la situación jurídica que le proporciona la inscripción— abusar de su status, pretendiendo en realidad un fraude fiscal está en abierta contradicción con el principio de presunción de inocencia y con el *favor inscriptionis* que establece el artículo 4.2 del RD sobre organización y funcionamiento del Registro de entidades religiosas. Ciertamente, pueden darse supuestos de fraude, pero éstos habrán de sancionarse en vía judicial, una vez que se haya probado el acto eventualmente fraudulento (55).

### III. LA INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO «FINES RELIGIOSOS» EN VÍA JUDICIAL

Como anotamos al principio, la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados implicaba que la determinación del concepto admitía una sola solución correcta y que ésta era revisable por los tribunales a través de la motivación del acto. Pues bien, una vez conocidas las decisiones administrativas acerca de la determinación del concepto «fines religiosos», corresponde ahora analizar los pronunciamientos judiciales que han revisado las decisiones administrativas (56).

Aunque en contexto diverso de la inscripción de entidades religiosas, el Tribunal Constitucional (57) ha declarado que «la garantía de la libertad religiosa como derecho fundamental no tolera inmisiones del Estado que limiten los fines o valores de cualquier creencia, salvo los límites de orden público impuestos a las manifestaciones externas de culto». Si estas inequívocas palabras han sido pronunciadas por el intérprete de más alto rango en nuestro sistema jurídico, no significa esto que la cuestión quedara zanjada a partir de tal pronunciamiento, produciéndose en coherencia con lo declarado la inhibición de los poderes públicos en tales cuestiones, a menos que se produjera una transgresión del orden público. Por el contrario, los órganos del Estado han venido tomando decisiones en las que se califican como religiosos o no los fines propuestos por diversas Confesiones y entidades.

(55) De esta situación ya había advertido hace algunos años DE PRADA, J. M., *La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos*, en «ADC», 1981, pág. 731, quien, además, considera anticonstitucional la facultad calificadora del Estado de lo religioso.

(56) Existe un pronunciamiento relativo a los «fines religiosos» —la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1968— que no será aquí tenido en cuenta por ser anterior a la entrada en vigor de la Constitución, límite temporal del que parte nuestro trabajo. Para el estudio de esta sentencia puede consultarse MARTÍN SÁNCHEZ, C. I., *Notas sobre la personalidad de los entes eclesiásticos en el Derecho español*, en «REP», 1972, págs. 216 y ss.

(57) Sentencia del Tribunal Constitucional de 24/1982, de 13 de mayo de 1982 («BOE» de 9-VI-1982), en las alegaciones del abogado del Estado.

La inhibición era imposible, toda vez que la normativa sobre Registro de entidades religiosas prescribe, como uno de los requisitos que deben cumplir las Entidades que aspiren acceder al Registro, el que dichas entidades tengan fines de carácter religioso. No cabe, pues, el silencio, pero cabe, esto sí, la consideración de que la declaración de «fines religiosos» por parte de la Entidad que solicite el acceso al Registro se considere suficiente, siempre y cuando del cumplimiento de los fines no resulte lesionado el orden público.

En la misma línea se sitúa la interpretación de otra sentencia posterior, en este caso del Tribunal Supremo (58): «La función del Estado en materia de asociaciones religiosas es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica, sólo produce efectos jurídicos desde su fecha, pero sin que pueda en modo alguno ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización para su denominación, domicilio, fines, y régimen de funcionamiento; únicamente cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada, podrá denegarse la inscripción registral, conforme a lo establecido en el artículo 4, párrafo 2, del RD 142/1981, de 9 de enero». El texto completo de la cita aquí traída es más amplio, pero lo que hemos reproducido, refleja con la claridad suficiente que, en opinión del Tribunal Supremo, la función del Estado se encamina a la constatación de aspectos formales, que permitan garantizar su individualización, entre otras circunstancias, a través de los fines de la Confesión.

Esta misma sentencia dice en su fundamento jurídico cuarto: «...Ya que lo que se pretende con el señalamiento de los fines a desenvolver por el órgano institucional que se crea es hacer patente que ellos tienen carácter religioso y no los meramente científicos y culturales (...), siendo indiferente que tales fines sean o no coincidentes con los de otras Iglesias u Ordenes, pues lo normal, máxime dentro del grupo de las Iglesias cristianas, es que tales fines coincidan en casi todas ellas, con variantes no demasiado acusadas, dado su origen común; pretender, como sostiene la sentencia de instancia, mayores concreciones para, sin duda, establecer distinciones entre las distintas organizaciones eclesiales no cristianas, es exigir particularidades que no resultan del texto legal y de su reglamento que parte de la existencia de una pluralidad de creencias distintas, encaminadas todas ellas a la misma y única finalidad de la religación del hombre como ser espiritual con Dios» (59).

Por su parte, la sentencia de la Audiencia nacional (60) que confirma la denegación de inscripción en el Registro de entidades religiosas a la

(58) Sentencia de la sala cuarta del Tribunal Supremo, de 2 de noviembre de 1987, en «La Ley», 1988-1991, págs. 263 y ss.

(59) Esta cita puede verse en ÁLVAREZ CORTINA, A. C., *El Derecho eclesiástico español en la jurisprudencia postconstitucional (1978-1990)*, Madrid, 1991, pág. 35. En las págs. 33-36, el autor analiza los pronunciamientos acerca de las solicitudes de inscripción en el Registro de entidades religiosas, desde una perspectiva más amplia que la nuestra (los «fines religiosos»).

(60) Sentencia de la Audiencia Nacional, sección segunda, núm. 449, de 8 de noviembre de 1985.

Orden Monista del Perfecto Reflejo (*Advaita Sanga*), estima que no son «fines religiosos» aquellos que tratan de dar al hombre «una formación no sólo religiosa, sino también cultural, física y mental, humanística e integral; abierta a todas las tradiciones y culturas y a la que pueden pertenecer personas que forman ya parte de cualquier otra Religión» (fundamento jurídico primero).

Contiene también aspectos atinentes al contenido de los «fines religiosos» la Sentencia de la Audiencia Nacional relativa a la Iglesia Universal de la Cienciología (61): «El artículo 1.2 del RD 142/1981 excluye el acceso al Registro, por estar excluido del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 7/1980, a aquellas entidades relacionadas con el estudio y experimentación de fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanitarios o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos, y basta examinar sus estatutos fundacionales en los que se contienen los principios que rigen a tal asociación en el capítulo de sus fines para comprobar que, aunque tenga unos fines loables y dignos de respeto en cuanto pretende una mayor perfección del ser humano, constituye un fenómeno filosófico o cultural no susceptible de ser calificado como entidad religiosa en cuanto que como su mismo nombre indica, cienciología significa la ciencia que estudia la ciencia, acudiendo a fenómenos psicológicos que pueden entrañar peligro para la salud pública, lo cual no permite ser calificado como entidad religiosa y así lo ha entendido también la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, cuyo informe ha sido decisivo para la denegación de la inscripción, siendo dicho órgano precisamente el más interesado en la materia religiosa que se trata de proteger y por tanto el mayor defensor de que se inscriban todas las entidades que tengan tal carácter».

De estos cuatro pronunciamientos de los Tribunales, cabe concluir pocos «datos positivos» acerca del contenido de los «fines religiosos» —lo que sí son—, sino más bien datos negativos —lo que no son—. Respecto a los primeros se aporta exclusivamente que tales fines han de contribuir a individualizar a la entidad o Confesión, pero no hasta el punto de exigirse una concreción que desvirtúe la realidad histórica y social; el origen común de muchas Confesiones tiene su correlato en el estrecho parentesco de los fines de éstas. Respecto de los segundos, se aporta un ejemplo de lo que no es un fin religioso: la ciencia que estudia la ciencia y un rasgo identificador de la ausencia de fines religiosos: la posibilidad de que los miembros de una entidad que aspira a ser inscrita pertenezcan a cualquier Religión. Es decir se aporta el contenido positivo de los fines excluidos de los religiosos, pero no de éstos.

Conviene advertir, además, que los pronunciamientos judiciales que contienen referencias acerca de lo que ha de entenderse por «fines religiosos» en el ordenamiento español, no siempre son coincidentes con las decisiones judiciales que revisan los actos administrativos denegatorios

---

(61) Sentencia de la sección segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

de inscripción en el Registro de Entidades religiosas. Es decir, lo que la jurisprudencia ha dicho acerca de los «fines religiosos» no siempre ha sido pronunciado en el contexto de la específica función jurídica del concepto que aquí estudiamos.

Si a estos datos se suma otro: el distinto rango jerárquico —y, en consecuencia, el desigual valor de su jurisprudencia— de los Tribunales que se han pronunciado al respecto, cabe concluir que no hay por vía jurisprudencial una determinación del concepto «fines religiosos».

Proponemos que no se reduzca al fin de culto (62), ya que si bien esta reducción del concepto significaría, sin duda alguna, mayor seguridad jurídica, ello se produciría no sin violentar la realidad a la que se refiere, que no es de creación legislativa. El que los «fines religiosos» vayan más allá del fin de culto, no significa, sin más, que toda actividad realizada por una Confesión haya de ser considerada con finalidad religiosa, por el mero hecho de que la intencionalidad subjetiva de las personas que la llevan a cabo, sí lo sea. El Derecho ha de atender a la realidad objetiva y, por tanto, los «fines religiosos» que no se reduzcan al fin de culto habrán de manifestarse objetivamente, para que la Administración pueda apreciarlos, en orden a atribuirles el efecto jurídico pretendido: la inscripción en el Registro de entidades religiosas. Dichas manifestaciones objetivas pueden ir desde la pobreza de medios con que una actividad se realiza, hasta la propia presencia de actos de culto junto con las actividades de educación, beneficencia, etc. Incluso en algunas ocasiones, como puede ser el supuesto de editoriales, podrá exigirse una proporción cuantitativa (63): que el número de ejemplares editados sea de contenido religioso, etc.

#### IV. RECOPIACIÓN ÚLTIMA

Las decisiones de la DGAR y OC siguen un criterio estricto en extremo para la interpretación del término «fines religiosos», llegando a identificarse, prácticamente, con el fin de culto. Tal interpretación supone una reducción de lo que en el uso común del lenguaje significa el término «religioso». La religión —como declara al propia DGAR y OC para la delimitación del concepto «Confesión»— designa tanto aspectos rituales como morales y doctrinales.

En contraste con la reducción de lo religioso a lo cultural, parece producirse una ampliación —o quizá más propiamente una confusión— de los fines con los medios: La DGAR y OC considera que si los medios empleados para la consecución de un fin no son religiosos, el fin tampoco

(62) En el mismo sentido BUENO SALINAS, S., *El ámbito de amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones*, en «ADEE», 1985, págs. 201-202. A su juicio, estos fines abarcan tanto los actos de culto como la propagación de la fe y las actividades que vienen ordenadas por el mandato ético de una creencia religiosa; por ejemplo, las benéficas.

(63) Esta referencia al *quantum* ya había sido apuntada por MOTILLA DE LA CALLE, A., *Sectas y Derecho...*, pág. 169.

podrá serlo. Ciertamente, ha de producirse, de modo necesario, una adecuación de los medios empleados para la consecución del fin propuesto. Pero esa adecuación ha de medirse por la aptitud de los medios para conseguir el fin; y no por la identificación del medio con el fin mismo.

No siendo los «fines religiosos» una pura discrecionalidad administrativa y no habiéndose alcanzado aún una jurisprudencia uniforme en la interpretación de este concepto, el *status quo* no es definitivo, por lo que a la determinación del concepto aquí analizado se refiere. Cabe esperar que, en vía judicial, los tribunales corrijan el rumbo interpretativo marcado por la Administración.

