

**ESPAÑA.****SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 15 DE  
FEBRERO DE 2001**

Fernando AMÉRIGO CUERVO

Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho Eclesiástico del  
Estado  
Universidad Complutense de Madrid

Estamos, sin duda, ante una de las sentencias más importantes que han recaído sobre cuestiones relativas al Derecho eclesiástico del Estado y que va a provocar tanto la aparición de comentarios a la misma, cuanto referencias obligadas al abordar los principales temas de la asignatura.

Se trata de un recurso de amparo promovido por la Iglesia de la Unificación contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1996, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la pronunciada por la sección primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, dictada el 30 de septiembre de 1993, recaída en recurso seguido por los trámites de la Ley de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales (Ley 62/1978), impugnando la resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la mencionada Iglesia de la Unificación.

Podemos resumir el iter del asunto hasta llegar al recurso de amparo de la siguiente forma:

- 1) La Dirección General de Asuntos Religiosos deniega la inscripción aduciendo dos motivos:
  - a) Que la Iglesia de la Unificación carecía de auténtica naturaleza religiosa por no tener ni dogmas religiosos definidos, ni culto específico.

b) Por entender que dicha inscripción podría ir en contra del orden público constitucional.

2) La Sentencia de la Audiencia Nacional si bien entendió que la entidad recurrente perseguía fines religiosos, se mantuvo que atentaba contra la preservación del orden público. Esta aseveración se fundaba sobre la base de la Resolución de 22 de mayo de 1984 del Parlamento Europeo, que tildaba a la “Iglesia de la Unificación Universal” de “secta destructiva”, así como en un informe de 19 de junio de 1991, elaborado por la Brigada Provincial de Información de la Dirección General de la Policía en relación con la llamada “secta Moon”, en el que se alertaba de las peculiaridades de la misma.

3) La Sentencia del tribunal Supremo de 14 de julio de 1996, entendió que no existía violación del derecho a la presunción de inocencia, porque existía prueba suficiente para tener por acreditada que dicha entidad desarrolla actividades contrarias al orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática. Asimismo entendió el Tribunal Supremo que tampoco existía violación de los derechos de asociación y libertad religiosa, por entender que, a diferencia de lo que sucede con las asociaciones de Derecho común, en el caso de las religiosas la Administración está facultada para realizar un control sobre los fines perseguidos por la entidad solicitante, dado el riesgo que sus actividades pueden suponer para el orden público.

En la demanda de amparo se alega la violación de los derechos de asociación (art.22 CE), de libertad religiosa (art.16 CE), así como del derecho de presunción de inocencia (art. 24.2)

Los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional establecen lo siguiente:

En primer lugar, la Sentencia trata de centrar el recurso de amparo, delimitando estrictamente la norma constitucional que puede haber sido violada. De forma que “no es de descartar que los argumentos impugnados puestos de relieve por los recurrentes para sustentar las señaladas violaciones de derechos fundamentales no sean más que el resultado de distintas manifestaciones de una misma vulneración del derecho fundamental a la libertad religiosa del art. 16 de la Constitución” (Fundamento jurídico 2). Para afirmar más adelante (Fundamento jurídico 5) “que las comunidades con finalidad religiosa (...) 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). Por ello mismo, como derecho de libertad, la libertad religiosa no está sometida a más restricciones que las que puedan derivarse de la citada cláusula de orden público prevista en el propio art. 16.1 de la Constitución.” Apoyándose en este razonamiento el Tribunal excluye de su enjuiciamiento tanto la violación del derecho fundamental de asociación (art.22 CE), como la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2). Este esquema provoca que el Tribunal no se plantee la pertinencia o no de la existencia de un registro especial de confesiones religiosas, a consecuencia del cual se puede generar un derecho especial para las confesiones religiosas, distinto del de las asociaciones de derecho común.

Centrada la cuestión, por tanto, en la posible vulneración del derecho de libertad religiosa el Constitucional recuerda (Fundamento jurídico 4) su doctrina sobre este derecho:

“El art. 16.1 garantiza la libertad religiosa y de culto “de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. Este reconocimiento de “un ámbito de libertad y una esfera de *agere licere* (...) con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales” ( STC 214/1982, de 13 de mayo y STC 166/1996, de 28 de octubre) se complementa, en su dimensión negativa, por la determinación constitucional de que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología religión o creencias” (art. 16,2 CE).

Ahora bien, el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a las injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), 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 y respecto

de la que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que podríamos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el ap. 3 del mencionado art. 2º de la LOLR, según el cual “Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”. Y como especial expresión de tal actividad positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993 de 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre) considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales” (STC 177/1996).”

Centrado el objeto del recurso y recordada la doctrina establecida por el Tribunal en la materia, se entra en el fondo del asunto con una primera afirmación capital a nuestro juicio:

“Hemos de destacar que la articulación por el legislador orgánico, en desarrollo del derecho fundamental concernido, de un sistema de registro como el instaurado por el art. 5º de la Ley Orgánica 7/1980, ha de situarse en el adecuado contexto constitucional: a) de una parte, el que surge del propio art. 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el ap. 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional; y b) el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido” (Fundamento jurídico 7º) Parece evidente la conexión que establece el tribunal Constitucional entre el mandato de cooperación contenido en ap. 3 del art. 16 y lo establecido en el art. 9.2., de forma que el fundamento de la misma, así como la existencia de un derecho especial (como el que se deriva de la existencia del Registro de Entidades Religiosas) responde al único objetivo de hacer reales y efectivos, a través de la promoción de condiciones y la remoción de obstáculos, los derechos de individuos y

grupos a su igual libertad religiosa. Esa vinculación entre la cooperación del 16. 3 y lo establecido en el 9.2, encontrará su límite lógico en el principio de neutralidad del Estado que marca la actuación, en esta materia de los poderes públicos y, lógicamente, también en el principio de igualdad y la prohibición de discriminación del art. 14 CE, de los que la aconfesionalidad del Estado es un precipitado.

Justificada la existencia del registro sobre estas bases, se fija el alcance que tiene en nuestro ordenamiento la inscripción en el mismo, que “implica, ante todo, el reconocimiento de su personalidad jurídica como grupo religioso, es decir, la identificación y admisión en el Ordenamiento jurídico de una agrupación de personas que pretende ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo de la libertad religiosa (...). Pero al propio tiempo, el reconocimiento de esta específica o singular personificación jurídica confiere a la entidad un determinado “estatus”, que ante todo se manifiesta en la plena autonomía que le atribuye el art. 6.1 de la mencionada ley, a cuyo tenor las entidades o confesiones religiosas inscritas “podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal”, añadiendo el precepto que la potestad de autonomización puede comprender la configuración de instituciones creadas para la realización de sus fines, así como incluir “cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como el debido respeto a sus creencias.”

El alcance de la inscripción registral “se proyecta también en una vertiente externa, en el sentido de que las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad inscrita, se vean facilitadas, de tal manera que se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa, con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase.”

Consecuencias del peculiar “estatus” alcanzado por las confesiones inscritas serán la protección específica que se establece para ellas en el art. 523 del Código Penal; lo dispuesto en el art. 59 del Código Civil respecto a la regulación del matrimonio celebrado en forma religiosa; y, la obligación de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa (ap. 3 del art. 2º LOLR) (Fundamento Jurídico 7).

Establecido lo anterior la Sentencia entiende que “la articulación de un Registro (...) 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, si

no 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 y 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, (...). En consecuencia, (...), 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, al disponer que “la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el art. 3º”, tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos” (Fundamento Jurídico 8).

Partiendo de esta afirmación entendemos que sólo se puede negar la inscripción en el registro de un grupo religioso por tres razones:

1ª. Por incumplimiento de alguno de los requisitos formales a los que se refiere el art. 4.2 del Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Registro.

2ª. Por incluirse el grupo religioso entre aquellos a los que se refiere el art. 3.2 de la LOLR.

3ª. Por atentar contra el orden público protegido por la ley en el seno de una sociedad democrática.

La primera de las razones, era la que invocaba la Administración (amén de la cláusula de orden público) para denegar la inscripción. En concreto, la ausencia de fines religiosos, contenida en el citado art. 4.2 del Reglamento. La Sentencia viene a entender (como lo hiciera en su momento la Audiencia Nacional) que la Administración gozaba de una discrecionalidad rechazable, insistiendo “en que 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”(Fundamento Jurídico 10). Es decir, sólo se consideran fines no religiosos aquellos que se relacionen con las

actuaciones y actividades contenidas en el art. 3.2 de la Ley orgánica de Libertad Religiosa.

Se limita, por tanto, la discrecionalidad de la administración y se regla su actuación dirigiéndola a lo contenido en el art. 3.2 LOLR. Lo que, a nuestro parecer, no resuelve el problema, porque el contenido de este artículo es en sí mismo ampliamente discrecional. A tal efecto recordemos que el citado artículo establece que : “Quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos”. Es de esperar que a partir de este momento, y salvo aquellos casos en los que la violación del orden público sea patente, la Administración invoque los contenidos del art. 3.2 para denegar la inscripción. Si tenemos en cuenta la amplitud e indeterminación de los conceptos utilizados, no parece que se haya limitado la discrecionalidad, sino que previsiblemente se ha ampliado la misma. Lo que puede provocar una cascada de recursos que obliguen a los órganos jurisdiccionales a fijar el alcance y los límites de lo contenido en tan particular precepto de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

Respecto de la violación, el atentado o la puesta en peligro del orden público protegido por la ley, argumento que también fue utilizado por la Administración para denegar la inscripción de la “Iglesia de la Unificación”, y que fue corroborado tanto por la Audiencia Nacional como por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional insiste en “el carácter excepcional del orden público como único límite al ejercicio de las libertades ideológica, religiosa y de culto, 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. (...). En cuanto único límite al ejercicio del derecho, 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.” (Fundamento Jurídico 11). Reconoce más adelante una utilización preventiva excepcional relativa a aquellos grupos cuyas actuaciones pueden poner en peligro el libre desarrollo de la personalidad del art.10.1 CE, pero “al margen de este supuesto excepcional, en el que necesariamente han de concurrir las indicadas cautelas, 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 faculden 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 ya existente (art. 5.3 LOLR)”.

La utilización preventiva del orden público requiere según la Sentencia tres requisitos:

a) Que esta excepcional utilización se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática.

b) Que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo.

c) Que la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos.

Establecido el análisis del concepto de orden público, el Tribunal se aplica a comprobar si esta es aplicable a la “Iglesia de la Unificación”, para concluir que del “examen de la prueba documental practicada, a solicitud de la demandante, en el presente proceso de amparo, nos ha permitido verificar que los elementos de convicción que sirvieron de base para fundamentar la apreciada peligrosidad de la “Iglesia de la Unificación” adolecen de una clara inconsistencia, siquiera sea de un modo indiciario, la conclusión que hicieron suya la Administración y los órganos judiciales.” (Fundamento Jurídico 12).

A consecuencia de todo lo expuesto, El Tribunal Constitucional otorga el amparo solicitado a la “Iglesia de la Unificación”.

Se formula un voto particular por parte del Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, al que prestan su adhesión los Magistrados don Rafael de Mendizábal Allende, don Fernando Garrido Falla y don Guillermo Jiménez Sánchez.

El voto particular defiende la denegación del amparo basándose en las siguientes razones:

1ª “En el bloque de constitucionalidad integrado por el art. 16 CE y la LOLR, se establecen *tres niveles* de protección estatal de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas. El más alto nivel es el otorgado a la Iglesia Católica y a las Confesiones que firmen Acuerdos de Cooperación con el Estado. Un segundo nivel de protección estatal lo obtienen las entidades religiosas inscritas en el correspondiente Registro público del Ministerio de Justicia. Por último, se reconoce y tutela por los poderes

públicos la libertad religiosa de los individuos y las Comunidades que existan en España sin estar inscritas en el Registro del Ministerio de Justicia”.

2ª La inscripción registral no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa (estamos ante el núcleo del voto particular). Para el Magistrado discrepante el contenido esencial del derecho de libertad religiosa es el que se contiene en el artículo 2 de la LOLR, que fija a continuación los límites de protección al derecho (art. 3), señalándose en su art. 4 las formas procesales de ejercitar el derecho. Ahí termina el tratamiento del contenido esencial del derecho.

Entiende que lo relativo al Registro (regulado en el art. 5 de la LOLR), no es parte del contenido esencial al no encontrarse entre el elenco de derechos y actuaciones citados en el art. 2. De forma que las entidades no inscritas, situadas ciertamente en un nivel inferior de atención por parte de los poderes públicos, son también titulares del derecho de libertad religiosa. El Estado reconoce y tutela de forma más extensa e intensa a las inscritas, pero no deja de “tener en cuenta” a “las creencias religiosas de la sociedad española”, creencias que pueden anidar también en las Iglesias, Comunidades o Confesiones no inscritas.

3ª Entiende el Magistrado discrepante que sí existen suficientes pruebas para entender que la llamada “Iglesia de la Unificación” vulnera la cláusula de orden público. Como así fue reconocido por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo atendiendo a los informes elaborados por el Parlamento Europeo y por el Parlamento Español. Llegando a afirmar que “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.” Lo que supone, sin duda una inversión de la carga de la prueba.

4ª. Se muestra favorable a la máxima protección del derecho de libertad religiosa, pero sin considerar parte del mismo al plus que supone la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Siendo así que la denegación de la inscripción no supone una violación del derecho de libertad religiosa.

Para finalizar, y a modo de conclusiones, podemos señalar las que, a nuestro parecer, constituyen principales aportaciones de la Sentencia:

1ª. La posición del Estado y los poderes públicos frente al hecho religioso debe traducirse en una actitud de abstención o neutralidad, como

consecuencia del mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal (art. 16.3 CE).

2ª La cooperación del artículo 16.3 CE, así como la existencia de un derecho especial favorable a las confesiones, encuentra su fundamento en el mandato constitucional de hacer reales y efectivos los derechos a la libertad y a la igualdad de individuos y grupos contenido en el art. 9.2.CE.

3ª La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa en su dimensión colectiva externa.

4ª La actividad de la Administración en lo referente al Registro de Entidades Religiosas es una actividad reglada y no discrecional.

5ª La denegación de la inscripción, por ausencia de fines religiosos, sólo puede invocarse cuando quede probado que estamos ante un grupo de los referidos en el art. 3.2 de la LOLR.

6ª El carácter excepcional del orden público se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta.

7ª La utilización preventiva del orden público es excepcional y sólo puede producirse cuando concurren necesariamente los siguientes requisitos:

- a) Que su utilización se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática.
- b) Que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo.
- c) Que la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos.