



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Mosquera, Susana

La inscripción registral de las entidades religiosas en España. Algunos aspectos conflictivos a raíz de la inscripción de la Iglesia de la Unificación

Cuestiones Constitucionales, núm. 13, julio-diciembre, 2005, pp. 127-150

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501304>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS EN ESPAÑA. ALGUNOS ASPECTOS CONFLICTIVOS A RAÍZ DE LA INSCRIPCIÓN DE LA IGLESIA DE LA UNIFICACIÓN

Susana MOSQUERA*

RESUMEN: Para que una asociación religiosa nazca a la vida jurídica en España es necesario que consiga su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, para esto debe de tener fines religiosos. Pero, ¿qué se entiende por fines religiosos? ¿Quién determina la religiosidad de una asociación religiosa? Este artículo nos narra el proceso jurisdiccional que tuvo que seguir una asociación religiosa, la Iglesia de la Unificación, para que el Tribunal Constitucional contestara a estas interrogantes y determinara que la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas obedece a la no violación de los derechos de otras personas ni a la alteración del orden público.

Palabras clave: entidades religiosas, libertad de asociación, libertad religiosa, fines religiosos.

ABSTRACT: To create a religious association in Spain is necessary to obtain the inscription in the Religious Organizations Registry, having religious aims. But, who determines the religiosity of a religious association? This article narrates the jurisdictional process that a religious association, the Church of the Unification, had to follow, to obtain the Constitutional Court answer to this question and it determined that inscription in the Religious Organizations Registry obeys to the non violation of other people rights nor to the alteration of the public order.

Descriptors: religions organizations, freedom of association, freedom of religion, religious aims.

* Profesora de derecho eclesiástico y del Estado en la Universidad de A Coruña.

I. LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

El reconocimiento de las entidades religiosas en tanto que manifestación del derecho de libertad religiosa en vertiente asociativa colectiva, entra en el campo de estudio del derecho eclesiástico del Estado de un modo sustancial.¹ En España, será la Constitución de 1978 la que solucione los problemas que la “cuestión religiosa” ocasionó en nuestra historia constitucional contemporánea. Junto con la Constitución, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa,² desarrollo del artículo 16 CE, es la norma que completa la regulación de este derecho fundamental.

Dejando a un lado otros problemas ocasionados por la LOLR en su desarrollo y aplicación nos detendremos ahora en un punto fundamental de la misma, cual es, la problemática que rodea a las entidades religiosas en su creación y reconocimiento jurídicos. En su artículo 5, la LOLR dispone que: “Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente registro público, que se crea a tal efecto, en el Ministerio de Justicia”. La creación de ese registro tiene por objeto facilitar o permitir ese proceso de reconocimiento civil de la personalidad de las entidades religiosas creadas en territorio estatal.³ En la norma que desarrolla este precepto legal, el Real Decreto 142/1981, se regula cuáles son las entidades con acceso a ese registro especial. Así en su artículo 2 establece que en el mismo se inscribirán: “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas; las Órdenes, Congregaciones e Institutos religiosos; las Entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones; sus respectivas Federaciones”.

¹ Ya que el derecho eclesiástico analiza las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, la cuestión relativa a la creación y reconocimiento de tales entidades reviste especial trascendencia para el normal y adecuado funcionamiento de dichas relaciones. En este sentido véase Souto, J. A., “La Constitución y el derecho eclesiástico del Estado”, en Álvarez Conde, E. (coord.), *Administraciones públicas y Constitución*, Madrid, 1998, pp. 271-274.

² En adelante LOLR.

³ “El instrumento previsto por el legislador para proceder al reconocimiento estatal de las entidades religiosas se centra en la creación de un Registro de Entidades Religiosas, de tal manera que, una vez efectuada la inscripción en el mismo, automáticamente se produce el reconocimiento estatal de la entidad religiosa inscrita”. Souto Paz, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el derecho comparado*, Marcial Pons, 1999, p. 532.

El Registro de Entidades Religiosas⁴ es un registro jurídico puesto que sus asientos producen efectos jurídicos de configuración —ya se trate de constitución, modificación o extinción— de estados y situaciones personales; es también un registro administrativo integrado en la organización de la administración central, en concreto dependiente del Ministerio de Justicia, y sujeto a sus propias normas de funcionamiento; es un registro de personas jurídicas, en él se inscriben instituciones, asociaciones y fundaciones; es también un registro general válido para todo el territorio español y de competencia exclusiva del Estado, y finalmente podemos decir que es un registro público pues produce los normales efectos de publicidad formal y material.⁵ No obstante, a pesar de que en el RER encontramos las características propias de los registros públicos, lo cierto es que la inscripción que se practica en él no produce los mismos efectos que las inscripciones en los registros generales. En el RER, la inscripción constituye la personalidad y no sólo da efectos a la misma ante terceros,⁶ como sucede con la inscripción que deriva del ejercicio del derecho común de asociación, tal y como lo regula el artículo 22 CE. Veremos que esta es una de las cuestiones fundamentales al tratar del régimen especial de constitución y reconocimiento de las entidades religiosas.

1. *Los requisitos exigidos para la inscripción en el RER*

Con carácter general, los requisitos de dicha inscripción los encontramos desarrollados en el artículo 3 del Real Decreto 142/1981, precepto que ha dado lugar a no pocas discusiones doctrinales en su aplicación,⁷ especialmente en lo relativo a los fines religiosos de la entidad. Del texto del artículo se deduce que:

⁴ En adelante RER.

⁵ Véase López Alarcón, M., “La función calificador en el Registro de Entidades Religiosas”, *ADEE*, vol. XIV, 1998, pp. 433-437.

⁶ Para más detalles, véase Olmos Ortega, M. E., “El Registro de Entidades Religiosas”, *REDC*, vol. 45, núm. 124, 1988, pp. 87-121; y Sáenz de Santa María Vierna, A., “El registro de Entidades Religiosas: conflicto de disposiciones transitorias”, *RDN*, 1981-2, pp. 21-280.

⁷ Zabala Fernández de Heredia, L. M., “Criterios para la inscripción de las asociaciones religiosas en el registro de entidades religiosas”, en varios autores, *Aspectos socio-jurídicos de las sectas desde una perspectiva comparada*, Oñati, 1991, pp. 227-233; Camarasa Carrillo, J., “La inscripción registral de entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control”, *BIMJ*, 1652, 1992, pp. 63-79.

1. La inscripción se practicará a petición de la respectiva Entidad, mediante escrito al que se acompañe el testimonio literal de documento de creación debidamente autenticado o el correspondiente documento notarial de fundación o establecimiento en España. 2. Son datos requeridos para la inscripción: a) la 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 3o. de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa. En el caso de las Entidades asociativas religiosas a que hace referencia el apartado c) del artículo anterior, el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del Órgano Superior en España de las respectivas Iglesias o Confesiones; 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. 3. En lo no previsto en este Reglamento, las inscripciones y anotaciones correspondientes a Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas que tengan establecido Acuerdo o Convenio de Cooperación se practicarán de conformidad con lo que en los mismos se disponga.

Como señala el profesor Vázquez García-Peñuela: “[q]uizá hubiera sido más prudente calificar la religiosidad de una entidad por sus actividades, que son algo objetivo, en lugar de por sus fines”.⁸ Esta solución estaría en mayor consonancia con lo dispuesto en el artículo 3.2 LOLR que excluye de su ámbito de protección las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de fenómenos ajenos a lo religioso, esto es, se habla de fines y actividades.⁹ Pero el posterior desarrollo y aplicación de esta norma se ha centrado exclusivamente en el concepto de los fines. Veremos que ese requisito de los fines religiosos mencionado en el apartado 2 c) del artículo 3 de ese Real Decreto 142/1981 es el que mayor número de sentencias y estudios doctri-

⁸ Vázquez García-Peñuela, J. M., “Fines y actividades de las entidades de las confesiones religiosas. Reflexiones a propósito de una Sentencia del Tribunal Constitucional”, en varios autores, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, 1998, pp. 857-863.

⁹ Véase Mantecón Sancho, J., “El reconocimiento civil de las confesiones minoritarias en España”, en varios autores, *Congreso Latinoamericano sobre libertad religiosa*, Lima, 2001, pp. 141-158.

nales ha provocado, y es el punto principal en el que nos centraremos en este trabajo.¹⁰

2. Características de la inscripción en el RER: su naturaleza constitutiva de la personalidad

La inscripción de una entidad religiosa en el RER produce efectos jurídicos que no son enteramente coincidentes con los que se derivan de la inscripción en el Registro General de Asociaciones. En este último caso, la inscripción es un acto puramente declarativo de la personalidad, tal como se deduce del texto constitucional, artículo 22, y del artículo 10 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.¹¹ Por la contra, la inscripción en el RER produce efectos no sólo declarativos sino propiamente constitutivos de la personalidad, como ha señalado la doctrina,¹² confirmó en su momento la Dirección General de Asuntos Religiosos¹³ a través de sus resoluciones,¹⁴ y ratificaron los tribunales de justicia. En este sentido, la distinción es clara: los efectos del registro general son los que la CE define como de simple publicidad, mientras que los efectos de la inscripción en el RER van más allá, otorgan la personalidad jurídica y crean efectivamente a la entidad. En este orden de cosas podemos afirmar que la regulación del asociacionismo en España es una de las más permisivas en el conjunto de los países de Europa occidental, básicamente gracias a la eliminación del control administrativo que exis-

¹⁰ Véase, para mayor abundamiento, el reciente estudio de Catalá Rubio, S., “Algunos problemas que plantea el actual sistema de inscripción de las entidades religiosas”, en *ADEE*, vol. XVIII, 2002, pp. 495-508.

¹¹ “1. Las asociaciones reguladas en la presente ley deberán inscribirse en el correspondiente registro, a los solos efectos de publicidad. 2. Su inscripción registral hace pública la Constitución y los Estatutos de las asociaciones y es garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan, como para sus propios miembros”. Artículo 10 LO 1/2002.

¹² Véase López Alarcón, M., *op. cit.*, nota 5. También a Souto Galván, E., *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Madrid, 2000, pp. 57 y ss.

¹³ En adelante, DGAR.

¹⁴ Así, señala en Resolución de 15 de septiembre de 1983 que: “a diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución únicamente se produce a efectos de publicidad, el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas, conforme establece el artículo 5.1 de la LOLR, con plena atribución, además, de los derechos que el Estado reconoce a las entidades religiosas al delinear para ellas un régimen jurídico específico y diferenciado del propio de las asociaciones de derecho común”.

tió en el pasado,¹⁵ y que ya no existe en la actual regulación.¹⁶ Pero dentro de esa línea permisiva, el legislador ha configurado un sistema declarativo de adquisición de la personalidad para las asociaciones constituidas en ejercicio de ese derecho común de asociación, y un sistema constitutivo, para la inscripción de las entidades religiosas en el RER.¹⁷ La razón de ser de un régimen especial¹⁸ como el que se ha constituido en nuestro ordenamiento en relación con las entidades religiosas, la encontramos en la propia y particular idiosincrasia que rodea el fenómeno religioso en sí. La dificultad que encontramos en la doctrina y en la jurisprudencia con relación a la definición de conceptos como religión, confesión religiosa, fines religiosos, son buena muestra de las especiales características que rodean tales fenómenos.¹⁹ La religiosidad en tanto que sentimiento o experiencia interna no puede ser captada por el derecho, pero la regulación jurídica resulta necesaria una vez que se ha producido la manifestación externa de ese sentimiento religioso.²⁰ Y es que en la actualidad, “[l]os Estados democráticos han renunciado a la competencia

¹⁵ Y que está paradigmáticamente recogido en la Ley de Asociaciones 191/64, de 24 de diciembre.

¹⁶ La jurisprudencia ha reafirmado la libertad del nuevo sistema asociativo en numerosas sentencias en el sentido siguiente: “según el artículo 22,3 de la CE, la asociación se constituye libremente, debiéndose comunicar dicha Constitución a la Administración para su inscripción en aquel registro a los solos efectos de publicidad, lo que significa que la personalidad jurídica de la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada por la concurrencia de las voluntades de los promotores”. Véase STS de 7 diciembre 1979, 3 junio 1980, 4 noviembre de 1982, o 14 de enero de 1986, entre otras.

¹⁷ Esta especial configuración de la inscripción en el RER, tiene su razón de ser en el régimen especial que de la misma se deriva y que se concreta, en una serie de derechos y privilegios para la entidad inscrita. Entre estos podemos destacar: la concesión de personalidad jurídica, junto al reconocimiento de la plena autonomía de la entidad, la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa, el respeto debido a sus creencias, el derecho de creación, para la realización de sus fines, de asociaciones, fundaciones e instituciones, así como la posibilidad de concluir acuerdos o convenios de cooperación con el Estado, cuando cuenten con el requisito previo de gozar de un notorio arraigo en España.

¹⁸ Que controla más rigurosamente la adquisición de la personalidad jurídica para las entidades religiosas, y choca directamente con esta apertura del sistema asociativo.

¹⁹ Véase en este tema a Motilla de la Calle, A., *El concepto de confesión religiosa en el derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Madrid, 1999.

²⁰ Véase, para más detalle, Navarro-Valls, R. y Palomino, R. *Estado y religión*, Barcelona, 2000; Robbers, G. (ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Madrid, Baden-Baden, 1996; Ibán, I. C. y Ferrari, S., *Derecho y religión en Europa occidental*, Madrid, 1998; Pi Llorens, M., *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Barcelona, 1999; Castro Jover, A. (ed.), *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, San Sebastián, 1999.

para decidir cuál de las creencias religiosas existentes en la sociedad es la verdadera, pero, al menos en Europa, no a la de decidir cuál de ellas es verdaderamente religiosa”.²¹

En todo caso, la regulación jurídica relativa a las entidades religiosas, debe respetar un principio fundamental que es el de autonomía el cual se reconoce a estas entidades y que ha sido caracterizado por la propia DGAR al definir la inscripción en el RER, en resolución de 15 septiembre de 1983, en el sentido de que se establece para ellas un:

Régimen jurídico específico y diferenciado del propio de las asociaciones de derecho común, que comprende desde el pleno reconocimiento de la plena autonomía organizativa y la salvaguarda de su identidad religiosa hasta la posibilidad de concluir, con determinados requisitos, acuerdos de cooperación con el Estado y de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.²²

De la autonomía reconocida a las entidades religiosas se deriva un triple haz de facultades, se trata de una capacidad genérica de organización interna de la entidad que implica a su vez una facultad autonormativa puesto que la persona jurídica creará sus propios estatutos y regulación interna; una facultad de autogobierno, consecuencia de la anterior, que implica una libertad plena en la designación de los órganos de dirección de la entidad; y una facultad de autogestión y administración, que el profesor Souto denomina autarquía.²³ Podemos, pues, deducir que nos encontramos ante un régimen jurídico con diferencias significativas respecto a la regulación común del derecho de asociación. Un régimen especial, porque el legislador constitucional lo desarrolló y configuró como tal, por esto no es factible aceptar que el legislador ordinario disponga de capacidad para su modificación a través de la actividad administrativa de limitación. Como nos señala Camarasa Carrillo, “el reconocimiento de la personalidad jurídica de las denominadas “entidades religiosas”, sean

21 Llamazares, D., *Derecho de la libertad de conciencia*, t. II: *Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Madrid, 1999, p. 361.

22 Véase Souto Galván, B., *op. cit.*, nota 12.

23 Cfr. Souto Paz, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el derecho comparado*, Madrid, 1999, p. 543.

“mayores” o “menores”,²⁴ se sitúa en el ejercicio de la actividad administrativa de policía o de limitación por parte de la Administración del Estado”.²⁵ Por tal hemos de entender toda intervención mediante la cual la administración restringe los derechos o libertades de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de éstos.²⁶ La relevancia que los órganos administrativos, capitaneados por la DGAR, han dado al concepto de fines religiosos obliga a que en estos momentos nos detengamos pormenorizadamente en su estudio, tomando para esto en consideración no sólo la legalidad vigente, sino también su desarrollo administrativo y jurisprudencial para entender el tipo de problemática que se esconde tras la sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional relativa a la inscripción de la Iglesia de la Unificación en el RER.

3. *La especial significación del requisito del artículo 3, 2, c) del Real Decreto 142/1981: los fines religiosos de la entidad*

En el artículo 16,1 de nuestra Constitución se reconoce la libertad ideológica, religiosa y de culto, a los individuos y comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Del contenido de este artículo podemos aventurar una conclusión inicial: religiosa será toda entidad siempre y cuando respete los límites del orden público. No obstante, es obvio que un concepto tan amplio como el de orden público no puede funcionar más que a modo de control general del sistema, necesitando de un desarrollo más específico para su aplicación al caso concreto, que en este caso es el fenómeno religioso. Este desarrollo legislativo lo encontramos en el artículo 3 de la LOLR, el cual establece que:

El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia

²⁴ Esto es, entidad principal como es la Iglesia católica o la Comunidad islámica de España, y entidades menores creadas para llevar a cabo los fines propios de la principal, como congregaciones, institutos de vida eclesiástica y similares.

²⁵ Camarasa Carrillo, José, “La personalidad jurídica civil de las entidades religiosas”, en *ADEE*, X, 1994, p. 70.

²⁶ *Cfr.* Parada Vázquez, R., *Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1995, p. 387.

de la seguridad, la salud y la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.²⁷

Y al mismo tiempo que desarrolla este concepto eje del sistema nos ofrece una primera aproximación a lo que en ningún caso podrá ser considerado como religioso, al establecer en su segundo apartado que, “quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros análogos ajenos a los religiosos”.

Estos dos preceptos han de servir como eje central de un sistema que delimite el concepto de fines religiosos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pero es evidente que la regulación contenida en ambos artículos es insuficiente para el propósito que persiguen. Y es que el legislador español no nos ofrece una definición directa de lo que deba entenderse por fines religiosos.²⁸ Así:

Habría que decir que el constituyente ha abocado a los poderes públicos a realizar una labor de sociología religiosa —conocer las creencias de la sociedad española—, y, en segundo lugar, a definir qué es lo religioso. Tarea compleja en sí misma, pero imposible para un Estado aconfesional, que se declara asimismo incapaz para definir el acto de fe y, por tanto, para definir qué es lo religioso.²⁹

Es por este motivo que la intervención administrativa adquiere un papel protagonista en la materia. Será la DGAR, del Ministerio de Justicia, la entidad que, al estar encargada del funcionamiento del RER, desarrolle la norma en su aplicación y de este modo pase a calificar qué fines pueden ser considerados como religiosos y cuáles no, concediendo o

²⁷ De esta normativa concluimos, con López-Sidro, que “el límite de lo que deba entenderse por fines religiosos, a efectos de proteger a la sociedad, lo marca el orden público”. Véase López-Sidro López, A., “La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos”, en Martínez-Torrón, Javier (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, Comares, 1998, pp. 595 y 596.

²⁸ Cfr. Capseta Castellá, J., “La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo”, en *ibidem*, p. 404.

²⁹ Souto, J. A., “Análisis crítico de la Ley de Libertad Religiosa”, *Laicidad y Libertades*, núm. 0, 2000, p. 53.

denegando la inscripción de la entidad solicitante según logre ésta una calificación positiva o negativa de su finalidad religiosa.

II. LA FUNCIÓN CALIFICADORA DE LA DGAR EN LA JURISPRUDENCIA

La actividad de la administración en este tema, concretamente la DGAR y sus resoluciones, denegando o permitiendo la inscripción registral de las nuevas entidades religiosas en el RER, han ocasionado no pocos conflictos a raíz de los cuales se han pronunciado múltiples sentencias relativas a la interpretación que debe darse a este concepto de “fines religiosos” aplicado a las entidades que desean ser inscritas en el RER. Pasamos a analizar alguna de las más significativas sobre este particular dictadas por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional;³⁰ y lo haremos en un orden cronológico, que no por órganos, con la intención de ver los cambios que con el tiempo se han ido produciendo en esta materia,³¹ hasta llegar a la más reciente de 15 de febrero de 2001. Como punto de partida para ese análisis hemos de señalar la existencia de dos tendencias en cuanto al enfoque que se puede dar a esta cuestión: la que opta por un control puramente formal por parte de la DGAR sobre las nuevas entidades a inscribir en el RER, y la opuesta, que defiende la necesidad de un control material o de fondo sobre los requisitos, especialmente el relativo a los fines religiosos para estas entidades. Así, la Audiencia Nacional en sentencia de 8 de noviembre de 1985,³² se refiere a las facultades de que dispone la DGAR en este ámbito decisorio. Los términos que utiliza la audiencia en este punto desestiman la tesis de la parte recurrente que considera que la administración carece de facultades calificadoras sobre la naturaleza de la entidad para practicar su inscripción. Para la AN:

Tal teoría es completamente inadmisibile, puesto que la inscripción en el Registro Especial tiene carácter constitutivo en cuanto concede personalidad ju-

³⁰ En adelante, respectivamente: TC, TS y AN.

³¹ Resoluciones DGAR de fechas: 29 de enero de 1988, 29 de julio de 1987, 15 de septiembre 1983, 29 de enero de 1988, 25 de febrero de 1988 y otras.

³² En la que se resuelve un recurso contencioso-administrativo presentado contra una resolución de la DGAR, denegando la inscripción en el RER.

rídica propia al ente inscrito y por ello es competencia y obligación del Ministerio de Justicia, examinar la naturaleza del mismo para decidir en primer lugar y antes de ver si se cumplen el resto de los requisitos, que se trate de una Entidad Religiosa, puesto que no puede tener acceso al registro otro tipo de asociaciones o entidades.

Es esta una sentencia defensora del control material por la DGAR, sobre los fines religiosos de la entidad que solicita la inscripción en el RER.

Posteriormente el Tribunal Supremo, en sentencia de 2 de noviembre de 1987, establece una teoría interpretativa divergente sobre este punto, lo que desencadena la controversia en la interpretación de este tema. Así, en su fundamento jurídico 2o. defiende un control meramente formal de este requisito de la finalidad religiosa que las entidades deben cumplir para acceder al RER al señalar que:

La función del Estado en la materia es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica, sólo produce efectos jurídicos desde su fecha, pero sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento [pues,] lo que se pretende con el señalamiento de los fines a desenvolver por el órgano institucional que se crea, es hacer patente que ellos tienen carácter religioso y no los meramente científicos o culturales.

No obstante, esta línea inicial del TS no será seguida y es en este punto en donde se inician los problemas interpretativos de esta cuestión. El propio TS en sentencia de 25 de junio de 1990³³ reconoce a la DGAR poder para calificar cuestiones de fondo; se trata de una sentencia que, como señala Camarasa Carrillo, “es la resolución judicial que ha dado un firme y contundente apoyo a las tesis sostenidas por la DGAR en sus actos administrativos denegatorios, y que ha abierto, aunque sea tímidamente, la procedencia de la invocación del orden público como motivo legal para la denegación de la solicitud de acceso al RER”.³⁴ La justificación que se ofrece desde la jurisprudencia para un control más rígido y material de este requisito de los fines religiosos aparece mencionado de

³³ Sentencia 1990/5700, relativa al proceso de inscripción de la Iglesia de la Cienciología en España.

³⁴ Camarasa Carrillo, J., *op. cit.*, nota 25, p. 70.

forma precisa en la sentencia del TS de 1o. de marzo de 1994 (relativa a la inscripción del Patronato Social Escolar de Obreras). Entiende este órgano jurisdiccional que la certificación emanada de la autoridad eclesiástica competente no es documento suficientemente vinculante para la administración, lo cual permite a ésta indagar y “examinar si la entidad que solicita la inscripción en el RER cumple o no el requisito de tener fines religiosos que se exige para la citada inscripción”. Señala también la sentencia que:

La inscripción debe ir precedida de una función calificadora que garantice no sólo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los concernientes al contenido real, material o de fondo de la entidad solicitante, y de entre éstos de los que garanticen la realidad de que los fines que se expresan en la solicitud respetarán “los límites establecidos en el artículo 3 LOLR”.

De este modo, para controlar el cumplimiento de dichos límites, “la autoridad administrativa puede entrar en consideraciones de fondo y llegar a denegarlas si de los datos que obran en su poder puede inferirse que los fines formalmente expuestos no respetarán en la realidad los límites que para ser tenidos como religiosos se imponen en la LOLR”.³⁵

Tal es la tesis que justifica este control, y así la desarrolla el TS en la sentencia de 14 de junio de 1996 en la cual se reitera que:

A diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones de Derecho Común... el acceso al RER reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídico civil de las entidades inscritas... Consiguientemente la inscripción debe ir precedida de una función calificadora que garantice no sólo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los concernientes al contenido real, material o de fondo de la entidad solicitante.³⁶

Llegamos así a la sentencia de la AN de 3 de marzo de 1999, en la que parece recuperarse la postura inicialmente defendida por el TS en su sentencia de 8 de noviembre de 1987. Se trata de una sentencia dictada a raíz de un recurso interpuesto por la “Comunidad Al Andalus” contra la denegación de su inscripción en el RER por la DGAR. La sentencia recoge en su fundamento jurídico 2o. que los fines religiosos de la entidad

³⁵ Fundamento jurídico 3o.

³⁶ *Idem*.

“han quedado patentes” gracias a los documentos y datos aportados por los recurrentes, de tal modo que la única función que resta realizar a la DGAR es la de comprobar que los fines señalados “respetarán los límites establecidos en el artículo 3 de la LO 7/80”. Sostiene la AN en esta sentencia que, la exigencia de que las iglesias y comunidades religiosas deban contar con un cuerpo de doctrina propia, una liturgia y unos fines religiosos específicos para que su inscripción sea oportuna, “es una exigencia que carece de apoyatura legal suficiente”. Esta es la base jurisprudencial sobre la que se apoya el caso que ahora analizaremos. En el mismo veremos de nuevo la presencia de esta doble interpretación, formal o material, del control que la DGAR puede tener sobre las nuevas entidades a inscribirse en el RER, sobre la cual se centra todo el sistema de reconocimiento e inscripción de las nuevas entidades religiosas en el RER.

III. EL CASO DE LA IGLESIA DE LA UNIFICACIÓN

1. *Antecedentes del proceso*

Mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional español el 30 de junio de 1996, la Iglesia de la Unificación, representada oportunamente ante tal tribunal, interpuso recurso de amparo contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia pronunciada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictada el 30 de septiembre de 1993, recaída en recurso seguido por los trámites de la Ley de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales, impugnando la Resolución de la DGAR de 22 de diciembre de 1992, denegatoria de la inscripción en el RER de la mencionada Iglesia de la Unificación.

Los hechos en que se fundamenta la demanda se remontan al 1o. de febrero de 1991, fecha en que la Iglesia de la Unificación solicitó su inscripción en el RER, acompañando a su escrito de solicitud toda la documentación legalmente requerida. La DGAR denegó la inscripción por dos motivos fundamentales: porque la Iglesia de la Unificación carece de

auténtica naturaleza religiosa,³⁷ y por otro lado, por la existencia de un estudio del Congreso de los Diputados en relación con las sectas en España en el que se instaba al gobierno para que incrementase el control de las entidades que solicitasen su inscripción en el RER. Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, recayó la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993, y si bien, en la misma se entendió que la entidad recurrente perseguía fines religiosos, se mantuvo que igualmente atentaba contra la preservación del orden público, razón por la cual debía confirmarse la resolución administrativa impugnada. Esa potencial peligrosidad para el orden público se fundaba en una Resolución de 22 de mayo de 1984 del Parlamento Europeo, que tildaba a la Iglesia de la Unificación Universal de “secta destructiva”, así como en un informe de 19 de junio de 1991, elaborado por la Brigada Provincial de Información de la Dirección General de la Policía, en relación con la denominada “secta Moon”, en el que se advertía de las peculiaridades de esta organización.³⁸

Contra esta sentencia se interpuso recurso de casación en el que se alegó la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE), y la infracción de los artículos 22.3, 16.1 y 14 de la Constitución. El Tribunal Supremo desestimó el recurso mediante Sentencia de 14 de julio de 1996, y dictó fallo desestimatorio del recurso, aunque contra el mismo se dicta voto particular.³⁹ El TS dicta sentencia desestimatoria y acepta el fallo dictado por la Audiencia Nacional, denegando la inscripción registral a la Iglesia de la Unificación. Se llega así al recurso de amparo ante el TC, en el cual se alega la violación de los derechos de asociación (artículo 22 CE) y de libertad religiosa (artículo 16 CE), así como

³⁷ De acuerdo con la DGAR, para que pueda hablarse de una verdadera Iglesia o comunidad religiosa, es necesario que se disponga de un “conjunto estable de fieles, distintos de los miembros dirigentes de la organización”, exigiéndose además, de acuerdo con el concepto de lo religioso recogido en el *Diccionario de la lengua española*, los siguientes requisitos: creencia en la existencia de un ser superior; creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales), así como de un conjunto de acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el ser superior. Para la administración, la Iglesia de la Unificación carecía tanto de dogmas definidos como de un culto específico.

³⁸ Aunque los recurrentes alegaron que la organización jamás había sido acusada de actividades ilícitas en España, el órgano judicial entendió que “la salvaguarda preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas, debe considerarse naturalmente incluida en el espíritu y finalidad del artículo 16,1 de la Constitución y el artículo 3.1 de la LO 7/1980”.

³⁹ Formulado por el magistrado Vicente Conde Marín de Hijas.

el derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE). A continuación, analizamos con más calma los argumentos jurídicos que presenta este caso.

2. Fundamentos jurídicos ante el TS

Como ya señalamos, el recurso de casación ante el TS se basó en los siguientes argumentos:

La infracción del artículo 24.2 CE, en este punto señala el TS que ese artículo no figura entre los expresamente citados como vulnerados por el actor en las alegaciones que dieron lugar a la sentencia recurrida, de aquí que en el fallo no se haga alusión al mismo. Entiende el TS que el enjuiciamiento de este punto en la fase casacional tropezaría con la naturaleza del recurso, porque la resolución recurrida deriva de un expediente de inscripción en un registro público y no de un expediente de naturaleza sancionadora, ya que, como señala el Ministerio Fiscal ante el TS, “lo único que se debía demostrar, en el aspecto ahora enjuiciado, era si podía denegarse la inscripción por entenderse acreditada una situación objetiva de riesgo vulneradora de los límites al orden público que se define en la Ley de Libertad Religiosa”.

La infracción del artículo 22.3 CE y de la doctrina legal al respecto, lo que según señala el recurrente, “produce una limitación ilegítima del derecho de libertad religiosa consagrado en el artículo 16.1 CE que lesiona el ejercicio del mismo”. Este punto tiene relación directa con el tema principal objeto de este recurso, la capacidad de control que la DGAR ejerce sobre las entidades inscribibles en el RER. Esta cuestión principal tiene su eje en el contenido de las facultades que se reconocen a la DGAR en el momento de la inscripción de las entidades religiosas, así quedan limitadas a verificar los requisitos formales a que alude el artículo 3 del Decreto 142/1981, o así, por el contrario, puede el registrador entrar a considerar factores materiales o de fondo, referidos a la finalidad realmente perseguida por la entidad solicitante. Señala en este sentido el TS que:

A diferencia de la inscripción en el Registro de Asociaciones de Derecho Común, a que directamente alude la doctrina jurisprudencial que alega el recurrente, y que a tenor del artículo 22 CE produce únicamente efectos de publi-

cidad, el acceso al RER reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas 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.⁴⁰

Por este motivo:

La inscripción debe ir precedida de una función calificadora que garantice no sólo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los concernientes al contenido real, material o de fondo, de la entidad solicitante, y de entre éstos de los que garanticen la realidad de que los fines que se expresan en la solicitud respetan los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley 7/1980.

De este modo entiende el TS que, para resolver sobre la inscripción de una entidad religiosa en el RER, la autoridad administrativa competente puede y debe entrar en consideraciones de fondo, y por tanto puede llegar a denegarla si de los datos que obran en su poder se deduce que los fines formalmente expuestos no respetarán en la realidad los límites que la LOLR impone para considerar el carácter religioso de los fines. Por todo esto, el TS dicta sentencia desestimatoria y acepta el fallo dictado por la Audiencia Nacional denegando la inscripción registral a la Iglesia de la Unificación.

Voto particular a la sentencia del TS

En su voto particular, el magistrado Conde señala algunos de los argumentos que el TC retoma en el recurso de amparo que ante él se presenta. Entiende este magistrado que, “la clave fundamental de la sentencia (del TS) radica en la expresa calificación en ella de la confesión recurrente como asociación ilícita, la que se deduce de los informes sobre su actuación en otros países”. En este sentido se nos plantea si resulta adecuada o no la inclusión en la demanda de la violación del derecho de asociación, (el Ministerio Fiscal niega) pues la confesión religiosa como entidad subjetiva se asienta en un previo fenómeno de asociación, siendo en realidad

⁴⁰ Fundamento jurídico 3o.

una manifestación colectiva de la libertad religiosa. Justificando la íntima conexión que existe entre el derecho de asociación en su vertiente registral y el de libertad religiosa, se hace necesario afrontar las capacidades de control de la administración en el momento de inscripción de las confesiones religiosas en el RER. Y es que:

Aún admitiendo la posible extensión de la función calificadora a contenidos de fondo, y que ése sea un rasgo diferencial del régimen registral de las confesiones religiosas respecto a las asociaciones genéricas, la cuestión se desplaza a cuáles puedan ser, en su caso, esos elementos de fondo de posible control, pues parece claro que esas facultades de control no pueden ser ilimitadas.⁴¹

La calificación debe realizarse sobre los elementos documentales exigidos para la inscripción, no hay base en la ley ni en el real decreto para que el control de los fines religiosos de la entidad pueda derivarse de un enjuiciamiento de la actuación presumible de la entidad. “Es esa calificación preventiva de actuaciones futuras lo que en este caso admite la sentencia recurrida, y en la que se basa la calificación de la entidad recurrente como asociación ilícita, contraria al orden público, que es el fundamento, en que la sentencia asienta la legalidad de la resolución recurrida”.⁴²

De la argumentación expuesta en este voto particular se concluye que esta calificación sobre la ilicitud de una asociación hecha *a priori* con base en su actuación presumible es contraria al régimen constitucional de libertad que debe presidir la inscripción de asociaciones, por esto entiende el magistrado Conde que el control realizado sobre la calificación registral supone una extralimitación de la administración y con esto una vulneración del artículo 16.1 CE que debería haber sido atendida por el TS.

⁴¹ Punto 4o. del voto particular.

⁴² *Idem*.

3. Fundamentos jurídicos en que se basa la sentencia de amparo ante el TC

Al igual que ya hicieran ante el TS, entienden, los ahora recurrentes en amparo constitucional, que la denegación por la resolución administrativa de la inscripción de la Iglesia de la Unificación en el RER supuso una vulneración autónoma de los siguientes derechos fundamentales: derecho de asociación (artículo 22 CE) y de libertad religiosa (artículo 16.1 CE) y vulneración de la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE).

La DGAR denegó esta inscripción porque la misma “debe ir precedida del ejercicio de la función calificadora que garantice la existencia real de la entidad y su naturaleza religiosa”. Del estudio de los estatutos y demás documentación aportada por la Iglesia de la Unificación al expediente de inscripción, la administración alcanzó la convicción de que la citada entidad no reunía los requisitos exigidos para su inscripción. Tomando como base esa resolución denegatoria, el TC analiza los argumentos jurídicos y se centra en la protección al derecho de libertad religiosa y al desarrollo normativo del mismo que pueda ser relevante para solventar este caso.

Así, estima el alto tribunal que, puesto que el artículo 16.1 CE garantiza tanto la proyección individual como colectiva de ese derecho de libertad religiosa, “cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades”.⁴³ Y así:

Es de apreciar que la propia formulación constitucional de este derecho permite afirmar que las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el artículo 22 CE. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo.⁴⁴

⁴³ Fundamento jurídico 4o.

⁴⁴ Fundamento jurídico 5o.

De este modo el alto tribunal reduce la posible lesión y la determina de un modo muy preciso: no se ha vulnerado el derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 22 CE, ni tampoco el derecho a la presunción de inocencia. Puntos en los que coincide con el TS en su fallo. En definitiva, para el TC con este amparo “se trata de determinar si la resolución administrativa de la DGAR, por la que se denegó a la Iglesia de Unificación su acceso al RER, vulneró o no el derecho a la libertad religiosa en su vertiente colectiva”. Con esta apreciación, el TC simplifica todo el proceso, que se centrará en la vulneración del artículo 16.1 CE y deja de lado la lesión al artículo 22 y 24.2 de la CE.⁴⁵ Señala el TC que la función del RER no está circunscrita en su funcionalidad y alcance al supuesto contemplado en el artículo 16.3 CE, ya que la inscripción en el registro produce efectos jurídicos diversos, cuya concreción y alcance importa señalar para determinar si la indebida denegación de la inscripción en aquél, vulnera o no el derecho a la libertad religiosa, ya que éste es el punto fundamental de la polémica a la que ahora nos enfrentamos.

Pues bien, para el TC:

La inscripción de una entidad religiosa en el registro implica, ante todo, el reconocimiento de su personalidad jurídica como tal grupo religioso, es decir, la identificación y admisión en el ordenamiento jurídico de una agrupación de personas que pretenden ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo de la libertad religiosa, tal como se establece en el artículo 5.1 LOLR.⁴⁶

Ese *status* de entidad religiosa que se deriva de la inscripción registral, no sólo tiene una vertiente interna en el sentido del reconocimiento de la personalidad jurídica para esta entidad, sino que también posee eficacia externa desde el momento en que de tal inscripción se deriva la posibilidad de llegar a firmar futuros acuerdos de cooperación con el Estado. Pero, la configuración de un registro con esta finalidad tan específica, no faculta al Estado para realizar un control sobre la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades que solicitan su ins-

⁴⁵ Es esta una solución discutible, desde ciertas posiciones, si se entiende que el derecho de asociación del artículo 22 juega un papel de carácter referencial básico para el fenómeno asociativo, en nuestro ordenamiento jurídico.

⁴⁶ Fundamento jurídico 7o.

cripción registral, sino que sólo puede comprobar que la entidad solicitante no es ninguna de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias al orden público. Aplicando esta lógica al caso que nos ocupa, entiende el TC que “si la inscripción solicitada por la Iglesia de Unificación fue improcedentemente denegada, en tanto que no ajustada al artículo 16 CE y a las pautas y principios constitucionales expuestos, habremos de concluir que su derecho fundamental a la libertad religiosa, en su modalidad de ejercicio colectivo, ha sufrido menoscabo”.⁴⁷ Y es que, en su decisión de denegar la inscripción de la Iglesia de Unificación, la DGAR valoró dos núcleos de razones: 1. La ausencia de un componente religioso; 2. La existencia de indicios acerca de determinadas actividades peligrosas para el orden público protegido por la ley. Sobre el primer punto, señala el TC que:

La Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR. Sin embargo, en la Resolución de 22 de diciembre de 1992 procedió de forma inversa, estableciendo una serie de criterios con los que contrastar la finalidad religiosa de la Iglesia de Unificación.⁴⁸

En cuanto al único límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa, representado por la cláusula del orden público, estima el TC que “no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad”. De este modo, tanto la DGAR como los órganos judiciales que examinaron posteriormente la demanda contra esta resolución, hicieron un uso indebido de dicha cláusula de orden público. Y, sin embargo, es el mismo tribunal el que a continuación señala que:

[N]o obstante, no se puede ignorar el peligro que para las personas puede derivarse de eventuales actuaciones concretas de determinadas sectas o grupos

⁴⁷ Fundamento jurídico 10o.

⁴⁸ *Idem*.

que, amparándose en la libertad religiosa y de creencias, utilizan métodos de captación que pueden menoscabar el libre desarrollo de la personalidad de sus adeptos, con vulneración del artículo 10.1 de la Constitución. Por ello mismo, en este muy singular contexto, no puede considerarse contraria a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público, siempre que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática.⁴⁹

Resultó finalmente un tanto confusa su argumentación respecto a este punto del uso o abuso de la cláusula de orden público.⁵⁰

Duda el alto tribunal sobre si los indicios que la acusación esgrime contra la Iglesia de la Unificación son o no acertados, y ante la falta de pruebas concluye que son inconsistentes pues:

[D]el examen de la prueba documental practicada, a solicitud de la demandante, en el presente proceso de amparo, nos ha permitido verificar que los elementos de convicción que sirvieron de base para fundamentar la apreciada peligrosidad de la Iglesia de Unificación adolecen de una clara inconsistencia, careciendo de toda idoneidad para alcanzar razonablemente, siquiera sea de un modo indiciario, la conclusión que hicieron suya la administración y los órganos judiciales.⁵¹

Por todo lo dicho:

Ha de concluirse que la resolución administrativa denegó la inscripción sin contar con elementos de juicio ciertos acerca de eventuales actuaciones ilícitas de la Iglesia de Unificación, ni en España ni en ninguno de los países en los que aquélla se encuentra implantada... Esta inadecuada aplicación del límite del orden público como elemento de justificación en el que fundamentar la denegación de la inscripción, determinó también la vulneración del derecho a la libertad religiosa que garantiza el artículo 16.1 CE, por lo que procede otorgar el amparo solicitado.⁵²

⁴⁹ Fundamento jurídico 11o.

⁵⁰ Para un mejor conocimiento de este tema, véase Mottilla, A., "Control administrativo de la licitud de las entidades religiosas; la aplicación del orden público en la inscripción en el registro", *Administración Pública*, mayo-agosto de 1999, pp. 63-104.

⁵¹ Fundamento jurídico 12o.

⁵² Fundamento jurídico 14o.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo observado, podemos afirmar que el sistema de reconocimiento de las entidades asociativas religiosas en nuestro ordenamiento jurídico es un sistema de limitación administrativa. Y esto es así, por efecto del tipo de intervención que la DGAR ha venido practicando en esta materia. Es cierto que el fenómeno asociativo tiene en España una amplia y adecuada protección y regulación, pero en su manifestación asociativo-religiosa, la situación es muy distinta. Ya hemos señalado que las entidades asociativas religiosas cuentan con un régimen especial que complementa al régimen general del artículo 22 CE desarrollado en la reciente Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Así, en su exposición de motivos, esta Ley Orgánica señala que el régimen general del derecho de asociación ha de ser compatible con las “modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan, para los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las confesiones religiosas, las asociaciones deportivas”. Esta compatibilidad convierte a esta Ley Orgánica en un sistema general que complementa a esas regulaciones especiales que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Es por este motivo por lo que, en esta sentencia que analizamos, la 46/2001, el TC rechaza entrar a estudiar la vulneración del artículo 22 CE por entender que la protección fundamental para las entidades religiosas en nuestro ordenamiento viene dada en el artículo 16 CE y en la LOLR. En este orden de cosas, y limitando el estudio al contenido del artículo 16 de la Constitución y a sus normas de desarrollo, se ha de aceptar el fallo que el TC ha dado a la demanda de amparo presentada. Este artículo 16 cuenta con un buen desarrollo legislativo a través de la LOLR que a su vez ha sido completada en determinadas cuestiones con distintos reglamentos y normas menores. Pues bien, dentro de esta estructura legislativa completamente desarrollada, se ha de incluir la actuación de la DGAR, y especialmente, en lo que a nuestro caso se refiere, su capacidad de decisión con relación a las inscripciones en el RER.

En este punto es necesario señalar que la actuación de este organismo administrativo, aún cuando parte de sus competencias son ejercicio de una potestad calificadora discrecional, su campo de acción y sus competencias se encuentran oportunamente reglamentadas y regladas en ese de-

sarrollo legislativo que se ha dado al contenido del artículo 16 de la Constitución. Esto es, “hay que entender que el encargado del registro posee una verdadera potestad calificadora, que abarca no sólo los aspectos o requisitos de carácter formal, sino también los sustantivos”,⁵³ señala el profesor Mantecón; pero al mismo tiempo, estos requisitos se encuentran oportunamente descritos y detallados en la norma legal que regula esta materia, por lo que, la capacidad de actuación discrecional del órgano administrativo se verá debidamente limitada. Bien es cierto que, en ejercicio de sus competencias, ha sido la DGAR la que ha tenido que topar en numerosas ocasiones con el problema de la delimitación de un concepto impreciso, como es el de fines religiosos, y para hacerlo no ha contado con excesiva ayuda en el ordenamiento jurídico. No obstante, esto no justifica el que, existiendo criterios objetivos y precisos para la inscripción de las entidades religiosas en el RER que está bajo el control y supervisión de ese órgano administrativo, la DGAR hiciese caso omiso de ellos y estableciese sus propias normas de interpretación de dichos criterios que quedaron fijadas en sus resoluciones denegatorias de inscripción.

Por todo esto, consideramos un gran acierto la sentencia que el TC ha dictado con relación a la inscripción de esta entidad religiosa que es la Iglesia de la Unificación. Un Estado social democrático y de derecho, que reconoce el principio de aconfesionalidad como motor de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, no puede ver tales principios modificados y limitados en sede administrativa. Desde un planteamiento de la libertad religiosa y la igualdad lo suficientemente amplio, ha de darse cabida dentro del sistema de reconocimiento jurídico a todas las entidades religiosas que cumplan con los requisitos exigidos legalmente para ello. Pero con los exigidos en sede legal, no con las interpretaciones restrictivas que sobre ellos haga un órgano administrativo, excediendo con esto su capacidad de potestad discrecional.

53 Mantecón Sancho, J., *op. cit.*, nota 9, p. 147.

Si la entidad denominada Iglesia de la Unificación no había cometido delito alguno en nuestro país, no había incurrido en vulneración alguna del orden público, y cumplía los requisitos legalmente señalados para su inscripción, lo oportuno hubiese sido reconocer a ésta. La DGAR no lo hizo, afortunadamente el TC ha venido a subsanar esta decisión administrativa.

C