

# Confesiones religiosas y libertad de asociación (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)

José Ramón Polo Sabau  
Universidad de Málaga

## 1. Introducción. El régimen jurídico especial de las confesiones religiosas ante el Tribunal Constitucional

Del estudio del régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en España se viene tradicionalmente ocupando la disciplina del Derecho Eclesiástico del Estado<sup>424</sup> que, aun estando hoy sujeta a un proceso de profunda revisión alentado por algunos autores, es concebida por un mayoritario sector de la doctrina como aquella que tiene por objeto el estudio de la libertad religiosa en sus dimensiones individual y colectiva, concebida como libertad autónoma y especial, diferenciada de la libertad ideológica por razón de su objeto y contenido.

A la especificidad conceptual de la libertad religiosa en su dimensión individual pueden oponerse serias objeciones que, desde el punto de vista de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales y las libertades públicas en nuestro ordenamiento, hacen inviable a nuestro juicio la consideración autónoma y mucho menos autosuficiente de ese derecho<sup>425</sup>.

En el plano de los sujetos colectivos, sin embargo, no pocos autores han cifrado la verdadera razón de ser de la formulación y desarrollo especial de la libertad religiosa y, por extensión, de la autonomía científica del Derecho Eclesiástico cimentado en ese desarrollo especial<sup>426</sup>.

---

<sup>424</sup> Como es sobradamente conocido, el descriptor del Área de conocimiento de Derecho Eclesiástico del Estado se refiere, como la segunda de las dimensiones que conforman su ámbito objetivo, al régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. Se centra, por consiguiente, en el estudio del estatuto jurídico en el ordenamiento estatal de los tradicionalmente designados como sujetos colectivos de la libertad religiosa.

<sup>425</sup> Así por ejemplo, *vid.* las observaciones de J. A. SOUTO, "La Constitución y el Derecho Eclesiástico del Estado", en E. ÁLVAREZ CONDE (Coord.), *Administraciones Públicas y Constitución*, Madrid, 1998, pp. 271-274.

<sup>426</sup> Al hilo de este planteamiento, se ha insistido en sede doctrinal en la necesidad de tomar en consideración "un hecho que, por elemental y por sabido, puede a veces no recibir la suficiente atención, sobre todo si se incide en una elaboración excesivamente conceptualista del derecho eclesiástico. Me refiero a que, en el actual estado de cosas, el principal núcleo temático del derecho eclesiástico español viene proporcionado por las confesiones religiosas, y especialmente por la Iglesia católica" (J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho Eclesiástico del Estado*, Granada, 1999, p. 205).

Esta podría constituir, *a priori*, una faceta de la libertad de creencias susceptible de una tutela específica, nítidamente disociable del régimen común de derechos y libertades, en la medida en la que a estos sujetos se les viene atribuyendo un carácter singular como manifestación colectiva típica de un derecho a la libertad religiosa concebido como derecho autónomo<sup>427</sup>.

En las confesiones residiría, por lo tanto -muy particularmente en la medida en la que se conciben como el marco institucional del desarrollo de la actividad de culto<sup>428</sup>-, el matiz diferencial, la naturaleza típicamente religiosa perceptible en sede jurídica y, como consecuencia de ello, merecedora de un régimen de tutela que se desmarca de la legislación general<sup>429</sup>.

Desde esta óptica, se ha señalado en sede doctrinal que "el fin religioso que hay que tomar en consideración con carácter primario es la finalidad de culto. Esta es la única actividad propia y específica de las confesiones religiosas. [...] El derecho a practicar individual y asociadamente el culto se encuentra formulado en todas las cartas enumerativas de derechos humanos como la manifestación más típica de la libertad religiosa"<sup>430</sup>. Desde una perspectiva similar se ha dicho que "el culto es propio de la religión, pues es una de las formas de relación con la divinidad que no puede faltar en la religión si ésta es religación y no una mera especulación. [...] la existencia o no de culto [...] ayuda a distinguir el hecho religioso de las meras creencias filosóficas con contenidos metafísicos"<sup>431</sup>. Según se ha advertido, "los criterios básicos diferenciadores de los grupos religiosos para nuestro Tribunal

---

<sup>427</sup> Vid. R. DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, "El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, X (1994), pp. 127 ss; "la manifestación colectiva de lo religioso suele hacerse a través del grupo religioso, de la Iglesia o confesión religiosa. Por ello, los países reconocen la libertad religiosa tanto de los individuos como de los grupos" (M. L. JORDÁN, "La inscripción de los grupos religiosos en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia: concepto de confesión religiosa a efectos registrales", en *Laicidad y Libertades*, nº 0 (2000), p. 179); "cabe, aún, la diferenciación entre las confesiones y grupos ideológicos que, no pretendiendo en sus actividades concretas, fines religiosos, puedan ser semejantes a las de aquellas y, por esto, reivindiquen un tratamiento jurídico similar. Son aquellos grupos que pueden encajar en las conocidas organizaciones de tendencia o empresas ideológicas. Sin perjuicio, claro está, de que las Confesiones puedan incluirse, también, dentro de este tipo de organizaciones o empresas, entendemos que en nuestro ordenamiento adquieren una dimensión distinta, precisamente por su tipicidad religiosa, enmarcada en el derecho de libertad religiosa" (L. M. CUBILLAS, "La facultad normativa de las confesiones de establecer cláusulas de salvaguarda de su identidad en el Ordenamiento español", en *Laicidad y Libertades*, nº 0 (2000), pp. 233-34) (La cursiva es del autor citado).

<sup>428</sup> "La libertad religiosa tiene una proyección exterior más específica, el culto, que no queda tan íntimamente ligada a otras libertades. La propia Constitución habla, en el apartado 1 del art. 16, de la libertad religiosa y de culto, otorgando un *status* constitucional propio al mismo" (E. ESPÍN, "Los derechos de la esfera personal", en VVAA, *Derecho Constitucional*, I, Valencia, 1997, p. 210).

<sup>429</sup> A este respecto *vid.* por todos M. LÓPEZ ALARCÓN, "Confesiones y entidades religiosas", en J. FERRER (Coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1996, pp. 219 ss.

<sup>430</sup> J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho Eclesiástico español*, Oviedo, 1997, pp. 186-187.

<sup>431</sup> S. BUENO, "El ámbito del amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I (1985), p. 188.

Supremo son los fines religiosos y la actividad de culto"<sup>432</sup>. Asimismo, se ha hecho notar que es en las confesiones religiosas "donde se manifiesta la peculiaridad del fenómeno religioso"<sup>433</sup>.

Sobre la base de planteamientos de esta naturaleza, por lo común, se ha podido defender la distinción en el plano jurídico de la libertad a la que se reconoce como objeto de tutela la exteriorización de las convicciones de carácter religioso (libertad religiosa), respecto de aquella otra libertad a la que se reconduce la protección de la manifestación social de las convicciones que no responden a esa naturaleza (libertad ideológica, de pensamiento, etc.). Es precisamente en el plano de los sujetos colectivos donde semejante distinción se suele presentar como más evidente, al concebirse la actividad de culto como una manifestación social paradigmáticamente religiosa.

De este modo, si como era de esperar la Ley Orgánica de Libertad Religiosa no supuso en lo sustancial el reconocimiento jurídico de parcela alguna de la libertad individual que no estuviera ya adecuadamente protegida en el régimen común de libertades públicas, convirtiéndose aquella en un verdadero cúmulo de reiteraciones innecesarias en el contexto del citado régimen común<sup>434</sup>, no aconteció lo propio en lo que atañe a las confesiones religiosas, respecto de las que el legislador optó por establecer un estatuto jurídico distintivo, partiendo de la instauración del correspondiente Registro especial.

Hasta el momento presente, tanto la aplicación administrativa como la interpretación jurisdiccional del régimen jurídico especial establecido en torno al Registro de Entidades Religiosas (en adelante RER), de carácter marcadamente restrictivo, han estado presididas por la idea de que las confesiones, en tanto que dotadas de un régimen constitucional propio y diferenciado (art. 16), están al margen de las exigencias que se derivan del régimen común de la libertad de asociación y quedan sujetas a un proceso de calificación registral de naturaleza material que no ha hecho en la práctica sino consolidar un estatuto cautelar y preventivo de más que dudosa constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 15 de febrero de 2001, ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de los caracteres que debe revestir el proceso de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Ello ha acontecido con ocasión del recurso de amparo promovido por la *Iglesia de la Unificación* contra la correspondiente resolución administrativa denegatoria de su inscripción en el RER<sup>435</sup>, así como contra los pronunciamientos jurisdiccionales confirmatorios de su validez<sup>436</sup>.

<sup>432</sup> J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, "Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español", en VVAA, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona, 1994, p. 550.

<sup>433</sup> D. TIRAPU, "Interpretaciones de la Constitución y libertad religiosa", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V (1989), p. 117.

<sup>434</sup> Cfr. J. A. SOUTO, *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid, 1995, p. 103; el fenómeno es asimismo perceptible a la luz del contenido de los acuerdos de cooperación suscritos entre el Estado español y las confesiones religiosas, como ha puesto de relieve el citado autor en otra sede. *Vid.* al respecto "Cooperación del Estado con las confesiones religiosas", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 84 (1995), pp. 374-375.

<sup>435</sup> Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos, de 22 de diciembre de 1992.

<sup>436</sup> SAN de 30 de septiembre de 1993 y STS de 14 de julio de 1996.

Esta resolución, la primera en la que el Tribunal Constitucional aborda directamente este tema, resulta por diversas razones de una gran trascendencia: el resultado final es sin duda satisfactorio, particularmente por cuanto que viene a corregir una praxis administrativa ciertamente rechazable y de muy difícil justificación en un régimen de libertades públicas; los cauces argumentativos por los que se accede a ese resultado y la misma perspectiva de análisis adoptada, sin embargo, nos parecen especialmente discutibles y, lejos de presagiar una futura evolución del régimen jurídico de las confesiones religiosas en un sentido más acorde con el contexto sistemático en el que se inserta, arrojan sobre la misma serias dudas que en cierto modo ensombrecen el mérito de haber despojado a la Administración de un control preventivo sobre el ejercicio de la libertad para el que carecía de legitimidad.

## **2. La exclusión de la libertad de asociación del análisis constitucional**

El primero de los aspectos que merecen un análisis detenido es el que se refiere al enfoque mismo desde el que se afronta en enjuiciamiento del conflicto suscitado, en lo que afecta al ámbito de libertad presuntamente vulnerado y cuya restitución se solicita en amparo. Los recurrentes imputan a la Administración, en su resolución denegatoria de la inscripción, la vulneración autónoma de los derechos fundamentales a la libertad de asociación, a la libertad religiosa y a la presunción de inocencia.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, considerando que las entidades religiosas constituyen exclusivamente el resultado del ejercicio colectivo de la libertad religiosa<sup>437</sup>, literalmente las excluye del ámbito de aplicación del régimen común de la libertad de asociación, dejando así al margen de su pronunciamiento cualquier posible implicación en el mismo del art. 22 de la Constitución: "la propia formulación constitucional de este derecho [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 Constitución. 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 mantenimiento del orden público protegido por la ley" (art. 16.1 CE). [...] Desde esta perspectiva -añade el Tribunal más adelante- debemos excluir de nuestro enjuiciamiento tanto la alegada lesión del derecho fundamental de asociación garantizado por el art. 22 CE, como la también invocada vulneración del derecho a la presunción de inocencia ex art. 24.2 CE, que, a la vista del objeto del recurso, debemos entender referida a la aplicación del límite del mantenimiento del orden público protegido por la ley" dispuesto en el art. 161 de la Constitución".

El modo de abordar la resolución del conflicto por parte del Tribunal, que conlleva la exclusión del objeto litigioso del ámbito de la libertad de asociación, suscita algunos interrogantes que merecen un comentario detenido.

<sup>437</sup> "El contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen [...] pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2º de la LOLR".

El órgano juzgador aquí, de una forma verdaderamente desconcertante, consigue en escasamente dos párrafos contrariar no sólo el núcleo esencial de su doctrina relativa al significado y alcance de la llamada *garantía común* de la libertad de asociación, sino asimismo el sentido que a este derecho fundamental confiere el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su inequívoco entendimiento del art. 11 del Convenio de Roma, en cuyo ámbito basilar la Corte de Estrasburgo expresamente sitúa al art. 9 del mismo cuerpo normativo<sup>438</sup>.

Es ciertamente destacable la omisión en este aspecto de cualquier referencia a la vigente definición constitucional de la libertad reconocida en el art. 22, aplicable a toda asociación sin excepción alguna<sup>439</sup> y compatible con la existencia de modalidades asociativas especiales, incluso dotadas de su propio régimen constitucional (asociaciones de relevancia constitucional), un régimen constitucional propio y diferenciado cuyo contenido *se añade y no sustituye* al del art. 22<sup>440</sup>.

Como se ha señalado con acierto, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, "el art. 22 de la Constitución contiene una garantía común, un régimen común y mínimo para un género que es el derecho de asociación, el cual es compatible con modalidades específicas a las cuales es aplicable el régimen común del art. 22 y el régimen especial de cada modalidad singular"<sup>441</sup>.

Así en efecto, el supremo intérprete de la Constitución se ha pronunciado sobre este particular en los siguientes términos: "el artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas. Así, en la propia Constitución (artículos 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales"<sup>442</sup>.

De este modo, de no ser porque las interpretaciones al uso en esta materia y no pocos planteamientos doctrinales apuntan exactamente en sentido contrario, debería resultar ocioso señalar que las confesiones religiosas, a las que el ordenamiento otorga asimismo relevancia

---

<sup>438</sup> Aún más desconcertante si cabe resulta la postura del Tribunal, si se advierte que previamente ha hecho notar lo siguiente: "en la determinación del contenido y alcance del derecho fundamental a la libertad religiosa debemos tener presente, a efectos interpretativos, lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, concretamente en su art. 18, así como en los demás Tratados y Acuerdos internacionales suscritos por nuestro país sobre la materia, mereciendo especial consideración lo dispuesto en el art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del TEDH recaída con ocasión de la aplicación del mismo".

<sup>439</sup> La existencia de asociaciones privadas constituidas para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social, respecto de las que no es aplicable la garantía común del art. 22, no invalida en absoluto esta afirmación, en la medida en la que constituyen una manifestación típica del fenómeno de la intervención del Estado contemporáneo en sectores de la vida social mediante la regulación de asociaciones privadas de configuración legal, cuyos caracteres esenciales las diferencian por ello radicalmente del común ejercicio del derecho de asociación (*Vid.* a este respecto la STC 67/1985, de 24 de mayo)

<sup>440</sup> *Cfr.* STC 85/1986, de 25 de junio. FJ. 2º.

<sup>441</sup> J. A. SOUTO, *Comunidad Política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, Madrid, 1999, p. 514.

<sup>442</sup> STC 67/1985, de 24 de mayo.

constitucional (art. 16 CE), están sujetas a las garantías constitucionales del derecho de asociación que, como expresamente advirtió el Tribunal Constitucional en relación con los partidos políticos<sup>443</sup>, no establece exclusiones por razón de la finalidad de la asociación (salvo, claro está, las que se derivan de las finalidades ilícitas, secretas o paramilitares, expresamente prohibidas por la norma fundamental): "los partidos políticos son, sin duda, asociaciones que poseen unas características e incluso una naturaleza propias y específicas. Sin embargo, esta indudable especificidad no es incompatible con la constatación reiterada por este Tribunal desde la STC 3/1981 en el sentido de que «un partido político es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión»<sup>444</sup>.

En nuestra opinión, no parece admitir disputa el hecho de que el criterio que es aquí aplicable a los partidos políticos, reconducibles a la categoría de las asociaciones de relevancia constitucional que gozan de una regulación específica en el nivel jurídico-fundamental (art. 6), resulta también de aplicación a las confesiones religiosas, igualmente dotadas de un régimen jurídico-constitucional específico (art. 16). Tampoco el art. 22 excluye de su ámbito a las asociaciones que tengan una finalidad religiosa, ni existe base en él para deducir semejante exclusión. De este modo, si como ha dicho el Tribunal Constitucional "los partidos políticos se incluyen bajo la protección de este art. 22, cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos"<sup>445</sup>, puede cabalmente afirmarse que el mismo art. 22 constituye asimismo el núcleo básico del régimen constitucional de las confesiones religiosas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, se ha referido a la libertad de asociación reconocida en el art. 11 del Convenio de Roma como aquel derecho que protege el libre desarrollo del *fenómeno asociativo*, relativo por lo tanto a la asociación como concepto genérico, cuyo significado jurídico esencial es independiente de las modalidades específicas de asociación que cada ordenamiento pueda reconocer: "la libertad de pensamiento y de opinión, así como la libertad de expresión, garantizadas respectivamente por los artículos 9 y 10 del Convenio, serían así de un alcance muy limitado si no estuvieran acompañadas por la garantía de poder compartir sus convicciones o sus ideas colectivamente, en particular en el marco de asociaciones de individuos que tengan las mismas convicciones, ideas o intereses. La noción de «asociación» posee pues un alcance autónomo: la calificación en el Derecho nacional sólo tiene un valor relativo y no constituye más que un simple punto de partida"<sup>446</sup>.

Adviértase que en esta resolución se hace mención expresa del art. 9 del Convenio de Roma lo que, consecuentemente, aleja cualquier posible duda en torno a la inclusión o no de

<sup>443</sup> *Vid.*, entre otras, la STC 85/1986, de 25 de junio.

<sup>444</sup> STC 56/1995, de 6 de marzo; la resolución citada añadía: "otra cuestión distinta es que nuestra norma fundamental, siguiendo una tendencia del constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial, dedique un artículo, el 6.º, a los partidos políticos, como dedica otros artículos a distintas formas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional" (STC 3/1981, de 2 de febrero); *vid.* las observaciones de L. PRIETO SANCHÍS, "Posición jurídica de las Asociaciones religiosas en el Derecho español", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, IV (1988), pp. 457-58.

<sup>445</sup> STC 85/1986, de 25 de junio.

<sup>446</sup> STEDH de 29 de abril de 1999. Caso Chassagnou y otros contra Francia.

las asociaciones religiosas en el marco del común derecho a la libertad de asociación. De hecho, significativamente, el Tribunal emplea la genérica expresión *libertad de pensamiento y opinión*, confirmando una vez más la idea de la tutela jurídica común de la libre exteriorización de las convicciones cualquiera que sea la naturaleza de las mismas, idea que inequívocamente preside este sector de la ordenación jurídica en la comunidad internacional y nos aleja en la hermenéutica del ordenamiento interno de la concepción especial y localista de la libertad religiosa, que cede en favor de la más amplia noción de la libertad de creencias a la que nos remiten los textos internacionales en materia de derechos y libertades<sup>447</sup>.

Las entidades religiosas, en suma, a menos que deliberadamente se ignore el significado que en nuestro ordenamiento jurídico se confiere a la garantía común de la libertad de asociación –y no parece que ello pueda hacerse sin menoscabo de la coherencia interna del sistema constitucional de libertades públicas–, pueden y deben ser consideradas como asociaciones de relevancia constitucional, cuyo régimen jurídico propio y diferenciado *se añade y no sustituye* a los requisitos y garantías que nuestro constituyente previó en el marco del derecho fundamental a la libertad de asociación.

Este ha sido, por otra parte, el criterio adoptado finalmente por el legislador postconstitucional en el contexto de la nueva regulación del derecho de asociación, que viene a instaurar un régimen de nuevo cuño sobre los aspectos aún vigentes de la Ley de 1964.

Quando se escriben estas páginas, la tan esperada Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación se encuentra en fase de tramitación en el Senado y por ello su contenido concreto está todavía sujeto a posibles modificaciones en lo que resta de su tramitación parlamentaria; no obstante, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados presumiblemente no experimentará cambios sustanciales y en ella, de una forma inequívoca y plenamente congruente con la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, se afirma lo que sigue: “nuestra Constitución [...] partiendo del principio de libertad asociativa, contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), [...] y de una forma general define, en su artículo 22, los principios comunes a todas las asociaciones, eliminando el sistema de control preventivo, contenido en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y posibilitando su ejercicio. Consecuentemente, la necesidad ineludible de abordar el desarrollo del artículo 22 de la Constitución, mediante Ley Orgánica al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental (artículo 81), implica que el régimen general del derecho de asociación sea compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan, para los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las confesiones religiosas...”<sup>448</sup>.

Al margen de otros aspectos e interrogantes que suscita el sentido de la nueva legislación, por lo que aquí nos interesa, la referencia expresa a las confesiones religiosas como asociaciones de relevancia constitucional, sujetas por lo tanto a la garantía común de la libertad de asociación, resulta sin duda de la mayor trascendencia.

<sup>447</sup> Vid. a este respecto J. A. SOUTO, *Comunidad Política y libertad de creencias...*, o.c., pp. 185 ss.

<sup>448</sup> Estamos utilizando el texto del Proyecto de Ley aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y remitido al Senado para el comienzo de su tramitación parlamentaria en esta sede (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Núm. 44 (a), de 30 de noviembre de 2001).

No ha sido este, sin embargo, el camino seguido por nuestro Tribunal Constitucional en la resolución que estamos analizando.

La justificación sobre la que se hace descansar la exclusión de las confesiones del ámbito de aplicación del derecho de asociación, por su parte, no resulta en nuestra opinión más afortunada.

No acaba de entenderse el proceso por el que el Tribunal, partiendo de la proclamación del orden público constitucional como límite exclusivo de la libertad religiosa - un orden público que es también el límite de la libertad de asociación-, termina en cierta forma por proponer la quiebra de la relación de fundamento que, al menos hasta la fecha -y suponemos que seguirá siendo así-, a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, podía apreciarse entre los arts. 16 y 22 de la *lex normarum*.

Se afirma, reiterémoslo ahora, que "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 bien, frente a esta explicación, un tanto peregrina, por nuestra parte nos limitaremos a recordar que *cada uno de los ciudadanos que integran la confesión* es titular, además del derecho a la libertad de asociación, del derecho fundamental reconocido en el art. 16 de la Constitución y, en cuanto tal, la legislación vigente le reconoce el derecho a "asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas *de conformidad con el ordenamiento jurídico general* y lo establecido en la presente Ley Orgánica"<sup>449</sup>.

Ello ha permitido a algún autor afirmar que en virtud de esta remisión "se consigna el derecho individual de asociación con fines religiosos y el derecho de las confesiones religiosas a: 1) constituirse como asociaciones, aunque la ley no las llama nunca así"<sup>450</sup>.

Esta modalidad especial de asociación, la asociación religiosa, tiene por lo tanto su génesis en el ejercicio colectivo de una libertad de titularidad individual<sup>451</sup>, la libertad de asociación, que no es a su vez sino una de las manifestaciones de la libertad de creencias<sup>452</sup>.

La imposibilidad de formalizar la existencia como asociación, esto es, de acceder al correspondiente Registro, en la medida en la que la carga de la inscripción registral se ha definido constitucionalmente como una condición de plenitud en el ejercicio de la libertad de asociación, una libertad que no se realiza plenamente en tanto no se satisface dicha carga<sup>453</sup>, sí

<sup>449</sup> Art. 2.1.d) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (La cursiva es nuestra).

<sup>450</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 1985, p. 305.

<sup>451</sup> "Parece más exacto hablar de libertades de ejercicio individual, que el hombre ejercita para sí, protegiendo el círculo de su intimidad personal, y libertades de ejercicio colectivo, que necesitan para ser realizadas del concurso y participación activa de los demás hombres" (M. GODED, "Aportación a la terminología y sistema de los derechos fundamentales", en *VVAA, Introducción a los derechos fundamentales*, I, Madrid, 1988, p. 261).

<sup>452</sup> "La protección de las opiniones personales ofrecida por los artículos 9 y 10 bajo la forma de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, así como de la libertad de expresión, se encuentra, además, entre los objetivos de la libertad de asociación" (STEDH de 13 de agosto de 1981. Caso Young, James y Webster).

<sup>453</sup> "Es claro que la libertad de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone (art. 22.3) y que la Administración no puede denegar arbitraria o inmotivadamente" (STC 291/1993, de 18 de octubre).



implica, contrariamente a lo que sostiene el Tribunal Constitucional, violación del derecho fundamental individual a profesar colectivamente (en asociación) unas determinadas creencias. ¿Acaso no son entidades las que están de hecho inscritas en el RER, y no, en un sentido más laxo, confesiones, religiones o corrientes religiosas?<sup>454</sup>

Cabe advertir, a mayor abundamiento, el dato de que aunque en este caso la invocación del art. 22 por parte de los recurrentes en amparo es explícita, y asimismo se había producido en la vía judicial precedente, de no haber sido así, y siempre que el Tribunal Constitucional hubiese adoptado una correcta perspectiva sistemática de enjuiciamiento, tampoco hubiera podido obviar el análisis de la cuestión litigiosa bajo el prisma de la libertad de asociación, a la luz de su propia doctrina sobre el procedimiento de amparo. Así por ejemplo, aun en aparente contradicción con lo dispuesto por el art. 44.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>455</sup> y precisamente en relación con un supuesto de falta de invocación del art. 22 en primera instancia, el Tribunal ha proclamado que la alegación de la vulneración de un determinado precepto constitucional comporta implícitamente la invocación de aquellos preceptos que este a su vez implica<sup>456</sup>.

De haberse adoptado una más adecuada perspectiva de enjuiciamiento, la necesidad de pronunciarse asimismo acerca de la lesión del derecho fundamental a la presunción de inocencia habría llegado sin esfuerzo de la mano del art. 22.2 de la Constitución y sus evidentes implicaciones en este caso. Es más, en la medida en la que en el contexto de la garantía común de la libertad de asociación, no cabe otra actividad por parte de la Administración en relación con la carga de la inscripción registral que no sea la de llevar a cabo una verificación estrictamente formal, que trae causa en el ejercicio de una potestad reglada y no discrecional, es propiamente la valoración administrativa de la licitud de los medios o fines de la asociación la que se sitúa en el centro del análisis constitucional, llevando consigo hacia ese ámbito prioritario del enjuiciamiento el problema de la posible vulneración de la presunción de inocencia.

### **3. La invalidez de la fiscalización administrativa material en el RER y la falta del necesario control de constitucionalidad**

En otro orden de consideraciones, por lo que hace al resultado final del pronunciamiento, el Alto Tribunal otorga el amparo a la entidad solicitante, instando a la Administración competente a que proceda a su inscripción registral. Como ya adelantamos al comienzo de estas páginas, el razonamiento empleado por el órgano juzgador apunta

---

<sup>454</sup> No es casual, en este sentido, que el Tribunal, en relación con el ámbito propio de la verificación administrativa, se haya referido a los "estatutos, objetivos y fines" de la entidad solicitante (La cursiva es nuestra); *vid.* al respecto las observaciones de J. A. SOUTO, *Comunidad Política y libertad de creencias*, o.c., p. 531.

<sup>455</sup> "El cumplimiento del requisito de invocación de los derechos pretendidamente vulnerados ante la jurisdicción ordinaria, tan pronto como se conozca su infracción [art. 44.1 c) LOTC], debe exigirse siempre con todo rigor, ya que éste es el único modo de asegurar que los Jueces y Tribunales puedan ejercer la función de protección ordinaria de los derechos fundamentales, que constitucionalmente les corresponde, y de preservar al mismo tiempo el carácter subsidiario del recurso de amparo constitucional" (STC 56/1995, de 6 de marzo).

<sup>456</sup> "Del tenor literal de estas alegaciones se desprende sin lugar a dudas que en ellas se plantea no sólo la cuestión del cumplimiento de los requisitos y derechos de participación democrática, sino también la de la inclusión de los mismos en el derecho de asociación" (STC 56/1995, de 6 de marzo).

directamente hacia la falta de fundamento constitucional del proceso de calificación material que venía llevando a cabo el encargado del RER.

En este sentido, es ciertamente significativa la observación que, como veremos seguidamente, formula el Tribunal respecto de la sustitución del concepto del acto administrativo de calificación por el de mera constatación, de un alcance evidentemente mayor que el puramente terminológico, y que resulta sin duda expresiva de una concepción de fondo acerca del ámbito que propiamente debe corresponder a la actividad de la Administración en la limitación del ejercicio del derecho fundamental.

El Tribunal, como dato previo, señala que "no puede afirmarse que el Registro sea un instrumento circunscrito en su funcionalidad y alcance al supuesto contemplado en el art. 16.3, inciso segundo, de la Constitución", sino que, en un sentido más amplio, la inscripción en el mismo implica el reconocimiento de un peculiar y específico "status" para la entidad religiosa que "no se limita al indicado ámbito interno, a través del reconocimiento de una capacidad de autoorganización del sujeto colectivo, sino que se proyecta también en una vertiente externa".

A partir de ahí, al constatar que "este reconocimiento de un peculiar "status" derivado de la inscripción tiene su traducción positiva no sólo en el ámbito penal sino también en otros sectores del Ordenamiento jurídico, para los que no es un dato irrelevante -un indiferente jurídico- el que la comunidad o confesión religiosa haya o no accedido al mencionado Registro", se llega a la conclusión de que "cabe, por tanto, apreciar que el legislador otorga a las confesiones o comunidades inscritas en el Registro una especial protección jurídica de la que no pueden beneficiarse aquellas otras que, habiendo pretendido acceder a dicho "status" mediante la formal solicitud de la inscripción, han visto ésta denegada".

Con estas premisas, se proclama que "la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad, no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 de la LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 CE".

Como consecuencia de todo ello, se afirma que "atendidos el contexto constitucional en que se inserta el Registro de Entidades Religiosas, y los efectos jurídicos que para las comunidades o grupos religiosos comporta la inscripción, hemos de concluir que, mediante dicha actividad de constatación, la Administración responsable de dicho instrumento no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse como reglada, y así viene a corroborarlo el art. 4.2 del Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Registro".

La conclusión a que inevitablemente conduce este planteamiento de base es la siguiente: "la inscripción en dicho Registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religiosas, orientado a

facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa, en tanto que instrumento ordenado a "remover los obstáculos", y a "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos" *ex art.* 9.2 CE. Pues bien, siendo ello así, la indebida denegación por la Administración responsable del Registro de la inscripción solicitada, viene a constituirse en un injustificado obstáculo que menoscaba el ejercicio, en plenitud, del derecho fundamental de libertad religiosa del que son titulares los sujetos colectivos, y correlativamente, establece una indeseada situación de agravio comparativo entre aquellos grupos o comunidades religiosas que, por acceder al Registro, cuentan con el reconocimiento jurídico y los efectos protectores que confiere la inscripción, y aquellos otros que, al negárseles ésta indebidamente, se ven privados de los mismos, ya sea en orden a que se les reconozca formalmente una organización y régimen normativo propios, ya en lo concerniente a las manifestaciones externas en que se proyectan sus convicciones o creencias religiosas".

Hay en todo este planteamiento un aspecto que resulta intrínsecamente contradictorio, y que en última instancia conduce al Tribunal Constitucional a realizar un control de legalidad, impropio de la naturaleza y funciones que le confiere el ordenamiento, eludiendo el necesario control de constitucionalidad que de él cabía legítimamente esperar y convirtiéndose de hecho en órgano revisor.

La contradicción reside en el hecho de que, tras haber descartado cualquier tipo de control acerca de la legitimidad de las creencias religiosas que identifican a la asociación o acerca de las distintas modalidades de expresión de las mismas, lo que se corresponde con el ámbito puramente formal y externo de la verificación administrativa y con la exclusión de la validez de la calificación material sobre la naturaleza de las creencias esgrimidas, a continuación proclama que el objeto de la verificación administrativa lo constituye el contraste entre los estatutos de la entidad y el elenco de actividades y fines normativamente excluidos del ámbito de la libertad religiosa: "la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el art. 3.2 LOLR".

No obstante, esta singular cláusula, aparte de otras consideraciones de no escaso calado acerca de lo que implica en cuanto que definición estatal de *lo religioso*<sup>457</sup>, o de la falta de seguridad jurídica que en materia tan sensible puede suponer tanto el recurso a la analogía<sup>458</sup> como la vaguedad misma con la que se enuncian algunas de sus previsiones<sup>459</sup>,

<sup>457</sup> En relación con esta suerte de definición, por la vía negativa, de la religión, que este autor califica como una forma de jurisdiccionalismo impropio de un sistema jurídico que aspire a una adecuada tutela de las libertades, *vid.* las observaciones de I. C. IBÁN, "El contenido de la libertad religiosa", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1 (1985), pp. 354-355.

<sup>458</sup> Aunque nuestro Tribunal Constitucional ha admitido un cierto uso del principio de analogía en materia de interpretación y aplicación de las normas que regulan el régimen de ejercicio de un derecho fundamental (así por ejemplo, en relación con el ejercicio del derecho de reunión, la STC 36/1982, de 16 de junio), no es menos cierto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido ocasión de advertir que, en materia de libertades públicas, las garantías -y por lo tanto entendemos que también las restricciones- no satisfacen adecuadamente las exigencias de certeza si su vigencia se hace depender, entre otras causas, del resultado de una interpretación analógica: "aunque algunas [garantías] no se han formulado expresamente hasta el momento por la jurisprudencia [...] el Gobierno parece que las deduce bien de normas o principios generales, bien de la interpretación por

sólo puede propiamente aquí ser aplicada, en buena técnica de interpretación constitucional, a la luz de las garantías que conforman el régimen común de la libertad de asociación.

La plena aplicabilidad de la garantía común de que es portador el art. 22 de la Constitución también al ámbito de las asociaciones religiosas hace que, de adoptarse dicha cláusula como elemento básico de delimitación de las condiciones de acceso al Registro especial, como es el caso, su interpretación y aplicación administrativas queden necesariamente subordinadas a las exigencias que en materia de inscripción registral derivan de aquella garantía común.

A la luz del citado régimen común de la libertad de asociación, el encargado del Registro sólo dispone de una facultad de verificación estrictamente formal y externa, en la que no parece que pueda tener cabida la constatación de la congruencia entre los fines alegados por la entidad solicitante y el elenco de actividades y fines a los que el Estado niega la condición de religiosos, sin que ello implique una evidente valoración material, de carácter inequívocamente calificativo, que además se manifiesta en un doble ámbito, o tal vez más propiamente, en dos fases consecutivas.

En la fase inicial de la interposición del legislador en el desarrollo del derecho fundamental proclamado por el art. 16 de la Constitución, es precisamente el propio legislador el que sienta las bases normativas que van a servir de fundamento a la actividad administrativa calificadora, al adoptar como punto de partida su propia calificación jurídica de la realidad social, siguiendo en este aspecto el criterio que ya adoptase el constituyente en la formulación del apartado tercero del art. 16<sup>460</sup>.

Es obvio que los poderes públicos, aun no asumiendo la función de decretar la legitimidad de unas u otras creencias religiosas, sí en cambio han optado por determinar en qué casos una creencia merece ser calificada como religiosa en el plano jurídico<sup>461</sup>, lo que se ha traducido normativamente en una fórmula legal en la que difícilmente puede no apreciarse el fundamento de un posterior control estatal sobre las distintas modalidades de expresión de las creencias religiosas. Es la propia formulación legal la que, al asumir un cierto concepto de religión y convertirlo en el eje central del desarrollo normativo especial de la asociación

analogía de disposiciones legales, o de resoluciones judiciales sobre medidas de investigación distintas de las escuchas, en especial de los registros y de los embargos. Una extrapolación así, aunque loable, no proporciona en esta materia la suficiente seguridad jurídica" (STEDH de 24 de abril de 1990. Caso *Kruslin contra Francia*).

<sup>459</sup> En nuestra opinión, algunas de las expresiones contenidas en el texto legal (difusión de valores humanísticos o espiritualistas), particularmente genéricas en su formulación normativa, difícilmente podrían excluirse del ámbito de no pocas de las comúnmente admitidas como religiones tradicionales; *vid.* al respecto J. A. SOUTO, "Análisis crítico de la Ley de libertad religiosa", en *Laicidad y Libertades*, nº0 (2000), pp. 53-54.

<sup>460</sup> "En principio habría que decir que el constituyente ha abocado a los poderes públicos a realizar una labor de sociología religiosa –conocer las creencias de la sociedad española-, y, en segundo lugar, a definir qué es lo religioso. Tarea compleja en sí misma, pero imposible para un Estado aconfesional, que se declara asimismo incapaz para definir el acto de fe y, por tanto, para definir qué es lo religioso" (J. A. SOUTO, "Análisis crítico de la Ley de libertad religiosa", *l.c.*, p. 53).

<sup>461</sup> "Los Estados democráticos han renunciado a la competencia para decidir cuál de las creencias religiosas existentes en la sociedad es la verdadera, pero, al menos en Europa, no a la de decidir cuál de ellas es verdaderamente religiosa" (D. LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia, II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Madrid, 1999, p. 361).

religiosa, instaura un sistema en el que el ulterior proceso de calificación administrativa, constitucionalmente impedido ahora en la resolución que venimos analizando, no parece ser sino la lógica consecuencia de la previa opción legislativa.

Dicho de otro modo, a nuestro juicio, no existe otra forma de salvar la constitucionalidad del art. 3.2 LOLR que no sea la de negarle toda eficacia como título habilitante para la realización de una actividad administrativa calificadora. Sólo la menos estricta y de un alcance menos restrictivo de sus posibles interpretaciones, esto es, aquella que implicaría la simple afirmación del carácter religioso de sus fines por parte de la entidad solicitante como condición de acceso al Registro, resulta congruente con el concepto de la simple verificación administrativa de naturaleza formal y externa.

Bien es cierto que de ese modo la existencia misma de la cláusula de exclusión tal y como aparece enunciada en la LOLR quedaría en entredicho, no sólo por cuanto que el recurso a la analogía la convierte en un ejemplo de falta de seguridad jurídica, sino por lo que implica en tanto que presupuesto conducente en su concreta formulación positiva a la correspondiente calificación administrativa.

Pero nuestro Tribunal Constitucional, aparentemente ajeno a todo ello, elude cualquier valoración acerca de la constitucionalidad del art. 3.2 LOLR como hubiera sido deseable (control de constitucionalidad), y desde una perspectiva en nuestra opinión inadecuada, se sitúa en un terreno más próximo al control de legalidad que constitucionalmente le está vedado, al centrarse en la determinación de si existe o no razón de congruencia entre el particular alcance atribuido al precepto legal y los cauces empleados por la Administración para verificar su cumplimiento.

En este sentido, una vez señalado el alcance, de mera constatación, conferido al art. 3.2 LOLR, el Tribunal indica lo siguiente: "en la Resolución de 22 de diciembre de 1992, la Administración procedió de forma inversa, estableciendo una serie de criterios con los que contrastar la finalidad religiosa de la "Iglesia de la Unificación". En todo caso -añade-, resulta innecesario abundar más en este argumento puesto que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, una vez examinada la prueba aportada al proceso, consideró acreditado que la Iglesia de Unificación cumplía todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Administración para merecer la calificación de entidad religiosa susceptible, por ello, de acceso al Registro, por lo que, desde esta perspectiva, es perfectamente prescindible el examen de aquellos criterios que, como queda expuesto, responden a un entendimiento constitucionalmente inadecuado de la función de comprobación que corresponde a la autoridad responsable del Registro".

La argumentación empleada aquí por el Alto Tribunal parece más bien situarse en el terreno de la confrontación entre el significado y alcance del precepto legal y su concreta aplicación administrativa (control de legalidad), antes que en el del contraste entre las exigencias que dimanarían del reconocimiento constitucional de ciertas parcelas específicas de la libertad individual y su desarrollo normativo en la LOLR.

Esta falta de un oportuno control de constitucionalidad se ve en cierto modo corregida al abordar el Tribunal el análisis del segundo de los aspectos que, junto con "la apreciada ausencia del necesario componente religioso que se estima imprescindible para su inscripción", adujo en su momento la Administración competente como fundamento de su resolución denegatoria, esto es, el que "atañe a la existencia de indicios acerca de

determinadas actividades imputadas a la "Iglesia de Unificación", que se consideran contrarias al orden público protegido por la ley".

El planteamiento de la cuestión, no obstante, aparece de entrada viciado en su origen al haberse excluido del análisis constitucional toda implicación en el caso de la garantía común de la libertad de asociación y, consecuentemente, como derivación del contenido del art. 22.2 de la Constitución, del derecho a la presunción de inocencia en la determinación de la ilegalidad de los fines o medios de la asociación.

La adopción de esta perspectiva de enjuiciamiento, además, en el contexto de la limitada facultad de verificación que el art. 22 confiere al encargado del Registro, circunscrita desde el punto de vista de su objeto a la constatación puramente formal y externa de los estatutos presentados por la entidad solicitante<sup>462</sup>, hubiera posiblemente hecho innecesario el entrar a valorar la concreta aplicación administrativa del límite del orden público sobre la base de indicios circunstanciales ajenos a la estricta documentación presentada.

El Tribunal percibe el conflicto suscitado como perteneciente exclusivamente al ámbito de las manifestaciones en que se traduce el art. 16 de la Constitución, considerando la validez o no de la concreta aplicación administrativa de sus límites. Es entonces cuando se verifica el contraste entre el significado del precepto constitucional y sus disposiciones de desarrollo (control de constitucionalidad).

La cláusula del orden público en el contexto del art. 16 "está significando con su sola redacción, no sólo la trascendencia de aquellos derechos de libertad como pieza fundamental de todo orden de convivencia democrática (art. 1.1 CE), sino también el carácter excepcional del orden público como único límite al ejercicio de los mismos, lo que, jurídicamente, se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias".

A la luz de esta interpretación, que estimamos ciertamente asumible, se indica con claridad cuál debe ser el correcto entendimiento de la correspondiente cláusula de orden público que se concreta en la LOLR: "el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para "la seguridad, la salud y la moralidad pública", tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto".

Se trata de una proclamación que resulta del todo congruente con la idea, comúnmente admitida por la doctrina iuspublicista como uno de los pilares sobre los que se

---

<sup>462</sup> Así, con carácter general, se ha podido definir la correspondiente actividad administrativa de verificación como una "simple constatación de los Estatutos", debiendo hacerse derivar el resultado de la actuación administrativa "del escueto examen de la documentación presentada, -no de actos u omisiones extra procedimentales, ni de simples conjeturas-" (STS de 23 de mayo de 1984); específicamente en relación con la prohibición de realizar una interpretación extensiva de la valoración administrativa de la ilicitud de los fines, *vid.* la STS de 31 de mayo de 1986.

asienta la construcción del Estado democrático de Derecho, de que en el mismo sólo tiene cabida un control represivo y en ningún caso preventivo sobre el ejercicio de las libertades. De este modo, concluye el Tribunal: "sólo mediante Sentencia firme, y por referencia a las prácticas o actividades del grupo, podrá estimarse acreditada la existencia de conductas contrarias al orden público que faculten para limitar lícitamente el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, en el sentido de denegarles el acceso al Registro o, en su caso, proceder a la cancelación de la inscripción ya existente".

Sin embargo, semejante interpretación legítimamente represiva del ámbito que corresponde a la Administración en materia de restricción del ejercicio de los derechos fundamentales se ve notablemente enturbiada cuando el Tribunal, en una innecesaria declaración teñida de apriorismo como el que evidencia la utilización misma del término *sectas*, proclama su preocupación ante la peligrosidad de determinados fenómenos sociales de *captación de adeptos*, y lo hace a los efectos de la eventual justificación de un excepcional control preventivo sobre el ejercicio de las libertades.

En palabras del Alto Tribunal, "no se puede ignorar el peligro que para las personas puede derivarse de eventuales actuaciones concretas de determinadas sectas o grupos que, amparándose en la libertad religiosa y de creencias, utilizan métodos de captación que pueden menoscabar el libre desarrollo de la personalidad de sus adeptos, con vulneración del art. 10.1 de la Constitución. Por ello mismo, en este muy singular contexto, no puede considerarse contraria a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público, siempre que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática, que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos".

El pleno reconocimiento constitucional de la libertad de creencias, sólidamente enraizado en la elevada consideración que al ordenamiento merecen la dignidad y la libertad de la persona, contrasta una vez más con el paternalismo estatal propio de las sociedades de escasa tradición multicultural con el que se afronta esta cuestión, y que en nuestra opinión deja traslucir una cierta desconfianza para con el sujeto individual y su reconocida capacidad de autodeterminación.

Si esos mencionados *métodos de captación* merecen ser calificados como jurídicamente ilícitos, será porque en cada caso concreto pueden ser subsumidos en el correspondiente tipo penal, como exige un recto entendimiento tanto del principio de legalidad en materia criminal en un Estado de Derecho, en su concreción como principio de tipicidad en las infracciones<sup>463</sup>, como del principio de presunción de inocencia<sup>464</sup>. De no ser así, la actuación del grupo en cuestión, tanto como la del individuo que libremente decide integrarse en él, no pueden ser perseguidas sin con ello poner en entredicho el principio de libertad que informa todo el sistema constitucional y las concretas manifestaciones en que este se concreta.

---

<sup>463</sup> Vid. por todas la STC 8/1981, de 30 de marzo; para una exposición sintética de las consecuencias que se derivan de este principio y su doble dimensión como garantía tanto de la libertad individual como de la seguridad jurídica, vid. por todos S. HUERTA TOSILDO, "El derecho fundamental a la legalidad penal", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39 (1993), pp. 103-108.

<sup>464</sup> Vid. por todas la STC 31/1981, de 28 de julio.

Desde esta perspectiva, el recurso a la idea de una posible utilización preventiva de la cláusula de orden público, aun proclamando su radical excepcionalidad, no puede ser acogido sino con la mayor de las cautelas. Es más, en el marco del régimen común de la libertad de asociación, mantenemos serias dudas acerca de la legitimidad de un control preventivo, siquiera excepcional, como el que aquí se propugna.

Los elementos de riesgo a los que se refiere la resolución que nos ocupa, y que en ningún caso pueden estar basados en conjeturas o suposiciones más o menos esforzadas, deben quedar debidamente acreditados como consecuencia única y exclusivamente de la verificación formal de lo establecido en los estatutos de la entidad que solicita el acceso al Registro, lo que implica un evidente paralelismo –si es que no una clara identidad– con la declaración de ilicitud de aquellas asociaciones que esgriman fines o medios tipificados como delitos. Y de ser este el caso, ¿no estaríamos entonces ante una manifestación de la común utilización represiva, que no preventiva, de la cláusula de orden público? Porque es indudable que ese riesgo sólo puede servir de excusa a la actividad administrativa de limitación si se percibe, no con carácter abstracto, sino en relación con la inminente transgresión de la legalidad vigente, y esto en buena lógica representa precisamente el fundamento que alienta el enunciado del art. 22.2 de la Constitución.

Al margen de la documentación requerida como condición formal de acceso al Registro, cualquier otra fuente de conocimiento de la naturaleza de la entidad solicitante por parte de la Administración competente debe entenderse radicalmente irrelevante desde la perspectiva del pleno ejercicio de la libertad de asociación, precisamente subordinado a la satisfacción de la carga de la inscripción registral.

En todo caso, la discutible afirmación de ese ámbito de apreciación administrativa de naturaleza preventiva por parte del Tribunal Constitucional, permite a esta instancia juzgadora entrar a valorar la congruencia entre los elementos probatorios empleados por el encargado del Registro para fundamentar su resolución denegatoria y la que se entiende debe constituir una correcta aplicación de las normas limitadoras contenidas en la LOLR, en una nueva manifestación del control de legalidad hacia el que en este caso deriva el Alto Tribunal.

El análisis se centra además en aquellos aspectos (resoluciones parlamentarias e informes policiales) que, habiendo sido objeto de ponderación administrativa, resultan claramente ajenos a la estricta consideración de la documentación presentada por la entidad solicitante del acceso al Registro. Un adecuado control de constitucionalidad como el que no realiza en esta ocasión el Tribunal Constitucional hubiera debido obviar cualquier valoración respecto de los mismos, una vez determinado el verdadero significado y alcance de la cláusula de orden público del art. 16 de la Constitución, así como de la correspondiente cláusula limitadora de que es también portador el art. 22 de la norma fundamental.

Como conclusión final, a la luz de las consecuencias que se derivan del contraste que hemos realizado entre el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001 y el más amplio contexto ordinamental en el que la misma debe ser cabalmente integrada, formularemos sintéticamente las siguientes consideraciones:

El ejercicio del derecho de asociación en materia religiosa está indefectiblemente sujeto al régimen que deriva de la llamada *garantía común* del derecho de asociación, como se desprende de una adecuada interpretación sistemática e integradora de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el particular y según hemos tenido ocasión de exponer tanto en



relación con las confesiones religiosas como con cualesquiera otras asociaciones, incluyendo aquellas que también merecen el calificativo de asociaciones de relevancia constitucional.

La expresa remisión que además se contiene en la propia LOLR al régimen común del derecho de asociación (art. 2.1.d)) no hace sino confirmar esta idea, pero aunque tal remisión explícita no se hubiese producido, en absoluto se habría visto modificado el sentido de la anterior afirmación a la luz del alcance que el Alto Tribunal otorga al art. 22 de la norma fundamental.

Por lo tanto, una adecuada interpretación sistemática del derecho fundamental a la libertad de asociación en nuestro ordenamiento jurídico permite sostener que, ni el recurso a la cláusula de exclusión del art. 3.2 de la LOLR, ni cualquier otro elemento normativo en nuestro Derecho vigente, sirven legítimamente de fundamento a una actividad administrativa de fiscalización material en el proceso de la inscripción registral de las entidades religiosas.

En la sentencia que venimos analizando, el Tribunal Constitucional ha perdido una ocasión excepcionalmente propicia para proclamar la plena aplicabilidad a las entidades religiosas de la garantía común de la libertad de asociación, proclamación que sí se contiene sin embargo en la nueva Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, a pesar de lo cual la supresión del control material en el RER viene a corregir una praxis administrativa que había convertido de hecho al Registro especial en una suerte de instrumento fiscalizador de la ortodoxia ideológica de las entidades religiosas, de muy difícil encaje en un Estado de libertades públicas como el que instaura nuestra vigente Constitución.

#### **4. Breve referencia al Voto Particular discrepante en la STC 46/2001**

Antes de concluir, merece un breve comentario el Voto Particular discrepante que formula el Magistrado Jiménez de Parga y al que se adhieren otros tres Magistrados.

En su consideración global, como se ha podido constatar, la sentencia que nos ocupa resulta, cuando menos, ciertamente discutible en lo que afecta a la fundamentación y perspectiva de análisis desde la que se afronta la resolución del conflicto suscitado, al margen del carácter satisfactorio que hemos atribuido al resultado final del fallo, esto es, la supresión del control material en el RER; por lo que hace al contenido de este Voto Particular, por otra parte coincidente en lo sustancial con algunas de las interpretaciones al uso en el seno del sector doctrinal más próximo a la que podríamos designar como concepción tradicional del Derecho Eclesiástico, centrado en el reconocimiento y desarrollo especial de la libertad religiosa como derecho fundamental autónomo de objeto y contenido propios, las objeciones que al mismo pueden formularse adquieren, si cabe, una dimensión notablemente superior.

Al margen de los aspectos concretos que a continuación destacaremos, un dato inicial nos hace sospechar que lo que estimamos constituye una interpretación básicamente desenfocada de las normas aplicables al objeto litigioso es consecuencia de un desconocimiento de la realidad sustancial en el plano de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en nuestro país; sólo así se explica el que en relación con el reconocimiento y desarrollo de la libertad religiosa se distingan *tres niveles de protección estatal*, para situarse a continuación en *el más alto nivel* tanto a la Iglesia católica como a las llamadas confesiones minoritarias que suscribieron los correspondientes acuerdos en 1992.

A nuestro juicio, semejante equiparación no puede seriamente sostenerse a la vista del carácter marcadamente prestacional de los acuerdos suscritos con la Iglesia católica, que se traduce en el otorgamiento a los ciudadanos que pertenezcan a esta confesión de una serie de

derechos de prestación sin correlato alguno en el contexto normativo de referencia (enseñanza de la religión, financiación pública, etc.), en relación con el contenido de los acuerdos con las confesiones minoritarias, escasamente innovador respecto del régimen común de derechos y libertades y en el que el desarrollo de la libertad religiosa, conforme a la naturaleza jurídico-constitucional de la misma, se lleva a cabo con arreglo a la categoría del derecho de libertad. Una cosa es que esta palmaria diferencia sustancial haya sido objeto de críticas (por discriminatoria) o justificaciones (por expresiva de un legítimo trato específico) que responden a distintas perspectivas de análisis –y ese es sin duda otro debate-, y otra bien distinta es pretender que esa diferencia ni tan siquiera existe.

La previa exposición y justificación de los criterios que, en nuestra opinión, de conformidad con los principios que determinan el contexto ordinamental en el que se inserta, deberían haber presidido la instauración del estatuto jurídico de las entidades religiosas en España particularmente en lo que afecta a su pleno sometimiento a las garantías que se contienen en el art. 22 CE, resulta por contraste suficiente para justificar nuestro rechazo al contenido del Voto Particular en su significado esencial; por tal motivo nos centraremos ahora exclusivamente en el análisis de ciertos aspectos del mismo que se nos antojan particularmente vidriosos y faltos de un sólido fundamento constitucional.

En primer lugar, el firmante del Voto Particular, frente a la opinión sostenida por la mayoría del Tribunal, se pregunta: “es, acaso, la inscripción registral parte esencial del derecho de libertad religiosa? O formulado de otro modo el interrogante: ¿Respeto el Estado la libertad religiosa de una Comunidad, en este caso la denominada “Iglesia de Unificación”, rechazando sus peticiones de inscripción en el Registro público correspondiente?”. A continuación, afirma que “la LOLR expresa en términos claros, con una enumeración detallada, el contenido de la libertad religiosa y de culto. En esta enumeración no se incluye la inscripción de las Comunidades, Confesiones o Iglesias, en el Registro público del Ministerio de Justicia”, y después de transcribir en su integridad el contenido del art. 2 de la LOLR concluye: “he aquí, bien delimitado por el bloque de constitucionalidad, el contenido del derecho de libertad religiosa. No se menciona inscripción registral alguna”.

Parece olvidar este Magistrado, en su interpretación básicamente exegética y literalista del art. 2 LOLR, tanto la remisión al ordenamiento jurídico general que se efectúa en el apartado *d*) de ese precepto, como las consecuencias que se derivan de la propia doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la garantía común de la libertad de asociación. La plena aplicabilidad de esta última al derecho de asociación religiosa que se reconoce a los ciudadanos hace innecesaria la referencia expresa en la LOLR al derecho de acceso a un Registro público, puesto que tal acceso forma ya parte integrante del contenido del derecho fundamental a la libertad de asociación, hasta el punto de haber sido definido constitucionalmente como condición de plenitud en el ejercicio del derecho. En nuestra opinión, no resulta adecuado referirse a la inscripción registral como un *plus* respecto del reconocimiento de la libertad religiosa, llegando incluso a afirmarse que, antes al contrario, “tal libertad de religión queda menospreciada si se vincula su disfrute, real y efectivo (art. 9.2 CE) a la inscripción de las Iglesias, Comunidades o Confesiones en un Registro oficial”, pues al hacerlo así se está violentando el significado de la inscripción registral tanto en el contexto de la libertad de asociación como en el particular modo de ejercicio asociativo que se contempla en el art. 2.1.d) LOLR (profesión comunitaria -en asociación- de las creencias religiosas de los ciudadanos).

A partir de ahí, los ulteriores argumentos presentados para apoyar la tesis de que *la inscripción registral no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa* quedan relegados obviamente a un plano secundario, pues tienen su origen en un entendimiento constitucionalmente inadecuado del significado y alcance de los derechos fundamentales en liza.

Sostener que la falta de acceso al Registro sitúa a las entidades religiosas en un nivel inferior de protección, pero no evita que el Estado *las tenga en cuenta*, que es lo que propiamente prescribe el art. 16.3 CE, nos parecería ya una argumentación escasamente sólida como para justificar una diferencia de trato normativo a todas luces discriminatoria, de no ser porque lo que es aquí verdaderamente relevante no es si el Estado tiene o no en cuenta las creencias que profesan determinados ciudadanos, sino si les niega directamente la posibilidad del pleno ejercicio y de la realización efectiva del derecho fundamental de asociación, como es el caso.

Se afirma, por otra parte, que "acaso sea oportuno recordar que la "Iglesia de la Unificación" carece de sacramentos, siendo su principal ceremonia el matrimonio", para seguidamente, destacado el carácter multitudinario de su celebración, advertir que "aplicar los artículos 59 y 60 del Código Civil, con la concesión de efectos civiles en España a esos "matrimonios religiosos", al tratarse de "una confesión religiosa inscrita" (art. 59 CC), debe hacernos reflexionar". Ello, por un lado, nos lleva a preguntarnos, no sin una cierta dosis de ironía, si la existencia de sacramentos puede ser considerada como condición de acceso al Registro y, de ser así, si se trata de sacramentos en sentido técnico-jurídico, o de algo similar en sus caracteres a los ritos y signos sacramentales definidos por el ordenamiento canónico; por otro, un prejuicio tan indisimulado como el que aquí se aprecia, en el que ni siquiera se explicita la perspectiva crítica desde la que debe realizarse la reflexión que se propugna, estimamos sinceramente que es lo suficientemente significativo como para no requerir mayores comentarios.

Si nos pronunciaremos brevemente, sin embargo, acerca de las apreciaciones que se formulan en el Voto Particular bajo la rúbrica *la "Iglesia de Unificación", una versión española del Moonismo*.

En esta ocasión, obviando una vez más las consecuencias que se derivan de la garantía común de la libertad de asociación, el firmante del Voto entra a valorar circunstancias estrictamente ajenas a la documentación presentada por la entidad solicitante, lo que se justifica sobre la base del entendimiento de que esta no es tal, sino una parte integrante de una organización religiosa de implantación internacional y peligrosidad constatada: "ante la solicitud de inscripción en el Registro del Ministerio de Justicia, presentada por la "Iglesia de Unificación", cabía enfocar el asunto de dos maneras distintas: a) como si se tratara de una entidad religiosa nueva, surgida en España, gracias a la convergencia de unos fieles en los postulados de una doctrina; b) como si los peticionarios de la inscripción registral fuesen miembros de una organización religiosa implantada en otros países, con una ejecutoria en el extranjero suficientemente conocida". El Magistrado Jiménez de Parga se decanta claramente por el segundo de los enfoques posibles tal y como hacen en este caso los tribunales de instancia y, después de reiterar los conocidos argumentos relativos a la existencia de ciertos informes parlamentarios concluye lo siguiente: "me cuesta admitir que el Parlamento Europeo y el Congreso de los Diputados español tomen acuerdos sin base para ello. En el proceso de amparo constitucional, los recurrentes debieron desmentir, con pruebas definitivas, lo que se

les imputaba por el Ministerio de Justicia, por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo. Pero no lo hicieron”.

Si, por un lado, como creemos haber demostrado, la toma en consideración de ese tipo de informes estrictamente ajenos a la documentación presentada en el proceso de inscripción, además de evidenciar un ilegítimo control preventivo, resulta radicalmente incompatible con un recto entendimiento del ejercicio de la libertad de asociación, aún más paradójica si cabe resulta, en el seno de un Estado de Derecho como el que instaura nuestra Constitución, la curiosa inversión de la carga de la prueba que propone este Magistrado.

En un sistema que reconozca y proteja adecuadamente las libertades públicas, de apreciarse indicios fundados de ilicitud en la caracterización formal de la asociación tal y como esta se presenta ante el encargado del Registro, ello habrá de ponerse en conocimiento de la autoridad judicial y, de estimarse necesario formalizar las acusaciones, será en el seno de un procedimiento criminal con todas las garantías en el que habrá de probarse suficientemente la existencia de actividades ilícitas. Cabe incluso advertir que, en un sistema constitucional eminentemente garantista como el español, se ha hecho prevalecer en sede jurisprudencial la obligatoriedad de satisfacer la carga de la inscripción registral transcurrido el plazo legal para ello, en un supuesto en el que tuvo lugar una apreciación de indicios de ilicitud por parte del encargado del Registro transcurrido dicho plazo, evitando así que el correspondiente ejercicio de la acción penal suspendiera la obligación administrativa de la inscripción<sup>465</sup>.

El firmante del Voto Particular no sólo se aleja de ese adecuado entendimiento constitucional del derecho fundamental a la libertad de asociación sino que, llevando su argumentación marcadamente preventiva hasta el terreno propio de los regímenes de ausencia de libertades, sostiene que debería haberse exigido en el proceso de amparo a la entidad solicitante la prueba de su falta de culpabilidad. Con ello, no se está únicamente evitando cualquier concesión al principio de presunción de inocencia sino que ni tan siquiera se advierte que, de llegar a admitirse semejante interpretación del alcance de la carga de la inscripción registral en materia asociativa, sin duda no sería el procedimiento de amparo la sede procesal adecuada para ventilar el asunto, so pena de convertir al Tribunal Constitucional en un órgano de revisión o de *supercasación*.

---

<sup>465</sup> En este sentido la STS de 4 de noviembre de 1985.