

LIBERTAD RELIGIOSA Y REGISTRO
DE ENTIDADES RELIGIOSAS

(A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS COMO INSTRUMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.—3. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS COMO CONDICIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA.—4. CONSIDERACIONES CRÍTICAS: EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS COMO CAUCE DE COOPERACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero (1), resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996, relativa a la no inscripción de la «Iglesia de Unificación» en el Registro de Entidades Religiosas (2). En esta última decisión judicial se desestima el recurso de casación presentado contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993 (3), en la que se enjuicia la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, por la que se rechaza la solicitud de inscripción en el Re-

(1) *BOE* de 16 de marzo.

(2) *RAJ* 5082. La sentencia cuenta con un voto particular formulado por el Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas en el que se defiende el derecho de la citada entidad religiosa a ser inscrita en el Registro de Entidades Religiosas.

(3) Un comentario de la sentencia con amplias citas literales de sus *Fundamentos Jurídicos* puede verse en J. CAMARASA CARRILLO: *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Madrid, 1995, págs. 53-60.

gistro de Entidades Religiosas formulada por la mencionada «Iglesia de Unificación» (4).

La petición de amparo se fundamentaba en la vulneración del derecho de libertad religiosa (artículo 16 CE), del derecho de asociación (artículo 22 CE) y de la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE). A juicio del Tribunal Constitucional no se han conculcado los dos últimos derechos citados, pero sí existe una violación de la libertad religiosa susceptible de protección constitucional. Como consecuencia de ese quebrantamiento, en el fallo se declara la nulidad de la resolución y sentencias citadas, y la procedencia de la inscripción de la «Iglesia de Unificación» en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (5).

Al margen de las peculiaridades del caso concreto, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional se pronuncia por primera vez sobre un aspecto de especial trascendencia en el marco del nuestro sistema de Derecho eclesiástico: los efectos jurídicos que produce la inscripción de una entidad en el Registro de Entidades Religiosas o, lo que es lo mismo, la finalidad del sistema de Registro especial diseñado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (6).

(4) La resolución puede verse en I. MARTÍN SÁNCHEZ (coord.): *Manual de prácticas de Derecho eclesiástico (Jurisprudencia española)*, Madrid, 1996, págs. 304-308, y A. MOTILLA: *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Madrid, 1999, págs. 348-356. En ella se da cuenta pormenorizada de los distintos intentos de la confesión de acceder al Registro de Entidades Religiosas y al antiguo Registro creado por la derogada Ley 44/1967, de 28 de junio, sobre el ejercicio de la libertad religiosa. La Iglesia de Unificación, más conocida como Secta Moon, surge en la década de los años cincuenta del siglo xx. Su fundador, y a la vez autor de su doctrina, es el coreano Son Muynng Moon.

(5) Existe un voto particular contrario a la pretensión de amparo formulado por el Magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, al que prestan su adhesión los Magistrados Rafael de Mendizábal Allende, Fernando Garrido Falla y Guillermo Jiménez Sánchez.

(6) Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio; en adelante, LOLR. Otro aspecto de especial trascendencia analizado por el Tribunal Constitucional es el papel que corresponde a la Administración en el examen de las solicitudes de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, en especial en la valoración de los conceptos jurídicos indeterminados *finés religiosos* y *orden público*. Pese a su estrecha relación con el sistema de Registro especial establecido, plantea una problemática jurídica distinta, que exige analizar temas como la no confesionalidad del Estado, la discrecionalidad administrativa, los conceptos jurídicos indeterminados, y los límites de los derechos fundamentales. Por ello, esta cuestión, ventilada en los Fundamentos Jurídicos 10.º a 13.º de la sentencia, quedará al margen de este comentario.

2. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS COMO INSTRUMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

El antecedente inmediato del actual Registro de Entidades Religiosas, creado por el artículo 5 de la LOLR (7), es el *Registro de Asociaciones confesionales no católicas y de ministros de los cultos no católicos*, introducido por la antigua Ley 44/1967, de 28 de junio, sobre el ejercicio de la libertad religiosa (8).

Este último, en consonancia con el conjunto de la ley, operaba como la vía de reconocimiento legal de las confesiones religiosas acatólicas, las cuales, una vez inscritas, tenían permitido y garantizado el ejercicio de sus actividades religiosas (9). Las confesiones no inscritas no eran reconocidas como *Asociaciones confesionales*, y sólo se les permitía el ejercicio privado del culto, entendiendo por tal el estrictamente personal y el desarrollado en el interior de los templos (10). La inscripción registral era, por tanto, un requisito indispensable para la admisión y tutela de las prácticas religiosas externas y para el reconocimiento de la entidad como persona jurídica de naturaleza religiosa. La consecuencia lógica de este sistema fue la aparición de una categoría normativa, las *confesiones religiosas legalmente tuteladas o legalmente reconocidas*, que se mantiene en la actual legislación a pesar de que ha desaparecido su sentido originario (11).

En cambio, el actual Registro de Entidades Religiosas presenta unas características muy distintas. Su función no es *legalizar* confesiones religiosas, ni

(7) Vid., asimismo, el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas.

(8) En la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, citado en la nota anterior se señala que las inscripciones practicadas en los Registros establecidos por Decreto de 12 de marzo de 1959 y por Ley 44/1967, de 28 de junio, se trasladarán de oficio al Registro de Entidades Religiosas.

(9) En este sentido el artículo 13 de la Ley 44/1967, de 28 de junio, disponía lo siguiente: «1. El reconocimiento legal en España de las confesiones religiosas no católicas podrá solicitarse mediante su constitución en Asociaciones confesionales con arreglo al régimen establecido en la presente Ley. 2. Este reconocimiento tiene por objeto permitir y garantizar a las asociaciones confesionales no católicas el ejercicio de las actividades que les son propias. 3. Dichas asociaciones se registrarán por sus propios Estatutos en cuanto no se opongan a lo establecido en esta Ley».

(10) Vid. J. MALDONADO: «Los cultos no católicos en el Derecho español», en AA.VV.: *El concordato de 1953*, Madrid, 1956, págs. 403-429; y L. MARTÍN-RETORTILLO: *Libertad religiosa y orden público (Un estudio de jurisprudencia)*, Madrid, 1970, págs. 48-49, nota 37.

(11) *Cfr.*, a título de ejemplo, el artículo 524 del Código Penal y el artículo 21.3.b) del Real Decreto 1687/2000, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

permitirles el ejercicio de sus actividades propias (12). El acceso al Registro es meramente potestativo y, como reconocía la exposición de motivos que acompañaba el proyecto de Ley de Libertad Religiosa remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, «en la ley se contemplan 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*. Con ello se pretende dar relevancia al reconocimiento de las comunidades como sujetos, además de los individuos, de los derechos derivados de la libertad religiosa» (13).

En principio, todas las confesiones religiosas están *reconocidas legalmente* y pueden realizar sus actividades propias con plena libertad en el marco del ordenamiento jurídico sin necesidad de ningún tipo de control previo o de autorización administrativa. Asimismo, todas ellas gozan de la tutela del Derecho con independencia de que hayan accedido o no a un Registro estatal. En su caso, su *ilegalización*, pues no resulta correcto hablar de *legalización*, deberá ser acordada por los tribunales, tal y como dispone el artículo 22.4 CE (14).

Las diferencias entre el actual Registro de Entidades Religiosas y el Registro creado por la antigua Ley 44/1967, de 28 de junio, son resaltadas por el Tri-

(12) Una opinión contraria parece mantener Camarasa Carrillo, al sostener que las autoridades responsables del Registro de Entidades Religiosas desempeñan una actividad administrativa de limitación o de policía (vid. J. CAMARASA CARRILLO: *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España...* cit., págs. 19-20).

(13) CORTES GENERALES, *Ley Orgánica Libertad Religiosa. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1981, págs. 5-6. La cursiva es nuestra.

(14) Este precepto no recoge una mera opción aleatoria distributiva de competencias entre la Administración y los tribunales, sino una exigencia del sistema de derechos fundamentales establecido en la Constitución: «La suspensión y disolución administrativas de las asociaciones han sido manifestaciones tradicionales de un sistema de fuerte control estatal, sobre todo, el movimiento asociativo, caracterizado en lo esencial por la discrecionalidad y la valoración de la acción del grupo con arreglo a criterios de oportunidad, y no de mera y estricta legalidad. En relación con la tradicional actitud estatal (y a efectos de determinar hasta qué punto queda afectado el contenido esencial del derecho de asociación), la prohibición de disolución o suspensión administrativa de asociaciones no aparece tanto, o no aparece sólo, como norma atributiva de competencias (que resuelve la opción entre la Administración o los Tribunales), sino como una norma de actuación que garantiza que sólo la ley puede legitimar la intervención estatal en esta área de libertad ciudadana. El que la decisión se adopte por un órgano judicial desde el momento inicial, y no se reduzca a un momento posterior de control judicial de la actividad administrativa, supone, de forma preceptiva, una garantía tradicional muy importante, por ser la vía judicial la más adecuada para interpretar y aplicar las restricciones de los derechos fundamentales» (STC 115/1987, FJ. 3.º).

bunal Constitucional en la Sentencia 46/2001 aquí comentada; en su Fundamento Jurídico 7.º se dice que:

«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».

Y, en esta misma línea, en el Fundamento Jurídico 9.º se dice que el Registro de Entidades Religiosas cumple una función y un alcance «muy diversos del denominado “Registro de asociaciones confesionales no católicas” de la Ley de 28 de junio de 1967».

Lo cierto es que el Tribunal Constitucional se limita a poner de manifiesto las divergencias entre ambos Registros, pero no realiza un análisis comparado de las consecuencias jurídicas que se derivan del acceso a cada uno de ellos, ni concreta en qué consiste esa función y alcance diversos del actual Registro respecto al anterior.

3. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS COMO CONDICIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Descartado que el Registro de Entidades Religiosas sea una vía para el reconocimiento y tutela legal de las confesiones religiosas, y que opere como el conducto para garantizarles y permitirles realizar sus actividades propias, debe otorgársele una función acorde con el actual sistema de relaciones Estado-confesiones religiosas diseñado en la Constitución.

Para ello el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 46/2001, toma como punto de partida la neutralidad del Estado (artículo 16.3 CE) y la función promocional de los poderes públicos en relación con los derechos y libertades del individuo y de los grupos en que se integra (artículo 9.2 CE) (15). Con apoyo en tales preceptos, el Tribunal considera que

«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 per-

(15) Cfr. el Fundamento Jurídico 7.º de la sentencia.

sonas que pretende ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo de la libertad religiosa (...) 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» (FJ. 7.º).

Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional establece una relación directa entre la inscripción registral y la *identificación y admisión* del grupo religioso como titular colectivo de la libertad religiosa. Además, en opinión del Tribunal, el acceso al Registro *permite* el ejercicio colectivo de la libertad religiosa *con inmunidad de coacción y sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase* (16).

El Tribunal Constitucional no llega a afirmar que los únicos titulares colectivos del derecho fundamental de libertad religiosa sean las confesiones inscritas en el Registro, pero subordina el reconocimiento como sujeto de la libertad religiosa, así como las manifestaciones de ese derecho, a la inscripción. Se constituye, asimismo, una vinculación estrecha entre el Registro de Entidades Religiosas y el artículo 9.2 CE, de tal forma que los grupos que no han accedido al Registro especial quedan al margen de este último precepto constitucional:

«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*» (STC 46/2001, FJ. 9.º).

(16) Una posición similar se encuentra en la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993 (fuente propia): «la inscripción en el RER al constituirse en nuestro Ordenamiento como un requisito previo de inexcusable cumplimiento para el reconocimiento estatal de la condición de Iglesia, confesión o comunidad religiosa a cualquier entidad (y su respectiva atribución de tal personalidad jurídica), condiciona directamente el ejercicio, por una parte, de los derechos que a sus miembros (autoridades y fieles) permitiría el artículo 2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio; y por la otra, de la posibilidad de que el colectivo reconocido gozara (...) de la tutela general que el Estado ha de prestar en su favor para evitar posibles discriminaciones de trato y persecuciones a sus seguidores».

De este razonamiento se desprende la vulneración de la libertad religiosa, si se deniega indebidamente la inscripción de una entidad en el Registro de Entidades Religiosas. Y, asimismo, dicha denegación deberá circunscribirse a casos excepcionales, dado el vínculo existente entre inscripción y derecho fundamental de libertad religiosa:

«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» (STC 46/2001, FJ. 9.º).

4. CONSIDERACIONES CRÍTICAS: EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS COMO CAUCE DE COOPERACIÓN

En nuestra opinión, la postura mantenida por el Tribunal Constitucional no se ajusta al sistema de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales establecido en la Constitución, ni a la legislación sobre el factor social religioso, salvo en algunos casos producto de la inercia provocada por el sistema anterior de reconocimiento legal de las confesiones religiosas a través de la inscripción registral.

En la Sentencia 46/2001 el Registro de Entidades Religiosas se convierte en un elemento esencial para el ejercicio colectivo de la libertad religiosa y, en especial, para sus manifestaciones externas. Lo cual implica que aquellas confesiones religiosas que no hayan accedido al Registro no cuenten con ningún tipo de protección ni tutela legal en el desarrollo de las actuaciones propias de dicho derecho fundamental. Se rechaza así, al menos en un determinado sentido, que sean sujetos titulares de la libertad religiosa (17).

Ello contrasta con el artículo 16.1 CE que reconoce el derecho de libertad religiosa a los individuos y a las *comunidades*, término lo suficientemente am-

(17) Sobre la imposibilidad de situar en compartimentos estancos el contenido y el ejercicio del derecho fundamental vid. F. J. BASTIDA: *La libertad de antena. El derecho a crear televisión*, Barcelona, 1990, págs. 34-43.

plio como para descartar la exigencia de una personificación jurídica específica. Asimismo, el artículo 2.2 de la LOLR reconoce una serie de derechos a las confesiones religiosas (establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, designar y formar a sus ministros, divulgar y propagar su propio credo, y mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero), que no se hacen depender del acceso de la confesión al Registro.

La propia Dirección General de Asuntos Religiosos ha reconocido reiteradamente que las confesiones religiosas no inscritas son titulares de la libertad religiosa. Así, en la Resolución de 26 de junio de 1986 se indica que «la inscripción no es condición necesaria para la titularidad ni el ejercicio, tanto individuales como comunitarios, de la libertad religiosa» (18). Y, en términos similares, en las Resoluciones de 11 y de 31 de julio de 1996 se dice que «la denegación de la inscripción no implica el desconocimiento de los derechos tanto individuales como colectivos de libertad religiosa, que podrán ejercitarse dentro de los límites legales y especialmente al amparo de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa» (19). En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia, como puede apreciarse en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 1985, donde se señala que

«la denegación de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de ningún modo se puede considerar contraria a la Constitución Española, puesto que la no inscripción en el Registro en nada conculca la posibilidad de ejercicio de la libertad religiosa, cuyos miembros pueden continuar practicando sus creencias y ceremonias sin obstáculo legal alguno» (20).

En la Sentencia 46/2001, en el marco de la relación entre libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas, se destaca que el Registro permite el ejercicio, *en plenitud*, del derecho fundamental de libertad religiosa (21). Parece, pues, que la vertiente colectiva de este derecho fundamental admite grados, puede ser más o menos plena. A nuestro modo de ver, en estas consideraciones del Tribunal Constitucional subyace una confusión dogmática.

El sentido y relevancia de los derechos fundamentales exige su reconoci-

(18) Vid. A. MOTILLA: *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español...*, cit., pág. 275.

(19) *Ibidem*, págs. 422 y 426.

(20) Vid. A. C. ÁLVAREZ CORTINA: *El Derecho eclesiástico español en la jurisprudencia postconstitucional (1978-1990)*, Madrid, 1991, pág. 36.

(21) *Cfr.* FJ. 9.º, ya reproducido en el texto principal.

miento pleno y deslegítima su graduación según el cumplimiento de determinados requisitos legales. En esta materia no caben puntos intermedios: el derecho debe reconocerse plenamente y los poderes públicos deben garantizar su plena efectividad. El legislador está facultado, con el límite del contenido esencial, para establecer las condiciones de ejercicio del derecho. Tales normas tienen una función delimitadora y afectan, por tanto, al contenido del derecho. Ahora bien, el contenido constitucionalmente reconocido, derivado del conjunto del ordenamiento y de la operatividad contextual del derecho (22), ha de ser pleno. Podrán adoptarse medidas legales tendentes a favorecer la dinámica del derecho, pero la plenitud de su reconocimiento no es algo que esté en manos del legislador. Los poderes públicos no han de promover *la plenitud* de la libertad y de la igualdad de los individuos y de los grupos, sino que *han de remover* los obstáculos que impidan o dificulten esa plenitud (artículo 9.2 CE). La plenitud, como se deduce de este precepto, debe ser garantizada (23).

El planteamiento del Tribunal Constitucional recuerda la concepción dosificada de la libertad religiosa propia del siglo XIX y de los primeros años del siglo XX. Concepción que, como es sabido, estaba basada en la distinción entre libertad de conciencia y libertad de culto; la primera hacía referencia al derecho a tener unas determinadas creencias y a su manifestación individual, mientras que la segunda se identificaba con el derecho a la práctica pública y colec-

(22) Vid. I. DE OTTO: «La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución», en L. MARTÍN-RETORTILLO e I. DE OTTO: *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, 1988, págs. 137-150.

(23) Son clarificadoras en este sentido las siguientes consideraciones recogidas en el FJ. 2.º de la STC 115/1987, a propósito del derecho de reunión: «La necesidad de una autorización administrativa previa, referida al ejercicio del derecho de reunión, no es un requisito puramente ritual o procedimental, sobre todo porque nuestra Constitución ha optado por un sistema de reconocimiento pleno del derecho de reunión, sin necesidad de autorización previa (artículo 21.1). Esta libertad de reunión sin autorización se constituye así en una facultad necesaria "para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito" (STC 11/1981, de 8 de abril de 1981); al imponerse la necesidad de autorización administrativa se está desnaturalizando el derecho de reunión, consagrado en la Constitución "sin supeditarlo a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración" (STC 32/1982, de 16 de junio). Cuando ese acto habilitante es preciso en todo caso, se condicionan hasta tal punto las facultades que lo integran, que el pretendido derecho, muda de naturaleza y no puede ser reconocido como tal. Las eventuales restricciones al derecho de reunión que se mencionan en el último inciso del precepto pueden ser válidas por sí mismas desde la perspectiva de mera limitación de los derechos fundamentales, pero la tutela de otros bienes constitucionales no puede justificar la introducción, como paso previo al ejercicio del derecho de reunión, de una autorización preceptiva previa» (la cursiva es nuestra). En el mismo sentido, consideramos que subordinar la plenitud de la libertad religiosa a la inscripción registral supondría una especie de paso previo sin fundamento alguno en la Constitución, que desnaturalizaría el reconocimiento de dicho derecho.

tiva del culto (24). De alguna forma, el Tribunal viene a afirmar que las confesiones no inscritas tienen libertad de conciencia, pero carecen de la libertad de culto. Es decir, se les reconoce la libertad religiosa, pero no se les garantiza, utilizando palabras del propio Tribunal, *el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase*.

Frente a este enfoque decimonónico, en el momento actual la libertad religiosa no puede ser una entrega en fascículos: si una entidad se inscribe en el Registro, tendrá inmunidad de coacción, además será reconocida en el ordenamiento, podrá realizar manifestaciones externas, etc. En especial, si para ser acreedor a las sucesivas entregas, es necesario acomodarse a unas características de confesión religiosa fijadas por la Administración (25). En ese caso el grado de disfrute de la libertad religiosa dependerá de una especie de ortodoxia estatal contraria a la no confesionalidad del Estado y conculcadora del derecho fundamental, tal y como es reconocido en la Constitución.

Aparte de lo anterior, la vinculación que el Tribunal Constitucional establece entre el Registro de Entidades Religiosas y el artículo 9.2 CE se hace en unos términos que conducen a una reducción del ámbito de aplicación de este último precepto. El artículo 9.2 CE asigna a los poderes públicos la misión de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; es decir, la libertad y la igualdad son del individuo y *de los grupos*. En el precepto se utiliza un término extraordinariamente amplio sin que se efectúe una tipificación de carácter técnico, por lo que tales grupos son titulares de derechos y libertades con independencia de que posean o no personalidad jurídica (26).

El artículo 9.2 CE encierra una concepción del Estado que se proyecta sobre el conjunto de derechos fundamentales. Exige, concretamente, una actitud de los poderes públicos orientada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales (27), sin que a estos efectos tenga relevancia la clásica distin-

(24) Vid. F. RUFFINI: *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924, págs. 181-214.

(25) Vid. A. MOTILLA: *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español...*, cit., págs. 101-160.

(26) Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35 (1992), pág. 76. Con un carácter más específico vid. M. J. CIÁURRIZ: *La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, 1984, págs. 140-143, y M. LÓPEZ ALARCÓN: «Confesiones y entidades religiosas», en J. FERRER ORTIZ (coord.): *Derecho eclesiástico del Estado español*, 4.ª edición, Pamplona, 1996, págs. 220-221.

(27) En palabras del Tribunal Constitucional, «los derechos fundamentales no incluyen solamente derechos subjetivos de defensa de los individuos frente al Estado, y garantías institucio-

ción entre derechos-autonomía, derechos-participación y derechos-prestación, que, como ha destacado García de Enterría (28), se ha de considerar difuminada. El Estado no puede adoptar, respecto al derecho fundamental de libertad religiosa, una posición meramente pasiva, e ignorar los grupos que no han accedido al Registro. Su posición activa, además, no puede ser selectiva; por el contrario, ha de beneficiar a todo titular del derecho fundamental de libertad religiosa con independencia de que esté o no inscrito en el Registro de Entidades Religiosas.

Con ella se persigue un fin muy concreto: hacer real y efectivo el disfrute de los derechos fundamentales y remover los obstáculos que impidan su plenitud; para lo cual podrá optarse por diferentes medios, que, a diferencia de lo que ocurre con el fin, no se encuentran determinados (29). El Registro de Entidades Religiosas es uno de esos medios elegidos por el legislador para dar cumplimiento al mandado general del artículo 9.2 CE, pero no puede considerarse la inscripción registral como el único camino para cumplir el fin porque se lesionaría la libertad religiosa de los grupos que no han optado por la inscripción registral, o que la solicitaron y les fue denegada. Dicho de otra forma, el Registro tiene su fundamento en el artículo 9.2 CE, pero la operatividad de este último no se circunscribe a las entidades que han accedido al Registro. La actuación positiva de los poderes públicos destinada a favorecer los derechos fundamentales no es una obligación condicionada, y el acceso al Registro no ha de operar como una especie de condición cuyo cumplimiento desencadene la puesta en práctica de la posición activa del Estado.

Así se aprecia con claridad en el análisis doctrinal de uno de los ejemplos

nales, sino también deberes positivos por parte de éste (...) además, los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores, que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política; son, en fin, como dice el artículo 10 de la Constitución, el "fundamento del orden jurídico y de la paz social". De la significación y finalidades de estos derechos dentro del orden constitucional se desprende que la garantía de su vigencia no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los individuos, sino que ha de ser asumida también por el Estado. Por consiguiente, de la obligación del sometimiento de todos los poderes a la Constitución no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan, aun cuando no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano» (STC 53/1985, FJ. 4.º).

(28) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 5.ª edición, Madrid, 1998, pág. 60.

(29) Vid. I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2.ª edición (3.ª reimpresión), Barcelona, 1993, págs. 43-44.

puestos por el Tribunal Constitucional en apoyo de su tesis: el artículo 523 del Código Penal, en el que se protegen las funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente Registro público del Ministerio de Justicia. Aparte de que el Tribunal se olvida de la protección recogida en el artículo 522.1 del Código Penal (30), la exigencia de la inscripción registral del sujeto pasivo protegido había desaparecido en la reforma de 1983 (31), por lo que el nuevo Código de 1995 introduce una modificación restrictiva que ha sido valorada de forma negativa por la doctrina. Como señala Olmos Ortega, «esta exigencia en ocasiones podría llegar a conculcar tanto la igualdad y no discriminación por motivos religiosos como la libertad religiosa que, como derecho fundamental reconocido, no debería tener más añadidos para su ejercicio o práctica, al menos en aplicación del artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y del art. 9.2 de la Constitución» (32).

Una vez establecida la conexión entre el artículo 9.2 CE y el Registro de Entidades Religiosas, el acomodo natural del Registro en el artículo 16 del texto constitucional no se encuentra en el primer párrafo del precepto (la libertad religiosa), sino en el párrafo tercero *in fine*: en el principio de cooperación, en cuanto concreción de lo dispuesto con carácter general en el artículo 9.2 CE.

Esta fue la tesis defendida por el Abogado del Estado en el caso aquí analizado; en su opinión, la inscripción permite acceder a un régimen jurídico especial compuesto por normas de fomento (33). Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechaza de plano esta posibilidad calificándola de restrictiva:

«Frente a esta restrictiva configuración del Registro de Entidades Religiosas, hemos de partir del dato de que el desarrollo normativo de la previsión cons-

(30) «Incurrirán en la pena de multa de cuatro a diez meses: 1.º Los que por medio de violencia, intimidación, fuerza o cualquier otro apremio ilegítimo impidan a un miembro o miembros de una confesión religiosa practicar los actos propios de las creencias que profesen, o asistir a los mismos». En este caso no se exige la inscripción de la confesión.

(31) *Cfr.* el artículo 207 del Código Penal anterior.

(32) M. E. OLMOS ORTEGA: «La tutela de las entidades religiosas en el Código Penal de 1995», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 17 (1996), pág. 142. Más contundente se muestra Fernández-Coronado al sostener que «la limitación de la protección a las confesiones inscritas no se compagina en absoluto con el mandato promocional del artículo 9.2 de la Constitución, en el que en definitiva se basa la tutela penal, puesto que el citado artículo se refiere a todo grupo social y, por ende, a todo grupo religioso, incluso a aquellos que no tengan personalidad jurídica a los efectos del artículo 16.3 CE en relación con el artículo 5 LOLR, ni a los del artículo 22 CE, relativo a las asociaciones» [A. FERNÁNDEZ-CORONADO: «El contenido de la tutela de la libertad de conciencia en el Código Penal de 1995», en *Revista del Poder Judicial*, 52 (1998), pág. 165].

(33) *Cfr.* el Antecedente 8.º de la STC 46/2001.

titucional 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 aquellas 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» (STC 46/2001, FJ. 6.º).

A nuestro parecer, son criticables dos aspectos diversos de estas consideraciones del Tribunal Constitucional. Por un lado, la reducción de las relaciones de cooperación a los acuerdos carece de fundamento constitucional expreso. Es cierto que la práctica legislativa ofrece argumentos a favor de dicha tesis (34), pero una determinada política legislativa no puede convertirse en la única interpretación posible de la Constitución. Ni el legislador está legitimado para pretender eso, ni mucho menos el Tribunal Constitucional está capacitado para constreñir la facultad política del poder legislativo de interpretar y desarrollar la norma constitucional; de hacerlo estará asumiendo unas competencias que no le corresponden (35). Por otro lado, el Tribunal rechaza la argumentación del Abogado del Estado de forma apriorística sin reparar en las consecuencias jurídicas que se derivan de la inscripción de una entidad en el Registro de Entidades Religiosas.

Si se acude a la legislación vigente, se observa que la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas permite acceder a un Derecho especial propio de unas entidades en las que destacan, además de su finalidad religiosa, dos elementos: la ausencia de ánimo de lucro y el cumplimiento de unos fines de utilidad pública o de interés general. De hecho, el fin religioso, una vez que ha sido acreditado mediante la inscripción de la confesión en el Registro de Entidades Religiosas, se equipara a los fines de interés general. Ello es especialmente claro en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 765/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan determinadas cuestiones del régimen de in-

(34) Vid. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE: «Las confesiones religiosas en España: perspectiva jurídica», en A. DE LA HERA y R. M. MARTÍNEZ DE CODES (coords.): *Encuentro de las tres confesiones religiosas. Cristianismo, Judaísmo, Islam*, Madrid, 1999, págs. 176-177. Una de las manifestaciones más claras se encuentra, entre otras normas, en el artículo 64, apartado e), de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, donde se habla de «los acuerdos de cooperación a que se refiere el artículo 16 de la Constitución». Como es conocido el artículo 16 CE no menciona los acuerdos de cooperación.

(35) Vid. G. ZAGREBELSKY: *El derecho dúctil* (traducción de M. Gascón), Madrid, 1995, págs. 152-153.

centivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general; en ella, el culto, la sustentación del clero, el sagrado apostolado y el ejercicio de la caridad son considerados equivalentes a los fines de interés general mencionados en el artículo 42.1.a) de la antigua Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general (36).

La inscripción otorga un régimen especial propio de los entes de naturaleza religiosa, que se concreta en la autonomía organizativa, en la posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y de firmar acuerdos de cooperación con el Estado (37), y en una serie de beneficios legales que repercuten directamente en la confesión (38). Junto a ello, las entidades inscritas disfrutan de una regulación similar a la de los entes de interés general, como consecuencia de una valoración positiva de lo religioso. Entre los muchos ejemplos en este sentido pueden citarse el artículo 20.Uno.11.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que declara exentas las cesiones de personal realizadas por entidades religiosas inscritas para actividades de hospitalización, asistencia sanitaria, asistencia social y enseñanza; el artículo 17 del Real Decreto 864/1997, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados, en el que se permite a la Administración utilizar el procedimiento de enajenación directa de bienes cuando el adquirente sea una entidad de carácter asistencial sin ánimo de lucro, o una Iglesia o confesión religiosa legalmente constituida; el artículo 606 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en el que se declaran inembargables los bienes sacros y los dedicados al culto de las religiones legalmente registradas; o el artículo 77.1.e) del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Te-

(36) Asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, y de promoción del voluntariado social.

(37) En esta línea en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996 (RAJ 5082) se afirma que «el acceso al Registro de Entidades Religiosas reviste trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil de las entidades inscritas (art. 5.1 Ley Orgánica de Libertad Religiosa), con la consiguiente atribución a las mismas del régimen jurídico diferenciado y propio que esa Ley dispone para ellas, con reconocimiento de autonomía organizativa, salvaguardia de su identidad religiosa, posibilidad de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa e incluso de concretar acuerdos de cooperación con el Estado».

(38) Es el caso, por ejemplo, de la exención de los ministros de culto de las confesiones inscritas de la obligación de obtener permiso de trabajo (artículo 41 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

ritorio y de Espacios Naturales de Canarias, en el que se indica que los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser permutados directamente o cedidos en uso a entidades religiosas o benéfico-sociales oficialmente reconocidas, cuando su destino sea sociosanitario, educativo o de culto.

Se trata de una regulación inspirada en el principio de cooperación, en la valoración positiva de lo religioso, y enmarcable en el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos para hacer real y efectiva la libertad religiosa de los individuos y de los grupos. Requisito indispensable para su aplicación a las entidades religiosas es siempre, con independencia de la terminología utilizada en la legislación, la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Y dicha regulación no recoge, en modo alguno, un catálogo de consecuencias jurídicas que caigan dentro del contenido esencial del derecho de libertad religiosa. Además, son medidas que no corresponden a toda entidad religiosa porque el legislador no está realizando una valoración abstracta de la religiosidad del ente para otorgarle un determinado régimen, sino que está actuando en un contexto normativo muy concreto, por lo que es preciso tener en cuenta otro tipo de factores que no concurren en todos los grupos religiosos.

La postura mantenida por el Tribunal Constitucional (el Registro como condición para el ejercicio de la libertad religiosa) apenas es recogida en la legislación. Prácticamente, los únicos ejemplos se encuentran en el ámbito de la asistencia religiosa (39), donde el derecho a la asistencia se condiciona a la inscripción de la confesión, en claro contraste con el artículo 2.1.b) de la LOLR, que reconoce el derecho de toda persona a recibir asistencia religiosa de su propia confesión (40).

De las consideraciones anteriores se desprende que, salvo en estos últimos ejemplos muy minoritarios, la denegación de acceso al Registro de Entidades Religiosas no vulnera la libertad religiosa de la entidad que solicita la inscripción. El disfrute del régimen jurídico especial que otorga la inscripción registral (firma de acuerdos, beneficios fiscales, cesiones de bienes, inembargabilidad de lugares de culto, etc.) no forma parte del contenido esencial de la libertad religiosa (41). Las consecuencias jurídicas derivadas de la inscripción superan el marco constitucional del derecho y se insertan en el conjunto de medidas adoptadas por el legislador para favorecer la libertad religiosa. De ahí que la denegación de la inscripción

(39) Puede verse, por ejemplo, el artículo 230 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.

(40) Otra muestra, aunque no lo suficientemente clara, podría encontrarse en el artículo 5 y en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza.

(41) Así se defiende, aunque con demasiado apego al tenor literal de la LOLR y no con excesivo desarrollo, en el punto 2 del voto particular de la sentencia.

únicamente podrá vulnerar la libertad religiosa de forma indirecta, generalmente puesta en relación con la no discriminación por motivos religiosos (42).

Si el acto administrativo que deniega el acceso de una entidad al Registro únicamente toma en consideración la religiosidad del ente, puede haber una violación del artículo 14 de la Constitución en relación con el artículo 16; esto es, una discriminación por motivos religiosos que afecte a la libertad religiosa. Como es conocido, para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos no deben ser aplicados e interpretados de forma aislada sin tener en cuenta el artículo 14 del propio Convenio, que ha de considerarse como si fuera parte integrante de cada uno de los artículos que reconocen derechos o libertades (43). De acuerdo con esta doctrina, la vulneración del principio de igualdad da lugar, con frecuencia, a violaciones indirectas de otros derechos recogidos en el Convenio.

Dos casos altamente ilustrativos en este sentido son *Tsirlis y Kouloumpas contra Grecia* (44) e *Iglesia católica de Canea contra Grecia* (45). En ellos la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos llega a la conclusión de que ha habido una vulneración del artículo 9 del Convenio, puesto en relación con el artículo 14. En *Tsirlis* se analiza la normativa griega sobre exención de los ministros de culto del cumplimiento del servicio militar. La Comisión deja claro que esa exención no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa y que, en consecuencia, dicha normativa no puede generar una violación del artículo 9 del Convenio. Sin embargo, puesto que en la aplicación de esa exención se otorga un trato desigual a los distintos ministros de culto en función de la confesión a la que pertenezcan, la Comisión concluye que ha habido una vulneración del artículo 9, puesto en relación con la no discriminación por motivos religiosos (46). En *Iglesia católica de Canea* se analizan una serie de

(42) Curiosamente, así lo reconoce implícitamente el Tribunal Constitucional cuando afirma en el FJ. 9.º que «la indebida denegación por la Administración responsable del Registro de la inscripción solicitada (...) establece una indeseada situación de agravio comparativo entre aquellos grupos o comunidades 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».

(43) Así se recoge en el conocido caso *lingüístico belga*: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de julio de 1968 (referencia HUDOC REF00000110).

(44) Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de mayo de 1997 (referencia HUDOC REF00000642).

(45) Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de diciembre de 1997 (referencia HUDOC REF00000738).

(46) Vid. S. FARRAN: «Facing Contemporary Challenges», en *European Law Review. Human Rights Survey* (1997), págs. 23-24.

cuestiones complejas: patrimonio, servidumbres, legitimación procesal, personalidad jurídica. En este momento nuestra atención se centra en el enjuiciamiento que hace la Comisión de la normativa griega sobre concesión de personalidad jurídica a las entidades religiosas. Para el órgano de Estrasburgo, ni el Derecho griego ni su aplicación vulneran la libertad religiosa, pues el Convenio no garantiza el derecho de las Iglesias a obtener una personalidad jurídica determinada; no obstante, al existir una diferencia de trato no justificada entre distintas confesiones, la Comisión entiende que ha habido una actuación contraria a la libertad religiosa, tomada en conjunción con la no discriminación.

En el caso de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, los grupos religiosos tienen un derecho subjetivo frente a la Administración a ser inscritos. Pero ese derecho no es, en sí mismo, un derecho fundamental, ni forma parte del contenido esencial de la libertad religiosa. Sin perjuicio de ello, si el acceso al Registro se hace depender de unos parámetros religiosos concretos con expresa exclusión del resto y sin valorar las características de la entidad, la Administración estará actuando de forma contraria a la no discriminación por motivos religiosos, e indirectamente vulnerará la libertad religiosa.

En la Sentencia 46/2001 el Tribunal Constitucional se limita a enunciar esta cuestión en el FJ. 9.º, pero no llega a plantearse expresamente. Por ello, y por su extrema complejidad, su análisis detenido desborda los estrechos límites de este comentario jurisprudencial: de un lado, en la mayor parte de los ordenamientos europeos existen importantes diferencias de régimen entre las distintas confesiones religiosas, que, por sí mismas, no son contrarias a la libertad e igualdad en materia religiosa (47); de otro lado, en aras a efectuar el llamado *juicio de razonabilidad* y a valorar la existencia de la justificación *objetiva y razonable* exigida por la jurisprudencia constitucional para respaldar las diferencias de tratamiento legislativo (48), es imprescindible reparar en el

(47) En principio, en el marco de los instrumentos internacionales de protección de los derechos fundamentales la especial posición jurídica de una confesión religiosa no es incompatible con el reconocimiento de la libertad religiosa y de la no discriminación por motivos religiosos. Así se recoge expresamente en el número 9 del Comentario General al Artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por el Comité de Derechos Humanos el 20 de julio de 1993 [Comentario General número 22 (48)]. Igualmente, la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el caso *Darby v. Suecia*, ha afirmado que «un sistema de Iglesia de Estado no puede considerarse que viole por sí mismo el artículo 9 de la Convención. En realidad, dicho sistema existe en varios Estados contratantes, y ya existía en ellos cuando la Convención fue redactada y cuando se convirtieron en partes de ella» [«Publications of the European Court of Human Rights/Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme», Series A/Série A, 187 (1990), pág. 17].

(48) *Cfr.* el FJ. 4.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1993, en el que se citan las Sentencias del propio Tribunal 22/1981, 34/1981, 103/1983, 166/1986 y 76/1990.

régimen al que permite acceder la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y en las características del sujeto confesional para dilucidar si se debe encuadrar en esa concreta parcela del ordenamiento (49).

Por supuesto, al margen de la vulneración de la no discriminación por motivos religiosos, la denegación de la solicitud de inscripción puede conculcar otros derechos fundamentales en función de cuál haya sido la actuación administrativa. Si las autoridades responsables del Registro rechazasen la inscripción por medio de una resolución carente de fundamentación, se estaría ante un acto o actuación ilegal contrario al derecho subjetivo del administrado a inscribirse en el Registro. La reacción frente a esa ilegalidad, en ausencia de reparación en la jurisdicción ordinaria, debería hacerse por la vía del derecho a la tutela judicial efectiva (50). Ahora bien, el derecho fundamental vulnerado no será en ningún caso (de forma directa, como hemos visto) la libertad religiosa.

(49) En este sentido puede traerse a colación el caso *Grandrath v. República Federal de Alemania*, en el que la Comisión Europea de Derechos Humanos encontró justificada una diferencia de régimen entre ministros de culto de diferentes confesiones religiosas, en función de que la dedicación de tales sujetos al ministerio sacerdotal fuera total o, por contra, parcial y esporádica (vid. J. E. S. FAWCETT: *The Application of the European Convention on Human Rights*, 3.^a edition, Oxford, 1987, págs. 240-242, y C. EVANS: *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2001, págs. 174-175).

(50) En este sentido, no nos parece adecuada la postura del Tribunal Constitucional mantenida en el FJ. 2.º de la Sentencia 291/1993, en relación con la inscripción de las asociaciones en el Registro General de Asociaciones: «la autoridad encargada del Registro no “calificó” en modo alguno la asociación en cuestión; se limitó a omitir la actuación pedida (la inscripción registral) sin dar razón alguna para ello, sin aportar ningún fundamento para tal inacción, y semejante proceder impide ahora, como es lógico, que este Tribunal se pronuncie sobre los límites y el alcance de la facultad de calificación que pueda corresponder a la Administración del Registro, pues ello no podría hacerse sino a partir de conjeturas acerca de los motivos del rechazo tácito a la inscripción registral. Para apreciar la inconstitucionalidad de tal proceder basta, en efecto, con advertir que la actuación administrativa supuso en este caso una obstaculización enteramente inmotivada del pleno ejercicio del derecho entonces invocado, pues es claro que la libertad de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone (art. 22.3) y que la Administración no puede denegar arbitraria o inmotivadamente. Sin duda que no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la reparación de posibles defectos subsanables o incluso rechazarse la inscripción pedida (así se señaló ya para el Registro de Partidos Políticos en la STC 3/1981, Fundamento Jurídico 6.º)». A nuestro entender, tal postura sólo sería defendible si la inscripción registral fuera constitutiva; de no ser así, la plenitud del derecho fundamental de asociación no depende en absoluto del acceso al Registro; de tal acceso dependerán otro tipo de cuestiones, como la prueba de la personalidad jurídica, el derecho a subvenciones, etc. En este concreto supuesto analizado por el Tribunal Constitucional la actuación de la Administración debería haber sido corregida por la vía de la tutela judicial efectiva, cuya posible vulneración fue rechazada por el Tribunal sin razonamiento alguno.