

Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España
[BOE n.º 183, de 1-VIII- 2015]

DECLARACIÓN DE NOTORIO ARRAIGO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA

El concepto de «notorio arraigo» ha sido una creación del derecho español seguida por otros ordenamientos jurídicos como el portugués en la *Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, da liberdade religiosa*, en sus artículos 37 y 38 (declaración de *radicação* en el país), o también en el peruano en la Ley n.º 29635 de Libertad Religiosa en su artículo 15.

Se configuraba como un concepto jurídico indeterminado y se identificaba con los elementos de ámbito y número de creyentes conforme a lo establecido en el artículo 7 de la *Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa* y dentro del principio de cooperación con las confesiones religiosas.

Sin embargo, una visión restrictiva que sólo se fijara en el número de creyentes o en su efectiva implantación real nos llevaría a declarar que la única entidad religiosa que en España ostenta el «notorio arraigo» es la Iglesia católica, puesto que la última encuesta del CIS de enero de 2016 concluyó afirmando que el 71.8% de la población española se declaraba católica y que, perteneciente a otras confesiones religiosas, tan sólo se declaraba un 2,5%. No ha sido esa la visión que se ha seguido en España, se ha reconocido que el «notorio arraigo», ante su falta de su concreción jurídica, debe estar integrado por otras notas definitorias. La Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR) a través de los informes del tercio de expertos presentes en el Pleno dio contenido práctico a este concepto jurídico indeterminado en su sesión de 5 de diciembre de 1983 –previamente a iniciarse el proceso de reconocimiento del «notorio arraigo» a evangélicos, judíos y musulmanes en España–, estableció una serie de conclusiones al respecto de qué y cómo debía entenderse este concepto jurídico (cfr. OLMOS ORTEGA, M.^a E. *Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas*):

- 1.º El concepto de «notorio arraigo» es completamente novedoso en nuestro Derecho y lleva una cierta carga de ambigüedad, por lo cual su interpretación es una cuestión de hecho que deberá ser examinada caso por caso.
- 2.º Ello no es obstáculo para que la CALR intente fijar unos criterios interpretativos que orienten la decisión de los poderes públicos en orden a la conclusión de pactos con las confesiones religiosas.

- 3.º El criterio del «notorio arraigo» en España no debe fijarse exclusivamente en términos de carácter constitutivo, antes bien, la situación represora de la libertad religiosa que se ha vivido en España ha impedido, en muchos casos, el desarrollo adecuado de las confesiones religiosas.
- 4.º Los criterios legales que han de tenerse en cuenta al respecto son, por una parte, el número de miembros y el ámbito de la confesión religiosa, entendido este último en cuanto a ámbito de extensión geográfica y en cuanto al ámbito de extensión temporal en el arraigo histórico.
- 5.º Las confesiones que pretenden pactar con el Estado han de tener suficiente número de miembros y una organización adecuada que represente a los integrantes y que pueda ser perfectamente identificada como interlocutor válido para el Estado.
- 6.º La conclusión de pactos debe ser estudiada desde la perspectiva del interés general de la sociedad española. Por ello, ha de tomarse en cuenta la importancia de las actividades sociales, asistenciales, culturales, etc., de las iglesias peticionarias.

En un primer momento, se podría pensar que la declaración de «notorio arraigo» estaba unida a la negociación y firma de un acuerdo de colaboración, y así ocurrió con las tres primeras declaraciones de notorio arraigo a favor del Protestantismo (1984), el Judaísmo (1984) y de la Religión Islámica (1989) que, efectivamente, se materializaron en la firma de los Acuerdos de Cooperación del Estado español con la FEREDE, FCJE y CIE, aprobados respectivamente por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre. Pero, varios años después, por parte de la CALR se ha reconocido a otras cuatro religiones el «notorio arraigo» en España. Se trata de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), de la Iglesia de los Testigos de Jehová (2006), del Budismo (2007) y de la Iglesia ortodoxa (2010). Sin embargo, el «notorio arraigo», aunque supone el paso previo para el posible y potencial acuerdo de colaboración con el Estado, no constituye un derecho exigible por parte de los grupos religiosos a los que les ha sido reconocido. Es simplemente una posibilidad que puede o no materializarse por parte del Estado español, pero que, en todo caso, nadie duda que supone el mayor exponente de la cooperación del Estado con los grupos religiosos. En este sentido, y como ejemplo, puede citarse el tenor literal de la Resolución de 24 de febrero de 1994 del director general de Asuntos Religiosos y Objeción de Conciencia, en su FJ Segundo, por la que se respondía al representante de los Testigos de Jehová a su solicitud de fecha de 3 de septiembre de 1992 para formalizar un acuerdo de colaboración con el Estado español. En esta resolución, «... La expresión “en su caso” no ofrece dudas y supone que la voluntad del Estado en orden a la celebración de Acuerdos es incoercible y que la valoración de las condiciones necesarias para ello corresponde al mismo Estado». (Puede consultarse el texto íntegro de dicha resolución en MOTILLA DE LA CALLE, A. 1994-1996: «Reconocimiento administrativo del notorio arraigo y la

capacidad de pactar Acuerdos de Cooperación a la Confesión de los Testigos Cristianos de Jehová». En V. Reina Bernáldez y M.^a A. Félix Ballesta [coords.]: *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias, Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Barcelona, 575-577). Más recientemente, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 207/2013, de 5 de diciembre, parece que se ha referido a la posibilidad de la firma de acuerdos de colaboración como una exigencia jurídica usando el término «obligación», aunque de su atento estudio podríamos llegar a la conclusión diferente, cuando el Tribunal se refiere al contenido del acuerdo como una forma de estimular actividades (las religiosas) con relevancia constitucional (FJ 5.º, a).

Hasta la aprobación de este Real Decreto, excepto para la Iglesia católica, que nadie duda de que ostenta en España un claro «notorio arraigo», el procedimiento para la obtención de esa declaración ha consistido en un procedimiento derivado del derecho de petición reconocido en el artículo 29 CE y en la [Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición](#). El último expediente, antes de la aprobación de este Real Decreto, que se ha examinado por este sistema ha sido la solicitud presentada por parte de la «Comunidad Odinista de España-Asatru», que fue examinado y desestimado por unanimidad en el pleno de la CALR en su reunión ordinaria del día 16 de septiembre de 2015.

Mediante el [Real decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España](#) se pone fin a la contextualización de la declaración de «notorio arraigo» como un concepto jurídico indeterminado y al procedimiento basado en el derecho de petición. Ahora, se concretan los requisitos necesarios para acceder a esta declaración y se establece un procedimiento administrativo fiscalizable judicialmente. Su terminación no finaliza con una declaración de la CALR –aunque también prevé su participación–, sino con una resolución del ministro de Justicia que, además de notificarse a los interesados, se procederá a su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Los requisitos que se exigen a las entidades religiosas para que la religión –que no las entidades que forman la misma– son los siguientes (art. 3):

1. Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años.
2. Acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla.
3. Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.

4. Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo.
5. Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española.

Como se habrá podido observar no es sencillo completar todos los requisitos exigidos a las entidades para obtener tal declaración si efectivamente no hay un «arraigo notorio». Hay que observar que unos van siendo reflejo y consecuencia de los otros, lógicamente un período de tiempo posibilita su desarrollo e implantación en varias Comunidades Autónomas, y la inscripción de entidades en el Registro de manera paulatina conforme a su establecimiento en la sociedad española da lugar a un número importante de entidades y, claro, una organización y estructura de gobierno y administración sólo se necesitará cuando la entidad alcanza un determinado volumen y, todo ello, significará consecuentemente una presencia y participación activa en la sociedad española.

Se ha regulado también un procedimiento (art. 4), que comienza con solicitud de la entidad interesada dirigida al titular de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, en la que deberán constar los siguientes datos: a) Identificación de la entidad solicitante con indicación de su número de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas; b) Identificación de los representantes legales de la entidad; c) Memoria explicativa que acredite el cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo anterior; d) Domicilio a efectos de notificaciones. En todo caso, si la entidad solicitante formara parte de una federación o existiera un órgano superior inscrito de ámbito nacional, deberán ser estos últimos quienes presenten la solicitud.

La participación de la CALR sigue teniendo un papel preponderante, pero no decisivo como venía siendo hasta ahora. Se establece su participación con carácter de preceptivo y no vinculante (art. 5,1).

El expediente administrativo será resuelto mediante Orden Ministerial del ministro de Justicia, expresándose si se acuerda conforme con el informe positivo de la CALR o si se aparta de él. En el primer caso, se usará la fórmula «de acuerdo con la Comisión Asesora de Libertad Religiosa»; en el segundo, la de «oída la Comisión Asesora de Libertad Religiosa».

La resolución en la que se declare el notorio arraigo de la confesión religiosa en España se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*, sin perjuicio de que toda resolución que ponga fin al procedimiento sea debidamente notificada a la entidad solicitante. Se establece un plazo de silencio positivo si no se ha resuelto el expediente administrativo en el plazo de 6 meses desde la solicitud.

Cuando la solicitud de declaración de notorio arraigo haya sido presentada por una federación de iglesias, confesiones o comunidades religiosas, el notorio arraigo será reconocido a favor de la religión o creencia religiosa, pero los efectos derivados de la declaración serán atribuidos a aquellas entidades que formen parte de la federación

como garantes de la continuidad del cumplimiento de los requisitos exigidos para su declaración (art. 6).

Igualmente, se establece la posibilidad de perder la declaración de «notorio arraigo», cuando se produzca la modificación sustancial de alguna de las circunstancias requeridas para la obtención de la misma previstas. En este supuesto, la seguridad jurídica se establece mediante un procedimiento regulado que se iniciará de oficio por acuerdo del titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones con intervención de la CALR y de los que instaron el expediente (arts. 7 y 8). Igualmente la resolución de pérdida de la declaración de «notorio arraigo» se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* en forma de Orden Ministerial (art. 9) y tendrá alcance a las entidades que formen parte de la federación, cuando haya sido ésta la que hubiera solicitado dicha declaración (art. 10).

Era necesario regular el concepto de «notorio arraigo», toda vez que un concepto jurídico indeterminado no puede dar lugar al nacimiento de derechos sin estar claramente previsto un procedimiento de tramitación, con garantías para los interesados y unos requisitos habilitantes públicamente conocidos que garanticen la suficiente seguridad jurídica para que cualquier interesado pueda conocer si cumplen o no las realidades habilitantes necesarias para solicitarlo.

Ricardo GARCÍA GARCÍA
Catedrático habilitado Derecho Eclesiástico (1/07/2011)
Exsubdirector General de Relaciones con las Confesiones
Vicerrector General y de Planificación Estratégica
de la Universidad Católica de Valencia
ricardo.garcia@ucv.es