

clusión de que las religiones deben evolucionar, concretamente en relación a sus fines, que deben referirse a la espiritualidad del hombre, y deben respetar el ordenamiento jurídico de la organización social en la que se insertan, límite imprescindible para que la sociedad pueda considerar a una religión como válida y admitir su presencia. Por su parte, el pluralismo propio de las sociedades democráticas es necesario para que pueda darse la libertad. En concreto, la libertad religiosa, sólo se podrá cumplir si el sujeto puede optar entre distintas religiones, consideradas igualmente válidas en el marco de la sociedad, o ninguna.

CRISTINA ODRIOZOLA IGUAL

MOTILLA, AGUSTÍN, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, 431 pp.

Aunque ha cultivado con rigor y acierto las más diversas áreas del Derecho Eclesiástico, Agustín Motilla se ha mostrado siempre como uno de los más solventes expertos en el que acaso sea su capítulo más intrincado y rebelde a la construcción teórica: me refiero, claro está, al problema de la dimensión colectiva del fenómeno religioso, del significado y régimen jurídico de eso que llamamos iglesias, confesiones o, con una carga emotiva negativa, sectas. Un problema que constituye el corazón mismo del ordenamiento eclesiástico del Estado, pues creo que pocos discutirán que, sin esa dimensión colectiva, y en ocasiones fuertemente institucional, todavía podrían existir religiones, pero no, desde luego, Derecho Eclesiástico. Desde su primer libro, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español* (1985), seguido cinco años más tarde por *Sectas y Derecho en España*, hasta sus últimas contribuciones en Revistas y Manuales, Agustín Motilla ha mantenido una constante atención a las vicisitudes jurídicas por las que han atravesado las confesiones religiosas en la España de los últimos años. Por ello, cuando la práctica nacida a partir de la Constitución y de la LOLR ha alcanzado ya una cierta madurez, pero cuando también comienza a sugerirse su posible reforma, el libro que ahora comentamos resulta especialmente oportuno, pues la suya es una de las opiniones mejor informadas y más autorizadas.

Formalmente, la obra se compone de cinco capítulos y conclusiones, pero recoge además un amplio apéndice documental valiosísimo para cualquier estudio, ya que reproduce las resoluciones administrativas denegatorias de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas producidas entre 1982 y finales de 1996. El capítulo I, probablemente el de mayor alcance conceptual, es un estudio sobre el significado jurídicamente relevante de confesión religiosa, indis-

pensable para comprender el resto de la obra. El segundo se ocupa de la delimitación de la noción de confesión en los países de la Unión Europea, y lo propio hace el tercero en relación con la historia, la doctrina y los datos que ofrece la Constitución española. El capítulo IV, sin duda el más denso, aborda un detallado examen de la práctica administrativa seguida por el Registro, examen por lo demás no exento de prudentes y atinadas críticas. Finalmente, el V y último ofrece una síntesis y conclusión sobre el concepto de confesión hoy vigente en el Derecho español.

¿Qué es una confesión? y, sobre todo, ¿qué alcance tiene y para qué sirve en el Derecho el concepto de confesión? La respuesta, dice Agustín Motilla, no nos la puede proporcionar un enfoque sociológico que nos remitiría a la siempre evanescente opinión pública y a su idea algo imprecisa de lo que sea una confesión; tampoco una perspectiva teleológica que haga hincapié en los elementos con que solemos definir a las religiones en nuestra tradición cultural, tales como la creencia en un ser supremo, la existencia de un cuerpo dogmático o la práctica del culto, pues quedarían fuera algunas experiencias normalmente llamadas religiosas que carecen o que presentan de forma muy embrionaria y heterogénea tales elementos; y tampoco, en fin, una concepción institucional centrada en las peculiaridades de la dimensión asociativa u organizacional, dado que las mismas son compartidas por otros grupos. Descartada asimismo la posibilidad de que sean los propios sujetos quienes libremente se autoproclamen como confesión religiosa, el autor escoge el camino más cómodo para un jurista: confesión es aquello que convencionalmente el ordenamiento define como confesión y serán los órganos aplicadores de dicho ordenamiento quienes en cada caso concreto ejerzan las facultades de calificación.

La conclusión es tranquilizadora y por lo demás básicamente acertada, pero creo que no termina de resultar del todo convincente: decir que una confesión será aquel grupo humano que sea calificado como tal por el Ministerio de Justicia y en su caso por los jueces competentes, es como sostener que homicida es aquella persona que resulta condenada como homicida en sentencia firme, en ambos casos en aplicación del Derecho vigente. Las preguntas siguen en pie: ¿qué es el homicidio?, ¿qué es una confesión religiosa? Aquí caben dos posibilidades: la primera, infrecuente en nuestro sistema jurídico, es que el Derecho defina o establezca reglas especiales de uso de los términos que utiliza; definición que ciertamente en hipótesis podría diferir notablemente del significado ordinario, aun a riesgo a perder la virtualidad comunicativa del lenguaje jurídico. La segunda, que es la que ahora interesa, es que el Derecho simplemente use pero no defina las correspondientes expresiones; en nuestro caso, es el artículo 16 de la Constitución la norma de más alto rango que emplea el término «confesión», asociándolo por cierto a la Iglesia católica, una realidad histórica mucho mejor conocida. Pero entonces ocurre que los enfoques que habíamos expulsado por la

puerta irremediamente vuelven a entrar por la ventana, pues ¿cómo saber qué ha querido decir la Constitución si no es remitiéndonos a las reglas de uso del lenguaje ordinario, esto es, si no tomamos en cuenta aquellos elementos que nos proponían las perspectivas sociológica, teleológica e institucional?

Muy sintéticamente, de aquí cabe obtener tres conclusiones. La primera, sobre el enfoque metodológico del libro: me parece que no se deben tratar en pie de igualdad los distintos criterios que se presentan para definir qué es una confesión, pues el criterio jurídico que se adopta, si bien relativamente autónomo, es fiduciario de los anteriores y se alimenta de ellos. La segunda, a propósito del concepto de confesión que en definitiva haya de resultar acogido por nuestro ordenamiento: el legislador goza de un margen de discrecionalidad para acuñar términos y formular distinciones y clasificaciones, pero no es por completo libre para determinar el significado del concepto de confesión, pues al ser éste un concepto constitucional habrá de estarse a la «mejor» interpretación que del mismo pueda formularse, tarea en la que no se puede prescindir ni del lenguaje ordinario ni del sistema de valores que propugna la Constitución. Y, por último, la tercera es una sugerencia crítica sobre el propio Derecho Eclesiástico: si Agustín Motilla estuviese en lo cierto cuando critica la perspectiva sociológica, teleológica e institucional, y si nosotros estuviésemos en lo cierto al mostrar que dichas perspectivas son indispensables para construir un concepto jurídico, ¿no sería ello una buena razón para no hacer del concepto de confesión religiosa el fundamento de un Derecho especial? En otras palabras, si es tanta la nebulosa que envuelve el concepto de confesión, si tan difícil es distinguir esta realidad de otras realidades humanas, ¿no parece algo injustificado construir todo un régimen jurídico particular en torno a la idea de confesión?

Que el concepto legal de confesión se recaba del lenguaje ordinario y que, por ello mismo, está envuelto en una relativa penumbra lo acredita la práctica que viene siendo observada en los países de la Comunidad Europea, cuestión que Motilla aborda, de manera tan sintética como esclarecedora, en el capítulo II. No se trata en esta ocasión del clásico elenco de Derechos nacionales sucesivamente analizados, sino de una exposición sistemática de los problemas fundamentales y de las diferentes respuestas que han ofrecido los Derechos europeos. Las enseñanzas que cabe obtener son las siguientes: no existe ninguna ley que defina normativamente qué es religión o qué es una confesión religiosa. En consecuencia, la práctica administrativa y judicial ha partido de la noción arraigada en nuestra cultura y que gira en torno al género de creencias en un ser supremo, en lo transcendente, etc., así como en la existencia de ritos y cultos. No obstante, y tanto por imperativo del principio de igualdad como por la pujante realidad sociológica del multiculturalismo, dicha práctica ha dado entrada paulatinamente bien a manifestaciones filosóficas o ideológicas, bien a expresiones de religiosidad distantes de nuestro concepto de religión. Todo ello presidido, eso sí, por

una cierta discrecionalidad administrativa. Me parece que no muy diferente es la cuestión en nuestro Derecho, que obviamente tampoco define qué hayamos de entender por religión o por confesión. Tras un acertado resumen del problema en la historia de España, sobre todo en sus fases más recientes, Motilla comienza subrayando y criticando la notable falta de uniformidad terminológica que se aprecia en la legislación vigente para referirse a lo que venimos denominando confesión. Superado ese «caos terminológico», el capítulo III da cuenta de las diferentes posiciones doctrinales, para abrazar seguidamente aquella que resulta coherente con el planteamiento general ya comentado: el concepto de confesión es que el que se infiere del Derecho, esto es, el que se deduce de las circunstancias y requisitos que han de concurrir por exigencia legal para reconocer o conceder la etiqueta de confesión. Por mi parte, nada que objetar; tan sólo reiterar que, al ser éste un término usado pero no definido en la Constitución, sólo cabe interpretar que su significado es el propio del lenguaje ordinario que resulte coherente con el modelo de valores de la propia Constitución y, por tanto, que el concepto legal sólo será viable en la medida en que se mueva dentro de ese campo semántico y axiológico.

Asumido esto último, el autor realiza una aproximación al concepto jurídico de confesión que parece plenamente razonable: las confesiones son, ante todo, asociaciones y, por tanto, su régimen jurídico ha de participar de las garantías básicas que brinda el artículo 22 de la Constitución en favor de todos los fenómenos asociativos, en particular, la libertad para su constitución, la presunción de legalidad, la incompetencia de la Administración para condicionar el ejercicio del derecho, etc. Pero, al igual que los partidos, los sindicatos o las asociaciones de consumidores, las confesiones parecen ser asociaciones especiales, siendo objeto de una atención singular por parte de la Constitución y pudiendo asimismo quedar sometidas a una disciplina propia. ¿En qué reside la especialidad? Básicamente, en dos cosas. Primero, del juego de los principios de aconfesionalidad y de libertad religiosa se deduce que las confesiones gozan de «un ámbito de autonomía normativa y organizativa en el desarrollo de sus funciones superior al de otras entidades sociales», lo que debe traducirse en una mayor abstención del Estado tanto en el control de los fines como en las exigencias de organización interna; algo que, por cierto, no parece confirmar la normativa de desarrollo, como veremos. Y, en segundo término, la relevancia de las confesiones en orden a la «autorrealización individual y al libre desarrollo de la personalidad» explica o justifica el impulso cooperador que nace del artículo 16.3 de la Constitución. Posiblemente, Motilla tenga razón, aunque, sin convertir la religión en un bien público, no se explica por qué las asociaciones religiosas contribuyen al desarrollo de la personalidad más y mejor que las ateas.

Sea como fuere, el de confesión religiosa es un concepto relevante para el Derecho español, en el sentido de que del mismo depende la concesión de un ré-

gimen jurídico especial. Y el trámite clave para adquirir esa cualidad de confesión consiste en la inscripción en el correspondiente Registro administrativo, cuyo permenorizado estudio puede considerarse una de las principales aportaciones del libro de Motilla. En realidad, dicho trámite puede considerarse como un presupuesto necesario, pero no suficiente de las «especialidades» prometidas por nuestro Derecho Eclesiástico, dado que la mera inscripción sitúa a las entidades en una posición análoga a la de cualquier asociación común que pretenda desarrollar una actividad lícita en el marco del Derecho, esto es, básicamente confiere personalidad jurídica y autonomía organizativa. Pero, sin inscripción, no pueden concluirse acuerdos de cooperación y, sin éstos, no es posible acceder a ningún trato singular; de ahí la importancia de la inscripción.

Ahora bien, ¿qué tipo de acto administrativo es la inscripción? No es fácil ofrecer una respuesta rotunda, pues aquí entran en juego prescripciones legales, prácticas administrativas, opciones jurisprudenciales y posiciones doctrinales bastante heterogéneas y hasta contradictorias, que a veces propician una concepción restrictiva y formal de las facultades del Registro, pero que otras parecen alentar una concepción más bien expansiva y abierta a una fiscalización sustantiva. El autor examina ambas posibilidades de interpretación, para decantarse por una solución matizada: salvo el control sobre los «fines religiosos» que obviamente requiere un juicio de fondo o sustantivo, la labor del Registro debe limitarse a una recepción y examen formal de los documentos e informaciones requeridos por la ley. Pero, ¿resulta efectivamente así?, ¿cuál es el alcance real de las facultades de calificación que viene desempeñando la autoridad administrativa?

El estudio de las cincuenta y dos resoluciones denegatorias de la inscripción habidas entre 1982 y 1996 nos permite conocer con exactitud la trayectoria, por lo demás no siempre lineal y coherente, de nuestra práctica administrativa y judicial, a propósito del concepto de confesión religiosa; una práctica con frecuencia cautelosa y restrictiva y que, sobre todo, pone de relieve las dificultades para abandonar los esquemas y modelos propios de la religión católica a la hora de enjuiciar el carácter de credos y confesiones distantes no sólo en la fe, sino también en el modo de organizarse y de manifestarse. La existencia de un número significativo de fieles con vocación de fundación, una denominación identificadora y apta para distinguirse de otras confesiones, a veces procedentes de un tronco común, una estructura organizativa relativamente estable con presencia diferenciada de ministros y fieles y la posesión de templos o lugares específicamente dedicados al culto son algunas de las exigencias requeridas por la autoridad registral con fundamentos legales más o menos sólidos y con interpretaciones más o menos generosas. De todo ello se ocupa con detalle la obra comentada.

Sin embargo, no cabe duda que es la comprobación de los fines religiosos la tarea fundamental que efectúa el Registro y también aquélla donde irremediablemente puede aparecer de forma más acusada el ejercicio de un margen de dis-

crecionalidad. El trabajo de Motilla nos ofrece un análisis exhaustivo y al propio tiempo crítico de los elementos utilizados por la Administración y por los Tribunales en orden a verificar esa exigencia insoslayable para todo grupo que pretenda alcanzar el estatus de confesión, que es acreditar que se trata precisamente de un grupo religioso y de un grupo religioso distinto de los demás. Y es en este capítulo donde el recurso al lenguaje ordinario resulta tal vez más necesario, pero también a veces más insatisfactorio, pues es evidente que los órganos estatales no pueden emplear un concepto de religión muy distinto al que se deduce de su significado común, pero es cierto también que ese significado difícilmente puede emanciparse de toda una tradición histórica y cultural en la que las distintas dimensiones del fenómeno religioso se han identificado con el modelo católico o, si se quiere, más ampliamente con el judeo-cristiano. De ahí la reiterada exigencia de un cuerpo de doctrina que incluya la creencia en un ser supremo o en la transcendencia, de un cierto código moral y de un culto propio, de la existencia de ministros y lugares de culto, etc. Por otra parte, la exclusión de los fines espiritualistas, humanistas, síquicos o parasicológicos que establece el artículo 3.2 LOLR, al margen de que sea inédita en Derecho Comparado, constituye una invitación al siempre discrecional juicio de preponderancia, pues, aun aceptando que ninguna religión pueda agotarse en tales fines o actividades, parece indiscutible que todas ellas los incorporan en mayor o menor medida.

Como es sabido, el reconocimiento constitucional de la libertad religiosa cuenta con el límite expreso del respeto al orden público. Nada permite vislumbrar en la Constitución o en la Ley orgánica que ello altere para las confesiones religiosas el régimen común que para las asociaciones en general se deduce del artículo 22 de la Carta Magna y que la jurisprudencia ordinaria y constitucional observa invariablemente, esto es, un régimen represivo o de control *a posteriori* y de exclusiva competencia judicial: la licitud no es una etiqueta que la Administración conceda a las asociaciones, sino que es una presunción que acompaña a todas ellas, una especie de presunción de inocencia, que sólo puede quedar destruida por la comisión de conductas ilícitas y tras el correspondiente proceso judicial. Pero, por discutible obra de una disposición reglamentaria, resulta que el Registro de Entidades Religiosas parece haber asumido una facultad de fiscalización que le permite denegar la inscripción mediante la apelación al siempre evanescente concepto de orden público, y ello, por cierto, a la vista tanto de las actividades reales o presuntas imputables al grupo como de los simples documentos donde expresan su credo o ideología. Tras un acertado estudio del significado que puede y debe tener el añejo concepto de orden público en el marco de un Estado de Derecho como el diseñado por la Constitución de 1978, las críticas del autor a esa práctica administrativa, no carente además de algún respaldo jurisprudencial, resultan plenamente razonables y merecedoras de atención en una futura reforma de la normativa.

Reforma que se encuentra en trámite de estudio y que, en lo sustancial, vendría a respaldar normativamente la práctica administrativa decantada en estos veinte años, si bien con la importante novedad de eliminar todo control preventivo de licitud. Para Motilla, dicha práctica puede resumirse en tres aspectos principales: la facultad de calificación no sólo formal sino también sustancial por parte del Registro de los documentos e informes exigidos; la imposición de esquemas estructurales o fenomenológicos próximos a nuestra tradición cultural, y la progresiva recepción de nuevos requisitos o condiciones para la inscripción, no contemplados ni en la LOLR ni en el Real Decreto de desarrollo. El resultado es que nuestro Derecho de confesiones, alejándose del régimen común de asociaciones, ha caminado hacia la ampliación de las potestades administrativas, desembocando en un intenso control *de facto* resulta ser más discrecional que reglado. O quizá fuera más ajustado decir que no ha caminado hacia ninguna parte, pues el concepto vigente de confesión se aproxima más de lo que parecería presumible y deseable al que se deducía de la vieja Ley de 1967.

Finaliza el libro con unas conclusiones que son a la vez recapitulación y reflexión sobre la orientación que parece tomar un Derecho Eclesiástico, donde el concepto de confesión se sitúa en el gozne de la tensión entre lo que hay en él de compartido con el régimen de derechos fundamentales y lo que tiene de especialidad. Tensión en la que parece ir triunfando esa vocación de especialidad manifestada en la fuerte impronta promocional que se pretende obtener del principio de cooperación, pero que, como contrapartida, comporta un modelo restrictivo y lleno de cautelas para las minorías religiosas, en particular para aquellas que más se alejan de los esquemas conocidos. Las consecuencias no pueden dejar de producir alguna perplejidad, pues los resortes de ayuda y promoción que el artículo 9.2 de la Constitución promete a fin de que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, en lugar de proyectarse sobre las minorías más necesitadas se proyectan justamente sobre las mayorías más poderosas; al tiempo que las primeras son invitadas a refugiarse en la esfera, al final quizá más confortable, del Derecho común de libertades públicas.

En suma, son muchas las enseñanzas que cabe obtener de la obra de Agustín Motilla, un libro bien escrito y extraordinariamente útil, tanto por sus atinadas reflexiones como por la amplia documentación en que se fundamentan y que se ponen también a disposición del lector. Su consulta me parece indispensable, no sólo para los cultivadores del Derecho Eclesiástico, sino en general para todo aquel que, desde el Derecho Público, pretenda comprender el panorama normativo y la realidad práctica del régimen jurídico de las confesiones. Con mucha más razón ahora que parecen anunciarse aires de reforma.