

# JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Diego PEÑA JORDÁN  
*Universidad Complutense, Madrid*

**Pleno.** Sentencia 46/2001, de 15 de febrero de 2001, en el recurso de amparo 3083/96 (BOE de 16 de marzo de 2001).

*Vulneración del derecho a la libertad religiosa: denegación de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Derecho de asociación. Orden público: Inadecuada aplicación, en el caso, de dicha cláusula. Voto particular.*

## I. Antecedentes

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

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

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

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

para que pueda hablarse de una verdadera Iglesia o comunidad religiosa es necesario que se disponga de «un conjunto estable de fieles, distintos de los miembros dirigentes de la organización», exigiéndose, además, de acuerdo con el concepto de lo religioso recogido en el Diccionario de la Real Academia Española, los siguientes requisitos: creencia en la existencia de un Ser superior; creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales), así como de un conjunto de acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el Ser superior. Para la Administración, la entidad ahora recurrente carecía tanto de dogmas definidos como de un culto específico.

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

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

d) Contra esta Sentencia se interpuso recurso de casación en el que se alegó la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, así como la infracción de los artículos 22.3, 16.1 y 14 CE. El Tribunal Supremo desestimó el recurso mediante Sentencia de 14 de julio de 1996. La vulneración del derecho a la pre-

sunción de inocencia se rechazó aduciéndose, por un lado, el carácter limitado de ese derecho cuando se pretende su proyección fuera del ámbito punitivo o sancionador y, de otro, porque existía prueba suficiente para tener por acreditada que dicha entidad desarrolla actividades contrarias al orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática (fundamento de derecho 2). La alegada violación de los derechos de asociación y a la libertad religiosa sería, asimismo, denegada por entender que, a diferencia de lo que sucede con las asociaciones de Derecho común, en el caso de las religiosas la Administración está facultada para realizar un control sobre los fines perseguidos por la entidad solicitante, dado el riesgo que sus actividades pueden suponer para el orden público (fundamento de derecho 3). De la opinión mayoritaria discrepó uno de los Magistrados de la Sala, quien formuló Voto particular por considerar inaceptable que el control de la Administración «abarque a los riesgos derivados de la actuación presumible de la entidad».

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

Se aduce, finalmente, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia. En este sentido se alega que la consideración de la entidad solicitante de la inscripción como peligrosa para el orden público carece de toda base probatoria, pues el informe emitido por la Brigada Provincial de Información el día 19 de junio de 1991 era inexacto hasta el punto de que, en fecha 10 de marzo de 1994, elaboró otro rectificando el anterior; y porque las conclusiones de la Comisión de

Estudio y Repercusiones de las Sectas en España, aprobadas por el Congreso de los Diputados, no hacen mención alguna a la Iglesia de Unificación. Por último, la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 1984, en ningún momento se pronunció sobre la ilicitud de la entidad recurrente.

Mediante otrosí se interesó el recibimiento del recurso a prueba.

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

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

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

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

Hecha esta aclaración, considera el Ministerio Público que los recurrentes estiman que el derecho de asociación es un cauce imprescindible para el ejercicio de la libertad religiosa y que si bien, en este contexto, puede presentar cier-

tas especialidades frente al derecho general de asociación, en ningún caso pueden contravenir el núcleo indisponible de aquél y, por tanto, el mandato constitucional conforme al cual la inscripción de las asociaciones lo es a los solos efectos de publicidad (art. 22 CE). En suma, el organismo encargado del Registro no puede realizar un control de fondo o sustantivo, sino que debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos formales legalmente establecidos. Desde esta perspectiva, se ha de comprobar si el derecho de asociación religiosa ofrece peculiaridades respecto del derecho de asociación en general que determinen un régimen constitucional o legal distinto. A tal fin, lo primero que se observa es que el propio artículo 22 CE declara ilícitas las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito y que la suspensión de sus actividades o su disolución sólo puede adoptarse por resolución judicial motivada. Por su parte, y desde el punto de vista del derecho a la libertad religiosa, el artículo 16 CE prevé como única limitación «en sus manifestaciones» «la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley», fórmula coincidente con la utilizada en relación con los derechos de reunión y manifestación en lugares públicos. Si descendemos del plano constitucional al legal, el artículo 5 LOLR determina los requisitos de la inscripción de aquellas asociaciones en el Registro, sin que de dicho precepto se desprenda una facultad calificadora a favor de la Administración, como tampoco existe en relación con los sindicatos o con los partidos políticos. Antes bien, es el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, y más concretamente en su artículo 4, el lugar en el que se dispone ese control.

No obstante, el hecho de que la LOLR no prevea una competencia de calificación previa a la inscripción no significa que la misma no pueda existir: aunque dicha Ley no define de forma positiva qué debe entenderse por religión o actividad o fines religiosos, sí establece un catálogo de exclusiones, ya que, según su artículo 3.2, «quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». Del mismo modo, en el artículo 8 se establece la creación de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa, a la que corresponderán las funciones de estudio, informe y propuesta en todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley. Pues bien, si uno de esos elementos esenciales para la inscripción son los «fines religiosos» –lo que diferencia al derecho de asociación religiosa del genérico derecho de asociación– no parece contrario a los artículos 16 y 22 CE la existencia de una facultad de calificación que permita comprobar que los estatutos de la entidad establecen unos auténticos fines religiosos y no de otra índole.

El acuerdo denegatorio de la inscripción rechaza que la entidad demandante reúna los requisitos exigidos para ser considerada una auténtica confesión, atendiendo a diversos factores, esencialmente su propia organización, ausencia de

fieles o seguidores, falta de creencia en un Ser superior, de un conjunto de dogmas y reglas morales... que permitan suponer que se defiende la trascendencia del ser humano. Estos requisitos no son contrarios al artículo 16 CE y, contrariamente, permiten verificar los supuestos excluidos de protección a que se refiere el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 7/1980, por lo que procede desestimar el amparo solicitado.

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

La Administración se limitó a hacer un uso debido de sus facultades de calificación en la defensa y prevención del orden público, denegando la inscripción conforme a lo legalmente establecido, por lo que la demanda ha de ser desestimada.

9. Las alegaciones de los recurrentes se presentaron el día 13 de junio de 1997. En ellas se llama la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que, tanto en la Resolución del Congreso de los Diputados, como en la del Parlamento Europeo, no se hace alusión alguna a la Iglesia de Unificación, ni mucho menos son consecuencia de una investigación sobre sus actividades. En segundo lugar,

se indica que el informe policial obrante en los autos fue expresamente modificado por la misma autoridad, por lo que es notorio que la afirmación de que la Iglesia de Unificación realizaba actividades contrarias al orden público carece, según se ha cumplidamente acreditado, de toda apoyatura probatoria. Todo ello, unido a los demás argumentos aducidos en el escrito de demanda, debe conducir a la estimación del recurso en los términos interesados.

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

## II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

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

cho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) se vincula con la segunda de las razones justificativas de la denegación de la inscripción solicitada.

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

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

3) una suerte de acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el Ser superior».

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

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

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

El artículo 16.1 CE garantiza la libertad religiosa y de culto «de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la nece-

saría para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». Este reconocimiento de «un ámbito de libertad y una esfera de *agere licere* [...] con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales» (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) se complementa, en su dimensión negativa, por la determinación constitucional de que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias» (art. 16.2 CE).

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

Del mismo modo, por mandato del artículo 10.2 CE, en la determinación del contenido y alcance del derecho fundamental a la libertad religiosa debemos tener presente, a efectos interpretativos, lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, concretamente en su artículo 18, así como en los demás Tratados y Acuerdos internacionales suscritos por nuestro país sobre la materia, mereciendo especial consideración lo dispuesto en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída con ocasión de la aplicación del mismo. En este sentido, y a los fines de nuestro enjuiciamiento, resulta de interés recordar la inter-

pretación del artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que el Comité de Derecho Humanos de Naciones Unidas ha plasmado en el Comentario General de 20 de julio de 1993, a cuyo tenor, dicho precepto «protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia o religión deben entenderse en sentido amplio», añadiendo que «El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales».

5. En este mismo sentido es de apreciar que la propia formulación constitucional de este derecho permite afirmar que las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el artículo 22 de la Constitución. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo, pues ha de tenerse en cuenta que la Constitución garantiza la libertad religiosa «sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley» (art. 16.1 CE). Por ello mismo, como derecho de libertad, la libertad religiosa no está sometida a más restricciones que las que puedan derivarse de la citada cláusula de orden público prevista en el propio artículo 16.1 de la Constitución.

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

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

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

Pues bien, frente a esta restrictiva configuración del Registro de Entidades Religiosas, hemos de partir del dato de que el desarrollo normativo de la previsión constitucional contenida en el mencionado apartado 3 del artículo 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 artículo 16.3, inciso segundo, de la Constitución. Antes bien, la inscripción en el Registro produce efectos jurídicos diversos, cuya concreción y alcance importa señalar para determinar si la indebida denegación de la inscripción en aquél vulnera o no el derecho a la libertad de creencias y culto.

7. A tal efecto, hemos de destacar que la articulación por el legislador orgánico, en desarrollo del derecho fundamental concernido, de un sistema de registro como el instaurado por el artículo 5 de la Ley Orgánica 7/1980, ha de situarse en el adecuado contexto constitucional: *a)* de una parte, el que surge del propio artículo 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional; y *b)* el que hunde sus raíces en el artículo 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido. Así las cosas, el Registro de Entidades Reli-

gias, 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 artículo 16.1 de la Constitución.

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

De otra parte, el específico *status* de entidad religiosa que confiere la inscripción en el Registro no se limita al indicado ámbito interno, a través del reconocimiento de una capacidad de autoorganización del sujeto colectivo, sino que se proyecta también en una vertiente externa, en el sentido de que las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad inscrita, se vean facilitadas, de tal manera que se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase.

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

Este reconocimiento de un peculiar *status* derivado de la inscripción tiene su traducción positiva no sólo en el ámbito penal sino también en otros sectores del Ordenamiento jurídico, para los que no es un dato irrelevante –un indiferente

jurídico— el que la comunidad o confesión religiosa haya o no accedido al mencionado Registro. En este sentido, el artículo 59 del Código Civil, al regular la celebración del matrimonio en forma religiosa, dispone que «el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado, o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste», atribuyendo así al matrimonio celebrado en cualquiera de las formas religiosas previstas en dicho precepto los oportunos efectos civiles, tal como señala el artículo 60 del referido Código.

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

Cabe, por tanto, apreciar que el legislador otorga a las confesiones o comunidades inscritas en el Registro una especial protección jurídica de la que no pueden beneficiarse aquellas otras que, habiendo pretendido acceder a dicho *status* mediante la formal solicitud de la inscripción, han visto ésta denegada.

8. Habida cuenta de lo expuesto, la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan sólo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el artículo 16.1 CE

En consecuencia, atendidos el contexto constitucional en que se inserta el Registro de Entidades Religiosas, y los efectos jurídicos que para las comunidades o grupos religiosos comporta la inscripción, hemos de concluir que, mediante dicha actividad de constatación, la Administración responsable de dicho instrumento no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse como reglada, y así viene a corroborarlo el artículo 4.2 del Reglamento que regula la organización y fun-

cionamiento del Registro (Real Decreto 142/1981, de 9 de enero), al disponer que «la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3», tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos.

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

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

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

En consecuencia, si entendiéramos que la inscripción solicitada por la Iglesia de Unificación fue improcedentemente denegada, en tanto que no ajustada al artículo 16 CE y a las pautas y principios constitucionales expuestos, habremos de concluir que su derecho fundamental a la libertad religiosa, en su modalidad de ejercicio colectivo, ha sufrido menoscabo, sin que, por otra parte, haya sido reparado por los órganos jurisdiccionales en cuanto éstos confirmaron la resolución administrativa denegatoria, al no reputarla lesiva del mencionado derecho fundamental.

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

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

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

11. Los demandantes cuestionan la realidad de los elementos probatorios utilizados por la Administración y los órganos jurisdiccionales, en orden a entender acreditada la peligrosidad que se les atribuye, insistiendo, por otra parte, en la ilicitud constitucional que comporta interpretar el límite del orden público del artículo 16.1 CE, como una cláusula abierta y de posible utilización cauteladora o

preventiva, de manera tal que permita restringir o eliminar el ejercicio del derecho de libertad religiosa con el solo apoyo de meras conjeturas o sospechas sobre los fines y actividades de la entidad religiosa solicitante de la inscripción.

Con independencia de la virtualidad probatoria de los citados informes y resoluciones parlamentarias, es necesario subrayar, desde la perspectiva constitucional que nos es propia, que cuando el artículo 16.1 CE garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto «sin más limitación, en sus manifestaciones, que el orden público protegido por la ley», está significando con su sola redacción, no sólo la trascendencia de aquellos derechos de libertad como pieza fundamental de todo orden de convivencia democrática (art. 1.1 CE), sino también el carácter excepcional del orden público como único límite al ejercicio de los mismos, lo que, jurídicamente, se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias.

El ejercicio de la libertad religiosa y de culto, como declara el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, en absoluta sintonía con el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, «tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática». Ahora bien, en cuanto «único límite» al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para «la seguridad, la salud y la moralidad pública», tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto.

No obstante, no se puede ignorar el peligro que para las personas puede derivarse de eventuales actuaciones concretas de determinadas sectas o grupos que, amparándose en la libertad religiosa y de creencias, utilizan métodos de captación que pueden menoscabar el libre desarrollo de la personalidad de sus adeptos, con vulneración del artículo 10.1 de la Constitución. Por ello mismo, en este muy singular contexto, no puede considerarse contraria a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público, siempre que se oriente directamente a la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática, que queden debida-

mente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos (SSTC 120/1990, de 27 de junio, 137/1998, de 29 de junio, y 141/2000, de 29 de mayo; SSTEDH *casos Kokkinakis, Hoffman y C.R. c. Suiza*). Al margen de este supuesto excepcional, en el que necesariamente han de concurrir las indicadas cautelas, sólo mediante Sentencia firme, y por referencia a las prácticas o actividades del grupo, podrá estimarse acreditada la existencia de conductas contrarias al orden público que faculden para limitar lícitamente el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, en el sentido de denegarles el acceso al Registro o, en su caso, proceder a la cancelación de la inscripción ya existente (art. 5.3 LOLR).

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

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

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

Por su parte, el dictamen y propuestas de resolución elaborados por la Comisión de Estudio sobre las sectas en España, aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión del día 1 de febrero de 1989, no contiene referencia expresa a la entidad ahora demandante de amparo, preocupándose por el problema de las sectas desde una perspectiva general, con el objetivo manifiesto de facilitar materiales y elevar conclusiones que permitan al Gobierno y, en su caso, a los demás poderes públicos adoptar, en el ejercicio de sus competencias, aquellas medidas necesarias para poner término y remedio a un fenómeno socialmente nuevo en nuestro país. Ha de destacarse al respecto que la citada Comisión se pronuncia en contra de toda connotación negativa en la calificación como secta,

cuando en el apartado 1.1 señala que «deberá precisar que, salvo en los casos resueltos judicialmente, los grupos llamados “sectas” y sus integrantes tienen pleno derecho a su existencia y a la presunción de inocencia de que disfrutamos todos los ciudadanos y grupos sociales». Y más adelante añade: «que proclama la necesidad de difundir, con espíritu pedagógico democrático, la idea de legitimidad constitucional de los grupos cuyas características llevan a los ciudadanos a conceptuarles como “sectas”. Son las actuaciones ilegales de esos grupos las susceptibles de condena por los procedimientos previstos en las leyes».

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

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

Hemos de concluir, por todo ello, que ni la Administración responsable del Registro ni, en sede judicial, los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, dispusieron de datos concretos y contrastados en los que apoyar

una utilización cautelar o preventiva de la cláusula de orden público impeditiva del acceso al Registro de Entidades Religiosas y, por tanto, del ejercicio pleno y sin coacción del derecho de libertad religiosa de los demandantes de amparo.

14. Atendiendo a todo lo expuesto, ha de concluirse que la resolución administrativa denegó la inscripción sin contar con elementos de juicio ciertos acerca de eventuales actuaciones ilícitas de la Iglesia de Unificación, ni en España ni en ninguno de los países en los que aquélla se encuentra implantada, pese a tener a su alcance cauces de cooperación policial y judicial internacional que le permitían obtener una verificación fehaciente de tales extremos.

En consecuencia, esta inadecuada aplicación del límite del orden público como elemento de justificación en el que fundamentar la denegación de la inscripción, determinó también la vulneración del derecho a la libertad religiosa que garantiza el artículo 16 de la Constitución, por lo que procede otorgar el amparo solicitado.

#### FALLO

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

Ha decidido

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

1. Reconocer el derecho fundamental de los demandantes a la libertad religiosa y de culto (art. 16.1 CE).
2. Declarar la nulidad de la Resolución dictada, el 22 de diciembre de 1992, por la Dirección General de Asuntos Religiosos, así como de las Sentencias pronunciadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 30 de septiembre de 1993, y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el 14 de julio de 1996, desestimatoria del recurso de casación.
3. Restablecerles en su derecho y, a tal fin, declarar la procedencia de la inscripción de la Iglesia de Unificación en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

**Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia del Pleno recaída en el recurso de amparo núm. 3.083/96, al que prestan su adhesión los Magistrados don Rafael de Mendiábal Allende, don Fernando Garrido Falla y don Guillermo Jiménez Sánchez.**

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

**1. La libertad religiosa en el Ordenamiento constitucional español**

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

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

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

En el bloque de constitucionalidad integrado por el artículo 16 CE y la LOLR, se establecen tres niveles de protección estatal de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas. El más alto nivel es el otorgado a la Iglesia Católica (única mencionada expresamente en el texto constitucional) y a las Confesiones que firmen Acuerdos de Cooperación con el Estado (hasta ahora, los aprobados por Leyes de 1992 concernientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, a la Federación de Comunidades Israelitas y a la

Comisión Islámica de España). Un segundo nivel de protección estatal lo obtienen las entidades religiosas inscritas en el correspondiente Registro público del Ministerio de Justicia. Por último, se reconoce y tutela por los poderes públicos la libertad religiosa de los individuos y las Comunidades que existan en España sin estar inscritas en el Registro del Ministerio de Justicia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. La «Iglesia de Unificación», una versión española del Moonismo**

Ante la solicitud de inscripción en el Registro del Ministerio de Justicia, presentada por la Iglesia de Unificación, cabía enfocar el asunto de dos maneras distintas: *a*) como si se tratara de una entidad religiosa nueva, surgida en España,

gracias a la convergencia de unos fieles en los postulados de una doctrina; *b*) como si los peticionarios de la inscripción registral fuesen miembros de una organización religiosa implantada en otros países, con una ejecutoria en el extranjero suficientemente conocida.

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

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

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

de la Unificación Universal en diversos países, organización esta última a la cual -según la propia resolución impugnada- se adscribe la Iglesia de Unificación en España».

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

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

En la literatura científica sobre las religiones en el mundo, por el contrario, se hallan análisis minuciosos y profundos de la figura de Sun Myung Moon y de las ocho organizaciones con las que opera en distintos países. Se sabe, pues, lo que Moon y los suyos han hecho fuera de España. Una medida prudente, jurídicamente bien fundada (como son las que se recurren en amparo), es negar a la Iglesia de Unificación el plus de protección estatal, o *status* específico (en palabras de la Sentencia del Pleno), de que disfrutaban las entidades religiosas inscritas en el Registro del Ministerio de Justicia.

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

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

Con el entendimiento que vengo proponiendo del bloque de constitucionalidad (en este caso, CE más LOLR), no debió la Sentencia del Pleno otorgar el amparo con el reconocimiento del derecho fundamental a la libertad religiosa y al culto, ya que tal derecho no fue conculcado por la Resolución del Ministerio de Justicia, así como tampoco por las Sentencias de la Audiencia Nacional y del

Tribunal Supremo. Se denegó la inscripción, ciertamente, pero la Iglesia de Unificación goza en España de libertad religiosa.

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

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

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

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

\* \* \*

**Sala Segunda.** Sentencia 128/2001, de 4 de junio de 2001, en el recurso de amparo 5303/97 (BOE de 3 de julio de 2001).

*Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en recurso promovido por la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España, sobre diferencias de cotización a la Seguridad Social. Libertad religiosa. Calificación laboral de la actividad de la recurrente al servicio de entidad religiosa. Ministro de culto: Igualdad en la aplicación de la Ley.*

## I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 18 de diciembre de 1997 don José Luis Martín Jaureguibeitia, Procurador de los Tribunales y de la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España, interpuso recurso de amparo contra Sentencia citada en el encabezamiento de esta resolución.

2. Los hechos de los que el presente recurso de amparo trae causa son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó el acta de liquidación núm. 989/93 por diferencias de cotización correspondientes a los servicios prestados como ayudante de cocina en el Colegio que la recurrente tiene en la localidad de Sagunto por doña Prima Micaela Alejos Casado. Se hace constar que la referida señora, en el período en que prestó servicio a la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España, cotizó en calidad de asimilada a trabajador por cuenta ajena como ministro de culto, a los efectos establecidos en el artículo 1 del Real Decreto 2398/77, de 27 de agosto, y la Orden de 2 de marzo de 1987, por lo que no había cotizado por las contingencias profesionales (desempleo, formación profesional, Fondo de Garantía Salarial, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) sino por el tipo único de cotización vigente en el Régimen General de la Seguridad Social con deducción de las fracciones correspondientes a las contingencias comunes excluidas de la acción protectora (incapacidad laboral transitoria, invalidez provisional y subsidio por recuperación profesional). La Administración entendió que tal forma de cotización de la trabajadora fue incorrecta, pues debió cotizar por el tipo general y no por el reducido, hacerlo por las contingencias profesionales a las que hemos hecho referencia y, además, haber efectuado la cotización por las contingencias comunes sobre las bases calculadas conforme a los salarios que tenía derecho a percibir según los Convenios Colectivos vigentes para los Centros de Enseñanza Privada sin ningún nivel concertado o subvencionado.

Para llegar a tal conclusión se utiliza un doble razonamiento: En primer término, que el régimen de los ministros de culto de la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España, contenido en la citada Orden de 2 de marzo de 1987, sólo es de aplicación (art. 1.2) «a los que se dediquen, de forma estable y exclusiva a las funciones de culto, asistencia religiosa o formación religiosa», no pudiendo hacerse extensivo a otras actividades distintas a las citadas (v.gr.: cocina del Colegio, docencia, etc.)». En segundo lugar, que doña Prima Micaela Alejos Casado había sido trabajadora por cuenta ajena en sentido propio, y no asimilada, lo que había sido reconocido por ambas partes en el acta de conciliación 5213 del Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales (SMAC), en la que literalmente se decía: «Llegándose al siguiente acuerdo: reconociendo la improcedencia del despido y la imposibilidad de readmitir, la empresa ofrece y la parte actora acepta, como saldo de cuantas *[sic]* y finiquito de la relación laboral, hoy dada por extinguida, la cantidad de 555.334 pesetas, que incluye la indemnización por despido superior a 35 días de salario del demandante de amparo y que será abonada mediante la entrega en este acto de un cheque por dicho importe [...]».

El acta de liquidación fue confirmada por Resolución del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social de fecha 28 de octubre de 1993, y ésta por otra del Director General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Segu-

ridad Social, que desestimó el recurso de alzada deducido por la ahora entidad demandante de amparo.

b) Contra tales resoluciones la entidad demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue tramitado ante la Sección Tercera de la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana con el número 2531/94, el cual concluyó con Sentencia de 18 de noviembre de 1997 por la que se desestimaba el recurso. El órgano judicial rechaza la aducida incompetencia con fundamento en que no se pretende una resolución declarativa del carácter laboral de la relación, sino que se está impugnando un acta de liquidación para cuya decisión es preciso el conocimiento prejudicial (art. 4.1 LPL). En lo que se refiere a la corrección de la cotización efectuada por la entidad demandante de amparo argumenta que es preciso desentrañar la auténtica naturaleza de la actividad desarrollada por doña Prima Micaela Alejos Casado, para lo cual razona que la afirmación efectuada en la STC 63/1994, de 28 de febrero, sobre el carácter no laboral de la relación que une a un religioso con su comunidad no es categórica, sino que viene matizada por determinadas circunstancias, en concreto porque la exigencia de que la prestación efectuada en favor de la comunidad esté desprovista de todo interés de ganancia o de percibir una contraprestación económica, pues la cualidad de miembro de una orden religiosa no puede determinar la deslaborización automática de la actividad profesional que se presta. Sobre estas bases concluye que la relación objeto de estudio tiene carácter laboral por desprenderse del acta de liquidación, en la que, con presunción de veracidad, se recoge que doña Prima Micaela Alejos Casado trabajó como ayudante de cocina desde enero de 1989 a finales de enero de 1993 en que fue despedida, percibiendo una retribución mensual de 57.000 pesetas, circunstancias que también se desprenden del acta de conciliación, en la cual se reconoce la improcedencia del despido y se pacta una indemnización por despido como finiquito de la relación laboral.

Se dan por ello, se dice, las notas de dependencia y onerosidad recogidas en el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores, o, como dice el Tribunal Constitucional, el interés de ganancia. Se concluye rechazando que la conciliación llevada a cabo pudiera obedecer a la voluntad de proporcionar a la señora Alejos Casado una «prestación suplementaria», pues ello no exigía tal conciliación, salvo que se pretendiera la obtención por la interesada de los beneficios legales derivados de una relación de trabajo por cuenta ajena. Resulta, consiguientemente, inaplicable por ello la doctrina constitucional expuesta.

3. La entidad demandante de amparo sostiene que se vulneró su derecho a la libertad religiosa en el aspecto o dimensión colectiva (art. 16 CE), pues, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, y en la Ley 24/1992, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, a ella

corresponde determinar quiénes son sus ministros. Por ello es improcedente que el Tribunal Superior de Justicia califique como laboral la relación existente entre la Iglesia Adventista y una persona que ha quedado acreditado tiene, conforme a la Iglesia Adventista, la condición de misionera autorizada. Es más, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia incurre en contradicción al afirmar, en un principio, que no le corresponde dictar una Sentencia declarativa de la relación laboral, pues ello corresponde a la jurisdicción laboral, y, finalmente, calificar como laboral la relación examinada.

En segundo término se entiende vulnerado el derecho a la igualdad, proclamado en el artículo 14 CE, en relación con el derecho a la libertad religiosa. Para la entidad demandante de amparo era aplicable al caso lo resuelto por este Tribunal en la STC 63/1994, de 24 de marzo, según la cual no puede calificarse de laboral la relación existente entre una religiosa y su Comunidad, aunque aquella realice para ésta tareas no genuinamente religiosas. Concluye su argumentación restando todo valor a lo declarado por el representante de la Iglesia Adventista en el acta de conciliación, en el sentido de reconocer la existencia de relación laboral, pues si se acudió al acto y se ofreció una cantidad de dinero para resarcir a la señora Alejos Casado de los posibles perjuicios causados fue por el desconocimiento del Director del Seminario de Sagunto de las cuestiones legales y, especialmente, para evitar las críticas y habladurías que se producen con facilidad en localidades pequeñas, como Sagunto.

4. Mediante providencia de 27 de abril de 1998 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, acordó dirigir atenta comunicación a la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades colaboradoras de la Seguridad Social a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiese certificación o fotocopia averada de las actuaciones correspondientes al expediente relativo a la resolución de 26 de julio de 1994, desestimatoria de recurso de alzada deducido contra la Resolución del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Valencia, de 28 de octubre de 1993, confirmatoria del acta de liquidación núm. 989/93. Del mismo modo acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia para que, en el mismo plazo, remitiese certificación o fotocopia averada del recurso contencioso-administrativo número 2531/94, debiendo emplazarse previamente a quienes hubieran sido parte en el proceso, excepto a la parte recurrente en amparo, para que pudiesen comparecer ante este Tribunal en el término de diez días.

5. Mediante providencia dictada el 19 de octubre de 1999 la Sala Segunda acordó abrir pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión conforme se solicitaba en la demanda. En dicha pieza recayó Auto de 13 de noviembre de 1999 denegatorio de la suspensión solicitada.

6. Por providencia de 18 de junio de 1998 la Sección Tercera acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, quien había formulado solicitud en tal sentido mediante escrito presentado el 5 de mayo del mismo año. Igualmente acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes conforme determina el artículo 52.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de julio de 1998 solicitando la desestimación del recurso. Tras un resumen de los hechos y de las quejas aducidas por la entidad demandante de amparo pasa a estudiar cada una por separado. En cuanto a la vulneración del derecho a la libertad religiosa (art. 16 CE), en su dimensión «comunitaria», realiza un estudio de los pronunciamientos de este Tribunal en torno al significado y contenido de tal libertad fundamental en las STC 166/1996 y 24/1982, concluyendo que la calificación de laboral otorgada a la relación existente entre la entidad demandante de amparo y la señora Alejos Casado, a la que se vincula en la demanda la lesión del derecho fundamental por afectar a la autonomía de la confesión religiosa, en nada limita, menoscaba, restringe u obstaculiza el ejercicio del derecho a la libertad religiosa. Tal afirmación vendría reforzada por la petición de la demanda, la cual no solicita la remoción de ningún obstáculo que impida el libre ejercicio de la libertad religiosa, sino que solamente requiere que se declare que la relación indicada no era laboral. De ahí, se afirma, que se encubra como una vulneración de la libertad religiosa lo que no es sino un asunto de pura legalidad ordinaria: la calificación de laboral o religiosa que, conforme al Real Decreto 2398/1987, de 27 de agosto, y la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 2 de marzo de 1987, merece la relación entre la señora Alejos Casado y la confesión demandante de amparo, lo cual es ajeno al ámbito propio del recurso de amparo.

Avanzando un paso más el Abogado del Estado afirma que los datos fácticos del caso revelan la inconsistencia de la solicitud de la actora, de suerte que la propia demanda reconoce que la señora Alejos Casado trabajaba en la cocina del Colegio prestando las funciones propias de esa dependencia, que percibía una compensación mensual de aproximadamente 50.000 pesetas; que, ante la disminución de alumnos, hubo de dársele de baja momentánea, y que, si accedió en el acto de conciliación ante el SMAC a indemnizar a la referida señora, fue para evitar complicaciones y publicidad tendenciosa. Todos estos hechos, que en cuanto propios vinculan a la entidad demandante de amparo, fueron fundamentales en la decisión administrativa y luego en la judicial. Finalmente recuerda que el ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial de cotización contenido en las normas citadas requiere que la certificación acreditativa de que la señora Alejos Casado desempeñaba las funciones propias de un ministro de culto abarque

la dedicación «estable y exclusiva a las funciones de culto, asistencia religiosa o formación religiosa», lo que no sucede en el presente caso, en el cual se reconoce que las funciones desempeñadas eran las de ayudante de cocina. Y es que, ya en la STC 63/1994, se afirmó que la cualidad de miembro de una orden religiosa no puede determinar la deslaboralización automática de la actividad profesional que se presta.

En lo atinente a la aducida vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) comienza por destacar las diferencias existentes con el supuesto resuelto en la STC 63/1994, que la hacen inaplicable, y, seguidamente, partiendo de las declaraciones de esta misma resolución constitucional, afirma que no es posible apreciar lesión del derecho a la igualdad en la medida en que no se alegan resoluciones contradictorias de la propia Sala sentenciadora.

8. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones el 21 de julio de 1998. Toda su argumentación parte de que, pese a que este Tribunal no puede entrar en el conocimiento de los hechos por mor de lo dispuesto en el artículo 44.1.b) LOTC, nos encontramos en un terreno cercano a la valoración de la prueba, pues la problemática suscitada descansa en gran parte sobre la acreditación de determinadas circunstancias fácticas. Así, la aplicación de un régimen especial de cotización más benigno, exige que se certifique la pertenencia de la persona afectada a la Iglesia Adventista y que en tal certificación conste que dicha persona se dedica de forma estable y exclusiva a las funciones de culto, asistencia o formación religiosa. En el presente supuesto sólo se cuenta con un documento privado en el cual la persona afectada afirma su condición de profesante-comulgante de la Iglesia Adventista con cualificación profesional de misionera autorizada, pero sin que conste con claridad su condición de ministro de culto. Tal documento no resulta suficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que la entidad demandante de amparo admitió expresamente el carácter laboral de la trabajadora, la realidad del despido y su carácter de improcedente, por lo que la apreciación probatoria del órgano judicial no puede sino calificarse de razonable, pese a que no estemos en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). De ahí que el Fiscal aluda a que apoyaría el recurso de amparo si se encontrara acreditado que se trataba de una persona que ostentara la condición de ministro del culto y que sus servicios derivasen de sus compromisos religiosos, que desde luego no son asimilables a una relación laboral conforme con la doctrina emanada de la STC 63/1994.

Termina resaltando las contradicciones, a su juicio existentes, entre la demanda y la conducta del demandante de amparo: de una parte en la vía judicial alegó que la competencia debía haber corresponder a la jurisdicción social, pero fue la conciliación con avenencia la que cerró dicha vía ante la jurisdicción social y, al propio tiempo, proporcionó elementos probatorios a la Inspección de Trabajo que efectuaba la liquidación por diferencias de cotización. Esto

último es lo que, además, determinó la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ante la que acudió la propia entidad demandante de amparo.

9. Por providencia de 31 de mayo de 2001 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de junio del mismo año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de fecha 18 de noviembre de 1997 por la que se desestima el recurso deducido contra un acta de liquidación por diferencias en cotización efectuada por la entidad demandante de amparo en relación a doña Prima Micaela Alejos Casado. Como con detalle se refleja en los antecedentes de esta Sentencia, la Seguridad Social entendió que la referida señora era trabajadora por cuenta ajena al servicio de la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España, prestando sus servicios en el Seminario que esta entidad posee en Sagunto, y que además no se daba la nota de dedicarse de «forma estable y exclusiva a las funciones de culto, asistencia religiosa o formación religiosa» que se exige para que a los ministros de culto de cualquier Iglesia se les aplique el régimen de cotización establecido en la Orden de 2 de marzo de 1987 (conocido como de los asimilados a los trabajadores por cuenta ajena). Tal Resolución fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia sirviéndose, en lo que ahora interesa, exclusivamente del primero de los argumentos utilizados por la Seguridad Social.

Conviene precisar que nos encontramos ante un recurso de amparo que encuentra acomodo en el artículo 43 LOTC, pues el acto del poder público contra el que se dirige la queja está constituido por el acta de liquidación que luego es impugnada ante los Tribunales ordinarios de la jurisdicción contencioso-administrativa. A la Sentencia que puso fin al proceso judicial no se le imputa un vicio autónomo, sino no haber reparado las lesiones de derechos fundamentales que la entidad demandante de amparo estimaba producidas por la Seguridad Social.

2. La primera de las quejas vertidas por la entidad demandante de amparo se residencia en el derecho a la libertad religiosa reconocido en el artículo 16 CE. Se aduce, en síntesis, que al calificarse como laboral la relación que unía a la señora Alejos Casado con la entidad demandante de amparo, se vulnera el derecho a la autonomía organizativa de la Confesión religiosa, pues a ésta corresponde la determinación de quiénes son sus ministros de culto, teniendo la referida señora la cualificación de misionera autorizada.

Delimitando el contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa en su vertiente colectiva este Tribunal ha formado un cuerpo de doctrina, recientemente condensado en la STC 46/2001, de 15 de febrero, según la cual: (véase fundamento jurídico 4 de la precitada STC en las páginas 625-627 de este volumen de «Anuario»).

3. Pues bien, no puede decirse que el derecho a la libertad religiosa haya sido vulnerado en el caso objeto de nuestro examen respecto del ámbito de las relaciones de cooperación que con las distintas confesiones ha de mantener el Estado a tenor del artículo 16.3 CE. En efecto, el acta de liquidación a la que, en definitiva, se atribuye tal lesión no ha supuesto ninguna actuación coactiva ni injerencia externa alguna de otro tipo por parte de los poderes públicos en las actividades de la entidad religiosa recurrente que haya restringido, condicionado u obstaculizado el ejercicio de su libertad de actuar conforme a determinado credo. La entidad demandante de amparo ha podido en todo momento desarrollar cualesquiera de las actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, o, al menos, del acto impugnado no se ha derivado restricción alguna de dicha posibilidad. La calificación como laboral de la actividad de la señora Alejos Casado se ha realizado sin mermar en modo alguno la autonomía que el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, reconoce a las entidades religiosas para designar y formar a sus ministros, pues se ha efectuado en contemplación de la efectiva labor desempeñada y a los solos efectos de la determinación del régimen de cotización a la Seguridad Social que resulta aplicable. Finalmente, el hecho de que el Estado, en atención al mandato de cooperación con las distintas confesiones religiosas, establezca un régimen de cotización a la Seguridad Social específico para los ministros de culto y tome en cuenta el trabajo realizado en tal regulación no supera el ámbito de la legalidad ordinaria y carece de incidencia sobre el derecho fundamental aducido.

4. La segunda de las quejas se refiere a la vulneración del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 CE, resultando estrechamente relacionada con los derechos reconocidos en el artículo 16 CE, pues se vincula a la dimensión prestacional o de trato favorable para las confesiones religiosas que se deriva del artículo 16.3. En tal sentido se produce la denuncia en la demanda de la inaplicación de la doctrina constitucional establecida en la STC 63/1994, de 28 de febrero. Al respecto interesa poner de relieve que en la demanda se realiza una genérica e imprecisa alusión a un supuesto trato dispar respecto al que habrían recibido los ministros de culto de otras confesiones religiosas, singularmente los pertenecientes a la Iglesia Católica. Tal afirmación se hace sin concreción alguna, ni por referencia al régimen jurídico que a éstos sea aplicable, ni tampoco en relación a algún supuesto concreto con el que se pretenda contrastar el trato recibido por la entidad demandante de amparo. De ahí que, atendido lo retórico de esta alegación, hayamos de centrarnos en la aplicación en este caso de la doctrina establecida en la STC 63/1994.

Ha de comenzarse por reseñar las diferencias existentes entre el supuesto objeto del presente enjuiciamiento y el decidido en la STC 63/1994. En el caso resuelto por esta última resolución se alegaba la diferencia de trato en cuanto a la acción protectora de la Seguridad Social que recibían quienes desempeñaban una misma labor docente por el hecho de pertenecer a una comunidad religiosa frente a quienes no estaban incorporados a ella. La Sentencia constitucional citada desestimó el amparo que se pedía porque, aun admitiendo que los servicios prestados por un religioso podían cuando tal fuese su naturaleza ser calificados como laborales, en el supuesto concreto resuelto los servicios se prestaban a la propia comunidad religiosa y no eran ajenos al compromiso de tal índole asumido por su prestador, por lo que, en consecuencia, no podían ser calificados de laborales. Tal hecho diferencial determinaba que no existiese discriminación en relación con los seglares que realizaban la misma actividad docente, pues la actividad desarrollada por el religioso quedaba fuera del ámbito del contrato de trabajo. En cambio ahora no se sostiene que se ha discriminado a la entidad demandante frente a quien se encuentra (salvando el carácter religioso propio de dicha entidad) en la misma situación, sino que lo que se pretende es que se tenga en cuenta la pertenencia de la señora Alejos Casado, en calidad de misionera autorizada, a la Comunidad religiosa recurrente. Se reclama, por tanto, un trato diferente en atención a esta circunstancia.

Una segunda diferencia está constituida por la intervención normativa operada por la Orden de 2 de marzo de 1987 (entonces no existía regulación específica), la cual determina que la relevancia de aquella circunstancia en orden a la aplicación de un régimen diferente de cotización a la Seguridad Social se haga depender de la concurrencia de un segundo requisito, adicional a la condición de ministro de culto de una comunidad religiosa: su dedicación estable y exclusiva a las funciones de culto, asistencia religiosa o formación religiosa.

5. Las anteriores consideraciones nos llevan a rechazar también esta segunda queja. En efecto, en primer lugar, la afirmación del carácter laboral de la relación que unía a la señora Alejos Casado y a la entidad demandante de amparo se realiza en la Sentencia sobre el fundamento de afirmar que prestaba servicios como ayudante de cocina, que por ello percibía un salario y que el indicado carácter laboral del vínculo establecido resultó reconocido en el acta de conciliación celebrada ante el SMAC. A partir de tales hechos, no revisables en esta sede conforme a lo prescrito por el artículo 44.1.b) LOTC, desaparece la base de la diferenciación a la que se anuda la pretensión de un diferente tratamiento jurídico. La apreciación que se efectúa por el Tribunal Superior de Justicia, referida a una materia de legalidad ordinaria, no resulta irrazonable, arbitraria o patentemente errónea, canon al que se sujeta en estos casos nuestro control (entre otras muchas, SSTC 232/1997, de 16 de diciembre, FJ 2; 238/1998, de 15 de diciem-

bre, FJ 9; 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 3; 226/2000, de 2 de octubre, FJ 3, y 47/2001, de 15 de febrero de 2001, FJ 11).

En segundo lugar hemos de reproducir en este momento la consideración que efectuamos en el fundamento jurídico 1 sobre el encuadramiento del presente recurso de amparo en el artículo 43 LOTC. Ello implica que hayamos de resolver si el acta de liquidación vulnera el derecho fundamental aducido, con independencia de los razonamientos utilizados por la Sentencia al desestimar el recurso contencioso-administrativo deducido contra ella. Como quedó indicado el órgano judicial no utiliza argumentos distintos a los empleados por la Administración, sino que abunda en uno de ellos, sin que se realice a la Sentencia un reproche autónomo y diferente a la falta de reparación de la lesión imputada a la Administración de la Seguridad Social. Pues bien, ésta justificó la inaplicación del régimen especial de cotización de los asimilados a los trabajadores por cuenta ajena establecido en la Orden de de 2 de marzo de 1987, y no el régimen ordinario de tales trabajadores, en que, sin hacer cuestión de su carácter de ministro de culto, la señora Alejos Casado no se dedicaba (como exige la citada Orden para que resulte de aplicación su normativa) de forma «estable y exclusiva a las funciones de culto, asistencia religiosa o formación religiosa», sino que su ocupación era la de ayudante de cocina. Es decir, aunque la Seguridad Social avance luego un paso más y afirme el carácter laboral de la prestación de servicios, lo cierto es que ofrece un primer motivo para la inaplicación del régimen especial de cotización que no cuestiona la pertenencia de la señora Alejos Casado a la entidad religiosa sino el cumplimiento de otros requisitos adicionales exigidos por la norma que no entran en colisión con los derechos fundamentales aducidos por la demandante.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo presentado por la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España.

\* \* \*

**Sala Segunda.** Sentencia 180/2001, de 17 de septiembre de 2001, en recurso de amparo 1434/98 (BOE de 19 de octubre de 2001).

*Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatoria de solicitud formulada ante la Adminis-*

*tración, de indemnización por prisión (Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado). Discriminación por razón de religión. Convivencia more uxorio. Matrimonio civil previa declaración de creencias.*

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia de Madrid el 27 de marzo de 1998 doña Juana Ramona Romero Guzmán, a través de la representación indicada, dedujo demanda de amparo constitucional contra la Sentencia especificada en el encabezamiento de esta Resolución y las resoluciones administrativas igualmente citadas.

2. Los hechos de los que la presente demanda de amparo trae causa son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La demandante de amparo convivió *more uxorio* con don Arturo Lechuga Fernández-Lanza entre los años 1931 y 1971, fecha en la que el señor Lechuga falleció. De esta unión nacieron cinco hijos, conviviendo ambos señores y sus descendientes como cualquier otra familia.

El señor Lechuga perteneció al Partido Comunista Clandestino de España (*sic*), por lo que fue condenado por delito de adhesión a la rebelión, permaneciendo en prisión entre los días 24 de junio de 1939 y 11 de enero de 1943, así como en el período comprendido entre el 14 de septiembre de 1945 y el 17 de enero de 1954.

b) La demandante de amparo solicitó a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Hacienda la indemnización prevista en la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 28 de junio, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales del Estado para 1990. Alegaba que el señor Lechuga había permanecido en prisión once años, once meses y veintiún días, a consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre. En los distintos escritos presentados durante la tramitación del expediente aducía igualmente que, pese a no haber contraído matrimonio con el señor Lechuga por ser ello contrario a la ideología de éste y no poderse contraer en la época matrimonio civil, habían convivido matrimonialmente durante cuarenta años. Por ello, en aplicación del párrafo segundo de la Disposición adicional citada, entendía ser beneficiaria de la indemnización que solicitaba, toda vez que el señor Lechuga hubiera tenido cumplidos sesenta y cinco años el día 31 de diciembre de 1990, tal como exige la norma antes citada en la redacción dada por la Disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

Tras la tramitación del expediente la Dirección General dictó Resolución de 26 de julio de 1992 por la que se denegaba la indemnización solicitada. Para ello

razonaba que no se acreditaba el vínculo matrimonial entre el beneficiario y el causante de la indemnización, ni que fuese cónyuge superviviente, o que, aun no teniendo esta condición, acreditase ser cónyuge viudo del mismo. Contra esta Resolución dedujo la señora Romero recurso de alzada, que fue desestimado por Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 15 de diciembre de 1993.

c) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra las Resoluciones anteriormente indicadas. Tal recurso fue tramitado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con el número 270/94, y concluyó con la Sentencia de 30 de septiembre de 1996, que lo desestimó. La resolución judicial argumenta que la ausencia de normativa específica sobre las uniones *more uxorio* provoca que sea la jurisprudencia la que, por vía analógica o excluyente, vaya pronunciándose de forma casuística sobre aspectos parciales de las relaciones y las uniones de hecho, tanto en lo que afecta a los constituyentes de éstas como en lo concerniente a padres e hijos. Sin embargo la jurisprudencia constitucional tiene declarado que el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son situaciones equivalentes. Por ello el legislador puede deducir razonablemente consecuencias de la diferente situación de partida. Cifrándose al caso estudiado, el órgano judicial entiende que la norma a cuyo amparo se solicita la indemnización «es una norma excepcional y restringida al contemplar el reconocimiento de un derecho por la concurrencia de determinadas y específicas circunstancias, también, excepcionales. Esta característica de la norma provoca una interpretación restringida de la misma conforme establece el artículo 4.2 del Código Civil [...] La Sala entiende que esta Disposición exige la preexistencia de la relación matrimonial entre causante y viudo/a, sin que pueda extenderse a las uniones *more uxorio* el derecho que la norma reconoce, al no haber una interpretación extensiva dado el carácter de esta norma. Así las cosas, procede la desestimación del recurso».

d) Contra la anterior Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se interpuso recurso de casación, toda vez que el Tribunal Superior de Justicia había fijado la cuantía del recurso contencioso-administrativo como indeterminada y que en la notificación de la Sentencia se advertía de la procedencia, en su caso, del recurso de casación. Formalizado el recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ésta dictó Auto de 13 de febrero de 1998 por el que se inadmitía el recurso con fundamento en que, pese a que en la instancia se había fijado la cuantía como indeterminada, en realidad la cuantía no superaba los seis millones de pesetas requeridos por el artículo 93.2.b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para la procedencia del recurso de casación.

3. La demanda de amparo entiende que ha existido una discriminación en función del estado civil y de la ideología que vulnera el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE, en relación con el artículo 16 CE. Afirma que la

doctrina constitucional sobre las situaciones matrimoniales y las uniones *more uxorio* admite que es lícito otorgarles diferente protección, pero se está pensando en situaciones nacidas o mantenidas tras la Constitución, existiendo en nuestro Ordenamiento diferentes tipos de matrimonio (civil, canónico, etc.), así como la posibilidad de extinguir el matrimonio mediante el divorcio. Ello determina la posibilidad de que aquellas parejas que convivieron *more uxorio* estando alguno o ambos de sus componentes ligados a otra persona por vínculo matrimonial pudieran disolver tal vínculo e iniciar uno nuevo con la otra persona con la que convivían.

Continúa argumentando la demanda que esta interpretación constitucional no puede ni debe ser aplicable a situaciones como la de la demandante de amparo, por cuanto su unión con el señor Lechuga se inició y finalizó con anterioridad a la Constitución Española. Mientras duró su convivencia *more uxorio* el único matrimonio posible para la demandante y el señor Lechuga era el matrimonio canónico, al estar los dos bautizados y ser por tanto católicos. Tal matrimonio canónico se hacía imposible por motivos ideológicos para quien permaneció durante casi doce años en prisión por su ideología y afiliación al Partido Comunista Clandestino de España. Cuestión diferente hubiera sido que hubieran podido contraer el matrimonio civil, tal como se reguló tras la promulgación de la Constitución, en cuyo caso lo hubieran contraído sin ningún género de dudas. Por todo ello concluye que no puede hacerse extensible a su caso particular la argumentación según la cual es lícito otorgar diferente protección a las uniones matrimoniales y a las de hecho, puesto que durante la vigencia de su unión, de tal carácter, fue imposible por motivos ideológicos, y sobre todo, por la legislación vigente en aquellos momentos, el matrimonio entre la demandante de amparo y el señor Lechuga. Al carecer de opción posible se hacen acreedores de idéntica protección que las familias matrimoniales.

Concluye su argumentación con la cita de la STC 361/1993, de 3 de diciembre, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad suscitada en relación a la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, en la que se afirma que la indemnización prevista en tal Disposición pretende compensar en alguna medida perjuicios que se derivaron de una privación de libertad durante determinado tiempo, en un intento de facilitar la reincorporación social de los que durante muchos años se mantuvieron fieles a unas ideas y a unos compromisos que el nuevo orden constitucional ha podido acoger y garantizar. Atendida la finalidad de esta norma, se dice, no hay razón para atribuir diferentes efectos a la convivencia mantenida por la demandante y el señor Lechuga, toda vez que tanto el sufrimiento como la convivencia son equivalentes a los padecidos por las uniones matrimoniales.

4. Por providencia de 13 de septiembre de 1999 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 LOTC, con-

ceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que formularsen las alegaciones que estimasen pertinentes en relación a la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c)].

Evacuadas las alegaciones por la demandante de amparo y por el Ministerio Fiscal mediante escritos de 14 y 21 de octubre de 1999, respectivamente, en los que ambos interesaban la admisión a trámite del recurso, la Sala Segunda de este Tribunal acordó conforme a lo solicitado mediante providencia de 27 de enero de 2000. En esta providencia se dispuso también que se dirigiese atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiese certificación o copia de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 1766/97. Igualmente se ordenó dirigir atenta comunicación a la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que, en el mismo plazo, remitiesen certificación o fotocopia averada del recurso contencioso-administrativo 270/94 y del expediente administrativo núm. 1991710305 respectivamente. De igual modo se ordenaba emplazar a quienes hubieran sido parte en el proceso judicial previo para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Personado el Abogado del Estado mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de febrero de 2000, y remitidas las actuaciones a que se ha hecho mención anteriormente, la Sala Segunda de este Tribunal acordó, mediante providencia de 23 de mayo de 2000, tener por personada y parte a la representación del Estado, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían formular las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el artículo 52.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 8 de junio de 2000. Tras recoger los hechos fundamentales y los motivos en los que el recurso se funda, solicita la denegación del amparo solicitado. Argumenta que no se ha aportado término de comparación adecuado para justificar la aducida vulneración del artículo 14 CE, siendo así que tal requisito resulta exigido por la jurisprudencia de este Tribunal. En cualquier caso, dice, no procede la equiparación de la situación de convivencia que mantenía la recurrente con el señor Lechuga a la del matrimonio. Este Tribunal ha exigido constantemente que para ser titular del derecho a la pensión de viudedad se requiere que el beneficiario de la misma haya contraído matrimonio con quien la causa y que, por otra parte, la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio (DA 10.2), no incluye

en su ámbito de aplicación todos los supuestos de convivencia matrimonial, sino sólo aquellas uniones estables que tuvieran su causa en la imposibilidad de contraer matrimonio como consecuencia de la inexistencia de divorcio con anterioridad a la Ley 30/1981. Es pues la imposibilidad de contraer nuevas nupcias por impedimento legal lo que constituye la base de la protección dispensada por el legislador.

En el supuesto presente entiende que la causa obstativa al matrimonio civil entre la recurrente y el señor Lechuga no fue que alguno de los dos estuviese casado, sino la ideología contraria del señor Lechuga al matrimonio católico, toda vez que ambos estaban bautizados. Sin embargo entiende el Abogado del Estado que el matrimonio civil pudo celebrarse, pues, a tenor de lo dispuesto en el artículo 243 del Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, era suficiente que los contrayentes que hubiesen sido bautizados declarasen no profesar la religión católica. Con posterioridad el artículo 245 del propio Reglamento, redactado por el Decreto de 22 de mayo de 1969, estableció que «si se tratase de personas que hubiesen abandonado la religión católica, se exigirá que, a la mayor brevedad, se presente la prueba de que el abandono ha sido comunicado por el interesado al párroco del domicilio. La comunicación podrá hacerse a través del encargado, por correo certificado, con acuse de recibo». No existía por tanto obstáculo legal para la celebración del matrimonio civil antes del fallecimiento del señor Lechuga.

Finalmente el Abogado del Estado entiende que, dado que la oposición a contraer matrimonio por razones ideológicas afectaba al señor Lechuga y no a la demandante de amparo, la invocación de tal oposición ideológica viene a hacer valer derechos ajenos a la demandante de amparo. Tal invocación de derechos ajenos no puede ser protegida mediante el recurso de amparo a tenor de la jurisprudencia constitucional que invoca sobre los artículos 53.2 CE y 41 y siguientes LOTC.

7. La demandante de amparo, a través de su representación procesal, formuló alegaciones, mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia de Madrid el 23 de junio de 2000, insistiendo en la argumentación ya vertida en el escrito de demanda.

8. El Ministerio Público interesó la denegación del amparo solicitado mediante escrito presentado el 28 de junio de 2000 en el Registro General de este Tribunal. Parte del respeto a los hechos declarados probados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia impugnada, según los cuales existió una efectiva convivencia *more uxorio* de la demandante con el señor Lechuga durante más de cuarenta años, de la que nacieron cinco hijos. A continuación acepta que, de no haber podido contraer matrimonio la demandante y el señor Lechuga, debiera otorgarse el amparo. Sin embargo afirma que tales personas tuvieron varias oportunidades de contraer matrimonio civil: Primero, durante el

período comprendido entre 1931 y 1936, en el que se reconoció la posibilidad de contraer matrimonio civil. Segundo, durante la primera época franquista, cabía la posibilidad de que los bautizados en la Iglesia Católica contrajesen matrimonio civil previa una declaración expresa y solemne de apostasía. Y, finalmente, desde 1969, fase en la que bastaba una mera declaración «de no practicar [sic] la religión católica» para que se permitiese el matrimonio civil a los bautizados.

Aun admitiendo que la apostasía formal pudiera entenderse una carga excesiva, observa el Fiscal, lo cierto es que ninguna de las posibilidades que tuvo para contraer matrimonio fue aprovechada por la hoy solicitante de amparo. Tampoco se expone en la demanda razón alguna que justifique o explique tal comportamiento, por lo que quizá deba deducirse que las razones ideológicas o religiosas que impidieron el matrimonio civil no radicaban tanto en su razonable oposición al matrimonio canónico cuanto, más bien, en una lícita discrepancia con la institución matrimonial en sí misma, lo que alteraría los términos del debate tal y como se hallan planteados. En efecto, este Tribunal ha declarado reiteradamente que la convivencia *more uxorio* y el matrimonio son situaciones disímiles que no producen los mismos efectos. Si la actora no contrajo matrimonio pudiendo hacerlo, no se encuentra legitimada en la actualidad para invocar con éxito una situación discriminatoria, pues el trato desigual que está recibiendo no carece de una justificación objetiva y razonable, ni el término de comparación resulta adecuado. Así lo ha establecido este Tribunal en relación a las pensiones de viudedad del sistema de Seguridad Social en reiterada jurisprudencia que cita.

9. Por providencia de 13 de septiembre de 2001 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En la presente demanda de amparo se cuestiona la Resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Hacienda que desestimó la solicitud de indemnización formulada por la demandante de amparo, en razón de la prisión sufrida por don Arturo Lechuga, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía. Tal Resolución fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid al desestimar el recurso contencioso-administrativo contra ella deducido. La Administración fundó la denegación en que la demandante de amparo no había contraído matrimonio con el causante de la indemnización, por lo que no acreditaba ser cónyuge superviviente pensionista de viudedad por tal causa o, aun no teniendo esta condición, ser cónyuge viuda del causante. Por su parte el órgano judicial razona que el carácter de norma excepcional obliga a realizar una interpretación restrictiva (art. 4.2 CC), de forma que la exigencia de previo

matrimonio entre el causante y el beneficiario no puede extenderse a las uniones *more uxorio*, toda vez que este Tribunal ha declarado reiteradamente que no se vulnera el principio de igualdad por el hecho de que el legislador atribuya diferentes efectos a las uniones matrimoniales y a las uniones de hecho.

La demandante aduce, en síntesis, que la interpretación realizada, primero por la Administración y luego por el órgano judicial, supone una discriminación por razón del estado civil y la ideología que vulnera el artículo 14 en relación con el artículo 16, ambos de la CE, pues la demandante y el señor Lechuga no pudieron contraer matrimonio por motivos ideológicos que impedían a este último contraer matrimonio canónico, único existente, según la demandante, durante la totalidad de su convivencia *more uxorio* entre los años 1931 y 1971.

2. Este Tribunal se ha manifestado ya en diversas ocasiones sobre la incidencia que sobre el derecho a la igualdad proclamado en el artículo 14 CE pudiera tener el distinto tratamiento de las uniones matrimoniales y no matrimoniales en orden a la atribución o reconocimiento de determinados derechos. Singularmente esta jurisprudencia se ha desarrollado a partir de controversias relativas al reconocimiento de pensiones de viudedad a quienes, habiendo convivido *more uxorio*, sin embargo no pudieron contraer matrimonio por la inexistencia de divorcio en nuestro Ordenamiento jurídico que permitiese la disolución de un matrimonio anterior, así como en relación a la subrogación o continuación en la posición de arrendatario del conviviente no matrimonial en los mismos casos. La doctrina general contenida en estas Sentencias, la singularidad de los supuestos a los que se aplicó, y, finalmente, las peculiaridades del caso que ahora abordamos son los elementos que habrán de determinar la decisión que adoptemos.

3. El punto de arranque de nuestro enjuiciamiento está constituido por la afirmación de este Tribunal, reiterada últimamente en la STC 155/1998, de 13 de julio (FJ 3), de que «el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son situaciones equivalentes (ATC 56/1987) sino realidades jurídicamente distintas, por lo que, en principio, su tratamiento jurídico diferenciado y correlativamente, la diversa atribución de derechos y obligaciones, no es contraria al derecho fundamental a la igualdad que reconoce el artículo 14 CE. Concretamente, respecto del legislador, la jurisprudencia constitucional ha declarado que le asiste un amplio margen de libre configuración de esas distintas formas de convivencia. No obstante, también hemos advertido que esa libertad de configuración legal no es absoluta. La regulación desigual de lo diferente sólo es constitucionalmente lícita cuando se ajusta a las exigencias derivadas del derecho a la igualdad. Como se declaró en la STC 222/1992, “las diferenciaciones normativas habrán de mostrar, en primer lugar, un fin discernible y legítimo, tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad y, deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes gru-

pos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas” (FJ 6)».

Más adelante, en el FJ 3 esta misma Sentencia, realizábamos una afirmación de carácter general que ha de constituir el referente de nuestra decisión. Decíamos entonces que:

«[E]n la jurisprudencia constitucional se ha establecido una consideración previa al examen de la legitimidad constitucional *ex* artículo 14 CE del trato diferenciado entre uniones matrimoniales y no matrimoniales: la existencia o no de libertad por parte de quienes desean convivir para escoger entre mantener una relación extramatrimonial o contraer matrimonio. Así este Tribunal en varias resoluciones, al enjuiciar la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre los cónyuges y quienes conviven de hecho, ha partido del dato de que, tras la entrada en vigor de la Ley 30/1981 que prevé la posibilidad de divorciarse y contraer nuevo matrimonio, debe presumirse que quienes no contraen matrimonio es porque así lo han decidido libremente, ya que no existe ningún precepto que legalmente se lo impida, y esa libertad de elección es la que legitima, en principio, el tratamiento diferenciado de estos dos tipos de convivencia (por todas, STC 184/1990).

Ciertamente esta afirmación [...] no supone que por exigencias del artículo 14 CE deban reconocerse de forma mecánica y generalizada los mismos derechos y obligaciones que poseen quienes conviven en virtud del vínculo matrimonial a todos aquellos que conviven con otra persona y no pueden contraer matrimonio porque no reúnen los requisitos legalmente establecidos para ello. Lo único que se ha declarado es que antes de proceder al análisis de fondo de la legitimidad constitucional del trato diferenciado a la luz del artículo 14 CE, deberá examinarse si quienes convivían *more uxorio*, tenían libertad para contraer matrimonio y si las causas que hipotéticamente lo impedían resultan constitucionalmente admisibles, ya que de no ser así, deberá concluirse que esa ausencia de libertad conlleva *ex* artículo 14 CE una obligada igualdad de trato.»

Y en el siguiente fundamento precisábamos que:

«[N]o toda imposibilidad de cumplir los requisitos legales para contraer matrimonio permite concluir que quienes se ven así impedidos tienen, sólo por ello, los mismos derechos y deberes que quienes conviven matrimonialmente.

Para que esto sea así, la causa que limita la libertad de casarse debe ser una causa que pugne con los principios y reglas constitucionales [...] En estas circunstancias, al no darse las condiciones de libertad para contraer matrimonio o no hacerlo debido a causas constitucionalmente proscritas, debe presumirse que quienes convivieron *more uxorio* lo hicieron así porque no gozaron de la libertad efectiva para contraer matrimonio y, en consecuencia, debe reconocérseles los mismos derechos que hubieran tenido de haber formado una convivencia matrimonial.»

4. En aplicación de esta doctrina se ha venido reconociendo el derecho a obtener idéntico trato a las parejas matrimoniales y no matrimoniales, y, en consecuencia, se ha otorgado o denegado el amparo solicitado, examinando primero si existió la posibilidad efectiva de que los convivientes *more uxorio* contrajesen el matrimonio que constituye el presupuesto de aplicación de la norma más beneficiosa o si, por el contrario, se vieron impedidos para ello por una causa consti-

tucionalmente inadmisibles. Así, en la STC 155/1998, de 13 de julio, se otorgó el amparo en atención a que los convivientes no habían podido contraer matrimonio al no existir posibilidad de divorciarse porque todavía no se había dado cumplimiento al mandato contenido en el artículo 32.2 CE de regular las causas de disolución del matrimonio. Por el contrario, en la STC 39/1998, de 17 de febrero, se denegó el amparo valorando que la demandante, desde la entrada en vigor de la Ley 30/1981 hasta el fallecimiento del causante de la pretendida pensión de viudedad, dispuso de tiempo suficiente para contraer matrimonio. Sin embargo se denegó el amparo solicitado en el caso resuelto por la STC 66/1994, de 28 de febrero, que abordó un supuesto en el cual el motivo esgrimido para no haber contraído el matrimonio fue que la ideología anarquista de uno de los convivientes era contraria a formalizar la relación afectiva estable entre hombre y mujer a través de una institución eclesiástica o de la propia Administración, siendo ello una convicción profunda del causante, insuperable, obstativa al matrimonio, de modo que le impedía contraerlo con tanto o más rigor que las causas obstativas expresamente admitidas como tales en la doctrina de este Tribunal Constitucional (señaladamente, la de estar casado, antes de la aprobación de la Ley 30/1981, que reguló el divorcio); tal motivo, al referirse a la institución matrimonial en general, no pugnaba con los principios y valores constitucionales, sino que era expresión de la libertad de contraer o no matrimonio, por lo que el amparo, como queda dicho, no prosperó.

5. Expuestos los criterios que han de guiar nuestra decisión, hemos de indagar si la demandante y el señor Lechuga se vieron impedidos para contraer matrimonio, extremo que constituye uno de los presupuestos de la indemnización solicitada por la demandante; y, en caso de ser así, si la causa obstativa a la celebración de dicho enlace está o no proscrita por nuestra Constitución.

Pues bien, si exceptuamos el período de vigencia de la Ley de 28 de junio de 1932 sobre matrimonio civil, sobre el que luego hemos de volver, ha de afirmarse que durante el tiempo en que duró la convivencia alegada existía en España un sistema matrimonial que, a lo sumo, admitía únicamente para los bautizados en la Iglesia Católica el matrimonio civil con carácter subsidiario.

En efecto, derogada la Ley de matrimonio civil mediante la Ley de 12 de marzo de 1938, que restableció la vigencia de las disposiciones del Código Civil y de todas las demás normas complementarias aplicables a la fecha de entrada en vigor de la Ley derogada, volvió a estar vigente el artículo 42 del Código Civil. En este marco legislativo la Orden del Ministerio de Justicia de 22 de marzo de 1938 estableció que, para autorizar la celebración del matrimonio civil, se exigiese declaración expresa de no profesar la religión católica por ambos contrayentes, o al menos por uno de ellos. Con mayor rigidez aún la Orden de 10 de marzo de 1941 dispuso en su artículo 1 que «los jueces municipales no autorizarán otros matrimonios civiles que aquellos que, habiendo de

contraerse por quienes no pertenezcan a la religión católica, se pruebe documentalmente la acatolicidad de los contrayentes, o, en el caso de que esta prueba documental no fuese posible, presenten una declaración jurada de no haber sido bautizados, a cuya exactitud se halla ligada la validez y efectos civiles de los referidos matrimonios». Con posterioridad el Decreto del Ministro de Justicia de 26 de octubre de 1956 sustituyó las anteriores exigencias por la tradicional declaración de no profesión de la religión católica, admitiéndose también el acceso al matrimonio civil en caso de apostasía (art. 41 del Reglamento del Registro Civil). Tan sólo dos años después, mediante la Ley de 24 de abril de 1958, se modificó el artículo 42 del Código Civil para imponer la forma religiosa si al menos uno de los contrayentes profesaba la religión católica, y exigiendo para autorizar el matrimonio civil la prueba de que ninguno de los contrayentes profesaba tal religión, de suerte que la apostasía, con su rigor probatorio, se convirtió en eje de la aplicación de estos preceptos. Fue la Ley de Libertad Religiosa de 28 de junio de 1967 la que, al establecer que «se autorizará el matrimonio civil cuando ninguno de los contrayentes profesen la religión católica», suavizó el sistema matrimonial, sobre todo si se tiene en cuenta que las disposiciones posteriores reducían la prueba de la no profesión a la simple declaración de los interesados (art. 246.2 del Reglamento del Registro Civil, en la redacción dada por el Decreto 1138/1969, de 22 de mayo, del que se hace aplicación, entre otras, por la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 7 de julio de 1971). Este sistema matrimonial estaría vigente hasta la promulgación de la Constitución.

De lo anteriormente expuesto se deduce que hasta la promulgación de la Constitución española la posibilidad de contraer matrimonio civil se condicionaba a la prueba de no profesar la religión católica, prueba que en los períodos normativos de menor rigor hubiera exigido a la demandante y al señor Lechuga una declaración expresa de no profesar tal religión, lo que hoy pugna frontalmente con la libertad religiosa y, en concreto, con el derecho derivado de ella a no declarar sobre la propia ideología, religión o creencias que proclama el artículo 16 CE. Así lo entendió también la Dirección General de Registros y del Notariado que el día 26 de diciembre de 1978 dictó una Instrucción (publicada en el BOE del día 30, un día después de la entrada en vigor de la Constitución) por la que, atendida la eficacia directa del artículo 16 CE, que proclama que nadie puede ser obligado a declarar sobre su religión, ordenaba a los encargados del Registro Civil que autorizasen los matrimonios civiles de todas las personas que desearan contraerlo «sin indagación ni declaración alguna sobre las ideas religiosas de los contrayentes». En suma, y en esto no podemos aceptar la posición del Ministerio Fiscal, lo relevante no es tanto que la demandante pudo contraer matrimonio con el señor Lechuga, sino que, o dicho matrimonio había de ser el religioso, lo cual pugna con sus creencias (al menos con las del señor Lechuga), o, para que

el matrimonio fuera civil, tenían que hacer declaración expresa de no profesar la religión católica, lo cual, en cuanto exigencia de manifestación de creencias religiosas, positivas o negativas, resulta incompatible con los derechos reconocidos en el artículo 16 CE.

Prescindiendo de las indudables dificultades y repercusiones que tal declaración pudiera acarrear en las diferentes coyunturas político-sociales del dilatado período de convivencia *more uxorio*, tal falta de libertad efectiva para contraer matrimonio civil determina, conforme a la doctrina constitucional expuesta, la atribución a la demandante de los mismos beneficios que si hubiera contraído matrimonio con el señor Lechuga, pues no puede admitirse que la falta de libertad religiosa que sufrió la demandante prolongue sus efectos en la actualidad, en que tal libertad, no solo alcanza el máximo grado de eficacia conforme al artículo 53.1 CE, sino que integra los valores de justicia e igualdad, proclamados como valores superiores del Ordenamiento jurídico por el artículo 1 CE.

6. Resta por analizar la incidencia que haya de tener el hecho de que durante el período 1932-1938 pudiese contraerse en España matrimonio civil. Pese a que la demandante de amparo asegure que durante la totalidad de su convivencia *more uxorio* con el señor Lechuga entre los años 1931 y 1971 no pudieron ella y éste contraer otro matrimonio que el canónico, lo cierto es que desde la entrada en vigor de la Ley de 28 de junio de 1932, sobre matrimonio civil, hasta 1938, la demandante y el señor Lechuga pudieron haber celebrado un matrimonio civil sin necesidad de realizar ninguna declaración, ni positiva ni negativa, sobre sus creencias religiosas. Ahora bien, no puede desconocerse que tal posibilidad no elimina el hecho cierto de que a partir de 1938, es decir, durante los últimos 33 años de convivencia, la demandante y su compañero no pudieron contraer matrimonio civil sin hacer una declaración sobre sus creencias religiosas, exigencia que hoy pugna con el artículo 16 CE, sobre cuya relevancia constitucional ya nos hemos extendido en los anteriores fundamentos jurídicos. Al margen de criterios cuantitativos (extensión de los períodos en que hubo o no posibilidad real de contraer matrimonio civil sin declarar las propias creencias) o crónicos (cuál fue el período en el que existió tal posibilidad), que, sin carecer de toda relevancia, no resultan definitivos ni unívocos en su significación, lo decisivo es que la ausencia de libertad que justifica la equiparación de trato entre las parejas matrimoniales y las no matrimoniales se dio, aunque no durante la totalidad del período de convivencia, en el momento del fallecimiento del señor Lechuga y durante los 33 años que precedieron a este hecho, período durante el cual la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuyos hechos no nos corresponde revisar [art. 44.1.b) LOTC], afirma la existencia de convivencia *more uxorio*. Es decir, la falta de libertad a la que constantemente nos referimos constituía el carácter, estable y consolidado, del marco normativo existente durante los 33 años anteriores al fallecimiento el señor Lechuga. Es precisamente el momento

del fallecimiento del causante de la indemnización por la privación de libertad el que el legislador toma en cuenta para designar al beneficiario, exigiendo que sea cónyuge del causante, y, por ello, es la situación concreta existente a la sazón la que hemos de tomar en cuenta para determinar si las parejas matrimoniales y las no matrimoniales han de equipararse por no haber podido las últimas contraer matrimonio en virtud de una causa no admisible constitucionalmente, toda vez que dicha situación de falta de libertad no era, en el tiempo a considerar, algo epistémico, ocasional o reciente desde el punto de vista normativo.

Finalmente, ha de añadirse que, aun guardando cierta semejanza, el presente supuesto difiere del resuelto en la STC 66/1994, de 28 de febrero, a que más arriba nos hemos referido. Entonces la razón de no contraer matrimonio por la demandante de amparo no pugnaba con la Constitución, pues radicaba en la oposición a toda forma de matrimonio, ya fuera civil o religioso, por parte de la persona con la que la entonces demandante de amparo convivió *more uxorio* durante un dilatado período de tiempo, incluso ya vigente la Constitución.

7. Todo lo anterior conduce derechamente al otorgamiento del amparo que se solicita, pues la Administración primero, y el órgano judicial después, orillaron que la consideración constitucional de la libertad religiosa imponía que la interpretación de la norma aplicada al supuesto concreto de la demandante no produjese como consecuencia un trato adverso basado en la inexistencia de un vínculo matrimonial que no pudo contraerse sin vulnerar el derecho a la libertad religiosa hoy reconocido en el artículo 16 CE, de suerte que se consumó una discriminación por motivos religiosos, contraria al artículo 14 CE, al proyectar al momento actual los efectos de una situación legal claramente contraria a la Constitución, dándole, así, injustificadamente, ultraactividad a dicha situación.

Finalmente, en cuanto a las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados, ha de hacerse notar que la resolución administrativa que denegó la solicitud de indemnización, luego confirmada en vía judicial, estableció expresamente que, como no se acreditaba el vínculo matrimonial entre el beneficiario y el causante de la indemnización, ni que fuese cónyuge superviviente, o que, aun no teniendo esta condición, acreditase ser cónyuge viudo del mismo, no hacía falta valorar la concurrencia del resto de requisitos establecidos legalmente para el reconocimiento de la indemnización. Por su parte la resolución judicial tampoco realiza afirmaciones tajantes e inequívocas sobre la concurrencia de los demás requisitos establecidos por la norma, sino que desestimó el recurso por entender que en estos supuestos no podía asimilarse la convivencia *more uxorio* a la matrimonial. Nos encontramos por tanto ante la inexistencia de un pronunciamiento administrativo o judicial sobre la concurrencia del resto de requisitos exigidos por la norma aplicable para el reconocimiento del derecho, por lo que es preciso que el otorgamiento del amparo pedido lleve consigo la anulación de los actos administrativos a los que primeramente se imputa la lesión de derechos

fundamentales y de la resolución judicial que no reparó tales vulneraciones, con retroacción de las actuaciones a la vía administrativa para que la Administración resuelva con pleno respeto a los derechos fundamentales vulnerados.

### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de la demandante a la igualdad sin sufrir discriminación por motivos religiosos (art. 14, en relación con el art. 16.2 CE).

2.º Restablecer a la demandante en la integridad de su derecho y, a tal efecto, anular la Sentencia de 30 de septiembre de 1996, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso núm. 270/94), así como el Acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas núm. 1992083965, de fecha 26 de julio de 1992, y retrotraer las actuaciones al momento de la tramitación administrativa previo al dictado del indicado Acuerdo a fin de que se adopte otro acorde con el derecho fundamental vulnerado.