SENTENCIA 46/2001, de 15 de febrero

(BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2001)

ECLI:ES:TC:2001:46

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3083/96 promovido por la entidad Iglesia de Unificación, don Armando Lozano Hernández y don Segundo Marchán García- Moreno, actuando bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don Alejandro González Salinas y asistido por el Letrado don José Enrique Motilla de la Calle, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1996, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la pronunciada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictada el 30 de septiembre de 1993, recaída en recurso seguido por los trámites de la Ley de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales (Ley 62/1978), impugnando la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la mencionada Iglesia de Unificación. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante demanda presentada ante este Tribunal el día 30 de julio de 1996 el Procurador de los Tribunales don Alejandro González Salinas, en nombre y representación de la Iglesia de Unificación, de don Armando Lozano Hernández y de don Segundo Marchán García- Moreno, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales y la administrativa mencionadas en el encabezamiento, que denegaron la inscripción de aquella en el Registro de Entidades Religiosas dependiente del Ministerio de Justicia.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 1 de febrero de 1991 la Iglesia de Unificación solicitó su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, dependiente de la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia, acompañando con el escrito de solicitud la documentación legalmente requerida.

b) Mediante Resolución de la indicada Dirección General de 22 de diciembre de 1992, se denegó dicha inscripción con fundamento en dos motivos principales. De una parte, porque la Iglesia de Unificación carece de auténtica naturaleza religiosa quedando, por tanto, al margen del ámbito de protección de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante LOLR), según lo dispuesto en su art. 3.2. Conclusión que es alcanzada tras señalarse que 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 Real Academia 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 entidad ahora recurrente carecía tanto de dogmas definidos como de un culto específico.

De otra parte la denegación de la inscripción se fundamentó en el hecho de que el Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria del día 2 de marzo de 1989, había aprobado por unanimidad once conclusiones en relación con el estudio de las sectas en España, en la primera de las cuales se instaba al Gobierno para que incrementase el control de las entidades que solicitasen su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. De ahí que, continúa argumentando la Resolución, "la Administración deba adoptar una actitud particularmente cautelosa contraria a la inscripción ..., tanto en evitación del fraude de ley, como en defensa del orden público constitucional".

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo, que siguió el trámite de la Ley 62/1978, recayó Sentencia de la Audiencia Nacional fechada el 30 de septiembre de 1993. En la misma, si bien se entendió que la entidad recurrente perseguía fines religiosos, se mantuvo que, sin embargo, atentaba contra la preservación del orden público, razón por la cual debía confirmarse la resolución administrativa impugnada. Esta aseveración se fundaba, esencialmente, sobre la base de la Resolución de 22 de mayo de 1984 del Parlamento Europeo, que tildaba a la Iglesia de la Unificación Universal, dirigida por el coreano Sun Myung Moon, de "secta destructiva", así como en un Informe de 19 de junio de 1991, elaborado por la Brigada Provincial de Información de la Dirección General de la Policía en relación con la llamada "secta Moon", en el que se alertaba de las peculiaridades de la misma. Y por más que los recurrentes alegaron la ausencia de actividades ilícitas en España por parte de la reiterada Iglesia, dado que nunca había sido penalmente condenada, el órgano judicial entendió que "la salvaguardia preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas, debe considerarse naturalmente incluida en el espíritu y finalidad del art. 16.1 de la Constitución y el art. 3.1 de la L.O. 7/1980".

d) Contra esta Sentencia se interpuso recurso de casación en el que se alegó la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, así como la infracción de los arts. 22.3, 16.1 y 14 CE. El Tribunal Supremo desestimó el recurso mediante Sentencia de 14 de julio de 1996. La vulneración del derecho a la presunción de inocencia se rechazó aduciéndose, por un lado, el carácter limitado de ese derecho cuando se pretende su proyección fuera del ámbito punitivo o sancionador y, de otro, porque existía prueba suficiente para tener por acreditada que dicha entidad desarrolla actividades contrarias al orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática (fundamento de Derecho 2). La alegada violación de los derechos de asociación y a la libertad religiosa sería, asimismo, denegada por entender que, a diferencia de lo que sucede con las asociaciones de Derecho común, en el caso de las religiosas la Administración está facultada para realizar un control sobre los fines perseguidos por la entidad solicitante, dado el riesgo que sus actividades pueden suponer para el orden público (fundamento de Derecho 3). De la opinión mayoritaria discrepó uno de los Magistrados de la Sala, quien formuló Voto particular por considerar inaceptable que el control de la Administración "abarque a los riesgos derivados de la actuación presumible de la entidad".

3. En la demanda de amparo se alega la violación de los derechos de asociación (art. 22 CE) y de libertad religiosa (art. 16 CE), así como del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), que se imputan tanto a la resolución administrativa denegatoria de la inscripción como a las resoluciones judiciales que la consideraron ajustada a Derecho. El núcleo de la demanda lo constituye la afirmación de que el fenómeno religioso es también un fenómeno asociativo y que, por ello mismo, el control jurídico que se ejerce en orden a su inscripción debe ser exclusivamente formal y externo. Precisamente por ello nada permite deducir de la Ley Orgánica Reguladora de la Libertad Religiosa que la Administración ostente una potestad para controlar la licitud de la entidad solicitante de la inscripción, ni tampoco cabe inferir dicha facultad de lo dispuesto en el Real Decreto 142/1981. El referido marco normativo únicamente permite el control administrativo de la tipicidad -carácter religioso- de la entidad peticionaria, pero en ningún caso el de su licitud. La violación del derecho de asociación ha supuesto a su vez una conculcación del derecho a la libertad religiosa, pues la denegación de la inscripción en el Registro, además de suponer que no adquiera la Iglesia personalidad jurídica, le imposibilita una plena libertad para desarrollar sus actividades, puesto que la inscripción lleva implícito el reconocimiento de su autonomía organizativa, la salvaguarda de su entidad religiosa, beneficios de orden económico e, incluso, la posibilidad de estipular acuerdos de cooperación con el Estado.

Se aduce, finalmente, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia. En este sentido se alega que la consideración de la entidad solicitante de la inscripción como peligrosa para el orden público carece de toda base probatoria, pues el informe emitido por la Brigada Provincial de Información el día 19 de junio de 1991, era inexacto hasta el punto de que, en fecha 10 de marzo de 1994, elaboró otro rectificando el anterior; y porque las conclusiones de la Comisión de Estudio y Repercusiones de las Sectas en España, aprobadas por el Congreso de los Diputados, no hacen mención alguna a la Iglesia de Unificación. Por último, la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984, en ningún momento se pronunció sobre la ilicitud de la entidad recurrente.

Mediante otrosí se interesó el recibimiento del recurso a prueba.

4. Por providencia de 22 de enero de 1997, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir la remisión de las actuaciones judiciales y del expediente administrativo, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en el mencionado procedimiento y al Ministerio Fiscal. Igualmente acordó conceder a los actores el plazo de diez días para que, en dicho término, concretasen los medios de prueba de que deseasen valerse.

5. Mediante escrito de 31 de enero de 1997 se propusieron los siguientes medios de prueba: 1) Documental pública: a) Resoluciones de la Comisión de Estudio y Repercusiones de las sectas en España, aprobadas por el Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 1989; b) Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1994. 2) Subsidiariamente, y para el caso de no estar unidos a los autos, que se librasen los pertinentes oficios. 3) Oficio a la Dirección General de la Policía, Brigada Provincial de Información de Madrid, a fin de que certifique la autenticidad del informe emitido el 10 de marzo de 1994 sobre la Iglesia de Unificación.

6. La Sala Primera, por providencia de 21 de abril de 1997, aceptó la práctica de las documentales propuestas en los apartados 1 a) y 3, y no haber lugar a la propuesta en el apartado 1 b), ordenando que se librasen los oportunos despachos.

7. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el día 27 de junio de 1997, examinando cada una de las vulneraciones de derechos aducidas por los demandantes de amparo. En relación con el derecho a la presunción de inocencia se estima que concurren dos motivos diversos que conducen a la inadmisión de esa particular queja. En primer lugar, ha de apreciarse la falta de invocación en la vía judicial previa, pues, si bien fue alegado en el recurso de casación, ninguna mención se hizo al mismo en la primera instancia, por lo que no se invocó la lesión tan pronto como existió ocasión para ello según dispone el art. 44.1 c) LOTC. En segundo lugar, también concurre la causa prevista en el art. 50.1 c) LOTC, consistente en la falta de contenido de la pretensión, pues no siendo la Resolución impugnada una manifestación del ius puniendi del Estado, la denegación de la inscripción debe circunscribirse al ámbito del derecho fundamental a la libertad religiosa.

Hecha esta aclaración, considera el Ministerio Público que los recurrentes estiman que el derecho de asociación es un cauce imprescindible para el ejercicio de la libertad religiosa y que si bien, en este contexto, puede presentar ciertas especialidades frente al derecho general de asociación, en ningún caso pueden contravenir el núcleo indisponible de aquél y, por tanto, el mandato constitucional conforme al cual la inscripción de las asociaciones lo es a los solos efectos de publicidad (art. 22 CE). En suma, el organismo encargado del Registro no puede realizar un control de fondo o sustantivo, sino que debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos formales legalmente establecidos. Desde esta perspectiva, se ha de comprobar si el derecho de asociación religiosa ofrece peculiaridades respecto del derecho de asociación en general que determinen un régimen constitucional o legal distinto. A tal fin, lo primero que se observa es que el propio art. 22 CE declara ilícitas las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito y que la suspensión de sus actividades o su disolución sólo puede adoptarse por resolución judicial motivada. Por su parte, y desde el punto de vista del derecho a la libertad religiosa, el art. 16 CE prevé como única limitación "en sus manifestaciones" "la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley", fórmula coincidente con la utilizada en relación con los derechos de reunión y manifestación en lugares públicos. Si descendemos del plano constitucional al legal, el art. 5 LOLR determina los requisitos de la inscripción de aquellas asociaciones en el Registro, sin que de dicho precepto se desprenda una facultad calificadora a favor de la Administración, como tampoco existe en relación con los sindicatos o con los partidos políticos. Antes bien, es el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, y más concretamente en su art. 4, el lugar en el que se dispone ese control. No obstante, el hecho de que la LOLR no prevea una competencia de calificación previa a la inscripción no significa que la misma no pueda existir: aunque dicha Ley no define de forma positiva qué debe entenderse por religión o actividad o fines religiosos, sí establece un catálogo de exclusiones, ya que, según su art. 3.2, "quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos". Del mismo modo, en el art. 8 se establece la creación de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa, a la que corresponderán las funciones de estudio, informe y propuesta en todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley. Pues bien, si uno de esos elementos esenciales para la inscripción son los "fines religiosos" –lo que diferencia al derecho de asociación religiosa del genérico derecho de asociación– no parece contrario a los arts. 16 y 22 CE la existencia de una facultad de calificación que permita comprobar que los estatutos de la entidad establecen unos auténticos fines religiosos y no de otra índole.

El acuerdo denegatorio de la inscripción rechaza que la entidad demandante reúna los requisitos exigidos para ser considerada una auténtica confesión, atendiendo a diversos factores, esencialmente su propia organización, ausencia de fieles o seguidores, falta de creencia en un Ser superior, de un conjunto de dogmas y reglas morales... que permitan suponer que se defiende la trascendencia del ser humano. Estos requisitos no son contrarios al art. 16 CE y, contrariamente, permiten verificar los supuestos excluidos de protección a que se refiere el art. 3.2 de la Ley Orgánica 7/1980, por lo que procede desestimar el amparo solicitado.

8. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se presentó el día 17 de junio de 1997. En él, tras la delimitación de las cuestiones planteadas, se señala que una de las manifestaciones más significativas de la libertad religiosa es la de constituir asociaciones, por lo que coincide con la demandante al subrayar el componente asociativo de aquel derecho fundamental. Por ello mismo, al igual que en la hipótesis del art. 22 CE, el poder público debe tener limitada su intervención en las asociaciones religiosas en términos similares a los que lo está en relación con las demás asociaciones. Ahora bien, en lo que se diferencian uno y otro Registro es en los contenidos aparejados respectivamente a los mismos. En efecto, lo que los demandantes de amparo pidieron a la Administración no fue su inscripción a los meros efectos de publicidad, sino que pretendieron su inscripción en el Registro especial de Entidades Religiosas, cuyo fin no es sólo conferir personalidad jurídica a las entidades en él inscritas, sino otorgar ciertos beneficios económicos e incluso la posibilidad de celebrar acuerdos de cooperación con el Estado. Se comprende así que el legislador orgánico ha querido conectar la personalidad jurídica con un acto de inscripción especial confiado a la Administración y revisable por los Tribunales. De este modo, lo que pretende la entidad demandante no es el reconocimiento de su personalidad jurídica o de su voluntad asociativa, sino, muy contrariamente, la adquisición de un estatuto especial y diferenciado. En definitiva, lo que se está pidiendo es una inscripción que haga posible una actividad prestacional del Estado favoreciendo a la asociación religiosa con ciertos beneficios – algunos de carácter económico– previstos en normas de fomento. Por ello mismo, la denegación de la inscripción le ha privado de esos beneficios, pero en modo alguno ha vulnerado su derecho a la libertad religiosa, o su derecho de asociación, que pueden ejercerse perfectamente por otros cauces. La Administración se limitó a hacer un uso debido de sus facultades de calificación en la defensa y prevención del orden público, denegando la inscripción conforme a lo legalmente establecido, por lo que la demanda ha de ser desestimada.

9. Las alegaciones de los recurrentes se presentaron el día 13 de junio de 1997. En ellas se llama la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que, tanto en la Resolución del Congreso de los Diputados, como en la del Parlamento Europeo, no se hace alusión alguna a la Iglesia de Unificación, ni mucho menos son consecuencia de una investigación sobre sus actividades. En segundo lugar, se indica que el informe policial obrante en los autos fue expresamente modificado por la misma autoridad, por lo que es notorio que la afirmación de que la Iglesia de Unificación realizaba actividades contrarias al orden público carece, según se ha cumplidamente acreditado, de toda apoyatura probatoria. Todo ello, unido a los demás argumentos aducidos en el escrito de demanda, debe conducir a la estimación del recurso en los términos interesados.

10. Por providencia de fecha 16 de enero de 2001 se acordó su avocación al Pleno, señalándose para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 15 de febrero del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Resolución de 22 de diciembre de 1992 dictada por el Director General de Asuntos Religiosos, por delegación del Ministro de Justicia, por la que se denegó la inscripción de la Iglesia de Unificación en el Registro de Entidades Religiosas previsto en el art. 5 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (en adelante, LOLR), así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993, y la pronunciada por la Sala de dicha jurisdicción en el Tribunal Supremo el 14 de julio de 1996, desestimatoria del recurso de casación interpuesto frente a aquélla.

Estamos, pues, en presencia de un amparo de los regulados en el art. 43 LOTC, en el que se imputa a la Administración del Estado la vulneración de los derechos fundamentales de asociación (art. 22 CE), a la libertad religiosa (art. 16 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), mientras que a las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo se les atribuye de modo reflejo la lesión de esos mismos derechos fundamentales por no haber acordado su reparación.

Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal estiman que las conculcaciones de derechos fundamentales que sirven de basamento a la demanda no han existido, por lo que procede denegar el amparo solicitado.

2. Los recurrentes consideran que la denegación por la resolución administrativa de la inscripción de la Iglesia de Unificación en el Registro de Entidades Religiosas ha supuesto la vulneración autónoma de los mencionados derechos fundamentales. Del examen de la demanda se infiere, sin dificultad, que la lesión de los derechos de asociación (art. 22 CE) y de libertad religiosa (art. 16.1 CE) guarda relación con el primero de los motivos aducidos por la Administración para fundamentar la resolución impugnada, en tanto que la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) se vincula con la segunda de las razones justificativas de la denegación de la inscripción solicitada.

Cabe cuestionar, sin embargo, si este esquema impugnatorio es jurídicamente idóneo para enjuiciar la pretensión ejercitada en este amparo, lo que nos exige, en primer término, analizar cuáles fueron las razones que fundamentaron la decisión denegatoria adoptada por la Administración y, en segundo lugar, cuál es, en su proyección al caso, el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la libertad religiosa reconocido en el art. 16 de la Constitución, pues no es de descartar que los argumentos impugnatorios puestos de relieve por los recurrentes para sustentar las señaladas violaciones de derechos fundamentales no sean más que el resultado de distintas manifestaciones de una misma vulneración del derecho fundamental a la libertad religiosa del art. 16 CE.

3. La Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, adoptada previo informe desfavorable del Pleno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, tras exponer que los solicitantes de la inscripción ya habían intentado en los años 1973, 1974 y 1978 el reconocimiento como entidad religiosa de la inicialmente llamada Iglesia del Espíritu Santo y después Iglesia de Unificación, denegó la misma porque, a tenor de lo dispuesto en los arts. 5 y 8 LOLR, y de los arts. 1, 2,3, 4 y 6 del Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, dicha inscripción en el Registro de Entidades Religiosas "debe ir precedida del ejercicio de la función calificadora que garantice la existencia real de la entidad y su naturaleza religiosa", añadiendo que "para que pueda hablarse con propiedad de una Iglesia o Confesión religiosa, es preciso que, entre otros elementos constitutivos de la misma, disponga aquélla de un conjunto de fieles, distintos de los miembros dirigentes de la organización ..., feligresía que debe existir antes de la inscripción". Por otra parte, en orden a la determinación del concepto de lo religioso, afirma que "es opinión común, recogida en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, que son elementos integrantes del concepto de lo religioso: a) conjunto orgánico de dogmas o creencias relativas a la trascendencia, a un Ser superior o Divinidad; b) conjunto de normas morales que rigen la conducta individual y social de los fieles, derivadas del propio dogma; c) unos actos de culto, concretos y definidos, manifestación externa de la relación de los fieles de una Confesión religiosa con el Ser superior o Divinidad; y d) como consecuencia de la existencia de los actos de culto, aunque no sea con el carácter de elemento esencial, la tenencia de lugares a los que concurren los fieles para la celebración de dichos actos ... En conclusión, para que un grupo u organización merezca el calificativo de religioso, es preciso que se den en él los siguientes elementos esenciales: 1) Creencia en la existencia de un Ser superior, trascendente o no, con el que es posible la comunicación; 2) Creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales), de un modo u otro derivadas de ese Ser superior; 3) Una suerte 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".

La proyección de los anteriores criterios a los estatutos y demás documentación aportada por la Iglesia de Unificación al expediente de inscripción permitió a la Administración alcanzar la convicción de que la citada entidad carecía de "un conjunto orgánico de creencias propias", de "un culto específico y definido" y de una feligresía distinta de la que, de modo reducido, formarían los promotores de la inscripción. Finalmente, "tampoco se hace referencia alguna en la documentación aportada al expediente a los lugares de culto ... de que dispone". En suma, para la Administración responsable del Registro la Iglesia de Unificación no reunía los requisitos exigidos para su inscripción.

Pero, además, en la mencionada resolución se utilizó un segundo motivo en el que se fundamentó la denegación de la inscripción solicitada. En efecto, en aquélla se hace referencia a las conclusiones aprobadas por el Congreso de los Diputados en sesión plenaria de 2 de marzo de 1989, en relación con el dictamen emitido por la Comisión parlamentaria creada para el estudio sobre las sectas en España. En dicha sesión, el Congreso de los Diputados se habría adherido a lo dispuesto en la resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984 que, a su vez, habría tenido en cuenta un informe de la Comisión de la Juventud, de la Cultura, de la Educación, de la Información y de los Deportes de las Comunidades Europeas, que, en su preámbulo, punto 1.6, "se refiere ampliamente a las críticas recibidas sobre las actividades de la 'Iglesia de Unificación' en el curso de los últimos años, relativas a las técnicas empleadas por dicha Iglesia para la captación de sus miembros". En este mismo sentido, se advierte también que la citada Resolución del Parlamento Europeo "tuvo en cuenta las propuestas de resolución núms. 1-2/82 ... y la 1-109/82 [que] manifiestan una viva preocupación por los casos de angustia, desamparo y rupturas familiares provocadas por la Asociación para la Unificación del Cristianismo en el Mundo, de Sun Myung Moon y por el peligro que dicha asociación representa para la sociedad". Conjunto de informaciones que la Administración consideró relevantes desde la perspectiva de los límites que la propia Constitución reconoce (art. 16.1 CE) al ejercicio del derecho de libertad religiosa, a fin de garantizar el orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.

4. Expuestas las razones invocadas por la Administración para denegar la inscripción de la Iglesia de Unificación en el Registro de Entidades Religiosas, procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre el derecho a la libertad religiosa, así como el desarrollo normativo del mismo en relación con aquellos aspectos relevantes para la resolución del presente asunto.

El art. 16.1 CE garantiza la libertad religiosa y de culto "de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley". Este reconocimiento de "un ámbito de libertad y una esfera de agere licere ... con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales" (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) se complementa, en su dimensión negativa, por la determinación constitucional de que "nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias" (art. 16.2 CE).

Ahora bien, el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 LOLR y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 LOLR, según el cual "Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos". Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener "las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones", introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que "veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales" (STC 177/1996).

Del mismo modo, por mandato del art. 10.2 CE, en la determinación del contenido y alcance del derecho fundamental a la libertad religiosa debemos tener presente, a efectos interpretativos, lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, concretamente en su art. 18, así como en los demás Tratados y Acuerdos internacionales suscritos por nuestro país sobre la materia, mereciendo especial consideración lo dispuesto en el art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída con ocasión de la aplicación del mismo. En este sentido, y a los fines de nuestro enjuiciamiento, resulta de interés recordar la interpretación del art. 18.1 de la Declaración Universal que el Comité de Derecho Humanos de Naciones Unidas ha plasmado en el Comentario General de 20 de julio de 1993, a cuyo tenor, dicho precepto "protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia o religión deben entenderse en sentido amplio", añadiendo que "El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales".

5. En este mismo sentido 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 art. 22 de la Constitución. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo, pues ha de tenerse en cuenta que la Constitución garantiza la libertad religiosa "sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley" (art. 16.1 CE). Por ello mismo, como derecho de libertad, la libertad religiosa no está sometida a más restricciones que las que puedan derivarse de la citada cláusula de orden público prevista en el propio art. 16.1 de la Constitución.

Desde esta perspectiva debemos excluir de nuestro enjuiciamiento tanto la alegada lesión del derecho fundamental de asociación garantizado por el art. 22 CE, como la también invocada vulneración del derecho a la presunción de inocencia ex art. 24.2 CE, que, a la vista del objeto del recurso, debemos entender referida a la aplicación del límite del "mantenimiento del orden público protegido por la ley" dispuesto en el art. 16.1 de la Constitución. En definitiva, se trata de determinar si la resolución administrativa de la Dirección General de Asuntos Religiosos, por la que se denegó a la Iglesia de Unificación su acceso al Registro de Entidades Religiosas, vulneró o no el derecho a la libertad religiosa en su vertiente colectiva; y, en relación con ello, si la cláusula de orden público, límite intrínseco al ejercicio del derecho establecido por el propio art. 16.1 de la Constitución, fue aplicada en el caso de forma constitucionalmente adecuada y con observancia del contenido constitucional del mencionado derecho fundamental.

Delimitado en estos términos el objeto del presente recurso de amparo, su elucidación exige analizar el alcance y la función que cumple el Registro de Entidades Religiosas y la inscripción en el mismo, como Registro público creado, en el seno del Ministerio de Justicia, por la Ley Orgánica 7/1980, en su art. 5.1, y regulado por el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero.

6. En principio no puede compartirse el entendimiento reduccionista que de tal Registro público postula el Abogado del Estado. Para esta representación, en efecto, la inscripción sólo tiene por objeto permitir que ciertas comunidades o confesiones religiosas puedan gozar de un estatuto legal diferenciado que les faculte para celebrar acuerdos o convenios de cooperación con el Estado (art. 7.1 LOLR), así como disfrutar eventualmente de "los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico" (art. 7.2 LOLR), además de la posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa instaurada por el art. 8 LOLR, de tal manera que el Registro de Entidades Religiosas operaría como un instrumento de ordenación, al servicio del mandato que el art. 16.3 de la Constitución dirige a los poderes públicos, en el sentido de que "tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones".

Pues bien, frente a esta restrictiva configuración del Registro de Entidades Religiosas, hemos de partir del dato de que el desarrollo normativo de la previsión constitucional contenida en el mencionado apartado 3 del art. 16 (art. 7.1 Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa), no extiende su ámbito de forma indiscriminada a todas las comunidades o grupos organizados de naturaleza religiosa, sino que impone a los poderes públicos un mandato de cooperación en relación con aquéllas que, estando ya inscritas en el Registro, "por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España". En consecuencia, no puede afirmarse que el Registro sea un instrumento circunscrito en su funcionalidad y alcance al supuesto contemplado en el art. 16.3, inciso segundo, de la Constitución. Antes bien, 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 de creencias y culto.

7. A tal efecto, hemos de destacar que la articulación por el legislador orgánico, en desarrollo del derecho fundamental concernido, de un sistema de registro como el instaurado por el art. 5 de la Ley Orgánica 7/1980, ha de situarse en el adecuado contexto constitucional: a) de una parte, el que surge del propio art. 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional; y b) el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido. Así las cosas, el Registro de Entidades Religiosas, como Registro público especial, lejos de la finalidad perseguida por su antecedente inmediato, el creado por la Ley de 28 de junio de 1967, se inserta en un ordenamiento en el que cobran especial vigor los derechos y libertades públicas, y de modo singular, la libertad más íntima y personal, como la libertad religiosa y de culto, cuya garantía proclama el art. 16.1 de la Constitución.

Pues bien, partiendo de la indicada orientación constitucional, 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 pretende ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo de la libertad religiosa, tal como establece el art. 5.1 LOLR. Pero al propio tiempo, el reconocimiento de esta específica o singular personificación jurídica confiere a la entidad un determinado status, que ante todo se manifiesta en la plena autonomía que le atribuye el art. 6.1 de la mencionada Ley, a cuyo tenor las entidades o confesiones religiosas inscritas "podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal", añadiendo el precepto que la potestad de autonormación puede comprender la configuración de instituciones creadas para la realización de sus fines, así como incluir "cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como el debido respeto a sus creencias".

De otra parte, el específico status de entidad religiosa que confiere la inscripción en el Registro 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, en el sentido de que las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad inscrita, se vean facilitadas, de tal manera que se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase.

Así, en el ámbito de la protección penal, mientras el art. 522 del Código Penal tutela con carácter general al miembro o miembros de una confesión religiosa, como sujeto pasivo individual, frente a "los que por medio de violencia, intimidación, fuerza o cualquier otro apremio ilegítimo impidan ... practicar los actos propios de las creencias que profesen, o asistir a los mismos", el art. 523 de dicho Código punitivo dispone una protección específica y agravada frente a quien "con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho, impidiere, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia...".

Este reconocimiento de un peculiar status derivado de la inscripción tiene su traducción positiva no sólo en el ámbito penal sino también en otros sectores del Ordenamiento jurídico, para los que no es un dato irrelevante –un indiferente jurídico– el que la comunidad o confesión religiosa haya o no accedido al mencionado Registro. En este sentido, el art. 59 del Código Civil, al regular la celebración del matrimonio en forma religiosa dispone que "el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado, o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste", atribuyendo así al matrimonio celebrado en cualquiera de las formas religiosas previstas en dicho precepto los oportunos efectos civiles, tal como señala el art. 60 del referido Código.

Del mismo modo, la inscripción en el Registro de una confesión o comunidad religiosa reclama de los poderes públicos no sólo una actitud de respeto a las creencias y prácticas de culto propias de aquélla, dispensándoles la oportuna protección, sino que también les exige, como señala el apartado 3 del art. 2 LOLR, y para "la aplicación real y efectiva de estos derechos", es decir, de los derivados del ejercicio individual o colectivo del derecho fundamental a la libertad religiosa, una actuación de significado positivo, a cuyo efecto "adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos".

Cabe, por tanto, 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 la inscripción, han visto ésta denegada.

8. 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 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 art. 16.1 CE.

En consecuencia, atendidos el contexto constitucional en que se inserta el Registro de Entidades Religiosas, y los efectos jurídicos que para las comunidades o grupos religiosos comporta la inscripción, hemos de concluir que, 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 (Real Decreto 142/1981, de 9 de enero), al disponer que "la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3", tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos.

9. Así entendido el Registro de Entidades Religiosas y la función y alcance que cumple, muy diversos del denominado "Registro de asociaciones confesionales no católicas" de la Ley de 28 de junio de 1967, podemos concluir en el sentido de que la inscripción en dicho Registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religiosas, 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 de los grupos en que se integra sean reales y efectivos" ex art. 9.2 CE. Pues bien, siendo ello así, la indebida denegación por la Administración responsable del Registro de la inscripción solicitada, viene a constituirse en un injustificado obstáculo que menoscaba el ejercicio, en plenitud, del derecho fundamental de libertad religiosa del que son titulares los sujetos colectivos, y correlativamente, establece una indeseada situación de agravio comparativo entre aquellos grupos o comunidades religiosas que, por acceder al Registro, cuentan con el reconocimiento jurídico y los efectos protectores que confiere la inscripción, y aquellos otros que, al negárseles ésta indebidamente, se ven privados de los mismos, ya sea en orden a que se les reconozca formalmente una organización y régimen normativo propios, ya en lo concerniente a las manifestaciones externas en que se proyectan sus convicciones o creencias religiosas.

En este mismo orden de consideraciones, ha de tenerse presente que la libertad religiosa y de culto, como así lo declaramos en relación con la libertad ideológica reconocida en el mismo precepto constitucional, "por ser esencial, como hemos visto, para la efectividad de los valores superiores ..., hace necesario que el ámbito de este derecho no se recorte ni tenga 'más limitación (en singular utiliza esta palabra el art. 16.1 C.E.) en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley'" (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 3).

De esta doctrina constitucional se infiere, ante todo, que el enjuiciamiento acerca de la aplicación de esta limitación constitucional ha de llevarse a efecto por parte de este Tribunal con un especial rigor, a través de un escrutinio estricto y, por otra parte, que nuestro control de constitucionalidad en este punto ha de venir referido directamente a la resolución administrativa que aplicó el límite del art. 16.1 CE, y no a los pronunciamientos que, acerca de la apreciación del mismo, recayeron en la vía judicial precedente.

En consecuencia, si entendiéramos que la inscripción solicitada por la Iglesia de Unificación fue improcedentemente denegada, en tanto que no ajustada al art. 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, sin que, por otra parte, haya sido reparado por los órganos jurisdiccionales en cuanto éstos confirmaron la resolución administrativa denegatoria, al no reputarla lesiva del mencionado derecho fundamental.

10. Las anteriores consideraciones permiten adentrarnos ya en el análisis de los distintos fundamentos aducidos por la Administración para denegar la inscripción

solicitada, y que pueden reconducirse a dos núcleos de razones. El primero de ellos se refiere, precisamente, a la apreciada ausencia del necesario componente religioso que se estima imprescindible para su inscripción. El segundo atañe a la existencia de indicios acerca de determinadas actividades imputadas a la Iglesia de Unificación, que se consideran contrarias al orden público protegido por la ley (art. 16.1 CE), y que el art. 3.1 LOLR concreta en "la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública".

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 Unificación.

En todo caso, resulta innecesario abundar más en este argumento puesto que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, una vez examinada la prueba aportada al proceso, consideró acreditado que la Iglesia de Unificación cumplía todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Administración para merecer la calificación de entidad religiosa susceptible, por ello, de acceso al Registro, por lo que, desde esta perspectiva, es perfectamente prescindible el examen de aquellos criterios que, como queda expuesto, responden a un entendimiento constitucionalmente inadecuado de la función de comprobación que corresponde a la autoridad responsable del Registro.

11. Los demandantes cuestionan la realidad de los elementos probatorios utilizados por la Administración y los órganos jurisdiccionales, en orden a entender acreditada la peligrosidad que se les atribuye, insistiendo, por otra parte, en la ilicitud constitucional que comporta interpretar el límite del orden público del art. 16.1 CE, como una cláusula abierta y de posible utilización cautelar o preventiva, de manera tal que permita restringir o eliminar el ejercicio del derecho de libertad religiosa con el solo apoyo de meras conjeturas o sospechas sobre los fines y actividades de la entidad religiosa solicitante de la inscripción.

Con independencia de la virtualidad probatoria de los citados informes y resoluciones parlamentarias, es necesario subrayar, desde la perspectiva constitucional que nos es propia, que cuando el art. 16.1 CE garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto "sin más limitación, en sus manifestaciones, que el orden público protegido por la ley", está significando con su sola redacción, no sólo 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.

El ejercicio de la libertad religiosa y de culto, como declara el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, en absoluta sintonía con el art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, "tiene como único límite 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". Ahora bien, en cuanto "único límite" al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. 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, sólo 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.

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. Suiza). 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).

12. Llegados a este punto, conviene recordar que la resolución administrativa denegatoria de la inscripción fundó, en este extremo, su decisión, de modo conclusivo, en los siguientes términos: " ante los hechos y consideraciones que se expresan en la resolución del Parlamento europeo de 22 de mayo de 1984 y documentos anexos a la misma, así como en la Conclusiones del Congreso de los Diputados de nuestro país, de 2 de marzo de 1989, la Administración debe adoptar una actitud particularmente cautelosa contraria a la inscripción de la Iglesia de Unificación en el referido Registro, tanto en evitación del fraude de ley, como en defensa del orden público constitucional".

Pues bien, 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.

En efecto, el informe policial de 19 de junio de 1991 fue completado por otro posterior, de fecha 10 de marzo de 1994, en el que expresamente se afirma que "en las investigaciones realizadas por esta Brigada Provincial de Información no se tiene constancia de procesos judiciales abiertos contra la 'Iglesia de Unificación' o contra alguno de sus miembros en nuestro país".

Por su parte, el dictamen y propuestas de resolución elaborados por la Comisión de Estudio sobre las sectas en España, aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión del día 1 de febrero de 1989, no contiene referencia expresa a la entidad ahora demandante de amparo, preocupándose por el problema de las sectas desde una perspectiva general, con el objetivo manifiesto de facilitar materiales y elevar conclusiones que permitan al Gobierno y, en su caso, a los demás poderes públicos adoptar, en el ejercicio de sus competencias, aquellas medidas necesarias para poner término y remedio a un fenómeno socialmente nuevo en nuestro país. Ha de destacarse al respecto que la citada Comisión se pronuncia en contra de toda connotación negativa en la calificación como secta, cuando en el apartado 1.1 señala que: "deberá precisar que, salvo en los casos resueltos judicialmente, los grupos llamados 'sectas' y sus integrantes tienen pleno derecho a su existencia y a la presunción de inocencia de que disfrutamos todos los ciudadanos y grupos sociales". Y más adelante añade: "que proclama la necesidad de difundir, con espíritu pedagógico democrático, la idea de legitimidad constitucional de los grupos cuyas características llevan a los ciudadanos a conceptuarles como 'sectas'. Son las actuaciones ilegales de esos grupos las susceptibles de condena por los procedimientos previstos en las leyes".

Con independencia de si la Iglesia de Unificación fue o no objeto expreso de estudio, y de la valoración que la misma pudo merecer a alguno de los parlamentarios intervinientes en dicha Comisión, es lo cierto que ni de la conclusión expuesta ni de ninguna otra de las contenidas en dicha resolución, es posible inferir indicio alguno en el que fundamentar, más allá de la mera conjetura, un riesgo o peligro cierto para el orden público directamente imputable a la entidad ahora demandante de amparo, y que, de forma razonable y proporcionada, sirva a justificar, desde la perspectiva constitucional, la negativa de su acceso al Registro, máxime si se tiene presente que las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza.

13. A la misma conclusión hemos de llegar por lo que se refiere a la denominada resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1984, habida cuenta de que no obedeció ni fue adoptada en el seno de una concreta actividad de investigación en torno a la Iglesia de Unificación, sino que constituye una recomendación dirigida a los Estados miembros en relación con los "Nuevos Movimientos Religiosos en el interior de la Europa comunitaria", con origen en un informe de la Comisión de la Juventud, de la Cultura, de la Educación, de la Información y de los Deportes. No cabe afirmar, en consecuencia, que el Parlamento Europeo adoptase resoluciones concretas y específicas que imputen a la Iglesia de Unificación una conducta ilícita o atentatoria al orden público, ni mucho menos es legítimo identificar la propuesta de varios parlamentarios solicitando que en dicha Comisión se iniciase una investigación sobre ciertas actividades de la Iglesia de Unificación porque, en su criterio, pudiesen considerarse contrarias a la seguridad, la salud y la moral pública, con el resultado final de la misma, es decir, la recomendación que, en términos generales y sin descender a concretas imputaciones, el Parlamento dirigió a los Estados miembros, pues esta última constituye el único acto directamente imputable a aquella Cámara.

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 del acceso al Registro de Entidades Religiosas y, por tanto, del ejercicio pleno y sin coacción del derecho de libertad religiosa de los demandantes de amparo.

14. Atendiendo a todo lo expuesto, 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, pese a tener a su alcance cauces de cooperación policial y judicial internacional que le permitían obtener una verificación fehaciente de tales extremos.

En consecuencia, 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 art. 16 de la Constitución, por lo que procede otorgar el amparo solicitado.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Iglesia de Unificación, y por don Armando Lozano Hernández y don Segundo Marchán García-Moreno, y en su virtud:

1º Reconocer el derecho fundamental de los demandantes a la libertad religiosa y de culto (art. 16.1 CE).

2º Declarar la nulidad de la Resolución dictada, el 22 de diciembre de 1992, por la Dirección General de Asuntos Religiosos, así como de las Sentencias pronunciadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 30 de septiembre de 1993, y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el 14 de julio de 1996, desestimatoria del recurso de casación.

3º Restablecerles en su derecho, y a tal fin, declarar la procedencia de la inscripción de la Iglesia de Unificación en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a quince de febrero de dos mil uno.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia del Pleno recaída en el recurso de amparo núm. 3083/96, al que prestan su adhesión los Magistrados don Rafael de Mendizábal Allende, don Fernando Garrido Falla y don Guillermo Jiménez Sánchez

Creo que debió denegarse el amparo, dicho sea con el pertinente respeto a la mayoría del Pleno. En los debates que llevaron al otorgamiento expuse mis razones, que ahora resumo en este Voto discrepante.

1. La libertad religiosa en el Ordenamiento constitucional español.

El artículo 16 CE garantiza la libertad religiosa, tanto de los individuos como de las comunidades. No se instaura un Estado laico, en el sentido francés de la expresión, propia de la III República, como una organización jurídico-política que prescinde de todo credo religioso, considerando que todas las creencias, como manifestación de la íntima conciencia de la persona, son iguales y poseen idénticos derechos y obligaciones. En el Ordenamiento constitucional español se admite la cooperación del Estado con Iglesias y Confesiones religiosas. Pero no se instauró en 1978 un Estado confesional: "Ninguna confesión tendrá carácter estatal", se afirma rotundamente al inicio del punto 3 del citado art. 16 CE.

La libertad religiosa no sólo es un derecho fundamental, sino que debe ser entendida como uno de los principios constitucionales. El Estado se configura en una sociedad donde el hecho religioso es componente básico. No puede equipararse, por ejemplo, el derecho de libertad religiosa con el derecho de negociación colectiva inherente a la libertad sindical. Este último es un derecho fundamental en la Constitución Española de 1978, pero no es un principio constitucional, como lo es, en cambio, la libertad religiosa.

Los poderes públicos, en suma, tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Son palabras literales de la propia Constitución (art. 16.3). Y con esta actitud de reconocimiento y atención al hecho religioso, una de las primeras Leyes Orgánicas postconstitucionales, desarrollando un derecho fundamental, es la 7/1980, de 5 de julio, relativa a la libertad religiosa (LOLR, en adelante).

En el bloque de constitucionalidad integrado por el art. 16 CE y la LOLR, se establecen tres niveles de protección estatal de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas. El más alto nivel es el otorgado a la Iglesia Católica (única mencionada expresamente en el texto constitucional) y a las Confesiones que firmen Acuerdos de Cooperación con el Estado (hasta ahora, los aprobados por Leyes de 1992 concernientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, a la Federación de Comunidades Israelitas y a la Comisión Islámica de España). Un segundo nivel de protección estatal lo obtienen las entidades religiosas inscritas en el correspondiente Registro público del Ministerio de Justicia. Por último, se reconoce y tutela por los poderes públicos la libertad religiosa de los individuos y las Comunidades que existan en España sin estar inscritas en el Registro del Ministerio de Justicia.

Mi discrepancia primera con la opinión de la mayoría del Pleno, según queda ésta plasmada en la Sentencia, se centró en una cuestión concreta: ¿Es, acaso, la inscripción registral parte esencial del derecho de libertad religiosa? O formulado de otro modo el interrogante: ¿Respeta el Estado la libertad religiosa de una Comunidad, en este caso la denominada Iglesia de Unificación, rechazando sus peticiones de inscripción en el Registro público correspondiente?

La Sentencia considera que la negación de la inscripción afecta al derecho de libertad religiosa, y por ello otorga el amparo. Mi postura distinta se apoya, ante todo, en la propia articulación de la LOLR.

2. La inscripción registral no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa.

La LOLR expresa en términos claros, con una enumeración detallada, el contenido de la libertad religiosa y de culto. En esta enumeración no se incluye la inscripción de las Comunidades, Confesiones o Iglesias, en el Registro público del Ministerio de Justicia. Estimo que es importante, a efectos de fundamentar mi tesis, transcribir el art. 2 de esa Ley Orgánica:

"Art. 2.1. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:

a) Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas, o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.

b) Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.

c) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

d) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica.

2. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.

3. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos."

He aquí, bien delimitado por el bloque de constitucionalidad, el contenido del derecho de libertad religiosa. No se menciona inscripción registral alguna. (Hay que recordar que en la Exposición de Motivos del proyecto de la LOLR se afirmaba que la Constitución Española contempla "las comunidades religiosas como una realidad anterior a cualquier reconocimiento por parte de la Administración de su personalidad jurídica, que ni la necesitan ni, en muchos casos, tan siquiera desean para el desarrollo normal de sus actividades propias y el cumplimiento de sus propios fines religiosos").

La LOLR fija a continuación (art. 3) los límites de la protección del derecho, así como la exclusión de determinadas entidades ajenas a los fines religiosos. En el art. 4 se señalan las formas procesales de ejercitar el derecho de libertad religiosa. Aquí termina el tratamiento del contenido esencial del derecho.

Luego, en el art. 5, aparece el Registro público del Ministerio de Justicia. Yo considero, y así lo expuse en las deliberaciones del Pleno, que si el derecho a la inscripción registral formase parte del derecho de libertad religiosa, se habría consignado así en la larga y detallada enumeración del art. 2 (antes transcrito) de la LOLR. Este precepto, hay que recordarlo, comienza del siguiente modo: "La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende..." El derecho a la inscripción en un Registro oficial no está incluido. Según la Exposición de Motivos del proyecto de la LOLR, antes citada, las entidades religiosas se sitúan al margen y por encima de cualquier Registro oficial de ellas. No necesitan la concesión estatal de personalidad jurídica.

Es cierto que las entidades religiosas registradas gozan de una protección especial, con un estatuto oficial superior al de las no inscritas. En la Sentencia se habla del "peculiar status", del "específico status" de las Confesiones, Comunidades e Iglesias inscritas (FJ 7). Ahora bien, las entidades no inscritas, situadas ciertamente en un nivel inferior de atención por parte de los poderes públicos, son también titulares del derecho de libertad religiosa. El Estado reconoce y tutela de forma más extensa e intensa a las inscritas, pero no deja de "tener en cuenta" -que es lo que prescribe la Constitución- a "las creencias religiosas de la sociedad española", creencias que pueden anidar también en las Iglesias, Comunidades o Confesiones no inscritas.

No me convence, si lo que se quiere es probar la desprotección de las entidades religiosas no inscritas, la argumentación del fundamento jurídico 7 de la Sentencia, que se apoya en los artículos 522 y 523 del Código Penal, así como en los artículos 59 y 60 del Código Civil. El art. 522 CP tutela penalmente a los miembros de una Confesión religiosa, tanto si ésta figura entre las inscritas como si no consta en el Registro público; esa protección penal se extiende a la práctica de los actos propios de la creencia religiosa y a la asistencia a ellos. Es una prueba irrefutable, a mi juicio, de que la inscripción registral es un complemento que refuerza el status, pero que tal inscripción no es necesaria para disfrutar de la libertad religiosa.

El artículo 523 CP otorga una protección específica y agravada a quienes atenten contra las confesiones religiosas inscritas. Resulta coherente la regulación. Antes hemos advertido que las inscritas se sitúan en un nivel superior de protección estatal, pero -insistimos- los poderes públicos prestan su atención, asimismo, a las no inscritas.

En la Sentencia se alude a los artículos 59 y 60 del Código Civil. Con esta mención se robustece la tesis que estoy exponiendo, o sea, el distinto tratamiento, ahora con efectos civiles, de las ceremonias religiosas de las Confesiones inscritas y de las no inscritas. Pero nada más. [Acaso sea oportuno recordar que la Iglesia de Unificación carece de sacramentos, siendo su principal ceremonia el matrimonio. Celebra bodas multitudinarias de hasta 25.000 parejas (de casi 130 países), por ejemplo: el 25 de agosto de 1992 en el estadio olímpico de Seúl (Corea). Aplicar los artículos 59 y 60 del Código Civil, con la concesión de efectos civiles en España a esos "matrimonios religiosos", al tratarse de "una confesión religiosa inscrita" (art. 59 CC), debe hacernos reflexionar, pienso].

Tampoco considero aplicable el art. 2.3 LOLR, en la forma en que se hace en la Sentencia (FJ 7, penúltimo párrafo). No creo que "la aplicación real y efectiva" de los derechos comprendidos en el de libertad religiosa haya que reservarla a los fieles y Comunidades de las entidades inscritas. Como antes dije, el Registro aparece en la LOLR después, en el art. 5, mientras que la adopción de medidas por los poderes públicos remata o corona la lista de derechos consignados en el mismo artículo 2, en sus apartados 1 y 2. Se trata de unos derechos, en suma, de las Iglesias, Comunidades y Confesiones religiosas, tanto si figuran inscritas en el Registro como si no constan en él.

3. La Iglesia de Unificación, una versión española del Moonismo.

Ante la solicitud de inscripción en el Registro del Ministerio de Justicia, presentada por la Iglesia de Unificación, cabía enfocar el asunto de dos maneras distintas: a) como si se tratara de una entidad religiosa nueva, surgida en España, gracias a la convergencia de unos fieles en los postulados de una doctrina; b) como si los peticionarios de la inscripción registral fuesen miembros de una organización religiosa implantada en otros países, con una ejecutoria en el extranjero suficientemente conocida.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, contra la que se recurre en amparo, enfoca acertadamente la cuestión, según el segundo de los modos indicados: "Hay que reiterar -se afirma en el FJ 4 de esta Sentencia de 14 de junio de 1996-, que no se trata de incluir en el Registro de Entidades Religiosas una Confesión original, sino a una filial de otra de ámbito mundial respecto de la que hay constancia de la comisión, en el desarrollo habitual de actividades, de hechos que contravienen los límites que en la legislación española se ponen al ejercicio de la libertad religiosa".

He aquí otra de las claves de mi discrepancia con la Sentencia del Pleno. En ésta se descalifica la utilización de "meras conjeturas o sospechas sobre los fines y actividades de la entidad religiosa solicitante de la inscripción" (FJ 11), sin que sea "posible inferir indicio alguno en el que fundamentar, más allá de la mera conjetura, un riesgo o peligro cierto para el orden público directamente imputable a la entidad ahora demandante de amparo" (FJ 12).

He de disentir de estas apreciaciones. Se enfoca el problema en la Sentencia del Pleno como si la Iglesia de Unificación no tuviera historia, con sucesos protagonizados en diversos países. Ahora bien, tanto el Ministerio de Justicia (Resolución de 22 de diciembre de 1992), como la Audiencia Nacional (Sentencia de 30 de septiembre de 1993, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo), como, finalmente, el Tribunal Supremo (Sentencia antes citada) se pronunciaron en contra de la inscripción mediante resoluciones perfectamente fundamentadas. Resulta muy elocuente la lectura del FJ 8 de la Sentencia de la Audiencia Nacional: "Según la resolución del Ministerio de Justicia, y en resumen, la Iglesia de Unificación ha sido calificada por diversas instituciones como una asociación con fines ilícitos, cuyos métodos para la captación de nuevos miembros y las actividades que se ven obligados a realizar aquéllos mientras permanecen dentro de ella, constituyen un verdadero peligro para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y en definitiva del orden público protegido por la Ley, como límite a la eficacia del derecho a la libertad religiosa (art. 16.1 Constitución, y 3 Ley Orgánica 7/80). Para llegar a esta conclusión -en su momento advertida por la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, según acta de la reunión de 23-10-92 que obra como documento núm. 4 del expediente administrativo-, la Dirección general menciona expresamente los informes emitidos tanto por el Parlamento Europeo (1984) como por el Congreso Nacional (1989), a propósito de sendos debates en los que se destacaron las graves consecuencias sociales generadas por las actividades de la Iglesia de la Unificación Universal en diversos países, organización esta última a la cual -según la propia resolución impugnada- se adscribe la Iglesia de Unificación en España".

Los FFJJ 12 y 13 de la Sentencia del Pleno, de la que estoy discrepando, dan una versión, que respetuosamente no comparto, de los pronunciamientos habidos sobre la Iglesia de Unificación en el Parlamento Europeo y en el Congreso de los Diputados. Se afirma por la mayoría del Pleno que no constan en esos documentos una referencia expresa a la Iglesia de Unificación, olvidándose que en la Resolución del Parlamento Europeo, publicada en el "Journal officiel des Communautés européennes", de 22 de mayo de 1984, se mencionan, dentro de las varias organizaciones que pueden atentar contra la libertad religiosa, la Asociación para la Unificación del Cristianismo mundial, de Sun Myung Moon, y la Iglesia de Unificación Universal (Unification Church), dirigida por el mismo Moon. En otro informe del Parlamento Europeo, del 2 de abril de 1984, se hace una referencia expresa a la Unification Church, de Moon. Y sólo se citan nominalmente, como peligrosas, causantes de angustia (vu la détresse provoquée par...) las Iglesias del Moonismo.

Me cuesta admitir que el Parlamento Europeo y el Congreso de los Diputados español tomen acuerdos sin base para ello. En el proceso de amparo constitucional, los recurrentes debieron desmentir, con pruebas definitivas, lo que se les imputaba por el Ministerio de Justicia, por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo. Pero no lo hicieron.

En la literatura científica sobre las religiones en el mundo, por el contrario, 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 (como son las que se recurren en amparo), es negar a la Iglesia de Unificación el plus de protección estatal, o status específico (en palabras de la Sentencia del Pleno), de que disfrutan las entidades religiosas inscritas en el Registro del Ministerio de Justicia.

Con estas denegaciones de solicitud no se afecta, empero, el derecho de libertad religiosa.

4. Libertad religiosa, pero sin el plus de inscripción.

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.

La libertad religiosa -quiero repetirlo- no es solamente un derecho que los poderes públicos deban respetar al aplicar la Constitución. La libertad religiosa es uno de los principios constitucionales, anteriores a la Constitución y que están, como tales principios, en la base del Ordenamiento constitucional. Piedra angular de los regímenes políticos contemporáneos, en el ámbito de las democracias, es el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia".

Tal libertad de religión queda menospreciada si se vincula su disfrute, real y efectivo (art. 9.2 CE) a la inscripción de las Iglesias, Comunidades o Confesiones en un Registro oficial.

Disiento, asimismo, y por las razones expuestas, de los otros dos pronunciamientos de la Sentencia del Pleno.

Lamento discrepar del parecer de la mayoría del Pleno, cuyas opiniones siempre respeto y pondero, examinándolas con cuidado.

Firmo este Voto en Madrid, a veinte de febrero de dos mil uno.