

# Acotaciones al régimen jurídico de las entidades religiosas a la luz de la garantía constitucional de la libertad de asociación

José Ramón Polo Sabau

*Profesor Titular de Derecho Eclesiástico del Estado  
Universidad de Málaga*

*SUMARIO:* 1. LA LIBERTAD DE CREENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA OPCIÓN LEGISLATIVA POR LA ESPECIALIDAD DEL RÉGIMEN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA.– 2. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS COMO FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS.– 3. LA PLENA APLICABILIDAD A LAS ENTIDADES RELIGIOSAS DE LA GARANTÍA COMÚN DEL ART. 22 DE LA CONSTITUCIÓN.– 4. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, AUTONOMÍA ASOCIATIVA E INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS.– 5. LA EXIGENCIA DE ORGANIZACIÓN INTERNA DEMOCRÁTICA EN LA LODA Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS.

## 1. LA LIBERTAD DE CREENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA OPCIÓN LEGISLATIVA POR LA ESPECIALIDAD DEL RÉGIMEN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 (en adelante, LOLR) constituye, en sí misma, la manifestación evidente de la opción adoptada por el legislador de desarrollo en favor de la concepción de la libertad religiosa como un derecho autónomo, diferenciado del derecho a la libertad ideológica por su objeto y contenido y dotado de unos caracteres esenciales que le otorgan su propia especificidad. El derecho fundamental a la libertad religiosa se configura así como un derecho cuyo objeto de protección, al que se identifica con el libre desarrollo de las conductas llevadas a cabo con finalidad religiosa, tiene una entidad propia y unos caracteres privativos que permiten su percepción diferenciada en el contexto de la realidad social y, consiguientemente, posibili-

tan su protección jurídica especial. En consecuencia, lo que comúnmente se designa como el factor social religioso se convierte en el objeto propio de un derecho especial, al que se dota de un conjunto de facultades que integran su contenido en la ley que lo desarrolla y con las que se pretende configurar un estatuto jurídico diferenciado respecto del régimen común de derechos y libertades. Este régimen especial concierne tanto a la dimensión individual del ejercicio del derecho como asimismo al ámbito de su ejercicio colectivo, ámbito este último en el que se destacan las entidades religiosas como los sujetos típicos en que se manifiesta colectivamente el fenómeno religioso y a los que, de igual modo, se concibe como el marco institucional en el que se desarrolla la actividad de culto.

Sin embargo, la concepción autónoma del derecho de libertad religiosa operada en la ley de desarrollo, el presupuesto mismo de la especificidad jurídica del elemento social religioso en el que tal concepción se apoya, y, asimismo, la confección de un régimen jurídico propio y distintivo previsto para la tutela de las conductas realizadas con finalidad religiosa, especialmente en lo que atañe a las entidades a las que se atribuye la condición de religiosas, son todos ellos, a nuestro modo de ver, aspectos que expresan una opción legislativa claramente incompatible con el sentido de la norma constitucional a cuyo desarrollo supuestamente sirven. Sin que sea posible hallar un natural punto de anclaje entre las previsiones del art. 16 de la Constitución y la regulación contenida en la LOLR, esta última, por el contrario, vino a quebrar injustificadamente la unidad de significado que puede apreciarse en el reconocimiento constitucional de la libertad ideológica y religiosa<sup>1</sup>.

Así, en efecto, la Constitución de 1978 había proclamado, en su art. 16, el reconocimiento del derecho fundamental a la libertad ideológica, religiosa y de culto. La intermediación del cánón interpretativo contenido en el art. 10.2 del texto fundamental daba como resultado la inequívoca concepción unitaria de aquel derecho, un derecho de amplio alcance en el que se integran en una perspectiva común de protección las diversas manifestaciones en que se traduce la libre exteriorización social de las convicciones personales, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas.

Esa primigenia libertad, en cierto modo origen y fundamento de todo un conjunto de libertades públicas especializadas de contenido intelectual, recibe en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 la genérica denominación de *libertad de creencias*, para ser después enunciada en el art. 18 como *libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*. El sentido unitario que lleva implícito el reconocimiento de esta genérica libertad de creencias, y la tutela jurídica común que respecto de las convicciones religiosas y no religiosas igualmente comporta, han sido claramente reafirmados en el

---

<sup>1</sup> En este sentido, entre otros, J. A. SOUTO, «Análisis crítico de la ley de libertad religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, nº 0 (2000), págs. 52 ss.; G. SUÁREZ PERTIERRA, «La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 2 (2002), pág. 343.

marco de la interpretación realizada por los órganos competentes en el seno de Naciones Unidas y, muy singularmente, la llevada a cabo por el Comité de Derechos Humanos<sup>2</sup>, tanto de aquella norma como de otras disposiciones con las que se ha concretado sectorialmente su significado o, simplemente, se ha vuelto a hacer explícito en términos casi idénticos, como es el caso del art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 o de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 1981. La eficacia irradiante del paradigmático texto de la Declaración Universal se dejará sentir no sólo en ulteriores instrumentos jurídicos de Naciones Unidas en la materia sino también, por lo que hace al ámbito regional europeo, en la redacción del art. 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, un precepto que de igual forma instaura un régimen común de protección para las convicciones religiosas y no religiosas.

Tomando como referencia estos datos normativos, verdaderos presupuestos materiales en la hermenéutica del art. 16 de la Constitución, la opción legislativa por la especialidad de régimen en la LOLR, en sí misma considerada, está ciertamente muy lejos de resultar inobjetable. Una adecuada interpretación sistemática del precepto constitucional conduce más bien a la negación de un ámbito propio de tutela para la libertad religiosa aisladamente considerada y, consecuentemente, a la necesaria reconducción de dicho ámbito a la esfera de protección dispensada por el régimen común de derechos y libertades, esto es, a la esfera de protección que otorga el régimen constitucional de la libertad de creencias a través de sus diversas concreciones sectoriales, encarnadas en las distintas libertades públicas especializadas de contenido intelectual. La concepción autónoma de la libertad religiosa y su desarrollo normativo especial pueden considerarse sin dificultad como un artificio legislativo, cuya inserción sistemática en el ordenamiento constitucional español resulta profundamente perturbadora.

Una manifestación sintomática de este fenómeno puede apreciarse, en lo tocante a la vertiente individual del ejercicio del derecho supuestamente autónomo, al percibirse claramente el carácter reiterativo del conjunto de facultades que integran el contenido del derecho. La LOLR se limita, en este aspecto, a enumerar una serie de derechos que ya se encuentran tutelados en el régimen común de libertades públicas, allí donde además no se hacen distinciones respecto de la finalidad con la que se realiza la conducta que es objeto de protección, para añadir a continuación a cada uno de ellos el adjetivo religioso (libertad de expresión de las creencias religiosas, libertad de enseñanza religiosa, libertad de información religiosa, etc.). De un modo más explícito, si cabe, el carácter redundante del régimen especial se hace patente, asimismo, en la

---

<sup>2</sup> Cfr. la Observación General del Comité de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, nº 22 (48), de 20 de julio de 1993.

enumeración de los derechos de ejercicio colectivo que integran el contenido de la libertad religiosa en la ley, ya que ésta no se limita a agregar el referido adjetivo a los derechos que ya contempla la Constitución en su régimen común (derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines religiosos), sino que además incorpora expresamente una esclarecedora remisión al ordenamiento jurídico general respecto de su régimen de ejercicio.

La cuestión adquiere además un relieve adicional, habida cuenta de que las consecuencias jurídicas que acarrea la existencia misma de un desarrollo normativo especial de la libertad religiosa trascienden de un modo singular al ámbito estrictamente académico y, en este último, quedan anudadas al devenir de la disciplina del Derecho Eclesiástico del Estado, asentada precisamente, a la luz de la descripción administrativa de su objeto y contenido, sobre el estudio de la libertad religiosa en sus dimensiones individual y colectiva. En este particular contexto, la tarea de construcción dogmática llevada a cabo por los cultivadores del Derecho Eclesiástico ha girado tradicionalmente en torno a la noción del derecho de libertad religiosa como un derecho autónomo. La especificidad social del fenómeno religioso permite justificar en sede doctrinal la especialidad de su régimen jurídico y, subsiguientemente, sienta las bases conceptuales sobre las que sustentar la autonomía científica de la disciplina. En última instancia, la misma razón de ser del Derecho Eclesiástico del Estado como disciplina académica autónoma parece depender de la capacidad doctrinal de justificar la opción legislativa por la especialidad del régimen jurídico de la libertad religiosa y, de hecho, la literatura eclesiasticista ha venido realizando un notable esfuerzo en ese sentido. La dificultad inherente a ese empeño de fundamentación disciplinar irremediablemente enfrentado al sentido de las previsiones constitucionales, basado en la demostración de una supuesta singularidad del factor religioso como objeto de un derecho especial, se ha dejado sentir de un modo particularmente evidente en sede doctrinal, al propugnarse incluso una concepción del Derecho Eclesiástico que, para no renunciar a su tradicional conexión objetiva con el factor religioso y a la luz del sentido unitario de la libertad de creencias en los textos internacionales, habrá de asumir un entendimiento amplio del concepto *elemento religioso*, en el que se incluyan también aquellas convicciones no religiosas a las que se pueda atribuir una *intensidad axiológica equiparable*<sup>3</sup>. El argumento resulta ser, a nuestro juicio, cuando menos un tanto forzado, en la medida en la que parece acaso más razonable considerar a las creencias religiosas como una especie dentro del género de las convicciones personales, esto es, como elementos susceptibles de integrar una particular ideología o, si se prefiere, una particular cosmovisión, conceptos ambos que están en la base de la formulación unitaria de la libertad de creencias, confiriendo a esa ideología un carácter peculiar cuya indiferenciación en el plano de su tratamiento jurídico no se opone, obviamente, a su identificación y estudio específicos desde otros sectores de las ciencias sociales.

---

<sup>3</sup> Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho Eclesiástico del Estado*, Granada, 1999, págs. 138-39.

Ahora bien, a diferencia de lo que acontece respecto de las facultades relativas al ejercicio individual del derecho, la tarea de elaboración dogmática ha encontrado, en el ámbito del régimen de las entidades religiosas instaurado por la LOLR, un terreno abonado a los efectos de la justificación de la especificidad del factor religioso y, por añadidura, a los efectos de la fundamentación de la autonomía científica del Derecho Eclesiástico<sup>4</sup>. A ello responden los reiterados intentos de consolidar esta disciplina como el Derecho de las confesiones o de las entidades religiosas y, en no menor medida, las críticas, a menudo virulentas, que se formulan a todos aquellos planteamientos doctrinales que, de uno u otro modo, han puesto en tela de juicio la legitimidad del régimen jurídico especial de la libertad religiosa y la pretendida exclusión de las entidades religiosas del régimen común de derechos y libertades.

Desde una perspectiva de conjunto, hemos tenido ya ocasión en otra sede de ocuparnos del problema que suscita la falta de fundamento constitucional del desarrollo normativo especial del derecho de libertad religiosa; hemos denunciado la ausencia de una doctrina coherente acerca de la adecuada inserción sistemática, en el ordenamiento constitucional, del régimen especial instaurado en torno a las entidades religiosas en su normativa de desarrollo; hemos, en fin, tomado parte, con mayor o menor acierto, en el debate acerca de la repercusión que un más correcto entendimiento constitucional del significado del art. 16 de la *lex normarum* habría de tener en el proceso de evolución de la disciplina académica del Derecho Eclesiástico del Estado<sup>5</sup>.

Nuestro propósito en este trabajo es profundizar algo más en el análisis de ciertos aspectos del régimen jurídico de las entidades religiosas, que se conectan directamente con el problema de la determinación de la verdadera naturaleza jurídico-constitucional de las mismas y, por consiguiente, permiten valorar el grado de adecuación entre las pautas seguidas en el desarrollo legislativo y las exigencias derivadas de su integración sistemática en el orden constitucional. Pretendemos, de este modo, salir nuevamente al paso de determinadas interpretaciones que han hecho fortuna especialmente entre un sector de los cultivadores del Derecho Eclesiástico del Estado y que, en lo sustancial, adoptan como premisa la idea de la exclusión de las entidades religiosas del ámbito propio del art. 22 de la Constitución.

## 2. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS COMO FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA. EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

Como hemos ya anticipado, el desarrollo normativo especial de la libertad religiosa, en la vertiente de su ejercicio individual, constituye a todas luces un

---

<sup>4</sup> Vid. las perspicaces observaciones de L. PRIETO SANCHÍS, «El Derecho Eclesiástico de la década constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, 66 (1989), págs. 101 ss.

<sup>5</sup> Cfr. J. R. POLO, *¿Derecho Eclesiástico del Estado o Libertades Públicas? Notas para una interpretación sistemática del artículo 16 de la Constitución*, Málaga, 2002.

fallido intento de dotar al derecho regulado de un contenido propio, distinto del que aporta el régimen común de la libertad de creencias, y, en este sentido, el conjunto de facultades que se enuncian en la LOLR representa poco menos que una simple reiteración de las que ya se encuentran comprendidas en el mencionado régimen común. Pero junto a esta apreciación, no es menos cierto el hecho de que, en el ámbito del ejercicio colectivo del derecho, la ley sí ha podido establecer un régimen especial previsto para las entidades religiosas, sujetos en los que tradicionalmente se ha hecho residir la expresión social típica del fenómeno religioso.

Este régimen se ha articulado en torno a la creación de un Registro especial, el Registro de Entidades Religiosas (en adelante, RER), y su interpretación, casi invariablemente, se ha hecho depender de una idea fundamental: las entidades religiosas, dotadas de su propia regulación constitucional (art. 16), constituyen el arquetipo del sujeto colectivo de naturaleza religiosa, objeto específico del derecho de libertad religiosa y de cuyo estatuto jurídico queda por tanto excluida la aplicación del régimen común de la libertad de creencias y de las libertades públicas en que esta se manifiesta. Las entidades religiosas, pues, han quedado tradicionalmente fuera del ámbito de aplicación del derecho fundamental a la libertad de asociación, tanto en la praxis administrativa como en la interpretación jurisprudencial.

Paralelamente, la doctrina científica ha venido por lo común considerando a las confesiones religiosas como la manifestación más acabada del factor religioso, sede característica de la actividad de culto y sujeto en el que reside el matiz diferencial que representa la naturaleza religiosa respecto de la naturaleza ideológica, filosófica, etc. Como consecuencia de ello, las entidades religiosas, en las que se encuentra así quintaesenciado el ámbito de *lo religioso*, se han presentado con frecuencia como aquellos sujetos cuya especificidad justifica de un modo más cabal la diferenciación en sede jurídica de las libertades ideológica y religiosa. Desde esta perspectiva, el legislador de la libertad religiosa, adoptando un criterio similar, no habría hecho sino reclamar un espacio jurídico propio para los sujetos colectivos del derecho. A tal fin obedece precisamente la creación del Registro de Entidades Religiosas, al que tendrán acceso las entidades que respondan a esa peculiar naturaleza que, supuestamente, por lo tanto, resultará identificable como realidad social diferenciada y por ello jurídicamente perceptible. Frente a la vidriosa delimitación con la que, infructuosamente, se trata de acotar un ámbito privativo para el ejercicio individual de la libertad religiosa, distinto del que correspondería a la libertad ideológica y por ello situado al margen de la legislación general, la implantación del Registro especial y la particular formulación legal de las condiciones de acceso al mismo que aparentemente ratifica su condición de depositario de la *tipicidad religiosa*, por sí solas, darán cobertura argumental a la justificación dogmática de la autonomía del derecho de libertad religiosa y, por extensión, servirán de mejor soporte a la defensa doctrinal de la especificidad de la disciplina académica del Derecho Eclesiástico. En este contexto, adquieren su significación y se explican sin dificultad las posiciones doctrinales que tienden a

desplazar el eje gravitatorio en el objeto del Derecho Eclesiástico, desde la noción más genérica del factor social religioso, al campo más específico de las confesiones o entidades religiosas. El fenómeno se ha explicado elocuentemente en los siguientes términos: «la tutela de la libertad religiosa, si no existieran los colectivos religiosos, no presentaría ninguna especialidad respecto a la tutela jurídica de otras libertades individuales que hubiese justificado la formación de una disciplina autónoma para su estudio. Ha sido la «peculiar» actuación en la sociedad de esos «peculiares» grupos que son las confesiones, lo que ha llevado a articular una disciplina en torno a su tratamiento jurídico estatal»<sup>6</sup>.

De este modo, la especificidad de las entidades religiosas en el plano jurídico y su exclusión del régimen común de derechos y libertades aparecen ambas ligadas, de un lado, a la concepción misma de la libertad religiosa como un derecho autónomo, cuyo objeto de protección se percibe más claramente diferenciado en la dimensión colectiva de su ejercicio y, de otro, a la defensa de un determinado concepto tradicional del Derecho Eclesiástico que, a su vez, encuentra la razón de ser de su especificidad como disciplina jurídica autónoma en la singularidad del factor social religioso y en el estudio de su especial tratamiento jurídico.

Con estas premisas, no puede extrañar que un extenso sector de la doctrina eclesiasticista, concretamente el sector integrado por aquellos autores más próximos a esa referida noción tradicional del Derecho Eclesiástico, haya secundado la idea de que las entidades religiosas constituyen exclusivamente el resultado del ejercicio de la libertad religiosa proclamada por el art. 16 de la Constitución, quedando de esta forma al margen del ámbito de aplicación del derecho a la libertad de asociación reconocido en el art. 22 de la misma. Así, por ejemplo, sintetiza fielmente esta posición doctrinal la afirmación de que «el derecho de asociación en el campo religioso trae su origen en el artículo 16 de nuestro texto constitucional (y no en el 22), puesto que lo que se constituyen no son simples asociaciones, sino entidades especiales y peculiares, que nuestra Constitución denomina *confesiones*, y nuestra Ley Orgánica *iglesias, confesiones y comunidades*»<sup>7</sup>. De hecho, esta idea basilar, tan extendida en sede doctrinal como infundada en el contexto sistemático de la Constitución, es sin duda uno de los factores que más decisivamente ha contribuido a justificar y mantener vigente, durante largo tiempo, una praxis administrativa en el RER absolutamente incompatible con las garantías constitucionales del derecho de asociación, consistente en la realización de un control material sobre la entidad socilitante que, muy lejos de lo que permitiría la mera facultad formal de

<sup>6</sup> Z. COMBALÍA, «Contribución relativa al conjunto de las ponencias», en J. OTADUY (Ed.), *Diálogo sobre el futuro de la ciencia del Derecho Eclesiástico en España*, Pamplona, 2001, págs. 234-35.

<sup>7</sup> J. MANTECÓN, «Confesiones religiosas y Registro», en VVAA, *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley Orgánica*, Madrid, 1999, pág. 82 (la cursiva es del autor citado); en el mismo sentido, entre otros, M. E. ÓLMOS, «El Registro de Entidades Religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, 45 (1988), pág. 102; A. LÓPEZ-SIDRO, «La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos», en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (Ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, 1998, pág. 598.

verificación, propia de la potestad reglada y no discrecional de la inscripción registral en el régimen común de la libertad de asociación, se corresponde más bien con la noción de la actividad administrativa calificadora que lleva aparejado un control de fondo sobre la entidad que pretende acceder al Registro. La exclusión de las entidades religiosas del ámbito propio del art. 22 ha propiciado una más que discutible interpretación y aplicación restrictiva de las normas de acceso al Registro especial, dando lugar a la instauración efectiva de un estatuto cautelar y preventivo que, de hecho, ha convertido el proceso de inscripción registral en un verdadero filtro ideológico de funcionamiento ilegítimamente discrecional, cuando no arbitrario. Este modo de proceder por parte de la Administración competente se hubiera visto impedido de haberse adoptado un criterio más acorde con la verdadera naturaleza constitucional de las entidades religiosas, puesto que, como oportunamente se ha hecho notar, la consideración de la libertad de asociación como un derecho fundamental, cauce a su vez del ejercicio de la libertad ideológica y religiosa, es radicalmente incompatible con cualquier tipo de control ideológico sobre la asociación, lo que sería más propio del régimen de autorización previa que caracterizó a la etapa preconstitucional<sup>8</sup>. Y todo ello a pesar de que, como antes apuntábamos, la propia LOLR, en su art. 2.1.d), enuncia como parte integrante de su contenido el derecho a «asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica», un precepto al que se ha dedicado una muy escasa atención, no obstante la significación clara e inequívoca que encierra su remisión a la legislación general en materia asociativa y a pesar de las consecuencias que de ella se hubieran debido extraer respecto de las características de la inscripción en el Registro especial. Buena prueba de la difusión que ha llegado a tener la idea de la exclusión del régimen jurídico de las entidades religiosas del ámbito de aplicación de la libertad de asociación nos la proporciona, asimismo, la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a los caracteres que debe revestir el proceso de inscripción en el RER, a través del único pronunciamiento en el que se aborda directamente esta cuestión (cfr. STC 46/2001) y con el que, aun rechazándose la validez de la calificación registral y del consiguiente control material sobre la entidad solicitante, se otorga incomprensiblemente carta de naturaleza a la referida exclusión, al evitar deliberadamente en la perspectiva de enjuiciamiento toda referencia a la garantía común del art. 22 de la norma fundamental<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. A. RODRÍGUEZ, «El derecho de asociación. Los partidos políticos», en F. BALAGUER (Coord.), *Derecho Constitucional*, II, Madrid, 1999, pág. 177.

<sup>9</sup> Un más detenido análisis de la sentencia y sus diversas implicaciones puede verse en J. R. POLO, *¿Derecho Eclesiástico del Estado o Libertades Públicas?...*, o. c., págs. 240 ss.; *vid.* también, entre otros, F. AMÉRIGO, «España, Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 1 (2001); A. M. VEGA, «El Registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 5 [sic] de febrero)», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 19 (2002); M. RODRÍGUEZ BLANCO, «Libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas» (A propósito de la STC 46/2001)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68 (2003).



En este orden de consideraciones, resulta obligado hacer una breve referencia al alcance de una polémica disposición legislativa, que ha intervenido decisivamente en la justificación doctrinal del control de fondo o *control de religiosidad* que se ha venido imponiendo en la praxis registral. Se trata del art. 3.2 de la LOLR que, como es sabido, proclama el carácter no religioso de «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», excluyéndolas, como consecuencia de ello, del ámbito de aplicación de la Ley. El precepto en cuestión, que como puede fácilmente advertirse sirve de basamento a la propia concepción del derecho de libertad religiosa como un derecho autónomo, al acotar su objeto presuntamente específico siquiera sea por vía negativa, suscita algunas dudas relativas tanto a su corrección técnica como a su propia validez material que han sido profusamente tratadas por la doctrina científica con desigual resultado. De entre estos interrogantes, quizá sea oportuno ahora simplemente destacar la notable ambigüedad e inconcreción con que se enuncian las finalidades que se reputan no religiosas, la inseguridad jurídica que genera en este ámbito el recurso a la analogía, al ser utilizada esta norma como cláusula limitativa en el ejercicio del derecho o, en un plano eminentemente sustantivo, la paradoja que aparentemente supone una definición normativa como esta de *lo religioso*, en el contexto de un Estado que se define radicalmente incompetente a estos efectos por virtud del significado comúnmente atribuido al principio de aconfesionalidad. Con todo, es preciso determinar aquí con claridad el papel que ha desempeñado esta norma en la consolidación de un proceso de inscripción registral como el que hemos venido conociendo, para poder seguidamente contrastarlo con el limitado protagonismo que aquella realmente hubiera debido tener, de no haberse excluido a las entidades religiosas del ámbito de la garantía común de la libertad de asociación.

La controvertida calificación material de la entidad religiosa se ha hecho derivar de la interpretación restrictiva de las normas de acceso al Registro especial, concretamente del art. 4.2 del Reglamento del Registro (RD 142/1981, de 9 de enero) en relación con el art. 3.2.c) del mismo cuerpo normativo, de los que se desprende que la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente una serie de requisitos, entre los que se encuentra la expresión de sus fines religiosos por parte de la entidad solicitante. Más concretamente, la Administración, interpretando restrictivamente y de modo contrario al principio *favor libertatis* esta normativa, se ha atribuido esa facultad de fiscalización material de la entidad solicitante tomando como referencia el canon de religiosidad que lleva implícito el art. 3.2 de la LOLR. Por lo tanto, haciendo uso de un criterio ampliamente extendido entre la doctrina científica<sup>10</sup>, ha

<sup>10</sup> Vid., entre otros, A.-C. ÁLVAREZ CORTINA, «El tratamiento de las confesiones religiosas», en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (Ed.), *La Libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, 1998, págs. 129-30; M. LÓPEZ ALARCÓN, «La función calificadora en el Registro de Entidades religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV (1998), p. 452; I. ALDANONDO, «El Registro de Entidades religiosas

sido la existencia misma de la cláusula de exclusión de la LOLR la que ha podido ser aducida en defensa del control de fondo que ha caracterizado la praxis registral, como justificación en suma de la actitud adoptada por la Administración competente, que no habría hecho en este aspecto sino aplicar una norma con la que el Estado ya ha decidido qué es y qué no es lo religioso, incorporando su propia calificación jurídica de esa realidad social. Ésta es, sin embargo, una justificación que sólo es posible mantener si se parte de la idea que venimos cuestionando en estas páginas, según la cual las entidades religiosas se sitúan extramuros del común régimen asociativo. En este sentido, es ciertamente significativo que el Tribunal Constitucional haya proclamado 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» (STC 46/2001), y lo es precisamente en atención al hecho de que, como antes indicamos, esta resolución adolece de una perspectiva de enjuiciamiento de la que inexplicablemente se halla ausente la garantía constitucional de la libertad de asociación.

Dejando ahora de lado el análisis de los problemas que plantean algunas de las dudas ya mencionadas que suscita la cláusula de exclusión que nos ocupa (indeterminación, inseguridad jurídica, etc.), hemos de señalar que, en nuestro criterio, de haberse adoptado una más adecuada interpretación sistemática del régimen de las entidades religiosas, concebidas como asociaciones de relevancia constitucional, se habría llegado necesariamente a la conclusión de que el art. 3.2 de la LOLR, en tanto se pretenda utilizar como parámetro o condición de acceso al Registro especial, esto es, como norma limitativa del ejercicio del derecho, únicamente puede hacerse compatible con el carácter estrictamente formal y externo de la verificación administrativa, que es propio de la garantía común de la libertad de asociación, si se interpreta y aplica en su sentido menos restrictivo, esto es, como una condición de acceso al trámite registral que quedará satisfecha mediante la mera consignación estatutaria de unos fines que la entidad en cuestión presenta como religiosos. Resulta en este punto decisivo el sometimiento de todas las modalidades asociativas de relevancia constitucional, incluidas las entidades religiosas, a los requisitos mínimos del art. 22 de la Constitución; si, como se ha señalado, ese sometimiento implica, por lo que hace a los partidos políticos, la necesidad de interpretar los preceptos de la Ley de Partidos teniendo en cuenta los principios y exigencias del art. 22<sup>11</sup>, no hay razón por la que no quepa afirmar lo propio respecto de las disposiciones que integran la LOLR. Somos conscientes de que una interpretación de esta naturaleza, obviamente, privaría de sentido a la existencia misma de la cláusula de exclusión, desprovista de hecho de toda eficacia selectiva

---

(Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, VII (1991), pág. 36.

<sup>11</sup> Cfr. J. I. NAVARRO, *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, 1999, págs. 228-29.

que permita delimitar jurídicamente el concepto de factor religioso y, en última instancia, afectaría así a la concepción del derecho de libertad religiosa como un derecho autónomo y al fundamento mismo en que se cifra su regulación diferenciada en la LOLR. Algo que nos parece no tanto un riesgo preocupante como una deseable aproximación al verdadero sentido unitario de la libertad de creencias en la Constitución. Desde la perspectiva que impone la plena aplicabilidad del art. 22 a las entidades religiosas, en suma, la interpretación que propugnamos es la única que permite cohonestar el alcance del art. 3.2 de la LOLR con las premisas materiales que derivan de la Constitución.

### 3. LA PLENA APLICABILIDAD A LAS ENTIDADES RELIGIOSAS DE LA GARANTÍA COMÚN DEL ART. 22 DE LA CONSTITUCIÓN

Con frecuencia hemos tenido la percepción, tal vez equivocada, de que, en el marco de la justificación dogmática de la especialidad del factor religioso y de su régimen jurídico, particularmente por lo que hace al estatuto de los grupos religiosos, en algunos casos se ha podido anteponer, por encima incluso de la exigible compresión sistemática de las disposiciones estudiadas, el mero interés de un cierto sector doctrinal por mantener inalterado el perfil tradicional de la disciplina del Derecho Eclesiástico del Estado, cuya autonomía científica podría ponerse en riesgo de no admitirse la viabilidad del fenómeno religioso como objeto propio y diferenciado. Las reiteradas y explícitas alusiones a la necesidad de conjurar el peligro de la pérdida de especificidad disciplinar constituyen, con toda probabilidad, algo más que un simple indicio en el sentido apuntado<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, es preciso hacer notar que el desarrollo de esa tradicional noción del Derecho Eclesiástico, que ha logrado mantener el tratamiento jurídico del factor religioso virtualmente al margen del régimen común de derechos y libertades y, por ello, cada vez más alejado de los conceptos y categorías dogmáticas que se aplican a dicho régimen en la Teoría general del Derecho Constitucional, ha servido además en buena medida para garantizar la pervivencia en nuestro ordenamiento de una serie de privilegios para determinados ciudadanos y grupos que, de otro modo, hubiera resultado más difícil de justificar a la luz de los nuevos principios y valores introducidos por la Constitución. Quizás no sea exagerado afirmar que el proceso de constitucionalización del Derecho característico del Estado constitucional contemporáneo, con toda la riqueza de implicaciones que conlleva respecto de la difusión normativa del sustrato ideológico y axiológico de que es portadora la Constitución, no ha encontrado en la concepción tradicional del Derecho Eclesiástico del Estado sino un obstáculo a su plena realización.

---

<sup>12</sup> Así por ejemplo, I. C. IBÁN, «El concepto de Derecho Eclesiástico», en VVAA, *Derecho Eclesiástico*, Madrid, 1997, pág. 75; J. ROSSELL, «Objeto del Derecho Eclesiástico», en J. OTADUY (Ed.), *Diálogo sobre el futuro de la ciencia del Derecho Eclesiástico en España*, Pamplona, 2001, pág. 114.

Los dos aspectos reseñados, que en ocasiones terminan por confundirse en un mismo objetivo, desdibujando con ello el contorno que separa a la ciencia de la pura y simple apología, constituyen dos motivaciones que bien podrían reflejarse en algunas de las posiciones doctrinales que más acerbamente han rechazado la idea del sometimiento del llamado factor religioso al régimen común de derechos y libertades. Muy lejos está de nuestro ánimo el convertir esta apreciación subjetiva en una máxima, puesto que ello implicaría formular un general juicio de intenciones que en muchos casos, seguramente la mayoría, resultaría sencillamente injusto. Pero lo cierto es que no deja de resultar llamativo, y merece ser en todo caso subrayado, el hecho de que se atribuya con frecuencia a los planteamientos dogmáticos que propugnan la necesidad de reinterpretar, en clave sistemática, el marco de estudio de la libertad religiosa, un deliberado propósito de expandir artificialmente el objeto tradicional del Derecho Eclesiástico con la única finalidad de la supervivencia de la disciplina en el sistema académico. Lo verdaderamente paradójico de tan desenfocado diagnóstico es que, precisamente, suele provenir de las posiciones doctrinales en las que se detecta más claramente la presencia de alguno de los dos motivos antes referidos, o de ambos, motivos que poco tienen que ver con los parámetros interpretativos que rigen el vigente sistema constitucional y se imponen en el mismo a toda elaboración propiamente científica, y sí en cambio obedecen a estrategias académicas de mantenimiento a ultranza de determinados cotos cerrados que, por lo demás, a la vista de la progresiva pérdida de peso específico del Derecho Eclesiástico en los Planes de estudios durante los últimos años, han demostrado tener un muy corto vuelo.

No podemos pues admitir en modo alguno la idea, simplista y falsamente difundida, según la cual la determinación de las libertades públicas intelectuales como objeto de estudio del Derecho Eclesiástico del Estado, lejos de ser una consecuencia natural extraída de una adecuada técnica de interpretación constitucional del art. 16, como efectivamente es el caso y ha quedado elocuentemente demostrado en sede doctrinal<sup>13</sup>, obedece más bien al intento de mantener la supervivencia a cualquier precio de una disciplina necesitada de ampliar su objeto. Por la misma razón, tampoco podemos aceptar la afirmación de que, paralelamente, el estudio del régimen de las entidades religiosas como una manifestación ante todo de la libertad de asociación se justifica, no tanto por criterios propiamente científicos, como por la fase evolutiva en que se encuentra una disciplina cuyo campo temático conviene expandir por razones de mera subsistencia académica. La paradoja adquiere notables proporciones si se percibe que quienes tan paladinamente difunden esta especie suelen ser, precisamente, aquellos autores que, mostrando abiertamente una preocupación por la pérdida de especificidad de la disciplina y convencidos de que con

---

<sup>13</sup> Cfr. J. A. SOUTO, «La Constitución y el Derecho Eclesiástico del Estado», en E. ÁLVAREZ CONDE (Coord.), *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1999.

ello evitarán tan indeseado efecto, aun a expensas de la objetividad científica y el rigor metodológico, propugnan un entendimiento autónomo y autosuficiente de la libertad religiosa que, artificiosamente y sin posibilidad alguna de homologación en el marco de las exigencias hermenéuticas propias del sistema constitucional, deriva en una concepción reductora o reduccionista del art. 16 de la Constitución que, como hemos antes relatado, no se atiene en absoluto a su verdadero significado.

Así pues, por lo que ahora más directamente nos ocupa, hemos de hacer notar que, frente a la pretendida exclusión de las entidades religiosas del ámbito de aplicación del art. 22 de la Constitución cabe aducir, desde una perspectiva sistemática que en esta materia resulta obligada, la incuestionable consideración de estas entidades como asociaciones de relevancia constitucional, dotadas de una regulación específica en el texto fundamental que no se opone a su pleno sometimiento al régimen general que establece la garantía común de la libertad de asociación. Las entidades religiosas, por encima de cualquier otra consideración, constituyen una modalidad asociativa cuyo desarrollo y forma de ejercicio se enmarca y queda protegido por las previsiones del art. 22 de la Constitución, de tal suerte que las particularidades que puedan ser apreciadas tanto respecto de su régimen constitucional propio (art. 16) como, asimismo, respecto del desarrollo legislativo en que sea este concretado (LOLR), deben ser necesariamente interpretadas a la luz de las garantías y requisitos que comporta el derecho fundamental de asociación. Tal y como se ha destacado en sede doctrinal, nuestra jurisprudencia constitucional ha reconocido la íntima correspondencia que debe observarse entre el régimen de las modalidades asociativas especiales, de un lado, y el fundamento y base primaria de la libertad de asociación contenido en la garantía común del art. 22, de otro<sup>14</sup>, de donde se sigue que, en materia de asociaciones de relevancia constitucional, la premisa metodológica que se impone es la de que los requisitos adicionales derivados de su constitucionalización diferenciada no podrán, en ningún caso, desvirtuar el ejercicio del derecho de asociación<sup>15</sup>. Ello, en consecuencia, será perfectamente extensible a la normativa promulgada en relación con el proceso de inscripción de la entidad religiosa en el RER, sujeto indefectiblemente a las condiciones mínimas que respecto de la carga de la inscripción registral implanta el art. 22 de la Constitución.

Esta posición de partida, que identifica a la entidad religiosa con la categoría de la asociación de relevancia constitucional y la somete de pleno al ámbito de la libertad de asociación, tuvo que ser, durante largo tiempo y a falta de una determinación legal expresa en ese sentido, deducida de los caracte-

---

<sup>14</sup> Cfr. G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución española de 1978», en M. RAMÍREZ (Ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1982, pág. 257.

<sup>15</sup> Cfr. J. A. MONTILLA, «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, 92 (1996), pág. 187.

res atribuidos en la doctrina del Tribunal Constitucional al régimen común del derecho de asociación, mediante una meritoria labor de construcción dogmática siempre orientada por una especial atención a las coordenadas sistemáticas que fija la Constitución<sup>16</sup>. Una labor de la que no estuvo nunca ausente la fecunda comparación entre el régimen de las entidades religiosas y el de otras asociaciones de relevancia constitucional (partidos políticos, sindicatos, etc.) que, aun estando asimismo dotadas de un régimen propio y diferenciado en el texto fundamental, quedaban también situadas al abrigo de la garantía común asociativa por expresa determinación de la jurisprudencia constitucional. En la actualidad, la posición que realmente ocupan las entidades religiosas, adecuadamente contextualizadas en el sistema constitucional de derechos y libertades, se ha visto por fin expresamente confirmada en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, de 22 de marzo de 2002 (en adelante, LODA) en la que, de un modo inequívoco, se alude a las confesiones religiosas como tales asociaciones de relevancia constitucional. La nueva regulación contenida en la LODA ha traído consigo, a su vez, nuevas dudas e interrogantes que, si bien no implican un cambio en la naturaleza constitucional asociativa de las entidades religiosas ya que eso es algo que obviamente al legislador de desarrollo le está vedado, sí pueden por el contrario evidenciar precisamente ciertas disfunciones normativas en la ley, derivadas de una posible inadecuación de la misma en ciertos aspectos respecto de las pautas materiales marcadas por la garantía común del derecho de asociación<sup>17</sup>. A la presencia de alguna de estas disfunciones en la nueva regulación nos referiremos con mayor detalle más adelante.

Volviendo ahora al terreno de la hermenéutica constitucional, el sometimiento de las entidades religiosas al derecho de asociación aparece implícita pero claramente reflejado en la doctrina del Tribunal Constitucional, como una consecuencia del alcance que en ella se atribuye a la libertad de asociación: «el artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género –la asociación– dentro del que caben modalidades específicas. Así, en la propia Constitución (artículos 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales» (STC 67/1985). La existencia, pues, de un régimen constitucional específico respecto de ciertas modalidades asociativas, circunstancia predicable asimismo de las entidades religiosas, no supone sino la consagración en esa sede de ciertas peculiaridades normativas, cuyo adecuado entendimiento sistemático implica necesariamente su percepción a la luz del régimen común del art. 22.

---

<sup>16</sup> Vid., en este sentido, los capítulos dedicados a las libertades de ejercicio colectivo y al régimen especial de las entidades religiosas en J. A. SOUTO, *Comunidad Política y Libertad de Creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, Madrid, 1999.

<sup>17</sup> Algunas de estas disfunciones son estudiadas por J. M. CONTRERAS, «La nueva Ley del Derecho de Asociación y la adquisición del estatuto jurídico de confesión religiosa en el ordenamiento jurídico español», en *Iustel. Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 3.

La regulación constitucional específica de aquellas asociaciones debe en todo caso hacerse compatible con las exigencias mínimas del derecho de asociación, de donde se sigue que las condiciones específicas que respecto del ejercicio del derecho estableció el constituyente para determinadas modalidades asociativas *se añaden y no sustituyen* a las exigencias propias del art. 22 (cfr. STC 85/1986). El carácter omnicompreensivo de la garantía común de la libertad de asociación pudo ser además tempranamente contrastado, en relación con los partidos políticos pero con una argumentación cuyo fundamento resulta claramente extensible al entorno de las entidades religiosas, al indicarse que un partido político no es sino una forma particular de asociación y no existe base alguna en el art. 22 para deducir la exclusión de su ámbito de aplicación de las asociaciones con finalidad política (cfr. STC 3/1981). Comoquiera que tampoco excluye esta norma de su ámbito a las asociaciones con finalidad religiosa, ello nos permite concluir, al igual que paralelamente pudo hacerse respecto de los partidos políticos (cfr. STC 85/1986), que dichas asociaciones se encuentran bajo el manto tutelar del art. 22, cuyo contenido conforma el núcleo básico del régimen constitucional de las entidades religiosas. En suma, dejando ahora de lado la cuestión de la legitimidad de la opción legislativa por el desarrollo autónomo de la libertad religiosa que hemos antes puesto en entredicho, la especialidad del régimen de las entidades religiosas no puede en modo alguno contraponerse a su pleno sometimiento a la libertad de asociación: «también las comunidades y confesiones religiosas a las que alude el artículo 16 del texto constitucional deben considerarse, en mi opinión, como modalidades asociativas que, sin perjuicio de sus especialidades [...] son susceptibles de reconducirse al artículo 22 del mismo texto constitucional. Especialidad, sí, por tanto, pero sin que la misma sea tan sustancial que «desconecte» a esas confesiones del régimen jurídico general del derecho de asociación. [...] Ninguna duda debe haber, en definitiva, de que el artículo 22 de la Constitución, como derecho común de las asociaciones, alcanza también a este singular supuesto de las «asociaciones religiosas»»<sup>18</sup>.

La posición que aquí propugnamos, en consecuencia, va más allá de la consideración de las entidades religiosas como asociaciones a las que, además de su propio régimen especial y por virtud del alcance que se atribuye al derecho común asociativo, les es dado acogerse también al régimen general y, por tanto, acceder al Registro común de asociaciones, en el que se podrían evitar las mayores limitaciones del régimen especial aun al precio de sacrificar también sus presuntos mayores beneficios, como con argumentos nada despreciables se ha podido sostener en sede doctrinal<sup>19</sup>. Nuestro planteamiento incide más bien en la necesidad de interpretar el mismo régimen previsto en la LOLR

<sup>18</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución (Estudio específico del artículo 22 de la Constitución)*, Madrid, 1987, págs. 179-80.

<sup>19</sup> Ésta es, si no hemos interpretado mal su posición, la tesis que desarrolla D. LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia, II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Madrid, 1999, págs. 357 ss.

desde la óptica de los requisitos que impone el art. 22 de la Constitución, poniéndose de este modo en cuestión la dinámica registral que durante largo tiempo se ha instalado en dicho régimen especial.

#### 4. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, AUTONOMÍA ASOCIATIVA E INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

La comprensión de las entidades religiosas como asociaciones de relevancia constitucional sometidas a la garantía común de la libertad de asociación, recientemente confirmada en la LODA, no sólo ha encontrado tradicionalmente una gran oposición doctrinal principalmente en el seno de los cultivadores del Derecho Eclesiástico del Estado, sino que se ha visto además seriamente dificultada por el desarrollo de una praxis administrativa en materia de inscripción registral que se ha apoyado, precisamente, en la inaplicabilidad del art. 22 de la Constitución en este ámbito y la consiguiente interpretación *sui generis* de la normativa de acceso al Registro de Entidades Religiosas. Una interpretación administrativa que, sobre la base de un entendimiento voluntarista, poco menos que creativo, del carácter supuestamente excepcional de las facultades que confiere el acceso de la entidad religiosa al RER, ha propiciado el desarrollo de un control material por parte del encargado del Registro que, de otro modo, bajo las condiciones mínimas que instaura el art. 22, hubiera resultado de todo punto inviable. Ambos aspectos, tanto el pretendido carácter excepcional de las facultades atribuidas a la entidad religiosa inscrita, como el control registral de índole material a que este ha dado pie, si se perciben adecuadamente contextualizados en su entorno sistemático, no resisten un análisis comparativo respecto de las exigencias que comporta el derecho de asociación en la Constitución.

La singular interpretación administrativa del régimen de acceso al Registro especial, a la que nos hemos referido, ha hecho fortuna, siendo además asumida tanto en sede jurisdiccional como por un extenso sector de la doctrina científica, a partir de la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 15 de septiembre de 1983, según la cual el proceso de inscripción en el RER presenta un carácter constitutivo, «con plena atribución, además, de los derechos que el Estado reconoce a las entidades religiosas al delinear para ellas un régimen jurídico específico y diferenciado del propio de las asociaciones de derecho común, que comprende desde el pleno reconocimiento de la plena autonomía organizativa y la salvaguarda de su identidad religiosa hasta la posibilidad de concluir, con determinados requisitos, acuerdos de cooperación con el Estado y de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa». Así pues, la especificidad del régimen de la entidad religiosa y su naturaleza ajena al ámbito del art. 22 de la Constitución provendría, de un lado, del carácter constitutivo de la personalidad jurídica atribuido a la inscripción registral y, de otro, de la excepcionalidad inherente a los efectos de la inscripción, aspectos ambos que por sí mismos justificarían el desarrollo de una acti-



vidad administrativa estrictamente calificadora de la entidad solicitante de acceso al Registro. La negación del carácter merodeclarativo de la inscripción en el RER, apoyada en el tenor literal del art. 5.1 de la LOLR, podría además corresponderse con la posición sostenida por un cierto sector de la doctrina científica que se muestra partidario del carácter constitutivo de la inscripción en el marco del común derecho de asociación, generalmente en atención a la idea de que la personalidad jurídica debe considerarse como una consecuencia de la publicidad registral, por razones de seguridad y certeza en el tráfico privado<sup>20</sup>. Esta última posición, en todo caso, no se ha visto satisfecha en la LODA, cuyo art. 5.2, inequívocamente, ha optado por la consagración del carácter meramente declarativo de la inscripción registral. Pero el verdadero *punctum dolens* de la interpretación que cuestionamos se localiza en la legitimidad del control administrativo material, llevado a cabo por el encargado del Registro especial y amparado en la pretendida condición excepcional de las facultades conferidas al ente inscrito, dentro de ellas, destacadamente, al reconocimiento de su plena autonomía organizativa y de su propia identidad religiosa.

Por lo que hace al primero de los aspectos descritos, el que atañe al desarrollo de una actividad propiamente calificadora, sólo cabe certificar su radical incompatibilidad con la naturaleza estrictamente represiva y no preventiva que caracteriza al régimen de ejercicio de los derechos y libertades en el Estado constitucional. La carga de la inscripción registral, que el art. 22 impone al ejercicio del derecho de asociación y ha sido definida por la doctrina del Tribunal Constitucional como una condición para su plenitud o, si se prefiere, para su plena realización (cfr. STC 291/1993), sólo resulta conciliable con el concepto de la verificación administrativa formal y externa, que trae causa en el ejercicio de una potestad reglada y no discrecional. Ni siquiera aquellos autores que, como apuntábamos, se han mostrado partidarios de un alcance propiamente constitutivo del art. 22.3 de la Constitución respecto de la personalidad jurídica del ente inscrito, subrayando especialmente las ventajas que ello comporta en materia de seguridad jurídica por lo que supone de garantía frente a terceros, han puesto en cuestión en modo alguno el carácter estrictamente formal y externo del proceso de inscripción, como derivación de las condiciones que a tal proceso impone la garantía común de la libertad de asociación<sup>21</sup>. Consecuentemente, al determinar el art. 5.1 de la LOLR que las entidades religiosas «gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público», lo que constituirá una previsión ya sea excepcional o meramente reiterativa de lo dispuesto en el art. 22 de la Constitución, según se opte respectivamente por el carácter declarativo o no de la inscripción en esta última norma, no se está en absoluto legitimando una activi-

<sup>20</sup> En este sentido, entre otros, F. LÓPEZ-NIETO, *La ordenación legal de las asociaciones*, Madrid, 2000, págs. 111-14; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987, págs. 89 ss.; J. A. SANTA-MARÍA, «Comentario al artículo 22», en VVAA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, págs. 502-503.

<sup>21</sup> Así por ejemplo, L. AGUIAR y A. ELVIRA, «Artículo 22. El derecho de asociación», en O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, II, Madrid, 1997, pág. 619.

dad administrativa de fiscalización material sobre la entidad solicitante que resultará, en cualquier caso, contraria a la garantía constitucional del derecho de asociación. Una correcta comprensión de las entidades religiosas como asociaciones de relevancia constitucional, sujetas de pleno al ámbito del art. 22 de la Constitución, hubiera debido impedir *ad radice* una praxis administrativa calificadora largamente arraigada en nuestro Derecho, alentada asimismo por un amplio sector de la doctrina científica y confirmada en su vigencia por numerosas resoluciones judiciales<sup>22</sup>. La única sentencia del Tribunal Constitucional recaída hasta la fecha en materia de inscripción registral de las entidades religiosas (STC 46/2001) ha venido a reafirmar la invalidez del control material sobre la entidad solicitante, indicando expresamente que el encargado del Registro especial sólo está habilitado para la realización de un acto de mera constatación, que no de calificación, si bien debe advertirse igualmente que la perspectiva de enjuiciamiento adoptada por el Tribunal, como ya hicimos notar, adolece inexplicablemente de una total desatención a las implicaciones que en este ámbito tiene la garantía común de la libertad de asociación, lo que resulta del todo incoherente con el alcance que a esta garantía se reconoce en la propia jurisprudencia constitucional. Estando obviamente la supresión del control material más próxima a las exigencias del sistema garantista, lo cierto es que, no obstante, con la sorprendente exclusión de la libertad de asociación de la fundamentación del fallo en la resolución que comentamos, se ha perdido una excelente oportunidad para sentar las bases de una reinterpretación sistemática del régimen de las entidades religiosas, verdaderamente acorde al contexto ordinamental en el que se desarrolla.

De otra parte, es preciso disipar la noción del carácter excepcional de las facultades que conlleva la inscripción en el RER, muy especialmente en lo que concierne al reconocimiento de la plena autonomía y de la identidad confesional propia, puesto que es este el efecto derivado de la inscripción sin duda más relevante y que más decisivamente ha contribuido a fortalecer la idea de que la referida excepcionalidad no sólo es tal, sino que, además, puede legítimamente servir de excusa a la fiscalización administrativa material de la entidad religiosa, en su trámite registral. También en este aspecto, la clave nos la ofrece la adecuada percepción del Registro especial a través del filtro que conforman los requisitos que comprende la garantía común de la libertad de asociación. El contraste entre las exigencias constitucionales que aquí se imponen y la afirmación de la plena autonomía de la entidad como un efecto exclusivo del acceso al RER pone al descubierto, una vez más, la interpretación creativa, avalada por un extenso sector doctrinal, sobre la que la Administración ha cimentado convencionalmente su peculiar entendimiento de las normas aplicables a este sector de la realidad social.

---

<sup>22</sup> Vid. al respecto, entre otros, A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Madrid, 1999; B. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Madrid, 2000.

Así en efecto, desde el prisma de la garantía constitucional de la libertad de asociación, el reconocimiento de la plena autonomía no puede ser en ningún caso concebido como una particularidad del régimen especial, puesto que tal reconocimiento forma ya parte integrante del contenido esencial de aquella libertad en tanto que manifestación nuclear de la llamada autodeterminación asociativa, sin más limitaciones que las que se derivan del necesario respeto al orden público constitucional: «el derecho de asociación, reconocido en el art. 22 de la Constitución, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen» (STC 218/1988); un derecho de autoorganización que, a su vez, se extiende a la facultad de regular estatutariamente las causas y el procedimiento para la admisión y expulsión de socios (cfr. STC 104/1999), de modo que «la determinación de normas estatutarias, en general, y la concreción de requisitos de admisión de socios nuevos, en particular, es absolutamente disponible para la Asociación –salvo vulneración flagrante o manifiesta de las leyes»<sup>23</sup>. Se ha podido entonces afirmar con justeza que «la cobertura constitucional de la asociación no le impone en principio a ésta límites ni en lo que se refiere a sus objetivos ni a sus estructuras organizativas, fuera de los incluidos en la prohibición de ilicitud penal para los mismos [...] Así, una asociación puede proponerse objetivos contrarios al principio de igualdad, orientándose a la consecución de fines exclusivos de una raza, confesión religiosa, sexo u opinión, cerrando sus puertas por ello a quienes no compartan determinadas características sean, como decimos, étnicas, ideológicas o de cualquier otra clase»<sup>24</sup>. Desde una óptica similar, se ha advertido asimismo que en las asociaciones del régimen común «prima la libertad de autoorganización, incluido el régimen interno de faltas y sanciones, sin que tengan que estar sometidas a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. La asociación puede tener como objetivo la formación de un entorno propio, al margen de cualquier interferencia estatal y la libertad ideológica en cuanto a sus fines ha de ser total»<sup>25</sup>. Fuera del ámbito de la tipificación penal, en suma, el pluralismo democrático que se abre camino en nuestro sistema garantista es incompatible con la fiscalización ideológica de la asociación como forma de control preventivo<sup>26</sup>.

En íntima ligazón con el reconocimiento de la plena autonomía como parte de la garantía común del art. 22 CE, se encuentra la facultad de dotar al

<sup>23</sup> J. BERMEJO, «La dimensión constitucional del derecho de asociación», en *Revista de Administración Pública*, 136 (1995), pág. 135.

<sup>24</sup> J. J. SOLOZÁBAL, «Asociación y Constitución», en VVAA, *Constitución y constitucionalismo hoy*, Caracas, 2000, pág. 491.

<sup>25</sup> E. VIRGALA, «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 6 (2000), pág. 84.

<sup>26</sup> Cfr. J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Notas sobre la aportación de la justicia constitucional a la integración del régimen jurídico de partidos en España», en *Revista de las Cortes Generales*, 12 (1987), pág. 101.

ente asociativo de una determinada impronta ideológica, constituyendo de hecho esta facultad, por sí misma, el nervio o la esencia de la autodeterminación asociativa en cuanto que manifestación especializada del ejercicio colectivo de la libertad de creencias, fundamento a su vez del derecho de asociación (cfr. STEDH de 13 de agosto de 1981. Caso *Young, James and Webster*). A estos efectos, la conexión fundamentadora que existe entre la libertad de creencias y la libertad de asociación, que ha permitido a más de un autor referirse gráficamente a esta última como una prolongación de la libertad de pensamiento<sup>27</sup>, se ha descrito, por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de un modo que difícilmente pudiera resultar más elocuente: «la libertad de pensamiento y de opinión, así como la libertad de expresión, garantizadas respectivamente por los artículos 9 y 10 del Convenio, serían así de un alcance muy limitado si no estuvieran acompañadas por la garantía de poder compartir sus convicciones o sus ideas colectivamente, en particular en el marco de asociaciones de individuos que tengan las mismas convicciones, ideas o intereses» (STEDH de 29 de abril de 1999. Caso *Chassagnou y otros contra Francia*). En este sentido, se ha señalado oportunamente que «parece difícilmente discutible que las entidades que promueven fines ideológicos integran el núcleo duro de la autonomía privada colectiva: las resoluciones de las asociaciones religiosas o de las asociaciones de personas que comparten un cierto ideario o una u otra concepción del mundo [...] no están, en lo fundamental –insistimos: precisamente en lo fundamental– sujetas a control judicial. La pugna entre las distintas creencias y el debate de las ideas deben quedar al margen de los conflictos judiciales porque un tribunal no es la sede adecuada para decidir cuestiones ideológicas y, además, porque las asociaciones basadas en un ideario común no pueden subsistir si deja de haber comunidad de ideas»<sup>28</sup>. Desde una similar perspectiva, en alusión directa al régimen de los partidos políticos, pero mostrando un criterio cuyo último fundamento es perfectamente extensible a las entidades religiosas en tanto que asociaciones también de naturaleza ideológica, se ha sostenido que «en el caso de los partidos, organizaciones que se identifican con una determinada concepción ideológica, parece de todo punto necesario que sus órganos (los ejecutivos, casi siempre) puedan seleccionar los nuevos afiliados mediante una valoración discrecional (política) de las condiciones del aspirante y de su trayectoria personal. Es inconcebible una fiscalización externa que convierta al juez (y esto vale también para el momento de la expulsión) en árbitro de la ortodoxia y la herejía ideológicas»<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO, «Los derechos políticos: el derecho de reunión; el derecho de asociación», en VVAA, *Derecho Constitucional*, I, Valencia, 1994, pág. 285; J. C. DE BARTOLOMÉ, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Valencia, 2003, pág. 200.

<sup>28</sup> J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, «Asociaciones, democracia y *Drittwirkung*», en P. SALVADOR CODERCH (Coord.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, 1997, pág. 127 (La cursiva es de los autores citados).

<sup>29</sup> J. M. BILBAO UBILLOS, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Valladolid, 1997, págs. 95-96.

La posibilidad, pues, de dotar al ente asociativo de una determinada impronta ideológica es inherente al contenido esencial de la garantía constitucional de la libertad de asociación y, consecuentemente, permite en este campo salvaguardar la identidad o carácter propio de cualquier entidad legítimamente constituida. Como se ha puesto de relieve, «nuestra Constitución no ha impuesto límites ideológicos a la expresión del pluralismo político en el momento de la constitución de partidos y asociaciones»<sup>30</sup>. La proclamada excepcionalidad de las cláusulas de salvaguarda que, a este propósito, menciona la LOLR (art. 6.1) y su ya referida consideración como efectos de la inscripción en el RER cuyo carácter privilegiado habría de justificar el control administrativo material, quedan claramente en evidencia en su confrontación con el régimen común de la libertad de asociación: «este Tribunal sólo se ha referido al concepto de «ideario del Centro» en relación con Centros docentes privados, lo que no significa, desde luego, que existan otro tipo de empresas, centros, asociaciones u organizaciones que puedan aparecer hacia el exterior como defensoras de una determinada opción ideológica. Nuestro ordenamiento carece de una legislación expresa que a las mismas se refiera y, por lo tanto, no existe una delimitación *a priori* de este tipo de empresas» (STC 106/1996).

## 5. LA EXIGENCIA DE ORGANIZACIÓN INTERNA DEMOCRÁTICA EN LA LODA Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

De lo hasta ahora expuesto se deduce que la consideración de las entidades religiosas como asociaciones de relevancia constitucional, plenamente sometidas a las condiciones que instaura la garantía común de la libertad de asociación en tanto que manifestación del ejercicio de este derecho, no sólo no responden a un intento de expandir artificialmente el objeto del Derecho Eclesiástico del Estado hasta abarcar el campo de acción de otras libertades públicas, supuestamente ajenas a la libertad religiosa y al estudio del régimen de las confesiones religiosas, sino que constituyen más bien el resultado inapelable de una adecuada técnica de interpretación constitucional, esencialmente sistemática y orientada según los parámetros que impone a la ciencia del Derecho el modelo garantista del Estado constitucional.

Como se ha visto, la autonomía de la entidad religiosa, en lo que afecta a la facultad de establecer sus propias normas de organización y funcionamiento sin injerencias externas, no resulta interferida por la aplicación del art. 22 de la Constitución. La tan extendida idea de que la sujeción de las entidades religiosas a esta garantía común asociativa implicaría su sometimiento a determinadas estructuras organizativas civiles, incompatibles con su autonomía inter-

---

<sup>30</sup> A. S. DE VEGA, «Constitución, pluralismo político y partidos», en *Revista de las Cortes Generales*, 26 (1992), págs. 92-93.

na y su particular impronta ideológica<sup>31</sup>, carece de consistencia en el marco de la regulación constitucional de la libertad de asociación.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, que por otra parte tan acertadamente designa a las entidades religiosas en su Exposición de motivos como asociaciones de relevancia constitucional, ha optado por imponer a las asociaciones creadas a su amparo la exigencia de organización interna y funcionamiento democráticos (art. 2.5), en abierta contradicción, a nuestro juicio, con las garantías mínimas que se desprenden del contenido esencial de la libertad de asociación en la Constitución. Por lo que ahora más inmediatamente nos interesa, una previsión como ésta de la ley de desarrollo del derecho fundamental, a no ser que se demostrase su inconstitucionalidad, podría dar la idea de que la plena autonomía asociativa, en su vertiente al menos de capacidad para establecer sus propias normas de organización y funcionamiento sin injerencias externas, no forma parte del contenido esencial de la libertad de asociación, pudiendo entonces justificarse la percepción privilegiada del reconocimiento de la autonomía en la LOLR e, incluso, la misma falta de sometimiento de las entidades religiosas al art. 22 de la Constitución. Si por el contrario, como estimamos, la garantía constitucional de la libertad de asociación impide que el legislador pueda imponer una determinada forma de organización asociativa, excepción hecha de aquellos supuestos en los que tal imposición deriva del particular régimen constitucional específico aplicable a determinadas modalidades asociativas (partidos políticos, sindicatos, etc.), quedaría descartado cualquier asomo de excepcionalidad respecto de la autonomía que a las entidades religiosas reconoce la LOLR. En este último caso, obviamente, se pondría además en entredicho la validez misma del art. 2.5 de la LODA, en tanto que carente de la necesaria cobertura constitucional.

El Tribunal Constitucional tuvo una excelente ocasión de medir el alcance de la libertad de asociación, en lo que atañe precisamente a la facultad de establecer libremente y sin injerencias externas la forma de organización del ente y sus reglas de funcionamiento, al hilo de la impugnación de la validez de un precepto legislativo que, en términos casi idénticos a los que emplea el art. 2.5 de la LODA, pretendía convertir en regla general lo que propiamente constituye una excepción sólo legitimada constitucionalmente respecto de algunas asociaciones especiales: «la previsión general de que «la organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrática» [...] excede la competencia del legislador autonómico. No cabe duda de que este legislador puede regular aquellos aspectos concretos de la organización y funcionamiento de las asociaciones que estime necesarios para preservar bienes constitucionalmente relevantes y siempre que la regulación sea proporcionada a esta finalidad. No obstante, lo que no puede hacer, en tanto que legislador ordina-

---

<sup>31</sup> Así por ejemplo, J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho Eclesiástico español*, Madrid, 2002, pág. 132; I. ZABALZA, «Confesiones y entes confesionales en el ordenamiento jurídico español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, III (1987), pág. 256.

rio, es imponer como condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación como hace el artículo ahora examinado, un tipo global de organización interna de las asociaciones» (STC 173/1998). No obstante, como puede apreciarse, el Tribunal aquí se limitó a analizar la cuestión desde la perspectiva de la delimitación competencial entre el legislador ordinario y el legislador orgánico en el desarrollo del derecho, sin pronunciarse expresamente acerca de la constitucionalidad o no de una tal exigencia general de democraticidad interna<sup>32</sup>, lo que hubiera proporcionado argumentos definitivos para valorar la constitucionalidad de este requisito en la LODA, aun cuando, como seguidamente veremos, esos argumentos pueden sin duda deducirse de la jurisprudencia constitucional recaída en torno al derecho de asociación.

La doctrina científica no ha sido ajena en absoluto al problema que suscita la disposición que comentamos. Así, por ejemplo, se ha señalado que el art. 2.5 de la LODA, «al exigir que la organización y funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, introduce una restricción en la potestad autoorganizatoria de las asociaciones que suscita la duda de su constitucionalidad. [...] no se ha llegado a afirmar la necesidad de que toda asociación deba ajustarse a los principios democráticos, reconociendo, antes bien, que el texto constitucional garantiza la libertad de fines y formas asociativas y que no prohíbe en lugar alguno la existencia de asociaciones cuyo funcionamiento no sea democrático»<sup>33</sup>. Desde una perspectiva semejante, se ha puesto en duda la validez de esta imposición general del principio de democraticidad interna, «por la presunta vulneración de la concepción de todo derecho como un derecho de libertad, que pretende por consiguiente, intrínsecamente, el garantizar espacios de libre actuación frente a los poderes públicos»<sup>34</sup>. Se ha afirmado, en suma, que el requisito de la democracia interna en la LODA responde a una opción legislativa que se encuentra claramente alejada de las exigencias constitucionales<sup>35</sup>.

Así pues, en el contexto del principio de autonomía que preside la configuración constitucional del núcleo básico del derecho de asociación, aplicable por definición a cualquier manifestación del fenómeno asociativo, la expresa constitucionalización de la estructura interna democrática de algunas asociaciones especiales constituye una limitación excepcional al ejercicio de la libertad de asociación, cuyo alcance sólo puede ser interpretado con un criterio restrictivo, de conformidad con el tenor literal de las normas en que efectivamente

<sup>32</sup> Vid. E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1999, págs. 117-18.

<sup>33</sup> J. GONZÁLEZ PÉREZ y G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Madrid, 2002, pág. 131.

<sup>34</sup> J. M. CASTELLS, «Aportaciones, méritos y deméritos de la nueva Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (L.O. 1/2000 [sic], de 22 de marzo)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 64 (2002), pág. 107.

<sup>35</sup> Cfr. A. ELVIRA, «Asociaciones y democracia interna», en VVAA, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rucio Llorente*, Madrid, 2002, p. 630.

te se verifica y bajo el prisma del principio *favor libertatis* que es aquí una obligada referencia hermenéutica, siendo esta además la posición dominante en la doctrina científica<sup>36</sup>. Dicho de otro modo, la vigencia del principio de autodeterminación organizativa y funcional como inherente al contenido esencial de la garantía común de la libertad de asociación, no sólo implica la invalidez de toda disposición legislativa que desconozca ese principio, con la única excepción de aquellas normas que desarrollen el régimen constitucional específico de ciertas modalidades asociativas especiales para las que el propio constituyente así lo dispuso, sino que, asimismo, se reafirma con la necesaria interpretación restrictiva de los límites a la autonomía interna de la entidad que se contemplan en estos regímenes especiales, derivada del hecho básico de que, «desde la entrada en vigor de la Constitución, la regla es la libertad de asociación, mientras que las exclusiones y limitaciones son excepciones a ese libre ejercicio»<sup>37</sup>. La jurisprudencia constitucional en relación con los partidos políticos, que son, como es sabido, asociaciones sobre las que, de modo paradigmático, pesa la carga de la organización y funcionamiento interno democráticos como una especialidad inherente a su propio régimen constitucional (art. 6), permitirá arrojar mayor luz sobre esta cuestión.

De un modo ciertamente esclarecedor se ha señalado que «en el art. 6 de la Constitución Española se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos en relación al respeto al orden constitucional y a su estructuración interna de carácter democrático, pero tales exigencias se añaden y no sustituyen a las del art. 22, por situarse en un nivel diferente y, en cualquier caso, no repercuten propiamente en el área del derecho a constituirlos sino que, como ha venido señalando la doctrina científica, están en función de los cometidos que los partidos están llamados a desempeñar institucionalmente» (STC 85/1986); se ha hecho notar asimismo que «el derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento» (STC 56/1995), un derecho este último que, además, confirmando en cierta medida el carácter excepcional del mandato constitucional de democraticidad interna, no prevalecerá sobre el derecho de autoorganización sino allí donde la propia Ley, y no un concreto desarrollo estatutario, haya reconocido derechos específicos a los miembros de la asociación<sup>38</sup>. La excepción, pues, que aquí se contempla respecto del principio de plena autonomía organizativa y funcional

<sup>36</sup> Cfr. E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El derecho de asociación*, Madrid, 1996, págs. 203-204.

<sup>37</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, 1, Madrid, 1992, pág. 443.

<sup>38</sup> Cfr. I. GUTIÉRREZ, «Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995)», en J. ASENSI (Ed.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, 1997, pág. 355.



obedece, en última instancia, al papel institucional que desempeñan este tipo de asociaciones políticas cuando pasan a formar parte del llamado sistema de partidos, en el que se erigen en cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de participación política con los que se garantiza el funcionamiento democrático del Estado constitucional.

Pero ni siquiera este especial cometido institucional y la singular trascendencia política de sus funciones logran ensombrecer la naturaleza estrictamente asociativa de los partidos (cfr. STC 10/1983) ni, por supuesto, impiden reconocer en su régimen jurídico la facultad de dotar a la entidad de su particular impronta ideológica, como una expresión del nexo de unión que vincula a la libertad de asociación con su fundamento último, la libertad de creencias. Como oportunamente se ha advertido, «siendo los partidos políticos asociaciones especiales, no obstante su especialidad, se hallan sometidas al régimen jurídico propio del Derecho privado, aunque cuenten con determinadas exigencias (estructura y funcionamiento democráticos) y se admitan determinadas interferencias del ámbito estatal. [...] Tal régimen jurídico privado se justifica por la necesidad de potenciar la libertad interna del funcionamiento asociativo expresada a través de su derecho a la libertad de autoconformación ideológica, orgánica y funcional»<sup>39</sup>. Los partidos políticos, al igual que las entidades religiosas, son perfectamente reconducibles a la categoría de las llamadas asociaciones ideológicas o de tendencia, cuya misma razón de ser como grupo estriba en la defensa conjunta y difusión social de una particular ideología. La posibilidad de dotar a la entidad de una impronta ideológica determinada forma parte del contenido esencial de la garantía común de la libertad de asociación y, por lo tanto, la definición ideológica de la entidad religiosa no requiere del otorgamiento de facultades extraordinarias, ni proviene del reconocimiento legal expreso de las cláusulas de salvaguarda de la identidad confesional, a estos efectos sencillamente innecesarias.

Hasta tal punto ello es así que, aun en el caso de aquellas asociaciones de relevancia constitucional sobre las que pesa la exigencia de democraticidad interna, la libre conformación de la identidad ideológica de la asociación tiene esencialmente el mismo alcance que en cualquier otro tipo de entidad. Esa exigencia no afecta a la esencia de la autodeterminación ideológica asociativa, en tanto que manifestación especializada de la libertad de creencias, sino que se desenvuelve en el ámbito específico de lo que podríamos llamar la estructura formal interna de la asociación. Como oportunamente se ha indicado, «para el Derecho de tales organizaciones rige el principio democrático en su dimensión estructural, pero no en su dimensión material. Y no sólo por la dicción literal de los preceptos ya aludidos y porque la Constitución no proscribe ideologías (no ilegaliza fines contrarios a los proclamados por la Constitución y auspiciados por individuos o por grupos), sino también porque la dimensión material (los

---

<sup>39</sup> M. A. APARICIO, «Los partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Algunos comentarios marginales)», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 11 (1999), pág. 124.

valores a realizar) del principio democrático de impone a los órganos públicos (al Estado) pero no a los particulares»<sup>40</sup>. De este modo, el único límite constitucionalmente impuesto a la configuración ideológica de la asociación parece ser el de la ilicitud penal de los fines perseguidos<sup>41</sup> que, como tal, a pesar de algunos evidentes excesos del legislador penal que requerirán de una pronta corrección<sup>42</sup>, debe en todo caso someterse a las pautas hermenéuticas propias del sistema garantista; al margen del mismo, no existe en nuestro ordenamiento obligación alguna de adhesión al sustrato cultural, ideológico y axiológico, de que es portadora la Constitución, sino que tan sólo se requiere una aceptación de las reglas del juego político que se hará palpable precisamente ante la ausencia de fines o medios ilícitos (cfr. STC 101/1983). La plena aplicabilidad de la garantía común del art. 22 a las entidades religiosas elimina cualquier atisbo de excepcionalidad en las cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa que menciona la LOLR en su art. 6.1.

Si nuestra interpretación del alcance de la garantía constitucional de la libertad de asociación es la correcta, como creemos haber demostrado, se habrá de convenir en que toda posición doctrinal que adopte como premisa la supuesta vigencia del principio de democraticidad interna en el régimen común asociativo en la Constitución, con el propósito de justificar el carácter excepcional de la autonomía reconocida a las entidades religiosas en su legislación especial, debe considerarse como meramente especulativa y carente de fundamento constitucional.

Pese a todo, si tratásemos de buscar otro apoyo argumental en favor de la tesis que venimos precisamente cuestionando en estas páginas, se podría tal vez incurrir en la tentación de sustentar una posición doctrinal de esa naturaleza, aun admitiendo el carácter excepcional del principio de democraticidad interna, mediante la eventual pretensión de conferir asimismo a las entidades religiosas un cierto papel o relevancia institucional, que pudiera hacerse derivar de aspectos como el mandato constitucional de cooperación estatal con las confesiones religiosas (art. 16.3) o la idea de la valoración social positiva del hecho religioso, lo que por otra parte, cuando menos, suscitaría serias dudas acerca de su adecuación al principio de aconfesionalidad por la inevitable confusión de funciones civiles y religiosas (cfr. STC 24/1982). Pero una tal pretensión tampoco constituiría una base sólida sobre la que proyectar, mediante una posible extrapolación analógica, la exigencia de democracia interna a las entidades religiosas y demostrar así el carácter privilegiado de su autonomía, como excusa para la realización de un control material sobre las mismas en su trámite registral o, incluso, como demostración de una supuesta independencia

---

<sup>40</sup> M. ARAGÓN, *Constitución y Democracia*, Madrid, 1989, pág. 112.

<sup>41</sup> En este sentido, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4 (1982), pág. 124.

<sup>42</sup> Vid. J. R. POLO, «Los límites de la libertad de asociación y el principio de seguridad jurídica (A propósito del art. 515.3º del Código Penal)», en *Anuario de Derechos Humanos*, 4 (2003).

de las confesiones respecto del ordenamiento jurídico estatal como la que audazmente proclaman los defensores de la teoría institucionalista en el marco de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica<sup>43</sup>. De hecho, como se ha puesto de relieve, no es cualquier tipo de trascendencia institucional, como la que se aprecia por ejemplo en otros grupos sociales que contribuyen a conformar la institución de la opinión pública, la que justifica la excepcional exigencia de organización interna democrática de los partidos políticos; antes bien, esta última se fundamenta exclusivamente en el concurso de los partidos políticos en el proceso de formación de las instituciones representativas, así como en su actuación en el seno de las mismas conforme a las reglas propias de este particular ámbito institucional<sup>44</sup>. En todo caso, no debe sorprender el hallazgo en la literatura científica de este tipo de planteamientos que de hecho existen, dadas las coordenadas en que se desenvuelve la elaboración dogmática llevada a cabo por un extenso sector de la doctrina que, a nuestro juicio, se orientan a menudo ya sea hacia la defensa y justificación de determinadas formas de confesionalidad solapada, o no tan solapada, o bien directamente, como en el caso de los promotores de la mencionada teoría institucionalista, hacia la negación misma del más elemental principio de la soberanía estatal y de la integridad y plenitud de su ordenamiento jurídico. La cuestión es de hondo calado y queda aquí sólo apuntada, pues merecería sin duda más detallado análisis.

---

<sup>43</sup> Así, por ejemplo, C. DE DIEGO-LORA, «El carácter público de la Iglesia Católica en el ordenamiento jurídico español», en C. CORRAL y J. LIST (Eds.), *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado*, Madrid, 1988, págs. 109 ss.; J. FERNÁNDEZ, «El refuerzo de la autonomía de las confesiones en los acuerdos españoles con confesiones religiosas minoritarias», en V. REINA y M. A. FÉLIX (Coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid, 1996, págs. 285 y 304.

<sup>44</sup> Cfr. J. JIMÉNEZ CAMPO, «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», en VVAA, *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, III, Madrid, 1988, págs. 1631-32; en el mismo sentido, A. TORRES DEL MORAL, «El Estado español de partidos», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8 (1991), págs. 124-25.

# PROBLEMAS ACTUALES