

Comentario a la STC 46/2001,  
de 15 de octubre.  
Libertad religiosa.  
El Registro de las entidades solicitantes.  
La ideología como criterio diferenciador de  
los Magistrados

Santiago Carretero Sánchez  
Doctor en Derecho. Titular (E.U) de Teoría del Derecho.  
Universidad Rey Juan Carlos.

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS HECHOS Y LOS RAZONAMIENTOS DE ORIGEN.—III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS.—IV. DOCTRINA DE LA SALA.—V. CONCEPCIÓN RESTRICTIVA O AMPLIA DEL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS: STATUS DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS INSCRITAS.—VI. LOS FUNDAMENTOS DE LA DENEGACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN.—VII. LA DOCTRINA DE LOS MAGISTRADOS DISCREPANTES (LA DOCTRINA DEL TC EN SUS SENTENCIAS MÁS PARADIGMÁTICAS.—VIII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

En ocasiones las sentencias del máximo intérprete de la Constitución se enfrentan a discusiones o litigios que exceden y con mucho el mero razonamiento jurídico. Es el caso de la STC 46/2001, conocida como la sentencia de la «Secta Moon», en la que, una vez más, desde la pura Teoría del Derecho, se puede colegir que el debate que se planteó en el TC, con discusiones reflejadas en votos particulares, no reflejan sino la base ideológica como único criterio, aunque no único, desde luego, preponderante, de re-

solución de los problemas jurídicos controvertidos<sup>1</sup>. Las diferencias establecidas en la presente sentencia reflejan una distinta concepción del contenido esencial del Derecho de libertad religiosa, pero también una diferente concepción del papel del Estado y de sus principios de su Ordenamiento, y todo ello planteado por un problema concreto de una Iglesia/Secta, que es la discusión de fondo, latente en toda la sentencia. Es, desde luego, una resolución paradigmática desde el punto de vista de la Teoría del Derecho: muestra que el mero razonamiento jurídico, sin una ideología sólida detrás, —entendida ésta como un conjunto de creencias y valores que una determinada persona o grupo mantiene como discurso y razonamiento ante las más variadas situaciones de la vida—, queda absolutamente parcial<sup>2</sup>. Así todo, la presente resolución no carece de un debate jurídico de fondo, repetido, pero recurrente: el continuo deseo de perfilar la noción controvertida, de «contenido esencial» de un derecho, aunque para ello, se caiga en contradicciones serias que comprometen a la propia Jurisprudencia del Tribunal. En este sentido, la línea de actuación mayoritaria del Pleno, produce una sensación de que, desvirtuada por los magistrados que apoyaron el voto particular, el debate no era de forma o proceso, como de fondo, de ideología<sup>3</sup>. Por ello, la dimensión constitucional de aquellos que pretenden que el Tribunal Constitucional estudie únicamente las transgresiones de derechos sin examinar debates de fondo, pronto le convertiría

---

<sup>1</sup> Cada vez que existe un texto abstracto, se puede producir lo que se llama «concepto esencialmente controvertido». Así, IGLESIAS VILLA, M., «Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional», en *Revista de Filosofía del Derecho Doxa*, núm. 23. Alicante: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Servicio de publicaciones de la Universidad de Alicante, 2000, pp. 77-101.

<sup>2</sup> Idea defendida por el Realismo jurídico que se encuentra presente desde entonces. Ver BOBBIO, N. «Sul formalismo giuridico» en *Revista italiana di diritto e procedura penale*, 1958, pp. 977-998.

<sup>3</sup> Sin ninguna crítica en contra, los autores hablan ya de una «ideología judicial» en la aplicación y práctica del Derecho. IGARTUA SALAVERRIA, J. *Márgenes y Límites en la aplicación del Derecho*. Donostia: Facultad de Derecho, 1992, pp. 138-142.

en una «jurisdicción procesal privilegiada», pero nada más: es impensable que no se penetre en el fondo de las resoluciones<sup>4</sup>. Problema diferente es el repetido de las competencias de Tribunal Supremo y del Constitucional. El componente procesal o ritual debe ser atendido por el jurista; el debate de ideas, sin plasmación externa, es propio de la Filosofía pura; la Teoría del Derecho no puede dejar de tomar en cuenta ese componente en su debate ideológico.

La experiencia de la Jurisprudencia nos indica que no es así, el Tribunal no renuncia ni renunciará, quizá, a reflexionar sobre el debate de fondo; de lo contrario, su papel minusvalorado quedaría, ya que el control procesal en las instancias cada vez es mayor, como es la línea que aconseja seguir la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, siendo este uno de sus potenciales logros, todavía por determinar, en aras a descargar al Supremo y al Constitucional del examen procesal de las instancias<sup>5</sup>. Sin embargo, cuando el problema casi se sustenta en la ideología previa de cada jurista, las diferencias jurídicas o hermenéuticas se tornan más pequeñas, para pasar a ser mayores las diferencias de creencias, de proyecto de vida común, de la sociedad que se quiere crear por medio del Derecho, de las palabras que utiliza el jurista al expresarse, el magistrado al dictaminar resoluciones<sup>6</sup>. Las diferentes creencias reli-

---

<sup>4</sup> LÓPEZ PIETSCH, P. «objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la Comisión Benda y el debate español» en *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 53, mayo-agosto, 1998, pp. 115-126.

<sup>5</sup> Así, la LEC establece el recurso extraordinario por infracción procesal en los artículos 469 a 476. Entre sus motivos (art. 469) destacan las infracciones de las normas sobre jurisdicción y competencia objetiva y funcional, sobre las normas procesales reguladoras de la sentencia, infracción de las normas legales que rigen los actos y garantías procesales cuando la infracción determine la nulidad conforme a la ley o hubiere podido producir indefensión, la vulneración, en el proceso civil, de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la CE. Según sea esa vulneración o infracción, así será la sentencia que la enmienda (art. 487LEC). Ver DELGADO HERNÁNDEZ, E. (et al). *El proceso civil en esquemas*. Madrid: ed. Trivium, 2000, pp. 287-290.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ DE LA TORRE, A. *Crisis y re-creación del Derecho*. Madrid: Instituto de España, 2001, pp. 21-35, sobre los conceptos jurídicos y las palabras del lenguaje jurídico.

gias que se hallan en territorio español, su probable crecimiento y la dificultad de ensamblarlas con la vida social de los países de la Unión Europea, convertirán, sin ser profecía impactante, este tema en recurrente en los más altos tribunales en los próximos tiempos. La dimensión religiosa del ser humano, además de ser convicción o creencia personal y su posibilidad de ser ejercida colectivamente en condiciones ajustadas a la legalidad del Ordenamiento jurídico, es esencial en su formación como persona, con plasmación normativa<sup>7</sup>.

## II. LOS HECHOS Y LOS RAZONAMIENTOS DE ORIGEN

La «Iglesia de la Unificación» pretende ser reconocida en España como entidad religiosa inscrita en el Registro que al efecto obra en el Ministerio de Justicia. Se produce una denegación de tal inscripción por la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, y se tomar como base de esa resolución dos motivos:

- 1º. La naturaleza religiosa de la Iglesia no queda clara a la Dirección, como establece el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 15 de julio de Libertad Religiosa, y ello como consecuencia de que dicha Iglesia no posee claramente los requisitos que para ello se precisan:
  - a) un conjunto estable de fieles (no siendo dirigentes de la organización), sin establecerse un número;
  - b) un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales);

---

<sup>7</sup> Reconocido así por la Declaración universal de los derechos humanos (art. 18), así como por la Convención Europea Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Roma de 1950), artículo 9: toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones... nuestro artículo 16 de la CE, y en el capítulo II de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2000.

c) un conjunto de acciones rituales individuales o colectivas (culto o rito).

2º. En aquel momento, el Congreso de los Diputados, en su sesión de 2 de marzo de 1989, había aprobado por unanimidad once conclusiones sobre el fenómeno de las sectas en España; en una de ellas, se instaba al Gobierno para que incrementase el control y la cautela de las entidades que solicitasen la inscripción en el Registro de Entidades religiosas.

#### A) *El Litigio en la Audiencia Nacional*

Se produjo una reclamación contencioso-administrativa, que culmina en esta fase en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 39 de septiembre de 1993. En ella se entendía que la entidad recurrente perseguía fines religiosos, pero se mantuvo que atentaba contra o no preservaba el orden público, basándose en una Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984, que tildaba a esta iglesia, dirigida por el coreano Sun Myung Moon, de «secta destructiva», por sus peculiaridades<sup>8</sup>. Los recurrentes alegaron ausencia de actividades ilícitas en nuestro país, pero el órgano judicial entendió que «la salvaguardia preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas, debe considerarse incluida en el espíritu y finalidad del artículo 16.1 de la Constitución y del artículo 3.1 de la LOLR».

---

<sup>8</sup> La inscripción no presupone que su actuación no pueda llegar a ser peligrosa. Así la Comunidad islámica de practicantes posee unas 600.000 personas en España, está reconocida como un credo desde 1992, año en el que se firmó entre el Gobierno y la Comisión Islámica el acuerdo de cooperación; sin embargo, la financiación no es la deseable, para atender a su infraestructura, pidiéndose una asignación de 12 millones de euros (2.000 millones de pesetas) por comparar con la asignación de 156 millones de euros de la Iglesia católica. (Datos de la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas a los medios de comunicación, diario de tirada nacional, 17 de marzo de 2002). Pues bien, su inscripción, no ha impedido que surjan grupos radicales o integristas que preconizan una dureza en la aclimatación social del Islam.

B) *En el Tribunal Supremo*

Se interpuso el recurso de casación pertinente en el que se alegó la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, así como la vulneración de los arts. 22.3, 16.1 y 14 CE. El TS desestimó el recurso mediante sentencia de 14 de Julio de 1996. La vulneración de la presunción de inocencia se rechazó, aduciendo, ya de forma algo chocante, el carácter limitado de ese derecho, al existir prueba suficiente, ninguna en sede judicial, de las actividades desarrolladas contrarias al orden público por esta entidad solicitante<sup>9</sup>. Además, la violación de los derechos de asociación y de libertad religiosa alegada fue rechazada, ya que se entendió que la Administración, en lo que respecta a las entidades religiosas, está facultada para realizar un control sobre los fines perseguidos por la entidad solicitante, y dado el riesgo «futurible» de sus actividades, se denegó esa inscripción; ello sería predicable, desde luego, de toda Organización no gubernamental que fuera inscrita en otro registro al efecto. La adecuación formal es mantenida por todas ellas. De la opinión mayoritaria ya discrepó uno de los Magistrados por considerar «inaceptable que el control de la Administración abarque a los riesgos derivados de la actuación presumible de una entidad», algo que contradice la doctrina de la carga de la prueba en Derecho administrativo, por lo menos, en sede de derechos fundamentales, y su procedimiento especial<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, establece claramente que se admite un derecho al recurso contra los actos administrativos discriminatorios (art. 19.2,a): «...constituyen actos de discriminación: los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargado de un servicio público, que, en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un ciudadano extranjero sólo por su condición de tal o..pertenecer a una determinada (...) religión...», lo que repite la misma ley en su artículo 21, al definir el acto discriminatorio en las convicciones y prácticas religiosas. Tal pulcritud procesal como se ha indicado respecto a la prueba en la sentencia no es compartida por todos.

<sup>10</sup> Admitido que la carga de la prueba corresponde a la Administración, quien debe acreditar con referencia al caso concreto que la inejecución del acto ocasionará un grave perjuicio al interés general, (STS 14 enero 1989, RJ, 1989,

### III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS

Entiende del problema ahora el TC enfrentándose al litigio con disensión anterior en la Sala del TS por la esencia del mismo. El recurso de amparo se ejercita contra la resolución de la Dirección General citada, que vulnera, según los recurrentes, los derechos anteriormente mencionados. La denegación lesiona el derecho de asociación (art. 22.CE) y de libertad religiosa (art. 16.1CE), y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2CE). EL TC primero examina:

- A) Las razones de la decisión denegatoria de la Dirección General.
- B) El contenido proyectado al caso, del derecho a la libertad religiosa (art. 16.1 CE).

La Dirección General, previo informe de su asesoría constituida en Comisión, deniega esa inscripción, manteniendo que los solicitantes ya en 1973,1974,1978, habían intentado el reconocimiento de la «Iglesia del Espíritu Santo» o de la «Unificación», y se denegó por los artículos 5 y 8 de la LOLR y los arts. 1,2,3,4 y 6 del RD 142/1981, de 9 de enero; dicha «inscripción debe ir precedida de la función calificadora que garantice la existencia real de una entidad y su naturaleza religiosa», como repiten algunos artículos.

Para ello, debe poseer la entidad aspirante a ser inscrita unos elementos constitutivos previos:

- a) Una feligresía anterior.
- b) Verdades o dogmas.
- c) Normas morales o de comportamiento.

---

171), sin embargo, la exigencia de la prueba se modula en razón a las circunstancias del caso, de tal modo que no se exija una prueba cumplida o irreprochable, bastando, en ocasiones, un principio de prueba suficiente, que en Derecho penal, es esencial. Por ello, la Administración debe tener por ciertos esos datos penales (que son causas y sentencias judiciales), en este caso, inexistentes.

- d) Actos de culto o rito.
- e) Lugares para dicho culto.

Debe, además, contar con los elementos indicados por un órgano de estudio no particularizado de los fenómenos religiosos, lo cual es extraño, es la Real Academia Española.

La Administración llegó a la conclusión de que carecía de ese conjunto de creencias propias, de feligresía, de lugares de culto y se basó en los trabajos del Congreso de los Diputados de 2 de marzo de 1989, y de la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984. Éste último tuvo en cuenta la preocupación de la Asociación del Cristianismo en el mundo, cuya representatividad en el grupo de cristianos se desconoce, como informes negativos relevantes en los que apoyar su decisión.

#### IV. DOCTRINA DE LA SALA

Empieza el verdadero debate de doctrina que conllevará diferentes opiniones. La verdadera dimensión del problema es de nuevo y ante cada litigio el llamado «contenido esencial» del derecho de libertad religiosa (art. 16.1CE). Ese derecho posee, como todos, una dimensión positiva (art. 16.1CE) y otra negativa (16.2CE) al indicar que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias». A ello, se une la «proyección externa» de la libertad religiosa, que, pese a ser un problema individual, debe estar garantizada, que no impuesta, e incluso protegida en actividades en las que no influye nada esa creencia<sup>11</sup>. La actitud del Estado es de «cooperación asistencial» de las entidades religiosas (art. 2.3 LOLR), partiendo de una premisa anterior: la idea de «Laicidad» o «Aconfesionalidad» que establece el artículo 16.3 CE: «ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religio-

---

<sup>11</sup> En este sentido el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores insiste en la no discriminación en las relaciones laborales por razón de (...) ideas religiosas o políticas...

sas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones». Pues bien, la Sala, por mandato del artículo 10.2, interpreta este derecho de o a la libertad religiosa, conforme al artículo 19 de la DUDH, y del comentario que el Comité de Derechos Humanos realiza el 20 de julio de 1993; dicho precepto «protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos religión o creencia deben entenderse en sentido amplio». Así, se indica que las comunidades religiosas, no son como las Asociaciones que establece nuestra Constitución. No precisan su existencia como «asociación» para la titularidad de derechos. El único límite para su reconocimiento es el del «orden público protegido por la ley» (art. 16.1CE)<sup>12</sup>.

El TC excluye de su debate la vulneración del artículo 22 y 24.2 de la CE, siendo el primero circunstancial, pero apoyándose mucho en el no respeto a la presunción de inocencia para fundamentar su decisión, lo que es contradictorio: las contradicciones se salvan cuando el debate es meramente ideológico o de fondo. Por ello, el problema ya está situado: se trata de determinar si se vulneró o no el derecho a la libertad religiosa en su vertiente exterior, de proyección colectiva, como parte del contenido esencial del derecho; ello se traduce en la función del Registro y la inscripción de entidades religiosas establecido por la LOLR 7/1980.

---

<sup>12</sup> En este sentido SOUTO PAZ, J. A. «Relevancia jurídica de las minorías religiosas» en el volumen *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*. Madrid: Escuela Judicial, CGPL, 1998, pp. 121-139, p. 138, nota 16, cuando dice: «Cabe recordar que la existencia de la cláusula limitativa del derecho de libertad religiosa, basada en el orden público, supone también en la práctica un límite evidente y muchas veces injustificado al pleno ejercicio de la libertad religiosa. La interpretación de un concepto jurídico indeterminado como es el orden público, y, en concreto, la salud pública, la seguridad pública o la moralidad pública, ha supuesto la prohibición o el no reconocimiento de manifestaciones y peculiaridades genuinas de algunas confesiones religiosas, como es el caso de la poligamia islámica, o la imposición contra la voluntad del enfermo de tratamientos médicos prohibidos por la propia confesión religiosa, como es el caso del tratamiento hemotransfusional, en el caso de los testigos de Jehová».

V. CONCEPCIÓN RESTRICTIVA O AMPLIA DEL  
REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS: STATUS DE LAS  
ENTIDADES RELIGIOSAS INSCRITAS

A) *Concepto restrictivo de la inscripción*

El Abogado del Estado entiende que la concepción de la inscripción es restrictiva, es decir, sólo tiene por objeto permitir que ciertas comunidades puedan gozar de un estatuto legal diferenciado que les faculte para llegar a acuerdos con el Estado (art. 7.LOLR), obtener beneficios fiscales (art. 7.2 LOLR) y formar parte de la Comisión Asesora de la Libertad Religiosa (art. 8 LOLR), es decir, que la inscripción presupone, una vez realizada, un diferente status, pero además con una legalidad mucho más reforzada que otros actos administrativos.

B) *Concepto amplio*

La Sala entiende que el artículo 16.3 de la CE impone a los poderes públicos un mandato de cooperación en relación con las entidades, que estando ya inscritas, por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado arraigo en España. La inscripción en el Registro no sólo es preventiva, sino que ha de cumplirse un deber de cooperación asistencial con las entidades, que sí se cumple con otras, ciertamente, con la más generalizada: la Iglesia Católica<sup>13</sup>.

De aquí parte todo el razonamiento jurídico, pues la Ley Orgánica 7/1980, nació en un contexto socio-político en el que el Estado mantendría una actitud de abstención o neutralidad: ninguna confesión tendrá carácter estatal. Además, los poderes públicos, tendrán una actitud favore-

---

<sup>13</sup> Así la prestación pública prevista con la Iglesia católica ha tomado cuerpo normativo en una Ley del Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas (Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional y un RD 1145/1990, de 7 de septiembre por el que se crea el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y se dictan normas sobre su funcionamiento.

cedora de la libertad del individuo y «removerán los obstáculos» para que el ejercicio de esos derechos y libertades sean reales y efectivos (art. 9.2CE). La inscripción de una entidad solicitante reconoce su personalidad jurídica, queda admitida en el Ordenamiento jurídico que esa inscripción concede un determinado «status» (art. 6.1LOLR) propio, de normas de organización, de régimen interno, de régimen de personal; por ello se distingue un efecto «interno» y otro «externo» (lo que se conoce como vertiente del ejercicio colectivo de la libertad religiosa)<sup>14</sup>. La inscripción como entidad religiosa concede una trascendencia mayor, que niegan los votantes discrepantes:

- A) Protección penal: el art. 522 del CP y 523 regula los actos de violencia o intimidación y tutela como sujeto pasivo individual al miembro de una confesión religiosa frente a esos actos y así a la protección que dispensa quien, con violencia o intimidación impidiere, interrumpiere o perturbare, actos, funciones, ceremonias... de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia.
- B) Ámbito civil: al regular el matrimonio en forma religiosa dispone que «el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado (art. 59), con sus correspondientes efectos civiles (art. 60 Cc).
- C) Ámbito eclesiástico: la inscripción en el registro no sólo reclama de los poderes públicos una actitud de respeto, sino que les exige (art. 2.3º LOLR), la «adopción de medias necesarias para facilitar la

---

<sup>14</sup> Esa vertiente exterior del Derecho se ha potenciado en la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas* (1992) que vino a desarrollar el artículo 27 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* (1966). Para ello se había creado antes una Subcomisión para la Prevención de la discriminación y protección a las minorías. Anteriormente se produjo la *Declaración sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundada en la religión o las convicciones* (1981).

asistencia religiosa en los establecimientos militares, hospitalarios, asistenciales... así como la formación religiosa en centros docentes públicos».

El Estado no controla la «legitimidad» de las creencias que se le someten a inscripción, sino sólo «comprueba» que la entidad no está excluida por el art. 3.2LOLR<sup>15</sup>. El límite para no acceder a esa inscripción es que esas actividades sean contrarias a la seguridad, salud, o moral pública. La Administración no se mueve en un ámbito de discrecionalidad sino que su actividad es reglada: el propio RD 142/1981, de 9 de enero, de la organización de funcionamiento del Registro y organización del mismo dispone que la inscripción se deniegue cuando no se acrediten debidamente los requisitos del art. 3º, esto es: denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos.

Así pues, cuando la Administración niega la inscripción está realizando algo más que un reconocimiento formal, no se aplica el art. 9.2CE que promueve la igualdad real, se menoscaba el ejercicio del derecho a la libertad religiosa, supone un agravio comparativo al que se le niega, y se lesiona el derecho de libertad religiosa en su «vertiente colectiva», en una sociedad que tiene que aceptar la multiculturalidad y es impensable que no lo haga desde el aspecto religioso<sup>16</sup>.

## VI. LOS FUNDAMENTOS DE LA DENEGACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN

A) El componente «religioso» de la entidad solicitante, es esencial, pero la Administración no puede juzgar el

---

<sup>15</sup> Ese parece ser el centro del problema: ni el TC ni la Administración, más allá de los límites impuestos por la normas, pueden ejercer de «filtro» ideológico de entidad religiosa solicitante alguna analizando intelectualmente sus dogmas o sus verdades morales; lo que en nadie discute cuando so pena de ejercer esa libertad religiosa se comentan hechos delictivos o inmorales.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, E. «La Declaración de 1948.Dignidad humana, universalidad de los derechos y multiculturalismo» en el volumen *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*. Madrid: Escuela Judicial, CGPL, 1998, pp. 227-250.

mismo; sólo puede comprobar sus estatutos, fines, objetivos y no excluir a la entidad conforme al art. 3.2 LOLR. La Audiencia Nacional, después de enviada y practicada la prueba, acreditó que se trataba de una entidad religiosa.

- B) Otro argumento fue el de la «peligrosidad»: es una ilicitud constitucional interpretar el art. 16.3 CE como una cláusula abierta y cautelar para restringir o eliminar el ejercicio del derecho y menos con carácter de futuro. El orden público, como concepto indeterminado, no se puede concebir nada más que cuando se ha acreditado en sede judicial por sentencia, siendo ésta firme, y siendo una medida proporcionada, la existencia de peligro para la seguridad, salud, y moralidad pública.
- C) No se deducen de los informes policiales actuaciones en procesos judiciales que acrediten por parte de la Iglesia la Unificación o en sus miembros esa peligrosidad (Informe de 19 de junio de 1991, y de 10 de marzo 1994).
- D) Del informe de la Comisión de Estudios del Congreso, se deducen ideas directrices y reflexiones sobre las sectas, pero no sobre esta Iglesia en particular, sólo conjeturas de riesgos posibles y abstractos, sin conexión directa con la Iglesia en cuestión. Son meras conclusiones o juicios de oportunidad política y cualquier institución, respetando el derecho constitucional, podría y debería dictaminar que la actividad del Registro sea cautelosa y meditada.
- E) Igual debilidad se puede observar en la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984, en la que no se investigó acerca de esta Iglesia, sino ante un conjunto de reflexiones a los países miembros, sobre el fenómeno de las sectas y sus medidas para impedir actividades ilícitas en esos países.

Por ello, se puede concluir que ni la Administración responsable del Registro, ni los Tribunales Contencioso-Administrativos, «dispusieron de datos concretos y contrastados en los que apoyar una utilización cautelar

o preventiva de la cláusula de orden público impeditiva del acceso al Registro de Entidades Religiosas...»

## VII. LA DOCTRINA DE LOS MAGISTRADOS DISCREPANTES

Independientemente de que los firmantes del voto particular pudieran manejar argumentos en cada caso, apoyan un voto particular que tiene quizá más de ideológico, que de meramente jurídico. El juez interpreta las leyes, su espíritu, conforme a unos criterios ortodoxos, pero en nada se aprecia que no pueda verter su ideología conforme a ellos<sup>17</sup>. Lo que ocurre es que cuando se interpretan ideas o valores y no normas, el problema es más complejo y la crítica que se puede hacer es también más laxa sin duda alguna.

### *Sobre el concepto de libertad religiosa*

- 1º. Se discute el propio concepto de libertad religiosa de nuestra Constitución. Se indica que España no es un Estado laico, en el sentido francés de la expresión, una organización jurídico-política que «prescinde de todo credo religioso, considerando que todas las creencias, como manifestación de la íntima conciencia de la persona, son iguales y poseen idénticos derechos y obligaciones». Lo distingue el

---

<sup>17</sup> Son interesantes los extractos de Sentencias de TOBAJAS GÁLVEZ, O. «La interpretación teleológica del ordenamiento jurídico administrativo: la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón de 11 de Marzo de 1997», en *Actualidad Administrativa*, número 43, 1998. Así se indica, la STS de 12 de julio de 1983: «Interpretar una norma de Derecho, no es otra cosa que esclarecer su sentido, decisivo para la vida jurídica, y, por tanto, para la resolución judicial, y si en dicha interpretación pueden seguirse para lograr ese esclarecimiento dos procedimientos o métodos, el gramatical o literal y el lógico o espiritual, debe prevalecer este último...». También la sentencia de TS de 25 de abril de 1996: «...la labor interpretativa del juzgador no puede detenerse en el texto legal; toda labor interpretativa debe ser, pues, finalista, pero teniendo muy en cuenta que ha de predominar en la búsqueda de la finalidad de la ley la interpretación objetiva»; sobre que los actos administrativos deben ser enjuiciados no sólo en la norma sino el espíritu y finalidad, STS 26 de septiembre 1981, STS de 10 de marzo 1992 y otras...

magistrado disidente ponente (Jiménez de Parga) de la actitud de cooperación del Estado español con iglesias y confesiones religiosas. Más tarde entiende que la libertad religiosa, además de derecho fundamental, es uno «de los principios constitucionales», afirmación sorprendente en nuestros días, ya que la organización del Estado, y su actuación, podría prescindir de todo credo religioso a la hora de actuar, y los principios constitucionales no se incardinan en los derechos fundamentales, siendo, desde luego, el principio-derecho de igualdad, mucho más importante para la actuación del Estado que el «principio» de libertad religiosa, que en el caso tiene más importancia en su resolución<sup>18</sup>.

### *Protección de las entidades religiosas*

Existen tres niveles de protección estatal hacia las entidades religiosas:

- A) Nivel máximo: La Confesión católica, única mencionada en el texto constitucional y aquellas confesiones que firmen Acuerdos de Cooperación con el Estado, en estos momentos, la Islámica, Judía, y Evangélica.
- B) Las entidades religiosas inscritas en el correspondiente Registro del Ministerio de Justicia.
- C) Las entidades no inscritas en el Registro a las que se les reconoce tutela y protección de la libertad religiosa.

### *La inscripción no es parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa*

Ese es el centro del problema. La argumentación es que dentro del elenco de facultades que permite la libertad religiosa (art. 2.1, a, b, c, d, 2 y 3 LOLR) no se encuentra mencionada la inscripción registral como elemento de ese

---

<sup>18</sup> DE LUCAS, J. *Introducción a la Teoría del Derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, pp. 301-320.

derecho. Se reconoce que las entidades religiosas inscritas gozan de una considerable protección especial, pero no parece relevante la inscripción, lo que es paradójico. Las entidades no inscritas también gozan del derecho de libertad religiosa, en un nivel inferior, dice el voto particular. El Estado «tiene en cuenta» a las entidades no inscritas, pero no se dice cómo. La alegación del Código Penal (art. 522 y 523 CP) no convence, pues la inscripción registral es un complemento que refuerza el status, pero tal inscripción no es necesaria para disfrutar de libertad religiosa. El artículo 523 Cp concede una protección específica y agravada a quienes atenten contra las confesiones religiosas inscritas; ello se justifica por el mayor nivel de protección. Tampoco los efectos civiles del matrimonio según sean inscritas o no inscritas las entidades merecen ser base argumental.

#### *Las sentencias de la AN y del TS fueron ajustadas a Derecho*

Se estudiaron los recursos, se indicó que no estábamos ante una confesión «original», sino ante una filial de otra de ámbito mundial de la que hay constancia de «hechos que contravienen los límites que en la legislación española se ponen al ejercicio de la libertad religiosa» (FJ4º de STS de 14 de junio de 1996). Esta Iglesia tiene una historia detrás, con informes negativos del Parlamento europeo (1984) y del Congreso español (1989). En el informe del Parlamento Europeo se menciona a la citada Iglesia y otras como «causantes de angustia». Según esta línea argumental, los recurrentes debieron desmentir esos informes negativos, pues se sabe de sus actividades fuera de España que parece racional por ese temor futurible negar esa inscripción.

#### *La libertad religiosa como principio constitucional*

Supone ser uno de los «principios constitucionales» que está en la base de todo el ordenamiento jurídico. Para ello se cita el art. 18 de la DUDH; literalmente se dice que «tal libertad de religión queda menospreciada si se vincula su dis-

frute real y efectivo (art. 9.2CE) a la inscripción de las Iglesias, Comunidades o Confesiones en un Registro oficial»<sup>19</sup>.

*La doctrina del TC en algunas sentencias paradigmáticas*

No se debe analizar una sentencia sin el contexto de actuación de ese Tribunal. Durante años y compuesto por diferentes magistrados, ha elaborado su propia teoría al respecto. Así, en la STC 24/1982, de 13 de mayo, el TC indica que «los valores o intereses religiosos no se pueden erigir en parámetros para medir la legitimidad o justicia de normas y actos de los poderes públicos» (F.J.1º). Además, entiende que son dos los principios básicos en nuestro sistema político: el de libertad religiosa y el de igualdad. El primero es el derecho de los ciudadanos a actuar con plena inmunidad de coacción del Estado, íntimamente mezclado al principio de igualdad ya que las actitudes religiosas de los sujetos de derecho no pueden justificar diferencias de trato jurídico.

En la STC 19/1985, de 13 de febrero, se acota la vertiente «negativa» del derecho de libertad religiosa, es decir, la obligación de la neutralidad del Estado y de los empresarios, en el caso presente, al tratarse del domingo como día ya de descanso, y también como fiesta civil.

La STC 120/1990, de 27 de junio, indica que «para que los actos de los poderes públicos puedan ser anulados por violaciones de la libertad ideológica reconocida en el art. 16.1 CE, es cuando menos preciso, de una parte, que aquéllos perturben o impidan de algún modo la adopción o el mantenimiento en libertad de una determinada ideología o pensamiento y, de otra, se exige que entre el contenido o sostenimiento de éstos o lo dispuesto en los actos que se

---

<sup>19</sup> No se trata de principio constitucional alguno, como demuestran resoluciones del propio TC sobre la libertad religiosa, incidiendo en su aspecto de derecho fundamental, dejando clara que la idea de que la laicidad no es la que se deduce del texto francés así; STC 177/96, de 11 de noviembre, *Actualidad Administrativa*, 1997-124, en ella no se concede el amparo a militar que no quiere prestar servicios a una imagen religiosa y abandona la formación, por lo que es sancionado, aun cuando se reconoce que en el procedimiento sancionador se le ha vulnerado un derecho subjetivo.

combatan quepa apreciar una relación de causalidad suficiente para articular la imputación del ilícito constitucional (F.J.10).

La STC 340/1993, de 16 de noviembre, trata en esencia del principio de laicidad o aconfesionalidad al decir: «al determinar que ninguna confesión tendrá carácter estatal cabe estimar que el constituyente ha querido expresar, además, que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica; pues como se ha dicho en la STC 24/ 1982, el art. 16.3 CE «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales... (FJ.4º).

## VIII. CONCLUSIONES

El derecho fundamental de la libertad religiosa está recogido en nuestra Constitución entre los derechos fundamentales. Se cita ese derecho como «principio constitucional», ese carácter que posee también el principio-derecho de igualdad. La jurisprudencia del TC ha de evolucionar y que estemos ante un principio constitucional, y como tal de interpretación difícil, siempre en su problemática, incide el contenido esencial del mismo y los límites de su ejercicio<sup>20</sup>.

Ni es principio «estructural» de la Organización del Estado, ya que las organizaciones religiosas poseen su propia delimitación administrativa y si toman la del Estado es por economía de su propia Administración, ni es principio de regulación o de «fondo» dado que la propia Constitución acude al pacto, al Acuerdo entre confesiones religiosas y él mismo, analizando factores objetivos, como propone el propio reglamento de inscripción de las entidades religiosas. Negar esa inscripción en el Registro de Entidades Religiosas supone algo más que la negativa a un acto formal, su-

---

<sup>20</sup> Ver STC 24/1982; STC 19/1985; 29/1990, 20/1990; 340/1993, 63/1994, 177/1996, 137/1998, y 141/2000.

pone la equiparación de semejante entidad, *de facto*, con un grupo clandestino o una secta. En esa tesitura, es deseable tener registradas, y controladas por su examen previo en los límites de seguridad, salud y moralidad, a las Iglesias o grupos actuantes en España, más allá de invocar la libertad en el ejercicio de un derecho, al que luego se le minusvalora en su vertiente «colectiva» o «externa», fundamental también en el ejercicio del derecho: el oscurantismo en el ejercicio de esa actividad pseudoreligiosa es lo que caracteriza a las sectas.

De nada sirve, por tanto, reiterar esa igualdad y ese respeto al derecho fundamental de libertad religiosa si se desconoce su vertiente exterior, por más que formalmente ello quede mu liberal, pese a que se recuerde la efectividad de la igualdad<sup>21</sup>.

La cláusula de «orden público» no es, no debe ser, utilizada por la Administración de forma arbitraria; en un sistema de derechos y libertades, podría equivaler a un sesgo en el ejercicio del derecho que recuerda épocas anteriores a nuestro actual orden constitucional: La libertad religiosa no es anterior a la Constitución, ya normativamente nace con ella. Respetando los dictámenes y estudios, lo cierto es que se debió indagar por el Pleno la existencia de delitos o faltas que despejarán la incógnita de la inscripción. A ese efecto, es grave, más que en el caso concreto, que viene propiciado por la existencia de una preocupación creciente con el fenómeno pseudoreligioso extranjero, que los estudios de Comisiones y otros órganos de asesoramiento se aleguen como prueba judicial por encima del respeto al principio de legalidad penal; en este sentido, las «conjeturas» que plantea el Pleno, son razonables. Pero detrás de esta discusión, detrás de entender que un derecho fundamental se agota en un repaso de facultades que

---

<sup>21</sup> La Carta de Derechos del Ciudadano ante la justicia de 2002, vuelve a indicar en su artículo 31: «El extranjero tiene derecho a ser atendido por todos los que prestan sus servicios en la Administración de Justicia de acuerdo con lo establecido en esta Carta y sin sufrir discriminación alguna por razón de su raza, lengua, religión, o creencias...»

le reconozca una norma (que es un poso del más rancio positivismo y de la concepción liberal del derecho subjetivo, también *per se* desfasada), late una reflexión muy procedente en Teoría del Derecho: la diferencia de interpretación, en última instancia no se halla sólo en la prueba ante el Tribunal juzgador y su contundencia, sino en la ideología del aplicador de la norma. El que para un jurista un derecho fundamental se sitúe como «principio constitucional» es más que una diferencia de interpretación: siendo un principio constitucional no se entiende su interpretación del mismo con la diferente que posee con respecto al Pleno de la idea de igualdad real de los grupos o individuos. La no inscripción de cualquier entidad por no ajustarse a la Iglesia «oficial» de nuestro país, o por suponer un temor «futurible» en nuestra convivencia o costumbre, conlleva una diferente protección que no es sino desigualdad, asemejándola a una secta que contiene en sí una imagen irregular, cuando no delictiva. La multiculturalidad creciente en nuestro país, tiene que concebir el fenómeno religioso en las creencias, valores, cultura, de los grupos de inmigrantes, y es cierto que se debe impedir que esa religión no sea respetuosa con los valores jurídicos de nuestro ordenamiento, que son de aplicación general a todos, independientemente de su credo religioso.

La presente sentencia y voto particular pone de manifiesto una idea que se viene explicando a los juristas del futuro como convicción de muchos que ya lo son: la diferencia de criterio interpretativo no se funda sólo en la metodología hermenéutica ni en la valoración de la prueba (exacta para uno y otro grupo de magistrados) sino en la ideología de los mismos, en valores y creencias; se dice que los jueces «hablan» por sus resoluciones y es, además, lo que de ellos se espera.

Ese debate se produce frecuentemente en los casos limítrofes del Derecho con otras ciencias sociales o humanas; como el derecho es una ciencia social y de pensamiento, no sólo estudia la norma. Ante ese debate sigue existiendo una doble posición jurídico-ideológica de estudio por la Teoría del Derecho: la literalidad o positivismo de la

norma, o la creación o interpretación teleológica de la norma. Ambas respetables, ambas producen efectos en la sociedad, para transformarla por lo general cuando se «crea» Derecho, para sedimentarla, cuando se «defiende» el Derecho dado. Lo cierto es que la Constitución española obliga a unos objetivos, que, más allá de la ideología de cada cual, son difícilmente discutibles, cuando respetando formalmente los mismos, se producen contradicciones argumentales de fondo, esos objetivos se difuminan.

La interpretación de que el Estado no es laico al estilo de la III república francesa o de nuestra II república española, en nada obstaculiza a que el mismo Estado reconozca a las entidades religiosas, aplicando un Principio constitucional mayor y de más grande aplicación jurídica en la generalidad, como es el principio de la igualdad.