

Crterios de inscripci3n en el registro de entidades religiosas segun la Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001

ANGEL L3PEZ-SIDRO L3PEZ
Universidad de Ja3n

El Registro de Entidades Religiosas, ubicado en el Ministerio de Justicia, y cuyas funciones vienen reguladas principalmente en la Ley Org3nica de libertad religiosa, 7/1980, de 5 de julio (LORL)¹, y el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero², ha dado pie a diversas discusiones doctrinales debido a la senda que ha seguido su funcionamiento en la pr3ctica. La pol3mica viene a surgir por la capacidad que la Direcci3n General de Asuntos Religiosos, encargada del Registro, tiene atribuida para denegar la inscripci3n de aquellos entes religiosos que se dirigen a ella con el objetivo de que les sea reconocida su personalidad jur3dica³. Esta posibilidad, fundada en el incumplimiento de los requisitos que, segun el Ministerio de Justicia, debe poseer un ente de naturaleza religiosa, ha sido discutida cuando la denegaci3n se ha basado en la inexistencia de fines religiosos⁴ o en la amenaza que para el orden p3blico pudiera representar la entidad⁵. Los intentos de impugnaci3n de las resoluciones en que se denegaba la inscripci3n, han dado pie a diversas sentencias de los tribunales que, por lo general, reconocen la legitimidad y raz3n del Registro en sus decisiones. Uno de estos intentos de impugnaci3n, el de la *Iglesia de Unificaci3n*, ha alcanzado la forma de recurso de amparo, dejando en manos del Tribunal Constitucional la posibilidad de dirimir la vieja pol3mica en torno al Registro.

A continuaci3n, vamos a analizar la respuesta que el Tribunal Constitucional ha dado a este recurso en su Sentencia de 15 de febrero de 2001, y en qu3 medida puede afectar a la actividad y misi3n futuras del Registro de Entidades Religiosas. Para ello, examinaremos los dos aspectos m3s cuestionados y que el Tribunal Constitucional trata en su sentencia: los que se refieren al control de fondo sobre los fines religiosos y al control de legalidad sobre el orden p3blico.

EL CONTROL DEL REGISTRO SOBRE LOS FINES RELIGIOSOS

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 30-IX-1993 resolvi3 el recurso contencioso-administrativo contra la Resoluci3n de 22-XII-1992 de la Direcci3n General de Asuntos Religiosos (DGAR), que hab3a denegado la inscripci3n en el Registro de Entidades Religiosas (RER) a la *Iglesia de Unificaci3n*, tanto sobre la base del peligro para el orden p3blico como en raz3n de la ausencia de fines religiosos, siendo este 3ltimo el motivo en el que nos vamos a centrar a continuaci3n.

La extensa Resoluci3n impugnada en este caso entr3 en el detalle de lo que, se-

¹ BOE n3m. 177, de 24 de julio de 1980.

² BOE n3m. 27, de 31 de enero de 1981.

³ El art3culo 4.1.º del Real Decreto 142/1981, dispone: «Examinada la petici3n de inscripci3n, el Ministerio de Justicia acordar3 lo procedente, previo informe cuando lo solicite de la Comisi3n Asesora de Libertad Religiosa».

⁴ Dice el art3culo 3.2.º de la Ley Org3nica de libertad religiosa: «Quedan fuera del 3mbito de protecci3n de la presente Ley, las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentaci3n de los fen3menos ps3quicos o parapsicol3gicos o la difusi3n de los valores human3sticos o espiritualistas u otros fines an3logos ajenos a los religiosos».

⁵ Este control tiene en cuenta lo establecido en el art3culo 3.1.º de la Ley Org3nica de libertad religiosa: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como 3nico l3mite

la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática».

⁶ Se preocupa la Audiencia Nacional de precisar que el carácter religioso de la entidad se ha de valorar con independencia de la razonabilidad o atractivo de su doctrina (FJ 4º).

⁷ Esta Sentencia (RJA 1987/8764) venía a decir que el valor individualizador o identificador de los fines de una entidad religiosa debería considerarse con relación a entidades que no fueran religiosas; con respecto al caso que contemplaba, lo importante sería que los fines de la entidad permitieran caracterizarla como religiosa y no como ente de distinta naturaleza, independientemente de las coincidencias con otras entidades que también puedan calificarse como religiosas.

⁸ RATC 46/2001.

gún la DGAR, merecería el calificativo de religioso, para lo cual se habrían de reunir los siguientes requisitos: creencia en un ser superior con el que fuera posible la comunicación; creencia en un conjunto de verdades doctrinales y normas morales emanadas de ese ser superior; y un culto organizado, a través del que se canalizaría la comunicación con el ser superior. La Audiencia Nacional, en su Sentencia, avaló el control ejercido en el RER, y expresamente habló de «un segundo elemento de control a tomar en cuenta» —junto al que supondría el relativo al orden público— que sería el que sirviera para comprobar en la entidad solicitante su carácter realmente religioso (FJ 4º). Y respecto al contenido dado por la DGAR al concepto de «religioso», a partir de la definición de la Real Academia:

«Esta Sala considera plenamente válida la noción manejada por la Administración, en razón precisamente a su sencillez y sentido harto genérico, que más bien aboga por una aplicación flexible —y por tanto acorde con la hermenéutica generosa que debe presidir el ejercicio de los derechos fundamentales— de la letra de la Ley (los “fines religiosos”), frente a la operación de calificación jurídica de los hechos. No hay duda de que los elementos integrantes de esta definición cabe reputarlos como requisitos mínimos, y en ese sentido exigibles» (FJ 7º)⁶.

Curiosamente, se afirmó por parte de la Audiencia Nacional que este requisito, que no se había acreditado en la sede administrativa, sí lo estaba en la jurisdiccional, lo que no implicaría que la Resolución impugnada fuera contraria a Derecho, ya que la Administración había decidido conforme a datos que no podían conducir a otra resolución por razones imputables a los recurrentes (FJ 7º). Todo esto no haría más que confirmar al RER en su tarea de control, pues la Audiencia Nacional aseguró que la normativa especial sometía a la consideración de la autoridad administrativa dos extremos que son claramente de fondo; uno de ellos, los fines religiosos, dijo, por

razones «de elemental lógica» (FJ 5º). Y aprovechó también para recalcar que lo establecido en la Sentencia del Tribunal Supremo 2-XI-1987 no sería contradictorio con la necesidad de este examen de fondo de los fines (FJ 6º)⁷.

La cuestión de los fines, resuelta así en esta sede, no fue planteada en el posterior recurso de casación ante el Tribunal Supremo; pero volvería a surgir en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 15-II-2001⁸, que zanja definitivamente esta controversia concediendo el amparo que solicitaban los demandantes y declarando procedente la inscripción en el RER de la llamada *Iglesia de Unificación*, por considerar que las razones aducidas por la DGAR para la denegación —posibles conductas contrarias al orden público— no estaban apoyadas en elementos de juicio que las respaldaran suficientemente. A pesar de este fallo, consideramos que la argumentación del Tribunal Constitucional no contradice sustancialmente la práctica llevada a cabo en el RER. En lo que toca al punto tratado en el presente epígrafe, la Sentencia no dedica gran espacio a considerar una cuestión ya resuelta por la Audiencia Nacional; pero esto no impide que incluya el siguiente párrafo en el FJ 10º:

«En relación con la primera de las razones aducidas en la resolución administrativa para denegar la pretendida inscripción, hemos de insistir en que la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el art. 3.2 LOLR. Sin embargo, en la Resolución de 22 de diciembre de 1992, la Administración procedió de forma inversa, estableciendo una serie de criterios con los que contrastar la finalidad religiosa de la Iglesia de la Unificación».

A mi juicio, esta opinión del Tribunal Constitucional no esclarece la cuestión de la actitud que debe adoptar la

DGAR ante el requisito de fines religiosos. Parece rechazar el concepto de *calificación* para la labor que realiza, prefiriendo hablar de *constatación*, como si el primer término —de uso y sentido jurídico en ámbitos registrales, no lo olvidemos— estuviera teñido de prejuicios y opiniones subjetivas basadas en valoraciones que no corresponde hacer a la Administración. Creo que el Tribunal Constitucional olvida que la *constatación* del requisito, por la que aboga, debe necesariamente basarse en «una serie de criterios con los que contrastar la finalidad religiosa» de la entidad, sin que ese juicio degenera en una actividad no regulada. Otra cuestión sería si la actual normativa proporciona o no los criterios necesarios para *constatar*—sigo prefiriendo el término *calificar*, porque no otro sería el resultado de la *constatación*— que se cumple el requisito exigido; pero aquellos no pueden desestimarse como si constituyeran componentes de un prejuicio, sin establecer al mismo tiempo los instrumentos adecuados para discernir en este punto. Entiendo, por tanto, que el Tribunal Constitucional viene a avalar, de una manera ciertamente confusa, la tarea de control registral de los fines religiosos, ya que la *constatación* a la que alude va dirigida a determinar que la entidad en cuestión no sea de las excluidas del ámbito de la LOLR, esto es, que no sea *ajena a lo religioso*, lo que difícilmente se podrá *constatar* sin tener en cuenta qué sea lo religioso.

EL CONTROL DEL REGISTRO SOBRE EL ORDEN PÚBLICO

El orden público, como límite al derecho de libertad religiosa, y como motivo para denegar la inscripción el Registro de Entidades Religiosas, también ha encontrado su más relevante decisión hasta la fecha en la del Tribunal Constitucional que se refiere a la *Iglesia de Unificación*. Analicemos en primer lugar el camino recorrido antes de llegar a esta Sentencia.

Como ya hemos señalado, la Resolución de 22-XII-1992, por la que la DGAR había denegado la inscripción a esta entidad, está extensamente argumentada y se apoya en dos principales motivos: la ausencia de naturaleza religiosa y el riesgo para el orden público. Con relación a esta última consideración, que es la que nos interesa ahora analizar, la DGAR no partió de lo dispuesto en los estatutos de la entidad, aportados juntamente con la solicitud, sino que evaluó la actuación que tal ente había llevado a cabo en otros países, a través de la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984⁹, en que se hace referencia expresa a la *Iglesia de Unificación*; y consideró también lo decidido por el Congreso de los Diputados el 2 de marzo de 1989¹⁰, en el sentido de exigir al RER un control previo de fondo sobre los requisitos de la inscripción. Teniendo en cuenta que las actuaciones de esta entidad podrían vulnerar el límite del orden público¹¹, la DGAR concluyó que la Administración debía adoptar una actitud particularmente cautelosa contraria a la inscripción de la *Iglesia de Unificación* en el RER, «tanto en evitación del fraude de ley, como en defensa del orden público constitucional».

Esta Resolución fue recurrida en vía contenciosa-administrativa, dando lugar a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30-IX-1993. En esta Sentencia, que desestimó el recurso, dando la razón a la DGAR, la Audiencia Nacional afirmó la existencia de dos elementos de control en la calificación que precede a la inscripción de una entidad en el RER, uno de los cuales se referiría a la comprobación de que la entidad solicitante respetase el límite del orden público tal y como se define en la LOLR (FJ 4º). Y si la pertinencia del control sobre los fines vendría justificada por razones de elemental lógica, la que se realizara sobre el límite del orden público se justificaría por razones constitucionales (FJ 5º). De ahí se extraería la validez tanto de la vía administrativa —denegando la inscripción—, como de la posterior vía judicial —cancelando la inscripción realizada—, para impedir el acceso al RER de un ente no con-

⁹ *Journal Officiel des Communautés européennes*, 2 de julio de 1984, núm. C, 172/41-43.

¹⁰ *BOC*, Congreso de los Diputados, núm. 174, de 10 de marzo de 1989, serie E, pp. 4803 y ss., Dictamen, propuestas de resolución y conclusiones aprobadas, que la Comisión de estudio y repercusiones de las sectas en España eleva al pleno del Congreso de los Diputados en fecha 2 de marzo de 1989.

¹¹ En la Resolución, remitiéndose al documento del Parlamento Europeo, se alude a «los casos de angustia, desamparo y rupturas familiares provocados por la Asociación para la Unificación del Cristianismo en el Mundo de Sun Myung Moon», conocida en España como *Iglesia de Unificación* o *Secta Moon*.

¹² RJA 1996/5082

¹³ El extenso voto particular a esta Sentencia, firmado por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, se fundamenta precisamente en la interpretación contraria, la que relaciona los entes religiosos con el derecho de asociación, motivo por el que sus conclusiones discrepan del fallo de la Sentencia, y que le llevan a afirmar que «no hay base en la Ley ni en el Real Decreto para que del control de los fines religiosos de la entidad puedan derivarse un enjuiciamiento de la actuación presumible de la entidad».

templado por la LOLR o que la conculcase (FJ 8º).

Respecto a las razones que llevaron a la Audiencia Nacional a creer que la *Iglesia de Unificación* ponía en peligro el orden público, se recordó que había sido calificada por diversas instituciones como una entidad con fines ilícitos cuyas actividades constituían un verdadero peligro para la salvaguardia de los derechos y libertades de los ciudadanos (FJ 8º). Se analizaron, al constar en el expediente, diversos informes nacionales e internacionales que acreditaban una situación objetiva de riesgo para la protección de los derechos y libertades fundamentales, que justificaría la denegación de la inscripción en el RER, incluyendo ideas reñidas con los valores constitucionales (FJ 10º). También se tuvo en cuenta su actuación delictiva en otros países (FJ 11º), y se razonó que nada indicaba que su actividad en España se fuera a desmarcar de la que había llevado a cabo su entidad matriz (FJ 12º).

Concluía su argumentación la Audiencia Nacional afirmando lo siguiente:

«La salvaguardia 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 art. 16.1 de la Constitución y el 3.1 de la L. O. 7/80. A ello contribuye en abstracto la propia noción de orden público, que en algunas de sus esferas de intervención aboga por las ventajas de un control previo o función preventiva. [...] La tesis pretendida por los recurrentes, en definitiva, representa una interpretación sesgada de la institución del orden público, contemplándola únicamente en una faz represora y punitiva, lo que entraña una concepción jurídicamente insuficiente y errónea de dicha figura, que esta Sala sencillamente no puede convalidar sin más» (FJ 12º).

Llevado el caso en casación ante el Tribunal Supremo, este dictó Sentencia

con fecha de 14-VI-1996¹². En ella se comenzó afirmando que los informes del Congreso de los Diputados y del Parlamento Europeo constituían prueba suficiente de la situación objetiva de riesgo vulneradora del orden público, por la presumible objetividad y el reconocido prestigio de que gozaban estas instituciones (FJ 2º). Continuó recordando la trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de la inscripción en el RER, amén de otras consecuencias para las entidades inscritas, lo que haría a este Registro y su procedimiento diferentes a aquellos otros que se vinculan al derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución (FJ 3º)¹³:

«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, y de entre estos de los que garanticen la realidad de que los fines que se expresan en la solicitud respetarán "los límites establecidos en el art. 3 LO 7/1980, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa"; límites que vienen definidos en ese precepto como "la salvaguardia de la seguridad, de la seguridad, de la salud y de la moral pública". De ahí que haya que concluir, en este punto, que para resolver sobre la inscripción de una entidad religiosa, en el Registro de Entidades Religiosas, la autoridad administrativa pueda 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 Ley Orgánica de Libertad Religiosa —art. 3—, y ello incluso si según esos datos puede razonablemente presumirse que la actividad a desempeñar por la entidad solicitante, va a suponer un riesgo para el orden público definido por esa Ley de Libertad Religiosa» (FJ 3º).

Y, como se afirmaba al principio,

serían datos suficientes los que informen de la actividad llevada a cabo por la *Iglesia de Unificación* en otros países, en detrimento del libre desarrollo de la personalidad. El hecho de que la entidad que deseaba ser inscrita en el RER perteneciera, como filial, a otra de ámbito mundial de la que habían quedado acreditadas vulneraciones de lo que en España se entienden como límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa, bastaría, según el Tribunal, para adoptar medidas preventivas de posibles futuras actuaciones de tal índole en nuestro país (FJ 3°). Razones todas ellas que llevaron al Tribunal Supremo a desestimar el recurso de casación interpuesto, por lo que quedaría cerrada la puerta del RER para una entidad que supusiera una amenaza para el orden público.

Pero la última palabra en este caso ha sido pronunciada por el Tribunal Constitucional, que estima procedente la inscripción en el RER de la *Iglesia de Unificación*, tal y como falla en la Sentencia de 15-II-2001, en cuyos argumentos nos vamos a detener a continuación.

Antes de entrar a fundamentar su doctrina sobre el orden público con relación a las entidades religiosas, el Tribunal Constitucional parte de la base de que «las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la Constitución», ya que no necesitarían una formalización de su existencia para ser titulares del derecho fundamental de libertad religiosa. De este modo, para encontrar los límites al derecho de libertad religiosa de las comunidades, hay que volver al artículo 16.1 de la Constitución, que establece como tal límite el orden público (FJ 5°).

Para comprender la trascendencia de lo sentado por el Tribunal Constitucional en esta idea habría que considerar la centralidad en esta materia de una correcta ubicación de los derechos de las entidades religiosas. El que la relación

de estas con el RER haya de verse a la luz del artículo 16 de la Constitución, y no a la del artículo 22, supone, por una parte, que no se deban comprender en el ámbito del derecho de asociación, y, por otra, que la verificación de su límite propio, constitucional —el orden público—, no tiene porqué mermar la esencia del derecho.

Dicho lo anterior, el Tribunal Constitucional se preocupa en precisar la diferencia entre el actual RER y su inmediato antecesor, El Registro de asociaciones confesionales y ministros de los cultos no católicos, creado por la Ley de libertad religiosa de 1967. El nuevo Registro, por haber surgido en un marco de respeto a las libertades, persigue naturalmente fines distintos al instrumento del periodo franquista. Así, la finalidad del RER, a través de la inscripción en él de grupos que se consideran religiosos, será la de atribuir personalidad jurídica a dichas entidades de acuerdo con tal identidad. Pero, además, surtirá otros efectos que pueden considerarse integradores de un *status* diferenciado dentro del ordenamiento jurídico, del que pasan a disfrutar las entidades inscritas en el RER, como puede ser el de su plena autonomía, conforme al artículo 6.1° de la LOLR (FJ 7°).

Señaladas estas particularidades, que sobre todo hay que entender en contraposición con lo que afecta a entidades acogidas al derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución, el Tribunal Constitucional se centra en la cuestión del control sobre las entidades religiosas:

«Habida cuenta de lo expuesto, la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no

¹⁴ Viene a decir el Sr. Jiménez de Parga que la protección especial de que gozan las entidades inscritas no priva a las que no lo están de ser titulares del derecho de libertad religiosa; y es que esta inscripción no es incluida dentro del núcleo esencial del derecho por el artículo 2 de la LOLR, donde aquel se desglosa. Por ello, concluye: «Con el entendimiento que vengo proponiendo del bloque de constitucionalidad (en este caso, CE más LOLR), no debió la Sentencia del Pleno otorgar el amparo con el reconocimiento del derecho fundamental a la libertad religiosa y al culto, ya que tal derecho no fue conculcado por la Resolución del Ministerio de Justicia, así como tampoco por las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo. Se denegó la inscripción, ciertamente, pero la Iglesia de Unificación goza en España de libertad religiosa».

es alguna de las excluidas por el art. 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 a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el artículo 16.1 CE.

«En consecuencia [...], mediante dicha actividad de constatación, la Administración responsable de dicho instrumento no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse como reglada, y así viene a corroborarlo el art. 4.2 del Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Registro» (FJ 8º).

Es esta una argumentación semejante a la que emplea para referirse al control sobre los fines religiosos: la que distingue entre los conceptos de *calificación* y *constatación*, prefiriendo este último, porque se entiende que es la expresión adecuada para referirse al ejercicio de una potestad reglada, como si la calificación no pudiera más que albergar una opinión subjetiva de quien comprueba la concurrencia de los requisitos exigidos.

Este argumento da pie al Tribunal Constitucional para afirmar que la denegación indebida a una entidad de la inscripción en el RER —que, en la secuencia lógica del razonamiento empleado, entendemos que sólo podrá darse cuando la actuación administrativa sea de *calificación*, no de *constatación*— estará menoscabando el derecho fundamental de libertad religiosa de ese grupo, por cuanto, como se ha indicado arriba, se la priva de disfrutar de ese *status* especial que, junto con el reconocimiento de personalidad jurídica, conlleva la inscripción (FJ 9º).

Es este un punto importante, y así lo entiende el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga, en un Voto Particular a la Sentencia al que se adhieren otros tres magistrados. En él se manifiesta el desacuerdo con el fallo del Tribunal, y parte de considerar errónea su postura cuando incluye la inscripción en el RER dentro del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa, lo que lleva al Magistrado discrepante a proclamar que, no siendo esto así, el derecho de libertad religiosa de la *Iglesia de Unificación* no se ve vulnerado por no haber sido inscrita en el RER¹⁴.

En cuanto al juicio acerca del orden público como límite de la libertad religiosa, que supuso la denegación de acceso de la *Iglesia de Unificación* al RER, el Tribunal Constitucional subraya el carácter excepcional de este límite, tanto en el sentido de no poder considerarse como una «cláusula abierta» que pueda aplicarse a la vista de meras conjeturas o hipótesis, como en el sentido de ser el único límite aplicable al derecho de libertad religiosa. De esta última afirmación se hace derivar la imposibilidad de utilizarlo como «cláusula preventiva» que ponga en riesgo el ejercicio del propio derecho de libertad religiosa; habrá de ser, afirma, en sede judicial donde se establezca el posible riesgo para la seguridad, la salud y la moralidad públicas, los elementos integrantes del orden público junto con los derechos y libertades de los demás, y sólo entonces podrá invocarse como límite al derecho de libertad religiosa (FJ 11º).

Dice textualmente el Tribunal Constitucional que lo que habrá de acreditarse ante los Tribunales es «la existencia de un peligro cierto para la seguridad, la salud y la moralidad pública», tratando de evitar que dicha función se realice por parte de los órganos administrativos encargados del RER. Pero esto también es utilizar el límite del orden público como «cláusula preventiva», alterando nada más la sede competencial en que esa labor se verifica. Por tanto, entendemos que no habrá que esperar a la efectiva comisión de actos que vulne-

ren el orden público, porque la acreditación de un «peligro cierto» de que se puede dar ese menoscabo bastará para obligar a una actuación limitativa por parte de los poderes públicos.

Pero no termina aquí el margen de control sobre el orden público, pues el Tribunal Constitucional establece una vía excepcional para que aquel se realice. Recogemos íntegro el párrafo en que esta vía es planteada:

«No obstante, no se puede ignorar el peligro que para las personas puede derivarse de eventuales actuaciones concretas de determinadas sectas o grupos que, amparándose en la libertad religiosa y de creencias, utilizan métodos de captación que pueden menoscabar el libre desarrollo de la personalidad de sus adeptos, con vulneración del art. 10.1 de la Constitución. Por ello mismo, en este muy singular contexto, no puede considerarse contraria a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público, siempre que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática, que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos (SSTC 120/1990, de 27 de junio, 137/1998, de 29 de junio, y 141/2000, de 29 de mayo; STEDH casos *Kokkinakis*, *Hoffman* y *C. R. c. Sutz*). Al margen de este supuesto excepcional, en el que necesariamente han de concurrir las indicadas cautelas, sólo mediante Sentencia firme, y por referencia a las prácticas o actividades del grupo, podrá estimarse acreditada la existencia de conductas contrarias al orden público que faculten para limitar lícitamente el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, en el sentido de denegarles el acceso al Registro o, en su caso, proceder a la cancelación de la inscripción ya existente (art. 5.3 LOLR)» (FJ 11º).

Abre aquí el Tribunal Constitucional la puerta a una «excepcional utilización preventiva de la cláusula del orden público», que significa la posibilidad de que sea la propia Administración, como ha ocurrido en el caso de la *Iglesia de Unificación*, la que deniegue la inscripción en el RER de una entidad por considerar que su actuación puede poner en peligro el orden público. Está el Tribunal Constitucional pensando en las llamadas sectas peligrosas, una realidad en la sociedad actual y un riesgo contrastado para el orden público; y al hacerlo, habilita al Ministerio de Justicia, como ya hizo el Congreso de los Diputados, para emplear la medida preventiva que está en su mano, esto es, el control del orden público en el momento de la inscripción en el RER. El que esto deba hacerse de forma excepcional no contradice la actuación hasta el momento de la DGAR, vistas las escasas ocasiones en que tal motivo ha sido el que ha llevado a denegar el acceso al RER de una entidad.

Sin embargo, en el caso de la *Iglesia de Unificación*, el Tribunal Constitucional entiende –sin negar que se esté utilizando legítimamente esa vía excepcional de control– que no se ha verificado suficientemente el riesgo objetivo para el orden público, y que los datos derivados de pronunciamientos de organismos nacionales e internacionales no bastan para extender sobre la entidad en cuestión un manto de sospecha respecto a sus actividades. Tampoco se entienden probadas las aludidas conductas delictivas en otros países donde dicha entidad está establecida (FJ 12):

«Hemos de concluir, por todo ello, que ni la Administración responsable del Registro ni, en sede judicial, los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, dispusieron de datos concretos y contrastados en los que apoyar una utilización cautelar o preventiva de la cláusula de orden público impeditiva de acceso al Registro de Entidades Religiosas y, por tanto, del ejercicio pleno y sin coacción del derecho de

¹⁵ En este punto discrepa también el Voto Particular, en donde se destaca el error de olvidar la historia que tiene la *Iglesia de Unificación* en otros países, y se recuerda que «en la literatura científica sobre las religiones en el mundo [...] se hallan análisis minuciosos y profundos de la figura de Sun Myung Moon y de las ocho organizaciones con las que opera en distintos países. Se sabe, pues, lo que Moon y los suyos han hecho fuera de España. Una medida prudente, jurídicamente bien fundada [...] es negar a la Iglesia de Unificación el plus de protección estatal, o *status* específico (en palabras de la Sentencia del Pleno), de que disfrutaban las entidades religiosas inscritas en el Registro del Ministerio de Justicia».

¹⁶ J. MANTECÓN SANCHO, «Confesiones religiosas y Registro», en AA. VV., *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Madrid, 1999, pp. 79-139.

libertad religiosa de los demandantes de amparo» (FJ 13).

Con este argumento, el Tribunal Constitucional declara nula la denegación de inscripción en el RER a la *Iglesia de Unificación*. Y me interesa resaltar que el motivo por el que una entidad, sobre la que existen sospechas de su legalidad respecto al orden público, podrá acceder al RER no es que en este no pueda denegarse la inscripción como resultado de una actividad de control que ponga de manifiesto el riesgo para el orden público que implica la actividad de la entidad solicitante, sino porque dicho riesgo no ha sido en este caso, a juicio del Tribunal Constitucional, fehacientemente acreditado¹⁵.

CONCLUSIÓN

Considero que desde el ámbito jurisdiccional se ha respaldado la práctica desarrollada por el Registro de Entidades Religiosas, en todas las sedes donde se ha llevado a discusión, desde la Audiencia Nacional al Tribunal Constitucional. Si determinadas resoluciones judiciales no han dado la razón a la Dirección General de Asuntos Religiosos, se trata de fallos que, por lo general, no contradicen los fundamentos de la referida práctica, sino que han contribuido poco a poco a justificarla. Aun así, también se advierte que algunas sentencias parecen recordar la necesidad de que se dé respuesta legislativa a las carencias que existen con relación al concepto de qué sea lo religioso, que es de difícil apreciación, pero que al ser abordado desde instancias administrativas o judiciales, y no legislativas, arrastra una carga de polémica que no contribuye a su eficacia.

Por lo que respecta al orden público, el Tribunal Constitucional ha avalado que se pueda controlar de forma previa a la inscripción por parte la Adminis-

tración. La excepcionalidad que se recomienda en el ejercicio de esta medida, no ha sido precisada en su detalle.

Se ha afirmado que esta Sentencia del Tribunal Constitucional crea un problema con su indeterminación, que puede hacer el RER inviable, tal y como está configurado, lo que haría necesaria una nueva reglamentación. Cobran así actualidad las diferentes propuestas que se han realizado en torno a una reforma del Registro de Entidades Religiosas, como la de un nuevo reglamento aportada por el Prof. Mantecón¹⁶, al que cualifica su conocimiento del asunto desde el puesto que ha desempeñado en Subdirección de Organización y Registro de la citada Dirección General.

En cualquier caso, ninguna futura decisión a este respecto podrá obviar los criterios teleológicos que informan la actividad del RER, cuyo análisis necesariamente habrá de hallarse desprovisto de prejuicios respecto a un concepto que, pese a su historia, puede tener un perfecto encaje democrático: el concepto de control. En este sentido, parte de la doctrina ha censurado la función controladora del RER, función que no hay que negar con aprensión, ya no se encuentra animada por la intención de limitar las libertades, sino por su salvaguarda. Así, el control del orden público, único límite constitucionalmente reconocido al derecho de libertad religiosa, tiene como contenido fundamental el respeto a los derechos y libertades de los demás, y a la salud, la moralidad y la seguridad públicas, que también nacen de esos derechos. No se trata, por tanto, de que el Estado limite la libertad de los ciudadanos en virtud de la amenaza que supone para su existencia—lo que inspiró los registros republicano y franquista—, sino que son esas libertades, como fundamento mismo del Estado, lo que el orden público ampara, y para lo que el RER actúa como instrumento de control.