

CONFESIONES RELIGIOSAS Y CONTROL ADMINISTRATIVO DEL ORDEN PÚBLICO: REGISTRO, INSCRIPCIÓN Y PRESUNCIÓN DE LICITUD

RELIGIOUS CONFESSIONS AND ADMINISTRATIVE CONTROL OF PUBLIC ORDER: REGISTRY OFFICE, INSCRIPTION AND PRESUMPTION OF LEGALITY

José María Contreras Mazarío

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Fecha de recepción: 02/10/2022

Fecha de aceptación: 21/12/2022

RESUMEN

El artículo 22 de la CE establece que la inscripción en un registro público tendrá efectos meramente de publicidad, pero en este trabajo nos vamos a preguntar si es este el único efecto que tiene de la inscripción. En concreto, se va a abordar o se va a pretender dar respuesta al alcance en cuanto a los efectos jurídicos que tiene el encargado del citado Registro administrativo a la hora de la inscripción en general, y respecto del control de licitud con relación al orden público en particular, sobre todo cuando el grupo religioso en cuestión haya sido cuestionado por una presunta comisión de actos o actividades contrarias a dicho orden público, y –por ende– de los derechos y libertades de los demás, y si dichos hechos pueden ser causa justificativa para su no inscripción.

PALABRAS CLAVE

Libertad religiosa, confesiones religiosas, sectas, inscripción registral, Registro de Entidades Religiosas, orden público, licitud.

ABSTRACT

Article 22 of the EC establishes that registration in a public register will have merely advertising effects, but in this paper we are going to ask ourselves if this is the only effect it has of registration. Specifically, it will be addressed or intended to respond to the scope as to the legal effects of the person in charge of the

forementioned Administrative Register at the time of registration in general, and with respect to the control of legality in relation to public order in particular, especially when the religious group in question has been questioned for an alleged commission of acts or activities contrary to said public order, and, therefore, of the rights and freedoms of others, and whether such facts can be a justifying cause for their non-registration.

KEYWORDS

Religious freedom, religious confessions, sects, registration, Registry of Religious Entities, public order, legality.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las entidades religiosas en la Constitución española. 3. Registro e inscripción. 4. Inscripción y control de licitud (orden público). 5. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 22 de la CE establece que la inscripción en un registro público tendrá efectos meramente de publicidad¹, pero cabe preguntarse si es este el único efecto de dicha inscripción.

Y es a esta materia a la que se va a hacer referencia en el presente trabajo, en el bien entendido que, hoy por hoy, la presente actividad registral toma carta de naturaleza principalmente cuando el sujeto del que se trata es una minoría religiosa, toda vez que –como ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto– en el caso de la Iglesia católica y de la mayoría de sus entes menores dicha inscripción no se produce². A ello se une, en muchas ocasiones, el hecho de que los reseñados grupos

¹ A favor únicamente de este efecto, véase POLO SABAU, J. R. (2009): «De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las confesiones religiosas y su discutida relación con la garantía común asociativa en el Derecho español», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 21; POLO SABAU, J. R. (2013): «Notas sobre el estatuto de las confesiones religiosas en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97.

² CONTRERAS MAZARÍO, J. M. (2019): «Asociaciones canónicas de laicos y capacidad de obrar en el ordenamiento jurídico español: algunos aspectos controvertidos», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 19, pp. 39-84.

religiosos son considerados por tal circunstancia, en el mejor de los casos, un nuevo movimiento religioso³ y, en el peor, una secta⁴.

En el presente trabajo se va a abordar una cuestión como es la relación entre libertad religiosa e inscripción, pero esta vez bajo el prisma novedoso del principio de licitud en dicho proceso de inscripción de los grupos religiosos en el Registro de Entidades Religiosas (en adelante, RER), y con él la implicación de un tercer derecho: en este caso, el de asociación. En concreto, se va a abordar o se va a pretender dar respuesta al alcance en cuanto a los efectos jurídicos que tiene el encargado del citado Registro administrativo a la hora de la inscripción en general, y con relación al control de licitud respecto del orden público en particular⁵, sobre todo cuando el grupo religioso en cuestión haya sido cuestionado por una presunta comisión de actos o actividades contrarias a dicho orden público, y –por ende– de los derechos y libertades de los demás, y si dichos hechos pueden ser causa justificativa para su no inscripción⁶.

Tras lo cual, cabe señalar asimismo que en muchas ocasiones cuando se habla de confesiones o entidades religiosas, y sobre todo de minorías religiosas⁷, una cuestión aparece casi siempre como presente, y esta cuestión tiene que ver con su consideración como «sectas», en su doble acepción; esto es, como separación del grupo principal, la primera, y como grupo sectario que manipula psicológicamente a sus miembros, la segunda⁸. Es a esta segunda situación (de «grupo secta-

³ Cfr. MOTILLA, A. (1993): «Grupos marginales y libertad religiosa: los nuevos movimientos religiosos ante los Tribunales de Justicia», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IX, pp. 109-118.

⁴ Cfr. JORDÁN VILLACAMPA, M. L. (1991): *Las sectas pseudoreligiosas*, Ministerio de Justicia, Madrid.

⁵ A este respecto, véase CAMARASA, J. (1992): «La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control», en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, núm. 1652, pp. 66 ss.

⁶ CAÑADA MARTÍNEZ, I. (2021): *Las sectas en el marco jurídico de la libertad religiosa y la función del Registro de Entidades Religiosas*, Trabajo Fin de Grado, Universidad de Jaén, Jaén (consultar en línea: https://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/16017/1/TFG_DERECHO.pdf; visitado por última vez el 1 de septiembre de 2022).

⁷ Cfr. PRIETO SANCHÍS, L. (1993): «Las minorías religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IX, pp. 164 ss.

⁸ RAE: término «secta»: «1.ª *Doctrina religiosa o ideológica que se aparta de lo que se considera ortodoxo*; 2.ª *Conjunto de seguidores de una secta*. 3.ª *Comunidad cerrada, que promueve o aparenta promover fines de carácter espiritual, en la que los maestros*

rio» o «secta destructiva»: art. 515 CP) y su conexión con la función del Registro de Entidades Religiosas la que en el presente trabajo vamos a abordar, en el bien entendido que la función de éste respecto a las entidades religiosas que pretenden su inscripción en el mismo no es solo constatar que cumple sus requisitos formales establecidos por la legislación orgánica al efecto, sino también que entra dentro del ámbito subjetivo de dicha Ley orgánica, así como que no está incurso en alguna de las causas contrarias al orden público (art. 3.1 LOLR).

En el presente trabajo se va a intentar poner de manifiesto la conexión que sin duda existe entre control de licitud y orden público, sobre todo en aquellos supuestos en los que las acusaciones que se vierten sobre el grupo religioso en cuestión versan o tienen su razón de ser en determinadas actuaciones o actividades que afectan o se dice que afectan al normal desarrollo de la personalidad de sus miembros, produciendo en ellos problemas y daños psicológicos, así como psicosociales, físicos y morales, a través de las que se denominan prácticas de despersonalización⁹. De este modo, podría afirmarse que el grupo «sectario» se convierte no solo en un problema de salud para dichos miembros (o para aquellos que abandonan el grupo), sino para la sociedad en general¹⁰.

Ello resulta relevante en el caso que nos ocupa toda vez que de demostrarse que una entidad religiosa (o grupo sectario) tiene o desarrolla prácticas próximas a la manipulación mental o psicológica de sus miembros, dichas prácticas resultarían contrarias a los derechos fundamentales de los mismos, y por tanto de una manera directa o indirecta

ejercen un poder absoluto sobre los adeptos» (en Diccionario de la Lengua española) (consultar en línea: <https://dle.rae.es/secta>).

⁹ DE LA VEGA-HAZAS, J. (2000): *El complejo mundo de las sectas*, Grafite ediciones, Bilbao, pp. 166-168; GUERRA, M.; AZCONA, F.; LORDA, J. L. (1999): *Sectas ¿de qué hablamos? Historia de las religiones, Sociología y Evangelización*, Gráfica Ediciones, Navarra; LIZONDO, J. (1995): *El lado oscuro de las sectas*, Ultramar, Barcelona; RODRÍGUEZ, P. (1989): *El poder de las sectas*, Serie Reporter, Barcelona; SALARRULLANA, P. (1990): *Las sectas. Un testimonio vivo sobre los mesías del terror en España*, Ediciones Temas de Hoy, Granada.

¹⁰ JORDÁN VILLACAMPA, M. L. (1991): *Las sectas pseudoreligiosas*, Ministerio de Justicia, Madrid, p. 12. Véase también LÓPEZ ALARCÓN, M. (1997): «Las sectas y los nuevos movimientos religiosos. Problemas de su tratamiento jurídico: ¿reconocimiento o prohibición?», en *Ius Canonicum*, vol. 37, núm. 74 (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/>; visitado por última vez el 1 de septiembre de 2022); MOTILLA DE LA CALLE, A. (1990): *Sectas y derecho en España*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.

significarían la no inscripción en el citado registro público, o bien suponer una justa causa para su disolución (art. 5.2 LOLR en relación con el art. 515 CP). Es por ello, que resulta igualmente relevante precisar cuáles son las funciones que corresponden a los Registros públicos en tales situaciones¹¹, ya que éstos tienen atribuida una función no solo de publicidad, sino también de seguridad jurídica por lo que respecta a terceros de buena fe¹².

Se concretan y se conectan de este modo dos temáticas: la de las «sectas destructivas», por un lado, y la de la inscripción registral, por el otro, en un elemento esencial como es el relativo a la función que el Registro público cumple respecto a la verificación del principio de licitud, conectado éste con el concepto de «orden público» como límite a las manifestaciones públicas del derecho fundamental de libertad religiosa (art. 16.1 CE)¹³. A este respecto, se debe llamar la atención que la prácticas llevadas a cabo por las «sectas destructivas» suponen *per se* una violación de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en sí mismas y, por ende, contrarias al orden público, por lo que harían imposible de constatarse o verificarse judicialmente este tipo de actuación su inscripción en el Registro administrativo correspondiente, y de no haber resolución judicial firme, pero sí su constatación, obligaría al encargado del Registro a poner los hechos en conocimiento de la autoridad fiscal o judicial competente (art. 30.4 LODA).

Tras y por lo expuesto, entendemos que es preciso abordar las siguientes materias: en primer término, el marco jurídico-constitucional relativo a la libertad religiosa, y con él las entidades religiosas en la Constitución española de 1978¹⁴ (apartado 2); en segundo lugar, la cuestión del

¹¹ ALDANONDO, I. (2005): «La homologación de las sectas. Su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas», en *Estudios eclesiásticos*, vol. 80, núm. 315, pp. 843-854; BLANCO, M. (1990): «La Administración civil competente en materia religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VI, pp. 13-48.

¹² Cfr. CAMARASA, J. (1995): *La personalidad jurídica de las entidades religiosa en España*; Madrid.

¹³ Cfr. VARGAS LLOVERA, M. D. (2001): «Los nuevos grupos religiosos y sectas en el actual sistema social español, en *Anales de Historia Contemporánea*, núm. 17, pp. 504 ss. (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/>; visitado por última vez el 1 de septiembre de 2022).

¹⁴ Constitución española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>). En adelante, CE.

Registro de Entidades Religiosas con especial referencia a la inscripción, ya que es el organismo encargado de estimar o denegar la misma (apartado 3) y, en tercer y último lugar, la temática relacionada con la inscripción y el orden público (apartado 4). Todo ello nos permitirá en el apartado relativo a las consideraciones finales establecer un estatuto jurídico de las confesiones religiosas en España, y con él una serie de presunciones que juegan a su favor (apartado 5).

2. LAS ENTIDADES RELIGIOSAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1. Una parte de la doctrina española ha venido considerando la libertad de asociación reconocida en el artículo 22 de la CE como una proyección externa de la libertad ideológica y religiosa del artículo 16.1 de la CE¹⁵. Esta posición ha sido corroborada por el TEDH¹⁶ al afirmar explícitamente la relación del derecho de asociación (art. 11 CEDH) con las libertades de expresión (art. 10 CEDH) y de pensamiento, concien-

¹⁵ Cfr. DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J. (1993): *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. 2, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, pp. 63 ss.; MORALES ARROYO, J. M. (1993-1994): «El lugar de la libertad ideológica en el catálogo de los derechos constitucionales», en *Derechos y Libertades*, núm. 2, pp. 273 ss.; MORENO GARCÍA, A. (1995): «Significado constitucional de la libertad ideológica», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, pp. 120 ss.

¹⁶ Cfr. TEDH: sentencias de 13 de agosto de 1981, asunto *Young, James y Webster c. Reino Unido*, demandas núms. 7601/76 y 7806/77 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Young,%20James%20y%20Webster%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-62164%22%5D%7D>); de 30 de junio de 1993, asunto *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islandia*, demanda núm. 16130/90 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Sigurdur%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%7D%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-57844%22%5D%7D>); de 26 de septiembre de 1995, asunto *Vogt c. Alemania*, demanda núm. 17851/91 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Vogt%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-58012%22%5D%7D>); de 10 de julio de 1998, asunto *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, demanda núm. 26695/95 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Sidiropoulos%20et%20autres%20c.%20Gr%C3%A8ce%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-62753%22%5D%7D>); de 29 de abril de 1999, asunto *Chassagnou y otros c. Francia*, demandas núms. 25088/94, 28331/95 y 28443/95 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Chassagnou%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-58288%22%5D%7D>); y de 25 de noviembre de 1999, asunto *Nilsen y Johnsen c. Noruega*, demanda núm. 23118/93 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Nilsen%20y%20Johnsen%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-163729%22%5D%7D>).

cia y religión (art. 9 CEDH). En concreto, el Tribunal europeo –en la Sentencia *Chassagnou*¹⁷– ha considerado que

«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 garantizada por el artículo 11» (§ 57).

Y, posteriormente, manifiesta que:

«las libertades de pensamiento y opinión y la libertad de expresión, garantizadas por los artículos 9 y 10 del Convenio respectivamente, serían así de un alcance muy limitado si no fueran acompañadas de una garantía de poder compartir las ideas y creencias propias en comunidad con otros, particularmente a través de asociaciones de individuos que tengan las mismas creencias, ideas o intereses» (§ 100).

En España, los grupos religiosos disponen de distintas posibilidades legales a la hora de agruparse y organizarse. Pueden hacerlo bien como asociaciones comunes (art. 22 CE) o bien como entidades religiosas (art. 16 CE). Ahora bien, debe señalarse –no obstante– que el que un grupo opte por constituirse en un tipo u otro de asociación determinará su personalidad y su capacidad de obrar¹⁸.

Si nos aproximamos a la CE, el artículo 22 reconoce el derecho de asociación en los términos siguientes:

- «1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

¹⁷ STEDH de 29 de abril de 1999, asunto *Chassagnou y otros c. Francia*, demandas núms. 25088/94, 28331/95 y 28443/95 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Chassagnou%22\],%22itemid%22:\[%22001-58288%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Chassagnou%22],%22itemid%22:[%22001-58288%22]})).

¹⁸ En contra, ver LLAMAZARES, Dionisio (1999): *Derecho de la libertad de conciencia*, vol. II, Cívitas, Madrid, pp. 357 ss.

4. Las asociaciones solo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.»

Estamos, por tanto, ante un derecho fundamental, cuyo contenido esencial debe de desarrollarse mediante su correspondiente Ley Orgánica (arts. 53 y 81 CE). Esta norma legal es la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación¹⁹, que se ocupa de todas aquellas asociaciones privadas que no tengan ánimo de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico (art. 2 LODA)²⁰.

En cuanto al enunciado del artículo 22 de la CE, cabe señalar que el mismo está garantizando:

- i. el derecho a su titularidad por parte de las personas físicas y las personas jurídicas. Los titulares tienen la garantía de sus propios derechos subjetivos, además de erigirse en sujetos de obligaciones y responsables frente a terceros²¹;
- ii. la libertad positiva que tiene cualquiera de sus titulares de poder crear una asociación y de adscribirse a ella, así como también la libertad negativa de poder dejar de estar adscrito y no ser obligados a estarlo;
- iii. el derecho a la libre inscripción registral por parte de la asociación y el derecho de acceso al Registro correspondiente, que es de obligado cumplimiento por parte de la Administración, cuyas actuaciones tienen una naturaleza de carácter reglado y no discrecional (art. 30.2 LODA en relación con el art. 4 RD 1497/2003);

¹⁹ Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2002) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-5852>). En adelante, LODA.

²⁰ Véanse TC: sentencias 173/1998, de 23 de julio (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-20050>); y 133/2006, de 27 de abril (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2006-9174>).

²¹ Cfr. STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1 (consultar en línea: <https://vlex.es/vid/1-u-2-24-i-3-c-15033869>; en adelante 64/1988).

- iv. el derecho a la personalidad jurídica de la entidad asociativa desde el momento de su constitución, que comporta un «efecto declarativo» para el tipo de inscripción registral que la Constitución prevé²²; y
- v. la libertad del ejercicio del derecho y, en su ejercicio, no supeditado a intervención alguna excepto los casos explícitamente motivados: la disolución del ente o la suspensión de sus actividades.

Finalmente, y por lo que respecta a la ilicitud a que se refieren los apartados 2 y 5, del artículo 22, de la CE, señalar que los mismos conllevan: i) que el legislador decida respecto de la configuración del ilícito, entendida ésta como una «remisión a la ley», establecida en el apartado 2, que viene referida a los fines (siendo necesaria la tipificación previa de los hechos); y ii) que pueda darse un ilícito simplemente constitucional, estableciéndose una «reserva constitucional» como ocurre con el apartado 5, que se refiere a la prohibición decretada sobre el *modus operandi* de las asociaciones, por ser este modo de ejercicio ilegal o *ir contra legem*.

A este respecto, el texto constitucional asigna a la legalidad penal las siguientes atribuciones: a) la tipicidad de las asociaciones que persigan fines delictivos, y con ello su ilegalidad y, por tanto, su prohibición o cese, y la de sus actividades (cfr. arts. 520 y 129 CP); b) la tipicidad de ciertas asociaciones, aun teniendo objeto lícito; y c) el castigo de la actividad habitual de la asociación (de utilizarse medios delictivos).

2. Por lo que respecta al ámbito colectivo del derecho a la libertad religiosa, cabe señalar que este se reconoce en el artículo 16 de la Carta Magna al garantizar, en su apartado 1, «*el derecho a la libertad ideológica, 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*». Al tiempo que en su apartado 3, y después de adoptar la no estatalidad de ninguna confesión religiosa, la Constitución impone a los poderes públicos la obligación de tener «*en cuenta las creencias de la sociedad española*» y de mantener «*las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia*

²² Cfr. STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 7 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2001-5180>; en adelante, STC 46/2001).

católica y las demás confesiones religiosas». Lo que se reconoce, por tanto, en el artículo 16 es la realidad de las iglesias, confesiones y comunidades como sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa; y con ello, el derecho de los individuos para asociarse con otros en el ejercicio de sus prácticas religiosas y de culto.

En el precitado precepto (art. 16.3 CE) fundamentan, parte de la doctrina y también nuestro Alto Tribunal, la realidad preexistente de la religión, incluso como contenido del principio de neutralidad del Estado²³ y, por tanto, la incompetencia de este a la hora de calificar lo que es o no «religión»; encontrando aquí la justificación del carácter meramente formal de la capacidad registral²⁴. A este respecto, y en cuanto al artículo 22 de la CE, lo que –a nuestro juicio– garantiza, junto a ese derecho a agruparse por parte de las personas, es asimismo a que los grupos así constituidos puedan y sean reconocidos en el sistema jurídico y puedan actuar en el tráfico jurídico con plena capacidad jurídica y de obrar. En consecuencia, el artículo 22 de la CE se convierte en el precepto general y común de la realidad que se agrupa o integra bajo el nombre de «asociaciones», dentro de cuyo contenido, a nuestro juicio, se integran los grupos religiosos²⁵.

²³ Sobre el principio de laicidad del Estado, véanse ARBÓS MARÍN, X.; FERRER BELTRÁN, J., y PÉREZ COLLADOS, J. M.: *La laicidad desde el Derecho*, Marcial Pons, Madrid 2010 (consultar en línea: <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100871130.pdf>; visitado por última vez el 15 de septiembre de 2022); CALVO ESPIGA, A.: «Laicidad del Estado y ordenamiento jurídico: Libertad vs. uniformidad. El caso español», en *Revista Ius et Praxis*, núm. 1 (2010), pp. 333-392 (consultar en línea: <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v16n1/art12.pdf>; visitado por última vez el 15 de septiembre de 2022); CORRAL SALVADOR, C.: «Laicidad, aconfesionalidad, separación ¿son lo mismo?», en *UNISCI discussion papers*, octubre de 2004 (consultar en línea: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72535/Corral8.pdf>; visitado por última vez el 15 de septiembre de 2022); LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Libertad de conciencia y laicidad en la Constitución Española de 1978», en Ferreiro Galguera, Juan (coord.), *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Editorial Ministerio de Justicia, Madrid 2008; LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Libertad religiosa, pluralismo religioso y Constitución Española: 25 años desde la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Editorial Ministerio de Justicia, Madrid 2008, pp. 32-33; OLLERO ESPAÑA, A.: *¿Un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Editorial Aranzadi, Navarra 2005; RODRÍGUEZ URIBES, J. M.: *Elogio de la laicidad. Hacia el estado laico: la modernidad pendiente*, Tirant lo Blanch, Valencia 2017.

²⁴ Cfr. STC 46/2001, de 15 de febrero (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2001-5180>; en adelante, STC 46/2001).

²⁵ Véase a este respecto, CONTRERAS MAZARIO, J. M. (2010): «Las confesiones religiosas y el registro de entidades religiosas», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 10; CONTRERAS MAZARIO, J. M. (2003): «La nueva ley del derecho de asociación y la adquisición

3. Tras lo cual, queda demostrada y amparada la posibilidad de la existencia de agrupaciones, grupos o colectivos que por su propia especificidad merezcan una normativa especial y concreta; el problema, entonces, es determinar los límites en el alcance de dicha normativa especial: siendo este el caso de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas. A este respecto, el hecho de que los grupos religiosos –como se ha puesto de manifiesto– puedan tener o regularse por un Derecho específico no tendría por qué entenderse que quiebra *per se* la Constitución. Cuestión distinta es el contenido o alcance de ese derecho y su adecuación o no con la Constitución, y en concreto con el artículo 22, aunque sin olvidar tampoco –en lo que pueda resultar de relevante y aplicable– el artículo 16. Pues bien, baste con señalar en este momento que la doctrina, tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional, se sintetiza en la formulación del siguiente postulado básico, el cual se constituye, a partir de la generalización del artículo 22.4 de la CE, como el exclusivo control judicial de la licitud de las asociaciones²⁶. En este sentido, la STS de 3 de julio de 1979²⁷, que resuelve a favor de la inscripción en el Registro de Asociaciones de la entidad «Grande Oriente Español (Masonería Española Simbólica Regular)», cuya anotación fue rechazada por considerar la autoridad gubernativa que era una asociación secreta puesto que sus estatutos mantienen ocultas determinadas cláusulas, representa el antecedente jurisprudencial más importante en la línea señalada. En dicha sentencia, el Tribunal Supremo manifiesta que:

«(...) sin que la Administración esté habilitada para realizar (*ex ante*) una valoración de la licitud o de la determinación de los fines y de los medios expresados en los Estatutos y mucho menos para llevar a cabo un juicio de las verdaderas y supuestas ocultas intenciones de los que promueven su creación, pues si éste se admitiera, se estaría restableciendo precisamente la regulación que la Constitución ha derogado; ello no supone que, nacida la asociación, escape al control de la legalidad de su organización y actividad, ni que quede exenta del cumplimiento de las prohibiciones establecidas en la Constitución y de las normas moderadoras que

del estatuto jurídico de confesión religiosa en el ordenamiento jurídico español», en Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, núm. 3.

²⁶ MOTILLA DE LA CALLE, A. (1999): *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

²⁷ RAJ núm. 3183 (consultar en línea: <https://vlex.es/vid/-76661020>; visitado por última vez el 1 de septiembre de 2022).

se dicten para regular el ejercicio de este derecho fundamental... pues la propia Constitución (art. 22.4) atribuye al poder judicial la potestad de suspender y disolver las asociaciones (...)» (FJ 4).

El desapoderamiento de la Administración en la valoración de los límites al derecho de asociación y el correlativo control judicial de los mismos que expresa la sentencia del TS citada han sido confirmados por otras sentencias del Tribunal Supremo²⁸.

La doctrina jurisprudencial sienta, de este modo, el principio formulado no solo en el artículo 22.4 de la Constitución, sino también en el párrafo 3 del mismo artículo 22, que declara la inscripción en el Registro «a los solos efectos de publicidad»²⁹. En este sentido, resulta igualmente de interés la STS de 27 de octubre de 1981³⁰, en la que se manifiesta que:

«(...) para el pleno ejercicio del derecho de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución de 1978, es necesario que las asociaciones se inscriban en el correspondiente registro, tal como con carácter imperativo establece el párrafo tercero del mencionado precepto constitucional, y aunque ello sea a los solos efectos de publicidad, el indicado ca-

²⁸ Véanse TS: sentencias de 7 de diciembre de 1979 [RAJ núm. 3.453] (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=4428033&links=&optimize=19960118&publicinterface=true>; visitado por última vez el 2 de septiembre de 2022); de 27 de octubre de 1981 [RAJ núm. 4.688]; de 14 de enero de 1986 [RAJ núm. 34]; de 4 de noviembre de 1989 [RAJ núm. 4.729], y de 18 de julio de 1997 [RAJ núm. 6.086]. Y también del TC: sentencias 85/1986, de 25 de junio, FJ 2 (consultar en línea: <https://vlex.es/vid/6-c-22-2-3-as-4-5-15033522>; en adelante, STC 85/1986); y 291/1993, de 18 de octubre, FJ 2 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1993-26823>; en adelante, STC 291/1993)

²⁹ En contra, ver CAPSETA CASTELLÀ, J. (1998): «La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo», en Martínez-Torrón, J. (ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, pp. 403-407; LÓPEZ ALARCÓN, M. (1998): «La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV (consultar en línea: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?tipo=R; visitado por última vez el 2 de septiembre de 2022); PINEDA MARCOS, M. (2020): «La función de calificación en el Registro de Entidades Religiosas: una potestad de la Administración, lastrada por una deficiente interpretación judicial», en *Iustel. Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 54 (consultar en línea: <https://www.iustel.com/>; visitado el 1 de septiembre de 2022).

³⁰ RAJ núm. 4.688.

rácter imperativo de la norma estudiada, revela que el libre y pleno ejercicio del derecho de asociación pasa necesariamente por la inscripción registral, como procedente para un adecuado conocimiento de la existencia de una asociación y como garantía de futuras acciones frente a terceros» (FJ 3°).

Todo ello obliga a precisar, seguidamente, el alcance del artículo 22 de la CE como norma general y común³¹, para –posteriormente– verificar su contrastabilidad con el Derecho específico aplicable a los «grupos religiosos» en particular; cuestiones ambas que serán afrontadas en el apartado siguiente.

3. DERECHO DE ASOCIACIÓN, ENTIDADES RELIGIOSAS E INSCRIPCIÓN

1. El artículo 22 de la CE configura –como ya se ha puesto de manifiesto– un sistema en el que la inscripción registral forma parte del elemento de publicidad y, por tanto, como integrante del principio de seguridad jurídica en las relaciones de estos sujetos con terceros. Como consecuencia de lo anterior, el órgano administrativo encargado del Registro tiene atribuidas competencias o facultades regladas dirigidas únicamente a verificar el cumplimiento por parte de la asociación correspondiente de los requisitos formales exigidos por la legislación aplicable. Así lo entendió desde un primer momento el TC al afirmar, con relación al Registro de Partidos Políticos, que el mismo es «un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios...»³².

Por consiguiente, la potestad que se reconoce al órgano administrativo es mera y exclusivamente declarativa, excluyéndose toda potestad

³¹ Cfr. TC: sentencias 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3 (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/el-GR/Resolucion/Show/447>; en adelante, STC 67/1985); 85/1986, FJ 2; y 3/1989, de 18 de enero, FJ 1 (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1209>; en adelante, STC 3/1989).

³² STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 5 (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3>; en adelante, STC 3/1981).

constitutiva al respecto, tal y como puso igualmente de manifiesto el TS, en su sentencia de 4 de noviembre de 1981³³, al considerar que:

«el principio establecido en la Constitución, artículo 22.1, es de libertad, cuyo límite se encuentra tan solo en el ilícito penal, amén de la prohibición de las «secretas» o «paramilitares», y sin que la Administración cuente con poderes o facultades de calificación del título constitutivo o Estatutos (programa orgánico) más allá de las formalidades extrínsecas del documento –y sin perjuicio de los supuestos de suspensión y traslado a la autoridad judicial en los casos de ilicitud penal, etc.– como trámite de admisión al Registro que según el sistema permisivo que la Constitución instauro es a los simples efectos de publicidad».

La consecuencia inmediata y lógica de la presente argumentación es que fuera de los supuestos enunciados «la inscripción resulta obligada» o necesaria³⁴, sin perjuicio de que en caso de duda sobre la licitud «la Administración inste la acción declarativa pertinente en orden a constatar su ilicitud o hallarse incurso en prohibición legal»³⁵; cuestión esta de la que tendremos oportunidad de ocuparnos con mayor detenimiento posteriormente, al tratar la temática relativa a la inscripción y el control de licitud (ver *infra*, apartado 4).

2. Llegados a aquí, lo primero por lo que cabe preguntarse es si el marco conceptual descrito lo es también predicable en el supuesto de los grupos o confesiones religiosas. Pues bien, la respuesta dada por la administración competente no resulta clara ni unívoca, toda vez que después de un período en los que los tribunales fallaron a favor de la

³³ RJA núm. 4729. Véase también, TEDH: sentencia de 30 de enero de 1998, asunto *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía* (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Turkey%201998%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-58128%22%5D%7D>). Y asimismo, TC: sentencias 67/1985, de 24 de mayo (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/el-GR/Resolucion/Show/447>); 85/1986, de 25 de junio (consultar en línea: <https://vlex.es/vid/6-c-22-2-3-as-4-5-15033522>); 291/1993, de 18 de octubre (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?i-d=BOE-T-1993-26823>).

³⁴ Cfr. TS: sentencias de 27 de octubre de 1981 (RJA núm. 4688) y de 14 de enero de 1986 (RAJ núm. 34).

³⁵ TS: sentencias de 3 de julio de 1979 (RJA núm. 3182), y de 14 de enero de 1986 (RAJ núm. 34).

potestad constitutiva³⁶, a partir de 2001 –y tras la STC 46/2001– la función asignada a la inscripción parece haberse encaminado a favor de una potestad declarativa por parte del Registro³⁷.

A este respecto, debemos precisar –no obstante– que el legislador español de 1980 optó –en la Ley 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa³⁸– por un modelo no muy alejado del descrito de manera general. Lo primero que debe reseñarse es la propia nomenclatura empleada, y que no es otra que la de «entidades religiosas» y su inscripción «... se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación» (art. 5). Por consiguiente, el reconocimiento estatal de aquellos grupos religiosos que quieren ser identificados como confesiones religiosas se efectúa mediante la inscripción en un Registro especial que les dota de personalidad jurídica y le permite el acceso a un régimen más favorable que el derecho común de asociación (art. 5 LOLR). Es indudable, por tanto, la importancia que en España tiene la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (RER)³⁹, en cuanto acto que acredita la tipicidad religiosa del «grupo» o «entidad»; al tiempo que abre el acceso al régimen especial de las entidades religiosas que cumplan los requisitos establecidos por las normas aplicables. La inscripción personifica a las entidades religiosas, pero además pro-

³⁶ Sobre el carácter constitutivo, véase ÁLVAREZ CORTINA, A. C. (1998): «El tratamiento de las confesiones religiosas», en Martínez-Torrón, J. (ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, pp. 129-131; JORDÁN VILLACAMPA, M. L. (2000): «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*, núm. 0, pp. 175-199.

³⁷ Sobre la potestad declarativa, véase MURILLO MUÑOZ, M. (2013): *El Registro de Entidades Religiosas*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid (consultar en línea: <https://www.observatorioreligion.es/upload/27/94/Guia-RER.pdf>; visitado por última vez el 25 de agosto de 2022).

³⁸ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955>). En adelante, LOLR.

³⁹ Sobre la actividad del Registro, véase ALDANONDO, I. (1991): «El Registro de Entidades Religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII, pp. 13-48; OLMO, E. (1988): «El Registro de Entidades Religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, núm. 45, pp. 97-121.

duce otros efectos jurídicos especiales que, por el ámbito de este trabajo nos limitaremos a enunciar, como son la capacidad interpotestativa (art. 7.1 LOLR) y la obtención de ser sujeto de beneficios fiscales (art. 7.2 LOLR); la autonomía interna y el establecimiento de cláusulas de salvaguarda (art. 6 LOLR), entre otros⁴⁰. De aquí que la propia inscripción haya sido concebida por motivo del TC como contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa, y haya dado amparo a una entidad religiosa⁴¹ (la Iglesia de la Unificación) por la denegación producida en sede administrativa (RER)⁴².

La presente norma orgánica resultó complementada con lo dispuesto, a tal efecto, en el RD 142/1981, de 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas⁴³, respecto del cual lo más destacable respecto de la temática aquí afectada era lo relativo a los «fines religiosos»⁴⁴ y a las «entidades asociativas religiosas» (art. 3)⁴⁵. Una reforma posterior –de 2015– ha venido a precisar de una manera mucho más detallada las citadas competencias administrativas. En concreto, y por lo que respecta a las materias reseñadas, el

⁴⁰ A este respecto, véase ALENDA, M. (2009): *El Registro de Entidades Religiosas*, lustel, Madrid.

⁴¹ Cfr. BUENO, S. (1998): «El ámbito del amparo del derecho de libertad religiosa y las asociaciones», en Martínez-Torrón, J. (ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, pp. 191 ss.

⁴² Cfr. CASTRO JOVER, A. (2000): «Apuntes críticos acerca de la denegación de inscripción por carácter de la finalidad religiosa legalmente establecida», en *Estudios en homenaje al Profesor Martínez Valls*, vol. I, Murcia, pp. 93-97.

⁴³ BOE núm. 27, de 31 de enero de 1981 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-2368>).

⁴⁴ Cfr. LÓPEZ-SIDRO, A. (1998): «La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos», en Martínez-Torrón, J. (ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, pp. 598 ss.; ROCA, M. J. (1998): «La interpretación del concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, pp. 463-497.

⁴⁵ Art. 3 RD 142/1981: «Son datos requeridos para la Inscripción: a) Denominación de la entidad, de tal modo que sea idónea para distinguirla de cualquier otra; b) Domicilio; c) Fines religiosos con respecto de los límites establecidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa (...); d) Régimen de funcionamiento y Organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación; e) Potestativamente, la relación nominal de las personas que ostentan la representación legal de la Entidad. La correspondiente certificación registral será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad».

nuevo RD 594/2015⁴⁶ precisa –en su artículo 6.1– que «la inscripción de Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas se iniciará por sus representantes legales o personas debidamente autorizadas mediante solicitud que deberá acompañarse de documento elevado a escritura pública [...]». Tras lo cual, se puede afirmar que el carácter reglado de las facultades administrativas parece evidente en el sistema constituido por la LOLR y sus normas reglamentarias de desarrollo⁴⁷. En este sentido, el artículo 4.2 de esta última norma excluye cualquier concesión a la discrecionalidad de la Administración cuando afirma que «solo podrá denegarse la inscripción cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa o en el presente real decreto».

El Registro se justifica, por tanto, como paso previo al que voluntariamente el grupo religioso se acoge para disfrutar del régimen específico que establece el ordenamiento a favor de las confesiones. En el trámite de la inscripción se da a conocer al Estado y acredita los elementos necesarios para la posible cooperación específica. La actividad administrativa en el procedimiento debe limitarse –por consiguiente– a requerir los datos mínimos que prueben la naturaleza religiosa de la entidad, la seguridad de sus actuaciones en el tráfico jurídico –por llevar aparejada la inscripción la adquisición de personalidad jurídica– y garanticen la posible cooperación estable y duradera con los poderes públicos. En todo caso, la legitimidad de los requisitos especiales se deduce de su conexión con esos aspectos que la asociación singular debe acreditar, pero siempre en el marco común que el derecho de asociación del artículo 22 de la CE garantiza en materia de inscripción de asociaciones en los Registros públicos.

La decisión sobre la admisión o denegación de la inscripción de una entidad religiosa como confesión en el RER corresponde, en la actualidad, al Ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (a través de la Subdirección General de Libertad Religiosa⁴⁸ [anteriormente, Subdirección General de Relaciones con las Con-

⁴⁶ RD 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8643>).

⁴⁷ Véanse RRDD 142/1981 [ya derogado] y 594/2015.

⁴⁸ Ver a este respecto, Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero de 2020, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con

fesiones del Ministerio de Justicia]) (art. 11 RD 594/2015). Para la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley orgánica y en la norma reglamentaria es necesario que, con anterioridad a la inscripción o denegación registral, se lleve a cabo una actividad previa de examen y calificación, es decir, una valoración de los datos y normas que permita juzgar en sentido positivo o negativo la solicitud de inscripción. Esta función calificadora es tarea del RER, y mediante ella se garantiza el cumplimiento de los requisitos formales, junto con los requisitos materiales enumerados en los artículos 5 de la LOLR y 6 a 9 del Reglamento de 2015, así como en el respeto a los límites establecidos en el artículo 3.1 de la LOLR⁴⁹.

Por tanto, se puede afirmar que en la actualidad la calificación se plantea principalmente en torno a dos temáticas: el cumplimiento de la finalidad religiosa⁵⁰, la primera, y el respeto a los límites establecidos⁵¹, la segunda. Es este último elemento el que respecto de la cuestión que nos ocupa en este trabajo adquiere una especial relevancia por cuanto cabe afirmar que el RER se convierte, por tanto, en un mecanismo de control administrativo de aquellos grupos religiosos que pretenden su reconocimiento oficial en España y que los mismos no incumplen, al menos *a priori*, lo establecido en el artículo 3 de la LOLR, esto es, no violan los derechos y libertades de los demás, ni el orden, la salud o la moral públicas.

3. Todo lo expuesto permite plantearnos dos cuestiones, a saber: es constitucional ese tratamiento diferenciado o ese estatuto jurídico pro-

las Cortes y Memoria Democrática (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2020) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2386>).

⁴⁹ MARTÍNEZ GIJÓN, J. (2008): «Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro», en *Jornadas jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 369-418.

⁵⁰ Cfr. LÓPEZ-SIDRO, A. (1998): «La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos», en Martínez-Torrón, J. (ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, pp. 598 ss.; ROCA, M. J. (1998): «La interpretación del concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, pp. 463-497.

⁵¹ Cfr. LEGUINA, J. (1984): «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44, pp. 683-692; LÓPEZ ALARCÓN, M. (1998): «La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, pp. 433-462.

pio, la primera, y cuál es la función que corresponde al RER respecto a la verificación de los requisitos en la inscripción, la segunda. Ambas respuestas han sido respondidas –a nuestro juicio– por el TC en su sentencia 46/2001, la primera de una manera indirecta o tácita y la segunda de manera expresa. Así, y respecto de la primera de las cuestiones reseñadas, el TC parece optar por la constitucionalidad de un estatuto jurídico propio y diferenciado derivado de la LOLR, al afirmar que

«la inscripción en el RER 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» (STC 46/2001, FJ 7).

Todo ello debe entenderse –a mi juicio– en el sentido de que las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad religiosa 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 clase⁵².

El presente planteamiento lleva a nuestro Alto Tribunal a manifestar que:

«la inscripción en dicho Registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religio-

⁵² TEDH: sentencias de 26 de septiembre de 1996, asunto *Manoussakis y otros contra Grecia*, demanda núm. 18748/91 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Manoussakis%20et%20autres%22%2C%22itemid%22:%7B%222001-62629%22%7D%7D>); de 25 de noviembre de 1999, asunto *Nilsen y Johnsen c. Noruega*, demanda núm. 23118/93 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Nilsen%20y%20Johnsen%22%2C%22itemid%22:%7B%222001-163729%22%7D%7D>); de 28 de junio de 2011, asunto *Hafid Ouardiri c. Suiza*, demanda núm. 65840/09 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%7B%22case%20of%20Muslims%20Ligue%20of%20Suisse%22%2C%22itemid%22:%7B%222002-504%22%7D%7D>); de 8 de abril de 2014, asunto *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et altres c. Hungría*, demandas núms. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 y 56581/12 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Magyar%20Kereszt%20A9ny%20Mennonita%20Egyh%C3%A1z%22%2C%22itemid%22:%7B%222001-142196%22%7D%7D>); y de 15 de octubre de 2015, asunto *Kudrevičius et autres c. Lituania*, demanda núm. 37553/05 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%7B%2237553/05%22%2C%22itemid%22:%7B%222001-158200%22%7D%7D>).

sas, 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 los grupos en que se integra sean reales y efectivos» ex artículo 9.2 CE» (ibídem).

Tras todo lo expuesto, el TC concluye que:

«cabe [...] 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 inscripción, han visto ésta denegada» (STC 46/2001, FJ 7).

Situación esta última que nos lleva a preguntarnos cómo en el caso presente se ha producido dicha denegación; cuestión ésta que nos introduce en la segunda de las temáticas planteadas, y que no es otra que el régimen jurídico de la inscripción registral de las entidades religiosas. A este respecto, cabe señalar que el TC se ha inclinado por considerar que «*la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro*» (STC 46/2001, FJ 10) y que la única función que le corresponde a la Administración es limitarse a comprobar o constatar que no se trata de grupos o comunidades excluidas por el artículo 3.2 de la LOLR⁵³. En concreto, el Alto Tribunal señala que la articulación de un Registro como el de Entidades Religiosas:

«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 artículo 3.2 de la LOLR, y que las actividades o con-

⁵³ A este respecto, véase STS 6892/1987, de 2 de noviembre (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=1181729&links=Palmar%20de%20Troya&optimize=20051011&publicinterface=true>; visitado por última vez el 3 de septiembre de 2022); y STS 21558/1994, de 1 de marzo (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=4320080&links=registro%20de%20entidades%20religiosas&optimize=19960103&publicinterface=true>). Véase también, SAN 3768/2019, de 1 de octubre (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/70544fd03684c603/20191105>; visitado por última vez el 3 de septiembre de 2022).

ductas 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 elemento en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 de la CE» (STC 46/2001, FJ 8).

En consecuencia, y partiendo de este planteamiento, la conclusión a la que se llega no es otra que la que el propio TC manifiesta al señalar que «es perfectamente prescindible el examen de aquellos criterios que, como queda expuesto, responden a un entendimiento constitucional inadecuado de la función de comprobación que corresponde a la autoridad responsable del Registro» (STC 46/2001, FJ 10). En consecuencia, y a *sensu contrario*, se puede señalar que la inscripción de las entidades religiosas puede actuar como un factor o una presunción *iuris tantum* a favor de la presunción de inocencia respecto de las actividades desarrolladas por las mismas⁵⁴, salvo prueba en contrario, así como en el caso del ejercicio de los derechos que les puedan corresponder, incluido el derecho al honor⁵⁵.

En esta misma línea, cabe señalar que el TEDH ha declarado que la libertad religiosa constituye uno de los pilares de la sociedad democrática en el sentido del Convenio, relacionado con el pluralismo –conquistado con esfuerzo en el transcurso de los siglos–, que es consustancial a tal sociedad⁵⁶. Tras lo cual considera que como tal libertad fundamental, dicha interpretación ha de hacerse de acuerdo con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que «salvo en casos muy excepcionales, el derecho a la libertad de religión tal y como lo entiende el Convenio, excluye cualquier apreciación por parte del Estado sobre la legitimidad de las creencias religiosas o sobre sus modalidades de expresión» (SSTEDH *Hassan y Tchaouch c. Bulgaria* y

⁵⁴ Cfr. BALLESTEROS SASTRE, B. (2018): «Reflexiones sobre el derecho a la presunción de inocencia en el estado actual de derecho», en VV. AA.: *Proceso penal, presunción de inocencia y medios de comunicación*, Aranzadi, Pamplona, pp. 123-135.

⁵⁵ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1999): «El derecho al honor de las personas jurídicas y sus posibles colisiones con el derecho a la información», en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1.

⁵⁶ Véase, por todas, STEDH de 26 de octubre de 2000, asunto *Hassan y Tchaouch c. Bulgaria*, demanda núm. 30985/96 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Hassan%20y%20Tchaouch%20c.%20Bulgaria%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-162601%22%5D%7D>)).

*Manoussakis y otros c. Grecia*⁵⁷), ya que el deber de neutralidad e imparcialidad de los Estados partes en el Convenio es incompatible con esa apreciación de legitimidad de las creencias, afirmaciones que se proyectan, tanto en la función del Registro de Entidades Religiosas como en el alcance de la inscripción en el mismo, y las razones por las que puede ser denegada. Estos principios han sido reafirmados recientemente por el propio Tribunal de Estrasburgo al manifestar que

«los Estados tienen un cierto margen de apreciación para determinar la existencia y la extensión de la necesidad de una injerencia en este derecho, pero las restricciones al mismo han de estar legalmente previstas y constituir medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad o el orden públicos, la protección de la salud o de la moral o de los derechos y libertades de terceros (art. 9.2 CEDH), debiendo en todo caso ser las restricciones proporcionadas en relación con la finalidad por ellas perseguida»⁵⁸.

Por consiguiente, cabe entender que una indebida denegación por la Administración responsable del Registro de la inscripción solicitada supondría una violación del derecho de libertad religiosa, entendiendo por denegación indebida toda aquella que no se limite a constar los

⁵⁷ STEDH de 26 de octubre de 2000, asunto *Hassan y Tchaouch c. Bulgaria*, demanda núm. 30985/96 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Hassan%20y%20Tchaouch%20c.%20Bulgaria%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-162601%22%5D%7D>).

⁵⁸ Véanse también TEDH: sentencias de 13 de diciembre de 2001, asunto *Iglesia Metropolitana de Besarabia y otros c. Moldavia*, demanda núm. 45701/99 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2245701/99%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-73064%22%5D%7D>); de 5 de enero de 2007, asunto *Rama de Moscú del Ejército de Salvación c. Rusia*, demanda núm. 72881/01 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Scientology%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-77249%22%5D%7D>); de 24 de septiembre de 2007, asunto *Iglesia de la Cienciología de Moscú c. Rusia*, demanda núm. 18147/02 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Scientology%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-80038%22%5D%7D>); de 22 de noviembre de 2010, asunto *Jehovah's Witnesses of Moscow and others c. Russia*, demanda núm. 302/02 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Scientology%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-99221%22%5D%7D>); y de 28 de junio de 2011, asunto *Liga de Musulmanes de Suiza y otros c. Suiza*, demanda núm. 66274/09 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22case%20of%20Muslims%20Ligue%20of%20Suisse%22%2C%22itemid%22:%5B%222002-506%22%5D%7D>).

requisitos formales de la solicitud presentada⁵⁹. Al tiempo que dicha posición supone asimismo un agravio comparativo entre los distintos grupos o comunidades religiosas, ya que –como ha quedado dicho– la inscripción en el RER dota a estos de un reconocimiento jurídico, de un estatuto jurídico propio y de los efectos protectores que confiere la inscripción⁶⁰, de los cuales no gozan los que no acceden por labor constitutiva realizada por el RER en el supuesto de una declaración material⁶¹. Cuestión esta que nos introduce en la última de las materias a abordar en el presente trabajo como es la referida a la inscripción y control de licitud, en especial por lo que a los límites del derecho.

4. ENTIDADES RELIGIOSAS, INSCRIPCIÓN Y CONTROL DE LICITUD (ORDEN PÚBLICO)

1. Una última cuestión que afecta al régimen jurídico de la inscripción es la relativa a la aplicación al mismo de la cláusula de «orden público». Respecto de la presente materia, debe precisarse que la aplicación directa del régimen común del derecho de asociación llevaría a entender que el encargado del RER solo dispone de una facultad de verificación estrictamente formal y externa, en la que tampoco tendría cabida la constatación de la congruencia entre los fines alegados por el colectivo solicitante y el elenco de actividades o fines a los que el Estado niega la condición de religiosos (cfr. art. 3.2 LOLR). Dicha labor negativa supone que el encargado del Registro tenga que verificar que dicho grupo o comunidad no se encuentra dentro del ámbito excluido por la propia LOLR, pero para ello –salvo que se limite a una verificación meramente literal– resulta necesario su contrastabilidad con lo que es, ya que –a mi juicio– solo se puede saber lo que no es si se sabe lo que es.

No obstante, debe tenerse en cuenta que a este respecto el Tribunal Constitucional sustituye el concepto del acto administrativo de *califica-*

⁵⁹ Cfr. MURILLO MUÑOZ, M. (2000): «La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 0, pp. 202-204; PELAYO, J. D. (2007): *Las comunidades ideológicas y religiosas. La personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid.

⁶⁰ Cfr. PRADA, J. M. (1980): «Personalidad civil de los entes eclesiásticos», en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, pp. 221-264.

⁶¹ A este respecto, véase SOUTO GALVÁN, E. (1995): *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas en España*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

ción por el de mera *constatación* (o comprobación por parte de la Administración). Constatación o comprobación que en la práctica se traduce en que la entidad religiosa solicitante no es o no resulta ser alguna de las que excluye el artículo 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 (en los preceptos que los desarrollen, especialmente en derechos como el «derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen», entre otros), y no son contrarias al «orden público» (que tiene por componentes la seguridad, la salud y la moral), límite exclusivo de la libertad religiosa y, por ende, también límite de la libertad de asociación religiosa.

2. Aunque no son muchos los supuestos en los que dicha cláusula ha estado presente, si existen ejemplos significativos al respecto, y de un modo especial el –ya más que mencionado– caso de la Iglesia de la Unificación, que está en el origen de la STC 46/2001. No obstante, creemos necesario traer previamente a colación el supuesto relativo a la denegación de la inscripción de la Iglesia Cienciológica de España, toda vez que en el mismo también se planteó de un modo directo la posible transgresión por parte de esa entidad del orden público. En la Resolución de la DGAR, de 22 de abril de 1985, se cita un informe del Ministerio de Sanidad en el que se afirma que las prácticas y actividades de la Iglesia afectan negativamente a la salud pública, elemento del orden público definido en el artículo 3.1 de la LOLR, cuya violación tiene, según la Resolución citada, un «efecto obstativo» de la inscripción solicitada.

El TS, en su sentencia 12329/1990⁶², parece admitir la posibilidad de control sobre la licitud de la entidad peticionaria al referirse al artículo 3 de la LOLR en los siguientes términos:

«[...] debiéndose añadir que, en el párrafo primero del expresado artículo, ateniéndose expresamente a las limitaciones establecidas por el artículo 16 de la Constitución, proscrib[e] aquellas actividades que incidan de un modo directo o indirecto en el mantenimiento del orden público protegido por la Ley [...]» (FJ 1).

⁶² STS 12329/1990, de 25 de junio (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=4371668&links=Ciencilog%EDa&optimize=19960107&publicinterface=true>; visitado por última vez el 3 de septiembre de 2022).

Si bien el Tribunal Supremo renuncia a entrar en el examen del supuesto como causa denegatoria de la inscripción, una vez ha confirmado la falta de fines religiosos que se invocara en la Resolución, parece justificar dicha posibilidad al manifestar que «teniendo en cuenta que, mientras la que ha sido objeto de examen, lo ha sido partiendo de los planteamientos efectuados y de la documentación aportada exclusivamente, la relacionada con el orden público a conservar puede rozar las cuestiones penales a que hace referencia el Abogado del Estado en sus alegaciones [...]» (FJ 3). La vaguedad del párrafo transcrito no permite –a mi juicio– ninguna conclusión definitiva, pero si ha abierto la puerta para que algún sector de la doctrina considere, aunque sea tímidamente, la procedencia de la invocación del orden público como motivo legal para la denegación de las solicitudes de acceso al RER⁶³.

3. A este respecto, resulta ahora sí relevante traer a colación los hechos que dieron lugar al fallo constitucional relativo a la Iglesia de la Unificación (STC 46/2001)⁶⁴, toda vez que los mismos no tenían su amparo en una resolución judicial, sino en el hecho de que dicho grupo religioso apareciera en sendos listados sobre sectas. En concreto, los antecedentes se remontan al 22 de diciembre de 1992⁶⁵, cuando la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia deniega la solicitud de inscripción de la Iglesia de la Unificación en base a dos motivos: i) porque carece de auténtica naturaleza religiosa, ya que para que un grupo merezca el calificativo de «religioso» la DGAR exigía los siguientes requisitos: a) un conjunto estable de fieles; b) la creencia en la existencia de un Ser superior; y c) creencia en un conjunto de verdades doctrinales o dogmas, reglas de conducta y acciones rituales o de culto⁶⁶; y ii) siguiendo las *recomendaciones dictadas por*

⁶³ Cfr. CAMARASA, J. (1992): «La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control», en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, núm. 1652, pp. 66 ss.; CAMARASA, J. (1995): *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*; Madrid, p. 52; MOTILLA, A. (1999): «Control administrativo de la licitud de las entidades religiosas; la aplicación del orden público en la inscripción en el registro», en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, pp. 63-104.

⁶⁴ LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, A.; TIRAPU MARTÍNEZ, D. (2008): «La Cienciología en España: El camino hasta la personalidad jurídica», en *Iustel. Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 16 (consultar en línea: <https://www.iustel.com/>; visitado por última vez el 2 de septiembre de 2022).

⁶⁵ Publicada en el BOE núm. 32, de 6 de febrero de 1993.

⁶⁶ Cfr. LÓPEZ-SIDRO, A. (1998): «La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos», en Martínez-Torrón, J. (ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia*

el Congreso de los Diputados, el 2 de marzo de 1989, con relación al estudio de las sectas, que instaba a la Administración a incrementar el control de las entidades que solicitasen su inscripción en el RER⁶⁷. En este último aspecto estima que, en virtud de ciertos informes del Parlamento Europeo y del Ministerio del Interior, la Iglesia de Unificación conculca derechos fundamentales de sus miembros, por lo que la protección del orden público, límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa que ha de ser verificado a fin de acceder al RER, impulsa a rechazar la solicitud en ese sentido⁶⁸.

En esta misma línea, y tras recurrirse, la Audiencia Nacional, en sentencia de 30 de septiembre de 1993, entendió que el presente grupo si tenía finalidad religiosa, pero que –sin embargo– atentaba contra la preservación del orden público en base a la Resolución de 22 de mayo de 1984 del Parlamento Europeo y a un Informe de la Dirección General de la Policía, de 1994⁶⁹. Planteamiento seguido, asimismo, por el TS, en su sentencia de 14 de junio de 1996, al entender que la presente entidad «[...] desarrolla en otros países un comportamiento que contradice los límites a que se viene aludiendo, tanto por razón de las técnicas empleadas para la captación de miembros, cercenando el libre desarrollo de su personalidad, como por las actividades que éstos se ven obligados a desarrollar mientras permanecen en ella, y en virtud de tal consideración denegar la inscripción cuestionada, como medida de salvaguardia del orden público religioso, para evitar futuras lesiones de derechos fundamentales».

La justificación, por tanto, de las presentes afirmaciones se podría extraer de tres documentos, a saber: i) la Resolución, de 22 de mayo de 1984, del Parlamento Europeo, que califica a dicho grupo como secta destructiva, pero que en ningún momento se pronunció sobre la ilicitud de sus actuaciones; ii) el Informe de la Dirección General de la Policía, de 1991, que alertaba sobre las peculiaridades de la entidad, al

constitucional, Granada, pp. 598 ss.; ROCA, M. J. (1998): «La interpretación del concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, pp. 463-497.

⁶⁷ El subrayado es del autor.

⁶⁸ Cfr. SALARRULLANA, P. (1990): *Las sectas. Un testimonio vivo sobre los mesías del terror en España*, Ediciones Temas de Hoy, Granada; WILSON, B. (1970): *Sociología de las sectas religiosas*, Madrid.

⁶⁹ La cursiva es del autor.

mismo tiempo que afirmaba que no se tenía constancia de procesos judiciales abiertos contra este grupo o contra alguno de sus miembros en nuestro país; y iii) la Resolución del Congreso de los Diputados, de 2 de marzo de 1989, en la que no aparece ninguna referencia expresa a la Iglesia de la Unificación, sino que estudia la problemática sectaria desde una perspectiva general. Por consiguiente, en materia de requisitos para la inscripción en el RER, la SAN comentada considera que el Real Decreto de 1981, además de la comprobación de ciertas condiciones formales, introduce dos aspectos de fondo *per se* que la Administración ha de controlar: el orden público, por razones constitucionales, y los fines religiosos, por elemental lógica.

Demostrada, a juicio de la Audiencia, la peligrosidad de la Iglesia de Unificación por cuanto, especialmente en su actuación fuera de España, los métodos de captación y retención de miembros suponen un riesgo al libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, la DGAR actúa con arreglo a la legalidad denegando la inscripción en el RER:

«No hay que olvidar que los efectos derivados de su inscripción en el RER, más allá de las eventuales ventajas económicas –convenios de naturaleza fiscal–, supondrían ante todo el contar con la protección del Estado en el desarrollo de sus actividades –a menos de procederse primero a una cancelación, por orden judicial, de la citada inscripción previa–, lo que es lo mismo que disponer de una autorización para la difusión de valores éticos y morales que, debidamente desvirtuados por la práctica del culto diario seguido por los fieles de dicha comunidad, pueden traer consigo limitaciones inaceptables al libre desarrollo de la personalidad de sus miembros, y la lesión a derechos fundamentales amparados en una situación de impunidad brindada precisamente por el hecho del reconocimiento de su personalidad jurídica como entidad religiosa...» (FJ 10).

Como puede observarse, el citado Tribunal fundamenta la pertinencia de la denegación en la salvaguarda preventiva del orden público. Califica la dimensión estrictamente represiva, por la cual el Estado solo actuaría ante hechos consumados y bajo las garantías del juicio criminal, como «... interpretación sesgada de la institución del orden público... que entraña una concepción jurídicamente insuficiente y errónea de dicha figura, que esta Sala sencillamente no puede convalidar sin más...» (FJ 11).

La aplicación preventiva de esta cláusula limitadora del derecho de libertad religiosa que justifica la denegación es –a juicio del TS, en su sentencia de 14 de junio de 1996⁷⁰– pertinente en el RER, porque, a diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones de Derecho común,

«[...] el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas – art. 5.1 LOLR–, con la consiguiente atribución a las mismas del régimen jurídico diferenciado y propio que esa Ley dispone para ellas, con reconocimiento de autonomía organizativa, salvaguardia de su identidad religiosa, posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa e incluso de concretar acuerdos de cooperación con el Estado, si bien éstos habrán de ser aprobados por las Cortes Generales [...] » (FJ 3).

Por lo que respecta al TC, debemos comenzar señalando que el mismo hacía años que había declarado inconstitucionales las medidas de seguridad predelictivas, al considerar insuficientes para imponer estas medidas la mera suposición de que un delito fuera a cometerse en el futuro, atendiendo a la peligrosidad social del sujeto⁷¹. E igual posición es la mantenida en nuestro Código Penal, el cual contempla únicamente medidas posdelictivas, cuya aplicación requiere como presupuestos (art. 95.1 CP) que el sujeto haya cometido un hecho previsto como delito (art. 6.1 CP) y que su comisión se haya establecido por sentencia firme (art. 3.1 CP).

4. En esta línea, cabe hacer referencia igualmente a la reciente sentencia del TEDH, de 9 de febrero de 2021, en el asunto *Asociación*

⁷⁰ STS 3646/1996, de 14 de junio (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=3146136&links=Iglesia%20de%20la%20Unificaci%F3n&optimize=20030918&publicinterface=true>; visitada por última vez el 3 de septiembre de 2022).

⁷¹ Cfr. TC: sentencias 159/1985, de 27 de noviembre (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/539>; en adelante, STC 159/1985); 23/1986, de 14 de febrero (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/eu/Resolucion/Show/586>; en adelante, STC 23/1986); 21/1987, de 19 de febrero (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/ru/Resolucion/Show/753>; en adelante, STC 21/1987); y 131/1997, de 15 de julio (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/el/Resolucion/Show/3396>; en adelante, STC 131/1997).

para la Solidaridad con los Oprimidos contra Turquía⁷². Los hechos que están en el origen del asunto se pueden resumir del siguiente modo:

La asociación demandante fue creada con el objetivo fundamental de promover los derechos humanos, procurando, para ello, remover todo tipo de obstáculos que impidiesen o restringiesen su ejercicio real y efectivo. En un momento dado, la Fiscalía turca decidió investigar a ciertos miembros de la asociación, incluido su propio secretario general, por presunta pertenencia a la organización Hezbollah, que estaba calificada de terrorista. Consecuencia de lo anterior, la Fiscalía abrió otra pieza por la que se solicitó a los tribunales la disolución de la asociación, intentando justificar dicha petición en que la misma estaba siendo instrumentalizada por los presuntos miembros de la organización terrorista. Los magistrados aceptaron acriticamente dicha tesis y estimaron la petición del Ministerio Público. A pesar de recurrir dicha decisión, la misma fue respaldada por las instancias judiciales superiores. Tras ello, la asociación decidió acudir al TEDH, alegando que el proceder de las autoridades turcas había quebrantado el artículo 11 CEDH (apdos. 2 a 7).

La Corte de Estrasburgo comienza recordando que, con carácter general, las asociaciones desempeñan un papel esencial en el mantenimiento del pluralismo y la democracia⁷³. En este sentido, reconoce que las restricciones a la libertad de asociación exigen una interpretación estricta y que su disolución supone una medida extremadamente severa⁷⁴. Aplicando las anteriores premisas al caso concreto, considera que

⁷² STEDH, de 9 de febrero de 2021, en el asunto *Asociación para la Solidaridad con los Oprimidos c. Turquía*, demanda núm. 8064/13 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-207809%22%5D%7D>).

⁷³ Cfr. TEDH: sentencia *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, § 40; y de 17 de febrero de 2004, asunto *Gorzelik et autres c. Pologne*, demanda núm. 44158/98, §§ 88-96 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22-%20Gorzelik%20et%20autres%20c.%20Pologne%22%22%22itemid%22:%5B%22001-66194%22%5D%7D>).

⁷⁴ Cfr. TEDH: sentencias de 10 de octubre de 2006, asunto *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği c. Turquie*, demanda núm. 61353/00, § 32 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2261353/00%22%22itemid%22:%5B%22001-77367%22%5D%7D>); de 8 de marzo de 2012, asunto *Association Rhino et autres c. Suisse*, demanda núm. 48848/07, § 62 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Association%20Rhino%20et%20autres%20c.%20Suisse%22%22itemid%22:%5B%22001-106892%22%5D%7D>); de 9 de diciembre de 2013, asunto *Vona c. Hongrie*, demanda núm. 35943/10, § 58 (consul-

las autoridades nacionales fallaron en la protección del derecho de asociación. Para el TEDH,

«no cabe justificar la disolución de una asociación por el mero hecho de haberse empezado a instruir contra algunos de sus miembros o dirigentes causas penales por pertenencia a organización terrorista. Por grave que pudiera resultar el delito, lo bien cierto es que el procedimiento se encontraba en una fase inicial, debiendo regir para estas personas, en aquellos momentos, la presunción de inocencia. La disolución de una asociación no puede venir amparada por la simple investigación de sus miembros o dirigentes» (apdo. 23).

Más aún cuando para el TEDH, «tampoco queda probado en qué medida los actos presuntamente cometidos por estas personas pudieron comprometer la responsabilidad de la propia asociación» (apdo. 25).

Al tiempo que la Corte de Estrasburgo recuerda el indeseable efecto disuasorio que pueden tener en el futuro órdenes de disolución como ésta, especialmente para las organizaciones que trabajan en favor de la promoción de los derechos humanos (apdo. 26)⁷⁵. Y termina señalando que las autoridades otomanas podían haber optado por una medida menos restrictiva, como la suspensión de las actividades o incluso una multa, pero que, sin embargo, se decantaron por la más gravosa, como fue la disolución de la asociación (apdo. 27). Sobre la base de todo lo anterior, el TEDH considera que el Estado turco vulneró el artículo 11 CEDH.

Volviendo al caso relativo a la denegación de la inscripción de la Iglesia de la Unificación en el RER (STC 46/2001), debemos recordar que el TC también otorgó el amparo solicitado por la citada Iglesia y declaró la

tar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%22235943/10%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-122183%22%5D%7D>); de 27 de enero de 2017, asunto *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, demandas núms. 4696/11 et 4703/11, § 80 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-167763%22%5D%7D>); y de 21 de octubre de 2020, asunto *Adana TAYAD c. Turquía*, demanda núm. 59835/10, § 35 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-204123%22%5D%7D>).

⁷⁵ Véase también, STEDH *Adana Tayad c. Turquía*, § 36.

procedente inscripción de la entidad en el RER. A este respecto, nuestro Alto Tribunal manifiesta que:

«cuando el artículo 16.1 de la CE garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto «sin más limitaciones que el orden público protegido por la ley», está significando con su solo redacción, no solo 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».

Ello lleva al propio TC a entender que la presente cláusula «no puede ser interpretad(a) 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» (FJ 11). Al tiempo que continúa manifestando que:

«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, solo 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» (ibidem).

Detrás de estas consideraciones, el Tribunal llega, respecto del orden público como límite, a la conclusión de 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» (ibídem).

En definitiva, de ninguno de los documentos reseñados *supra*, y que sirvieron para justificar la denegación de la inscripción del grupo en cuestión, era posible inferir indicio firme de peligro, más allá de meras conjeturas. Posición esta mantenida ahora sí por la AN, en su sentencia de 11 de octubre de 2007, en la que ha estimado la inscripción registral de la Iglesia de Scientology de España al considerar que si tenía fines

religiosos y no había datos que permitieran considerar a la entidad como una amenaza⁷⁶. En concreto, la Audiencia manifiesta que «no existe dato alguno que permita concluir en que la demandante lleva a cabo actividades distintas de las expresadas en sus estatutos que pudieran determinar la aplicación del artículo 3.2. citado. Por ello resulta más correcto, y conforme a la interpretación “pro libertate” que rige la materia, acordar la inscripción solicitada» (FJ 8, *in fine*).

Junto a este elemento relevante en el alcance del orden público, el mismo supone igualmente una forma de comportamiento respecto de la Administración, y junto a ello una correcta distribución de funciones entre los distintos poderes en un Estado de Derecho, que lleva al TC a precisar que «como regla general, solo 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

⁷⁶ Véanse también TEDH: sentencias de 2 de diciembre de 2001, asunto *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*, demanda núm. 35972/97 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22\%22CASE%20OF%20GRANDE%20ORIENTE%20D%20ITALIA%20DI%20PALAZZO%20GIUSTINIANI%20V.%20ITALY%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-59623%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20GRANDE%20ORIENTE%20D%20ITALIA%20DI%20PALAZZO%20GIUSTINIANI%20V.%20ITALY%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-59623%22]})); de 13 de diciembre de 2001, asunto *Iglesia Metropolitana de Besarabia y otros c. Moldavia*, demanda núm. 45701/99 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2245701/99%22\],%22itemid%22:\[%22001-73064%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2245701/99%22],%22itemid%22:[%22001-73064%22]})); de 5 de enero de 2007, asunto *Rama de Moscú del Ejército de Salvación c. Rusia*, demanda núm. 72881/01 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22Scientology%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-77249%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Scientology%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-77249%22]})); de 24 de septiembre de 2007, asunto *Iglesia de la Cienciología de Moscú c. Rusia*, demanda núm. 18147/02 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22Scientology%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-80038%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Scientology%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-80038%22]})); de 22 de noviembre de 2010, asunto *Jehovah's Witnesses of Moscow and others c. Russia*, demanda núm. 302/02 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22Scientology%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-99221%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Scientology%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-99221%22]})); de 28 de junio de 2011, asunto *Liga de Musulmanes de Suiza y otros c. Suiza*, demanda núm. 66274/09 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22case%20of%20Muslims%20Ligue%20of%20Suisse%22\],%22itemid%22:\[%22002-506%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22case%20of%20Muslims%20Ligue%20of%20Suisse%22],%22itemid%22:[%22002-506%22]})); y de 16 de febrero de 2016, asunto *Church of Scientology of St Petersburg and others c. Russia*, demanda núm. 47191/06 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22Scientology%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-146703%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Scientology%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-146703%22]})).

límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto» (STC 46/2001, FJ 11). No obstante, el propio TC precisa y permite la intervención «excepcional» y «preventiva» de la citada cláusula por parte de la Administración, siempre que se den una serie de requisitos, a saber: i) que se oriente directamente a la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática; ii) que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo, y iii) que la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos. Así lo ha entendido igualmente la AN, en su sentencia de 19 de octubre de 2020⁷⁷, la cual, tras reconocer «[...] la posibilidad, por parte del Registro, de hacer una cierta calificación y de evitar la inscripción de entidades que son ajenas a la finalidad religiosa propia del Registro de Entidades Religiosas», extiende el alcance de la labor calificadora del RER al concluir que

«[...] la función del Registro de Entidades Religiosas, como quiera que la inscripción otorga diversas capacidades que trascienden al mero otorgamiento de personalidad jurídica civil al ente inscrito [...] y por lo tanto, precisamente el control de esa inscripción tiene también como función comprobar que la entidad no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 de la ley orgánica y que no excede los límites previstos en su artículo 3.1»⁷⁸.

A este respecto, resultan –a nuestro juicio– esclarecedoras las palabras de Jiménez Campos, aunque en esta ocasión refiriéndose a los partidos políticos, pero que pueden extenderse de igual modo a las confesiones religiosas:

«[...] la operación del registro [...] es el presupuesto para el eventual control (posterior) del partido, pero no la ocasión para el mismo: si se advierten en los estatutos indicios de criminalidad nada impide a la Administración, una vez inscrito el partido, acudir al Ministerio Fiscal para el eventual ejercicio de las oportunas acciones penales», porque «como la experiencia propia y ajena demuestra, los sistemas de control previo pueden fácilmente decantarse hacia su configuración como filtros ideológicos para los que el razonamiento jurídico sea mera cobertura formal [...]»⁷⁹.

⁷⁷ SAN 2490/2020, de 19 de octubre (consultar en línea: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/11045f5579090513/20201026>; visitado por última vez el 3 de septiembre de 2022).

⁷⁸ El subrayado es del autor.

⁷⁹ JIMÉNEZ CAMPO, L. (1991): «La intervención estatal del pluralismo (notas a una Sentencia del Tribunal Constitucional)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*,

5. Respecto de la presente temática debemos señalar que nuestra posición es contraria a considerar dicha cláusula como elemento integrante de la verificación formal de la actividad registral, salvo en los supuestos en que la inscripción del grupo solicitante sea contraria a la ley por sus fines o sus actividades, o cuando el grupo (o grupo subsiguiente) religioso haya sido condenado por sentencia firme anterior por ser ilegal e inscrita su disolución (cfr. art. 10.2.a) y 4 en relación con el art. 12 de la LOPP). Por ello consideramos que la posición adoptada por el RER en su Resolución relativa a la Iglesia de la Unificación no resultaba conforme a Derecho⁸⁰, más en un Estado de Derecho donde dicha función debe corresponder a los tribunales de justicia y no a la Administración⁸¹.

En este sentido, y para el supuesto de la excepcionalidad en la que es posible la intervención del Registro, entendemos que resulta de interés traer a colación lo establecido en la LODA, y más en concreto en su artículo 30, apartado 4, en el que se establece que:

«Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad asociativa, por el órgano competente se dictará resolución motivada, dándose traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicado esta circunstancia a la entidad interesada, quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta tanto recaiga resolución judicial firme.

Quando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la actividad de la entidad asociativa, el órgano competente dictará resolución motivada, dando traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada»⁸².

El presente posicionamiento resulta, además, coherente con lo manifestado por el TEDH, en su sentencia *Ayoub et autres c. France*⁸³, al considerar que «la Convención no protege a las asociaciones que me-

vol. 1, pp. 181-182.

⁸⁰ STC 46/2001, FJ 3.

⁸¹ Cfr. TC: sentencias 115/1987, FJ 3, y 46/2001, FJ 11.

⁸² Esta fórmula fue también establecida en la LOPP: art. 5. apdos 2, 3 y 4.

⁸³ STEDH de 8 de octubre de 2020, asunto *Ayoub et Autres c. France*, demanda núm. 77400/14 (*Reports of Judgments and Decisions*, vol. 121) (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-204822%22%5D%7D>).

diante sus actividades o programas pongan en peligro a las instituciones estatales o los derechos y libertades de otras personas»; ni tampoco a aquellas otras asociaciones que «[...] con base en la libertad de expresión busquen menoscabar otros derechos de la Convención, en particular, ésta busca evitar que los grupos totalitarios exploten a su favor los principios establecidos para mermar las libertades y orden público de la comunidad». Por y para ello, el TEDH entiende que los Estados cuentan con la facultad de disolver asociaciones para evitar poner en peligro dichos fines, siempre y cuando tengan leyes que indiquen tal facultad.

Ahora bien, el TEDH considera que «la disolución es la medida más severa que puede aplicársele a la libertad de asociación, por lo que debe ser sometida a un duro control». Un control que la propia Corte europea concreta del modo siguiente: «para restringir válidamente la libertad de asociación es necesario satisfacer dos cosas, por un lado, las disoluciones deben responder a una «necesidad social urgente» para imponer dicha restricción en beneficio del interés público y, por otro, la medida debe ser proporcional entre los fines que se buscan y los medios para llegar a ella, es decir, debe ser «proporcionado al objetivo legítimo perseguido»» (párr. 89). Ahora bien, en cuanto al primero de los requisitos, esto es, «una necesidad social urgente», el Tribunal precisa dicha necesidad, entre otras posibles, en las siguientes causas: i) en «*la distribución de anuncios que mencionaban frases de odio en contra de minorías*»; y ii) la existencia de «*motivos «relevantes y suficientes» que [den] testimonio de la realidad de las actividades de estos grupos que, con sus símbolos, uniformes, formaciones, culto a la fuerza y saludos, promovieron un clima de violencia e intimidación que va más allá de la existencia de un grupo que expresa ideas perturbadoras u ofensivas*» (párr. 114).

Mientras que el Tribunal considera «proporcionales» las medidas adoptadas por el Gobierno francés, por cuanto éstas eran las únicas que podían proteger otros derechos y valores de la democracia frente a las actividades violentas realizadas por la asociación disuelta. En este mismo sentido, pero en estas ocasiones relacionadas directamente con el artículo 9 del CEDH, el TEDH ha considerado que dicho precepto puede ser infringido por una violación maliciosa de la tolerancia. En con-

creto, en el asunto *Gündüz c. Turquía*⁸⁴, en el que se planteaba el debate acerca de si las bases del islam son compatibles con la democracia, la Corte de Estrasburgo consideró que el mero hecho de defender la *Sharía*, sin incitar a la violencia para instaurarla, no es una incitación al odio. Mientras que en el segundo de los casos *Gündüz c. Turquía*⁸⁵, el TEDH declaró que el artículo de prensa suponía un riesgo significativo de violencia física y consideró justificada la pena impuesta. Por último, el TEDH –en el asunto *Giniewski c. Francia*⁸⁶– declaró admisible la condena de un periodista por difamación por motivos religiosos al haberse producido una violación del artículo 10. El periodista había publicado que la doctrina católica había preparado el terreno para la idea y la ejecución de Auschwitz.

En consecuencia, y *a sensu contrario*, la inscripción de una entidad religiosa puede actuar como un factor a favor de la presunción de inocencia en el sentido de cumplimiento del orden público, y por ende la actividad registral se convierte en un elemento de licitud y de validez *iuris tantum* de la personalidad jurídica y la capacidad de obrar de la misma.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta todo lo expuesto *supra*, podemos realizar las siguientes consideraciones finales:

En primer lugar, que la sociedad democrática se caracteriza por tener pluralismo, tolerancia y un espíritu de apertura; todas ellas, características que permiten el ejercicio de los derechos y libertades en una comunidad. Ante la importancia de ello, solo puede interferirse en el ejercicio de los derechos consagrados de la CE cuando se pretenda

⁸⁴ STEDH de 13 de noviembre de 2003, asunto *Gündüz c. Turquía*, demanda núm. 59745/00 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:%2259745/00%22},%22itemid%22:%22001-44613%22}}>).

⁸⁵ STEDH de 16 de junio de 2004, asunto *Gündüz c. Turquía*, demanda núm. 35071/97 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:%2235071/97%22},%22itemid%22:%22001-61522%22}}>).

⁸⁶ STEDH de 31 de abril de 2006, asunto *Giniewski c. Francia*, demanda núm. 64016/00 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:%2264016/00%22},%22itemid%22:%22001-72215%22}}>).

defender justo los valores y características de la «sociedad democrática» (STEDH *Sidiropoulos y otros c. Grecia y Gorelik y otros c. Polonia*⁸⁷).

En segundo lugar, y por lo que se refiere en muchas ocasiones a los llamados «nuevos movimientos religiosos», éstos se ven sometidos a un análisis apriorístico bajo el prisma del microscopio o la lupa del desconocimiento, cuando no de la incompreensión y los prejuicios, y son llevados o transportados en muchas ocasiones al ámbito de las denominadas «sectas» con la carga negativa e incluso peyorativa cuando no criminal o de criminalidad que la misma supone o conlleva. Luchar contra estas actitudes también forma parte de la protección de los derechos y las libertades en una sociedad democrática, y más concretamente de la garantía no solo del derecho a la libertad de asociación, sino también de la libertad religiosa tanto desde su plano individual como del colectivo.

En tercer lugar, cabe señalar que la libertad de pensamiento, conciencia y religión solo puede ejercerse de manera real y efectiva si existe una plena formación de la conciencia, y para ello las libertades de expresión e información, así como el derecho de asociación y reunión, adquieren una especial relevancia, a efectos de que puedan ponderarse opiniones e ideas diversas e incluso contrapuestas (STC 159/1986⁸⁸, FJ 6). El derecho de asociación puede, por tanto, ser entendido en relación directa con los derechos de libertad de pensamiento, conciencia y religión y de libertad de expresión, y por ende como un elemento a través del cual poder compartir las propias ideas, creencias o convicciones en comunidad con otros (STEDH *Chassagnou*, párrs. 57 y 100).

Del mismo modo, cabe afirmar que los ciudadanos, al participar en asociaciones que les permitan juntarse y seguir objetivos conjuntos, contribuyen –y esta constituiría la cuarta consideración– a la consolidación del proceso democrático, porque expresan libremente sus ideas y opiniones, que ayudan al enriquecimiento de doctrinas en la sociedad, y se constituyen en un medio para que las personas puedan

⁸⁷ STEDH de 10 de julio de 1998, asunto *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, demanda núm. 26695/95 (*Reçueil des arrêts et décisions*, 1998-IV) (consultar en línea: [⁸⁸ STC 159/1986, de 16 de diciembre \(consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/722>; en adelante, STC 159/1986\).](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Sidiropoulos%20et%20autres%20c.%20Gr%C3%A8ce%22],%22itemid%22:[%22001-62753%22]})).</p>
</div>
<div data-bbox=)

expresar sus afinidades. Ante ello, tanto la jurisprudencia europea como la constitucional han señalado que la libertad de asociación conlleva necesariamente el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que el estudio de la libertad de asociación incluye el de la libertad de expresión.

La quinta consideración versaría sobre el hecho de que ambos Tribunales (TEDH y TC) reconocen que los derechos y libertades fundamentales no son derechos absolutos y, por lo tanto, no lo es la libertad religiosa, pero tampoco lo son las libertades de asociación y de expresión. En este sentido, cabe señalar que los derechos en liza resultan ser entre sí límites, sin que pueda establecerse de manera apriorística prioridades entre ellos, por lo que las correspondientes delimitaciones habrá que hacerla caso por caso (STC 20/1990⁸⁹, FJ 3).

Así las cosas, si cabe afirmar –sin embargo– que los órganos judiciales deben valorar, como cuestión previa a la aplicación del tipo y atendiendo siempre a las circunstancias concurrentes en el caso concreto (cfr. SSTC 137/1997⁹⁰, FJ 2, y 127/2004⁹¹), si la conducta que enjuicia constituye un juicio lícito del derecho fundamental a la libertad de asociación o, en su caso, a la libertad de expresión, y –en consecuencia– se justifica por el valor predominante de la misma (STC 89/2010⁹², FJ 3) –constituyendo ésta la sexta de nuestras consideraciones-. Por consiguiente, cabe afirmar que la ausencia del presente juicio deberá entenderse como inadmisibles (STC 29/2009⁹³, FJ 3), al tiempo que constituye una vulneración de los derechos garantizados en los artículos 22 y 20 de la CE, respectivamente (SSTC 108/2008⁹⁴, FJ 3, y 177/2015⁹⁵, FJ 2.e).

⁸⁹ STC 20/1990, de 15 de febrero (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1990-5340>; en adelante, STC 20/1990).

⁹⁰ STC 137/1997, de 21 de julio (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1997-17722>; en adelante, STC 137/1997).

⁹¹ STC 127/2004, de 19 de julio (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5132>; en adelante, STC 127/2004).

⁹² STC 89/2010, de 15 de noviembre (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-19428; en adelante, STC 89/2010).

⁹³ STC 29/2009, de 26 de enero (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-3337; en adelante, STC 29/2009).

⁹⁴ STC 108/2008, de 22 de septiembre (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6340>; en adelante, STC 108/2008).

⁹⁵ STC 177/2015, de 22 de julio (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9392>; en adelante, STC 177/2015).

Una séptima consideración nos llevaría a afirmar que el juicio de licitud en la inscripción de las confesiones religiosas con relación al concepto de orden público, y con ello a la limitación de las dos libertades de referencia, obliga a tener presente un conjunto de requisitos que podemos concretar en los siguientes: en primer término, tanto el derecho de libertad religiosa como el derecho de asociación solo pueden restringirse en cuanto sea absolutamente necesario y solo en la medida en que lo sea (SSTEDH *Kjeldsen, Busk, Madsen y Pedersen*⁹⁶ y *Guzzardi*⁹⁷), por lo que se debe de estar ante una presunción a favor de la libertad; en segundo término, que las limitaciones respecto de la libertad religiosa y de conciencia deben ser establecidas por ley, no pudiendo establecerse arbitrariamente, ni con carácter discrecional (STEDH *Van Oosterwijck*⁹⁸), y en tercer término, que los límites solo pueden afectar a las manifestaciones externas de las creencias y no a las proyecciones internas de las mismas (STC 24/1982⁹⁹).

Para este último ámbito, tanto el artículo 16 de la CE como el 9 de la CEDH, concretan –y estaríamos en la octava de las consideraciones– el contenido del orden público de una forma determinada: los derechos y libertades de los demás y en la moral, la salud y el orden públicos. Junto a ello, debe señalarse igualmente que la adopción de una medida de restricción de los presentes derechos debe implicar la existencia de una «necesidad social importante» (STEDH *Handyside*¹⁰⁰), cuya valoración inicial corresponderá –en la materia que nos ocupa– al encargado del Registro público competente en general, y en el caso concreto tratado, al encargado del RER, quedando su de-

⁹⁶ STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto *Kjeldsen, Busk, Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, demanda núm. 5095/71 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Kjeldsen%2C%20busk%2C%20Madsen%20y%20Pedersen%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-165144%22%5D%7D>).

⁹⁷ STEDH de 6 de noviembre de 1980, asunto *Guzzardi c. Italia*, demanda núm. 7367/76 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Guzzardi%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-57498%22%5D%7D>).

⁹⁸ STEDH de 6 de noviembre de 1980, asunto *Van Oosterwijck c. Bélgica*, demanda núm. 7654/76 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Van%20Oosterwijck%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-57549%22%5D%7D>).

⁹⁹ STC 24/1982, de 13 de mayo (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/66>; en adelante, STC 24/1982).

¹⁰⁰ STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto *Handyside c. Reino Unido*, demanda núm. 5493/72 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Handyside%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-57499%22%5D%7D>).

cisión sometida a revisión por los tribunales ordinarios y, en última instancia, por el TC y el TEDH.

Además, el presente margen para la apreciación de la valoración inicial –y esta constituiría la novena de las consideraciones– no debe ni tiene que ser idéntico respecto de cada uno de los fines que justifiquen una restricción al derecho (STEDH *The Sunday Times*¹⁰¹), ya que dicho margen deberá quedar afectado «no solo por la naturaleza de la finalidad de la restricción, sino también por la naturaleza de las propias actividades implicadas» (STEDH *Dudgeon*¹⁰²). Ello supone que toda limitación en una sociedad democrática deba ser proporcional al legítimo fin perseguido (STEDH *Young, James y Waster*¹⁰³).

Una décima consideración nos lleva a afirmar que la salvaguarda antecedente del orden público como elemento de verificación de fondo encomendada a la DGAR que se defiende en las Sentencias –sistema de control administrativo previo–, vulnera la garantía constitucional al derecho de asociación ínsita en el sistema judicial y represivo en el control de aquél; solo cabe aplicarlo preventivamente en los casos en los que la Constitución así lo declare de manera expresa —el supuesto de las manifestaciones del artículo 21.2 de la CE—, pero éste es una excepción que no puede generalizarse, como hace la sentencia de la AN, como regla general.

En undécimo lugar, cabe precisar que no se acaban de apreciar las ventajas que tiene el sistema de control previo administrativo propugnado en la SAN de 30 de septiembre de 1993, puesto que, al contrario de lo que se expresa en su FJ 12, la inscripción en el RER ni facilita ni

¹⁰¹ STEDH de 18 de mayo de 1977, asunto *The Sunday Times c. Reino Unido*, demanda núm. 6538/74 (consultar en línea: [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-73577&filename=THE%20SUNDAY%20TIMES%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM%20\(NO.%201\).pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-73577&filename=THE%20SUNDAY%20TIMES%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM%20(NO.%201).pdf)).

¹⁰² STEDH de 24 de febrero de 1983, asunto *Dudgeon c. Reino Unido*, demanda núm. 7525/76 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Dudgeon%22%22itemid%22:%7B%22001-57472%22%7D%7D>).

¹⁰³ STEDH de 13 de agosto de 1981, asunto *Young, James y Webster c. Reino Unido*, demandas núms. 7601/76; 7806/77 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Young,%20James%20y%20Webster%22%22itemid%22:%7B%22001-62164%22%7D%7D>); y STEDH de 18 de octubre de 1982, asunto *Young, James y Webster c. Reino Unido*, demandas núms. 7601/76; 7806/77 (consultar en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Young%22%22itemid%22:%7B%22001-57604%22%7D%7D>).

dificulta la comisión de infracciones por parte del grupo religioso. Pero sí cabe subrayar muchos de sus efectos perniciosos para el régimen de libertades. El primero es el de la violación de la presunción de inocencia del artículo 24.2 de la Constitución. La calificación de ilicitud de la asociación, al ser adoptada por la Administración, es ejecutiva y, por tanto, se invierte la carga de la prueba; el sancionado debe probar su inocencia. Además, crea una situación atípica de sospecha de ilicitud mantenida *ad cautelam*, que tiende a prolongarse en el tiempo dada la lentitud de la justicia y hasta que no pueda dilucidarse su veracidad en un proceso y con las garantías del contradictorio.

A pesar de lo expuesto o, más bien, por todo lo expuesto, cabe afirmar –y esta sería nuestra decimosegunda consideración– que ni la CE ni el CEDH protegen a las asociaciones que mediante sus actividades o programas pongan en peligro a las instituciones estatales o los derechos y libertades de otras personas. De igual forma, ni el artículo 22 de la CE ni el artículo 11 del CEDH pueden proteger asociaciones que, con base en la libertad de expresión, busquen menoscabar otros derechos y libertades fundamentales, en particular –y por lo que al ámbito que nos ocupa en el presente Informe– el derecho de libertad religiosa.

En este sentido, puede afirmarse –y esta sería la decimotercera y última consideración– que los derechos de libertad religiosa, asociación y expresión han sido infringidos cuando se produzca una violación maliciosa de la tolerancia; entendiéndose que la misma se produce cuando –por ejemplo– a través de un medio de comunicación se incite al odio o cuando la misma pueda suponer un riesgo significativo de violencia física (STEDH *Gündüz c. Turquía* (núm. 59745/00); así como cuando se produzca una difamación por motivos religiosos (STEDH *Giniewskic. Francia*). Solución esta que no se produce, y por tanto no puede entenderse quebrantados los mencionados derechos fundamentales, por el mero hecho de defender, *vg.*, la *Sharia*, y siempre que no se defienda la violencia para su instauración (STEDH *Gündüz c. Turquía*).

