

Comisión Asesora de Libertad Religiosa: realidad y futuro

Edita
Ministerio de Justicia
Secretaría General Técnica

NIPO
051-09-042-5

ISBN
978-84-7787-119-4

Depósito legal
M-51482-2009

Imprenta Nacional del Boletín Oficial de Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DE LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO*

JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1.—La creación de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en 1980. 2.—La gestión estatal del hecho social religioso en derecho comparado. 3.—Propuestas para una posible reforma de la CARL. 4.—Observación final. Anexo I: Argentina-Anteproyecto de Ley de Libertad Religiosa (2001). Anexo II: Argentina-Resolución de la Secretaría de Culto por la que se crea el Consejo Asesor en materia de Libertad Religiosa (2000). Anexo III: Chile-Minuta de creación de la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos (2007). Anexo IV: Portugal-Ley de Libertad Religiosa (2001). Anexo V: Portugal-Decreto-ley que regula la CALR (2003). Anexo VI: Portugal-Relatórico adicional de la exposición de motivos de la Ley de Libertad Religiosa de 2001 en relación con la Comisión de Libertad Religiosa.

* El presente informe se escribe por encargo del Director General de Relaciones con las Confesiones (Ministerio de Justicia), en el marco de un conjunto de trabajos

1. LA CREACIÓN DE LA CALR EN 1980

Desde la perspectiva que proporcionan sus casi treinta años de vigencia, resulta significativo que el último artículo de la LOLR (en adelante LOLR) tenga por objeto el establecimiento de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa (en adelante CALR) en el Ministerio de Justicia. Se trata, sin duda, de una buena idea. A decir verdad, sorprendentemente buena para la época en que se promulga la LOLR, sobre todo teniendo en cuenta las circunstancias en que esa ley fue promulgada.

En efecto, había una casi completa ausencia de tradición real en materia de libertad religiosa en España (y en realidad muy poca en materia de derechos fundamentales en general). Al construir el nuevo sistema de relaciones entre Estado y religión, casi todo debía acometerse *ex novo*, sobre la base de la experiencia del derecho comparado y de las contribuciones que en su día prestaron notables juristas. Por otra parte, la sociología religiosa ofrecía entonces en España una muy limitada diversidad, con la consecuencia de que el hecho social religioso no presentaba una especial problematidad (social, jurídica o conceptual). Además, el propio derecho internacional tenía una reducida experiencia en el tratamiento jurídico de la libertad religiosa desde una perspectiva conflictual¹.

Particularmente interesante resultaba el carácter mixto con que fue concebida la CALR², que superaba el planteamiento del

que puedan servir de base para el planteamiento de una posible reforma de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Tratando de responder a las indicaciones recibidas, se ha preferido la concisión y la practicidad a un análisis de corte más académico. Por la misma razón, se reducen a un mínimo las referencias documentales o bibliográficas. El manuscrito original ha podido ser mejorado gracias a los comentarios recibidos en la Jornada de trabajo organizada por la Dirección General de Relaciones con las Confesiones, el 23 abril 2009, en el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia; y también gracias a las observaciones realizadas por los Profesores Rafael Navarro-Valls y Joaquín Mantecón Sancho.

¹ Me remito, para no prolongar innecesariamente estas páginas, a un desarrollo de estas ideas en J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, veintiocho años después*, en «Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado» 19, especialmente pp. 5 ss.

² El art. 8 LOLR dispone: «Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa compuesta de forma paritaria y con carácter estable

precedente de la Comisión creada en relación con la Ley de Libertad Religiosa de 1967, integrada exclusivamente por representantes de la Administración estatal³. Se trataba de hacer coincidir en un mismo órgano consultivo de carácter estable, y en condiciones de paridad, tres perspectivas sumamente importantes: la de las propias confesiones religiosas, la derivada de la necesidad de coordinación con otros departamentos del gobierno, y la proporcionada por expertos independientes que pudieran aportar una visión no tamizada por mandato de representación alguno. La composición y funcionamiento de la CALR, como se sabe, sería regulada posteriormente por vía reglamentaria, a principios de los años 1980, regulación que sería reformada al inicio de los 2000⁴.

Aún más meritoria resulta la iniciativa de la LOLR en relación con la CALR cuando se observa que se trataba de una novedad en

por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia, cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley. En el seno de esta Comisión podrá existir una Comisión Permanente, que tendrá también composición paritaria. A dicha Comisión corresponderán las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, y particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación a que se refiere el artículo anterior.»

³ *Vid.*, en relación con esa Comisión de Libertad Religiosa y otros órganos asesores creados en la historia del derecho español, las monografías de M. BLANCO, *La libertad religiosa en España. Precedentes de dos organismos estatales para su protección*, Pamplona 2001; y R. GARCÍA, *La Comisión Asesora de libertad religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual*, Madrid 2003.

⁴ Inicialmente la Comisión fue regulada por el Real Decreto 1890/1981, de 19 de junio, después derogado por el Real Decreto 1159/2001, de 26 de octubre; y también por la Orden del Ministerio de Justicia de 31 de octubre de 1983 sobre organización y competencias de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, derogada más tarde por la Orden JUS/1375/2002, de 31 de mayo. Sobre ese órgano, antes de la reforma de su regulación en 2001 y 2002, *Vid.* J.M. CONTRERAS, *La Comisión Asesora de libertad religiosa*, en «Revista Española de Derecho Constitucional» 7, 19 (1987) pp. 131-163, y J.A. SOUTO, *La Comisión Asesora de libertad religiosa*, en «Revista de Derecho Político» 14 (1982) pp. 31-55. Más recientemente, desde la perspectiva de un observador extranjero, A. SAMMASSIMO, *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Commento al Real Decreto 1159/2001 e all'Orden 1375/2002*, en «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica» 11 (2003/2) pp. 405-414.

el derecho comparado. Como veremos enseguida, las comisiones asesoras de carácter mixto son la excepción, y no la regla, en derecho comparado; y algunas de las que han sido creadas en épocas recientes se inspiran, además, en la CALR española.

2. LA GESTIÓN ESTATAL DEL HECHO SOCIAL RELIGIOSO EN DERECHO COMPARADO

El derecho comparado, en efecto, muestra abundantes ejemplos de órganos estatales que tienen atribuidas competencias en relación con el hecho social religioso, pero no tantos casos de comisiones asesoras formal y establemente constituidas, y menos aún de naturaleza mixta y con competencias generales⁵.

2.1 Órganos administrativos de gestión o control

Si se atiende al ámbito europeo y americano, puede observarse que es convicción común que la gestión del hecho religioso, en alguna medida, forma parte de las competencias legítimas y necesarias de los Estados. Así, es frecuente que muchos Estados posean órganos que se ocupan, en particular, de las relaciones entre Estado y confesiones religiosas, sean mayoritarias o minoritarias. Estos órganos

⁵ Algunos interesantes volúmenes colectivos en los que puede encontrarse información sobre estos temas son los siguientes: S. FERRARI, W.C. DURHAM & E.A. SEWELL (EDS.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven, 2003; G. ROBBERS (ED.), *State and Church in the European Union* (2.^a ed.), Nomos, Baden-Baden, 2005; B. BASDEVANT-GAUDEMET, *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, Peeters, Leuven, 2008. Agradezco, además, a las siguientes personas porvenir del ámbito académico o gubernamental, la valiosa información que amablemente me han proporcionado sobre sus respectivos países: Gerhard Robbers (Alemania), Juan Navarro Floria (Argentina), Willy Fautre (Bélgica), David Lara (Colombia), Jorge Precht y Ana María de Celis (Chile), Michaela Moravcikova (Eslovaquia), Drago Cepar y Tanja Vatovec (Eslovenia), Jeremy Gunn (Estados Unidos), Ringo Ringvee (Estonia), Alain Garay (Francia), Nikos Maghioros (Grecia), Balazs Schanda (Hungria), Silvio Ferrari (Italia), Carlos Valderrama (Perú), José de Sousa e Brito (Portugal), Frank Cranmer y Mark Hill (Reino Unido), y Carmen Asiain (Uruguay).

son habituales en el contexto europeo, incluida la Francia que se declara inspirada en el principio de separación entre Iglesia y Estado. Los perfiles e importancia de esos órganos difieren según los casos, en un amplio abanico que va desde los más de setenta mil funcionarios de la Presidencia de Asuntos Religiosos en Turquía (un país también inspirado por los principios constitucionales de laicidad y separación en su concepción francesa) hasta las dos personas que integran actualmente el Departamento de Asuntos Religiosos en Estonia. Su integración en la estructura gubernamental es también variada. Lo habitual es su vinculación a las áreas de Justicia (Portugal, Bélgica), Educación (Grecia), Cultura (Eslovaquia, Hungría desde 2004, Rumanía) o Interior (Francia, Estonia). También hay países en los que el departamento encargado de asuntos religiosos está vinculado directamente a la Presidencia del Gobierno (Eslovenia, Turquía, Hungría entre 2002 y 2004).

Por citar algunos ejemplos significativos, en Francia la competencia principal en materia religiosa está encomendada desde 1911 al *Bureau Central des Cultes*, dentro del Ministerio del Interior. Pero también tienen competencias, más reducidas, el Miviludes (Misión interministerial de vigilancia y lucha contra las desviaciones sectarias) en lo relativo a grupos considerados sectas peligrosas⁶; y el *Conseiller pour les Affaires Religieuses* del Ministerio de Exteriores. Este último puesto se creó en 1920 en el contexto del retorno a las relaciones con la Santa Sede y del mandato francés en Siria y Líbano, y fue inicialmente confiado a académicos con conocimiento de derecho canónico e historia de la Iglesia⁷, pero ha derivado desde hace quince años hacia una suerte de relaciones públicas de alto nivel, en gran medida portavoz de la concepción francesa de las relaciones entre religión y Estado en foros internacionales.

En Bélgica existe también un departamento específico para las religiones reconocidas —pero dentro de Justicia en lugar de Interior— y un «observatorio» de sectas (el CIAOSN: Centro de

⁶ Puede consultarse la página oficial del Miviludes en: <http://www.miviludes.gouv.fr/> (visitada 22 abril 2009).

⁷ Los Profesores Le Bras y Gaudemet, por ejemplo, ocuparon ese puesto de *Conseiller*.

información y consejo sobre organizaciones sectarias dañinas⁸ cuya actividad ha sido tan criticada, al menos, como la del Miviludes francés por su dudosa reputación en cuanto al rigor con que se han tratado los elementos probatorios relativos a grupos considerados sectarios.

Portugal tiene un planteamiento bastante parecido al español, aunque creo que mejorado sobre la base de nuestras experiencias menos positivas; la competencia en materia religiosa también recae en Justicia, y se ejerce sobre todo a través de un registro de entes religiosos y de la Comisión de Libertad Religiosa, a la que me referiré más adelante.

En Italia, dentro de la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros, y más concretamente dentro del *Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali*, existe un *Servizio per i rapporti con le confessioni religiose* que cuenta con el apoyo de algunas comisiones especializadas a las que también aludiré después. Además, el Ministerio del Interior tiene otras competencias en materia de reconocimiento de personalidad jurídica a entidades religiosas, ministros de culto o asistencia religiosa en centros públicos.

En Grecia esta cuestión está condicionada por el sistema de «confesionalidad sociológica» característico de su Constitución, que gira en torno a la noción de Iglesia «predominante» (la Iglesia Ortodoxa Griega). Hay, dentro del Ministerio de Educación, una Secretaría de Cultos con varias secciones, dedicadas, respectivamente, a la Iglesia Ortodoxa Griega, a otras iglesias, y a la educación religiosa. La primera y la tercera son las más importantes.

Entre los más recientes miembros de la Unión Europea provenientes del extinto bloque comunista, Hungría tiene un departamento, no demasiado amplio, encargado de relaciones del gobierno con las confesiones (*liason office*). Adjunto durante un breve periodo (2002-2004) al Gabinete del Primer Ministro, este departamento se encuentra actualmente dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Cultura; como en otros países ex-comunistas, la cuestión de la restitución de la propiedad confiscada a las iglesias durante la dominación soviética constituye una de sus tareas importantes, aparte de otras más familiares al entorno de la

⁸ Su página oficial de Internet en: <http://www.ciaosn.be/> (visitada 22 abril 2009).

Europa occidental. Modesto es también es el departamento equivalente en Estonia, dentro del Ministerio del Interior, actualmente compuesto por sólo dos personas; o el de Eslovaquia, dentro de Cultura, con cuatro personas. Mucha mayor importancia tiene la administración de los asuntos religiosos en Rumanía, con rango ministerial, al formar, desde 2001, una de las dos secciones del Ministerio de Cultura y Cultos, con amplias facultades de control del hecho social religioso en aplicación de la Ley de 2006 sobre Libertad Religiosa y Régimen General de Cultos —una ley que ha suscitado cierta controversia en el entorno internacional desde la perspectiva del respeto al derecho de libertad religiosa de las minorías, especialmente por lo que concierne a la obtención de personalidad jurídica civil.

Debe hacerse notar, sin embargo, que hay excepciones a la existencia de órganos administrativos específicos para ocuparse del hecho social religioso, o de las relaciones con las confesiones, dentro del panorama europeo. Por ejemplo, en el Reino Unido, más allá de los mecanismos de coordinación entre autoridades religiosas y poder legislativo que exige su particular sistema de relación entre el Estado y las *established churches*, no hay un órgano unitario específico para las relaciones con el hecho religioso de manera global. La materia religiosa ha sido tradicionalmente competencia de órganos administrativos cuya función consistía en determinar quienes tenían derecho a los beneficios fiscales establecidos para las *charities* o actividades sin fin de lucro, entre las que se incluyen las religiosas. En otras palabras, la tendencia del Estado británico —insisto, si prescindimos de las relaciones con las iglesias «establecidas»— ha sido quedar al margen de la gestión del hecho social religioso y limitarse a enfocarlo desde la perspectiva estrictamente fiscal. Aun así, en tiempos más recientes existe una nueva tendencia a la creación de órganos a quienes se confía la relación con el Islam o con otras minorías religiosas, especialmente desde la perspectiva de la integración social; esto sucede, sobre todo, en el entorno de los Departamentos de Comunidades y Gobierno Local (DCLG).

Otro caso significativo es Alemania, un sistema jurídico con un alto grado de cooperación con las iglesias en el que la competencia en materia de religión está en gran medida descentralizada hacia los *Länder*. Y, a su vez, dentro de éstos la competencia suele estar

disgregada. Los ministerios de Cultura (de cada estado) son los que habitualmente se ocupan de las relaciones con las confesiones, pero otros ministerios intervienen en la medida en que así lo requiere el ejercicio de sus competencias propias; por ejemplo, Educación en lo que se refiere a instrucción religiosa o a colegios confesionales; Familia en lo relativo a guarderías gestionadas por confesiones religiosas; Asuntos Sociales respecto a la asistencia religiosa en hospitales; Interior en lo concerniente a la creación de lugares de culto, etc. Algo similar ocurre a nivel federal, donde Defensa tiene competencia en materia de capellanías militares, o Exteriores sobre la actividad de iglesias o congregaciones de origen alemán en el extranjero.

En el ámbito americano, Estados Unidos mantiene un planteamiento análogo al británico, pero sin las peculiaridades derivadas de las relaciones con las iglesias «establecidas» —rige el principio constitucional de separación— y sin el afán del gobierno por crear canales institucionales de diálogo con las minorías religiosas, especialmente las musulmanas. El objetivo es la mínima intervención directa del Estado en cuestiones religiosas, y los únicos órganos que tienen claras competencias con impacto directo en la vida de las confesiones religiosas son las agencias encargadas de otorgar beneficios fiscales, al equipararse la religión a otras actividades consideradas *charitable* o sin fin de lucro y positivas para la sociedad. En Latinoamérica, en cambio, la experiencia europea tiende a difundirse y en las últimas dos décadas han comenzado a crearse órganos administrativos, de perfil diverso, con competencia en materia de relaciones entre Estado y confesiones, a veces con un alto rango dentro de la estructura de gobierno —es el caso de la Secretaría de Culto en Argentina, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, con categoría de Secretaría de Estado. Particularmente activos se muestran los de México, Argentina, Chile, Colombia y Perú.

2.2 Comisiones especializadas de asesoramiento a gobiernos

Como antes indiqué, no existe en derecho comparado un órgano asesor del gobierno de características del todo equivalentes a la CALR, aunque —como enseguida indicaré— algunos países han

tratado en la última década de reproducir con adaptaciones, y de mejorar, la experiencia española.

La necesidad de asesoramiento especializado al gobierno en materia religiosa es sentida cada vez con mayor fuerza en los países occidentales, aunque no todos entienden ese asesoramiento de la misma manera. A veces, se concibe primordialmente como diálogo con los representantes de las confesiones religiosas con mayor presencia social. De manera que, incluso cuando no hay cauces formales o estables, se busca el parecer y el intercambio de opiniones con líderes religiosos a propósito de cuestiones jurídicas o políticas que pueden afectar más directamente a las confesiones. Así sucede, por ejemplo, en Hungría, con particular referencia a cuestiones disputadas en materia de restitución de propiedades eclesiásticas confiscadas por el régimen comunista; o en el Reino Unido, especialmente en lo relativo a facilitar la integración social y cultural de minorías religiosas y étnicas.

Más allá de esos ejemplos concretos, puede afirmarse en general que la praxis política tiende a favorecer relaciones bilaterales, aunque sean informales o no institucionalizadas, entre gobiernos y confesiones religiosas, partiendo de la convicción de que no es posible legislar apropiadamente en esta materia sin contar con la perspectiva de quienes en principio representan la óptica religiosa de gran parte de la población. Eso explica que en países tan reacios a las relaciones institucionales entre Estado y religión, como Estados Unidos, sea habitual desde hace tiempo que la Administración —federal, estatal o local— cuente con asesores religiosos, frecuentemente vinculados a las confesiones, y normalmente concebidos como un cauce para detectar las sensibilidades religiosas de la población⁹.

⁹ Vale la pena citar aquí la *White House Office of Faith-Based and Community Initiatives* creada por el Presidente George W. Bush, que ha sido reestructurada y renombrada como *White House Office of Faith-Based and Neighborhood Partnerships* por el Presidente Barack Obama. Entre los miembros recién nombrados por Obama se encuentran personas de diversas religiones, otros involucrados en actividades sin fin de lucro, e incluso algún activista pro derechos de los homosexuales. Estos órganos se conciben como asesores del Presidente —y parte, por tanto, de su *Executive Office*— con vistas no a intervenir en el diseño de políticas religiosas en Estados Unidos, sino más bien a promover la implicación de las confesiones religiosas y otros actores sociales en actividades, coordinadas con el ejecutivo, en benefi-

Esa convicción se ha reforzado, en este siglo, en relación concretamente con el Islam, por razón de la creciente inmigración de musulmanes en Europa, lo cual ha propiciado que esas relaciones bilaterales tiendan a institucionalizarse en órganos más o menos permanentes. Así ha ocurrido en Italia, donde, en Interior, se ha creado un Consejo para el Islam Italiano como órgano consultivo con el objeto de favorecer el diálogo entre el Estado y las comunidades islámicas, y de promover la integración de los musulmanes en Italia. O en Alemania, donde se ha constituido, también en Interior, y en principio de manera temporal, una Conferencia Islámica Alemana (*Deutsche Islamkonferenz*¹⁰) con la declarada finalidad de facilitar la integración social real de las comunidades islámicas alemanas y promover su contribución a la cultura en ese país. En ocasiones, como en Francia, más que de crear canales estables y bilaterales de diálogo, se ha intentado influir, desde la administración de cultos, en la elección de líderes musulmanes entendiéndose que ésa es una manera legítima, y compatible con la laicidad del Estado, de propiciar un Islam «adaptado» a las sociedades democráticas. El planteamiento del Reino Unido, aunque influido sin duda por la presencia de numerosas comunidades islámicas y marcado hasta cierto punto por la preocupación acerca del terrorismo que se presenta como islamista, ha sido últimamente más amplio en materia de institucionalización del diálogo entre gobierno y confesiones, especialmente a partir de la institución del Consejo Consultivo de Comunidades Religiosas (*Faith Communities Consultative Council*), un foro que reúne a representantes de la Administración junto con representantes de las principales religio-

cio de la comunidad. La orden ejecutiva del Presidente creando esta Oficina, puede verse en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/AmendmentstoExecutiveOrder13199andEstablishmentofthePresidentsAdvisoryCouncilforFaith-BasedandNeighborhoodPartnerships/ (visitada 25 abril 2009). *Vid.* también la información proporcionada por la Casa Blanca en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ObamaAnnouncesWhiteHouseOfficeofFaith-basedandNeighborhoodPartnerships/ (visitada 25 abril 2009).

¹⁰ La conferencia se estructura en torno a varios grupos de trabajo, compuestos de manera paritaria por personas elegidas por las comunidades islámicas y por el Estado. *Vid.* su página de Internet en: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/> (visitada 23 abril 2009).

nes que operan en Gran Bretaña: cristianos, musulmanes, hindúes, judíos, sikhs, baha'í y otros¹¹.

No niego que las experiencias de comisiones consultivas o de diálogo recién señaladas puedan resultar útiles en sus respectivos países. Pero creo sinceramente que la concepción de la CALR española, al menos en abstracto, es mejor y más ambiciosa. Lo cual no significa que no pueda mejorarse. Es más: estoy convencido de que puede y debe mejorarse, y a exponer algunas propuestas *ad hoc* se dedica el tercer epígrafe de este trabajo. Antes, me gustaría referirme a algunas experiencias de órganos asesores de otros países, algunos de cuyos aspectos pueden constituir fuente de inspiración para una posible reforma de nuestra CALR.

En primer lugar, quisiera mencionar el caso de algunos países latinoamericanos en los cuales el derecho español en materia religiosa ha tenido una influencia indudable.

Colombia promulgó en 1992 una ley de libertad religiosa en la que el influjo de la legislación española es palpable; y también el de la doctrina jurídica española, pues esa ley, más detallada que la LOLR, se beneficia de las aportaciones de nuestra doctrina jurídica sobre la experiencia de más de una década de vigencia de la LOLR. En Colombia, sin embargo, no se ha desarrollado una comisión asesora siguiendo el ejemplo español.

Lo cual sí ha sucedido en Argentina, aunque ninguno de sus proyectos de ley de libertad religiosa ha llegado a término y algunos de esos proyectos incluían la creación de un órgano asesor. De hecho, y pese a no llegar a promulgarse el proyecto de ley elaborado por la Secretaría de Cultos argentina entre 2000 y 2001¹², funcionó en esos años en dicha Secretaría un Consejo Asesor en materia de Libertad Religiosa¹³, inspirado en la CALR pero con algunas importantes diferencias de concepto. El Consejo Asesor argentino era más reducido —doce personas— y no incluía la presencia de funcionarios; estaba compuesto por personas de reconocida compe-

¹¹ Vid. su página de Internet en: <http://www.communities.gov.uk/communities/racecohesionfaith/faith/faithcommunities/faithcommunitiesconsultative/> (visitada 23 abril 2009).

¹² Vid. su texto en Anexo I a este informe.

¹³ Fue creado por la Resolución 1248/2000 de la Secretaría de Culto, de 16 de mayo de 2000. Vid. texto de la Resolución en Anexo II a este informe (cortesía del Prof. Juan Navarro Floria).

tencia en materia de libertad religiosa que, aun no representando oficialmente a sus respectivas iglesias, reflejaban la pluralidad religiosa existente en Argentina. El Consejo argentino desapareció tras el cambio de gobierno a finales de 2001; sus integrantes promovieron, como iniciativa privada que continúa activa, el CALIR (Consejo Argentino para la Libertad Religiosa), que desarrolla actividades de corte académico y de diálogo interreligioso¹⁴.

En Chile, más recientemente, se ha creado una Oficina Nacional de Asuntos Religiosos como órgano asesor del gobierno, compuesto por personas independientes con competencia en la materia, y situado orgánicamente dentro del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. Sus funciones son concebidas con amplitud¹⁵, y parece estar desarrollando una notable actividad en su todavía corta vida. La Oficina comenzó su andadura en septiembre de 2007 y está compuesta en este momento por siete personas¹⁶.

En fin, en Perú se creó, en 2002¹⁷, una Dirección de Asuntos Interconfesionales, que tenía ciertas funciones consultivas. La iniciativa partió a instancia de las iglesias evangélicas, quienes, al parecer, tenían in mente la CALR española y la presencia de representantes de confesiones religiosas en ella.

Es importante, dentro del ámbito iberoamericano, mencionar aquí con algún detalle el caso de Portugal: un país que nos es muy próximo y cuyo ordenamiento, influido por nuestra legislación, es probablemente el que más ha desarrollado el planteamiento español en materia de libertad religiosa y relaciones entre Estado y religión, enriqueciéndolo con notable aportaciones de la doctrina jurídica, no sólo española sino también de otros países europeos, en especial Alemania e Italia¹⁸. Ese desarrollo resulta visible en la

¹⁴ Vid. su página de Internet en: <http://www.calir.org.ar/> (visitada 23 abril 2009).

¹⁵ Vid. la Minuta de creación de esa Oficina Nacional en Anexo III a este informe (cortesía del Prof. Jorge Precht).

¹⁶ Su página oficial de Internet es: <http://servicios.minsegres.cl/onar/> (visitada 23 abril 2009).

¹⁷ Por Decreto Supremo N.º 026-2002-JUS, de fecha 25 de julio de 2002.

¹⁸ En España se han ocupado recientemente de la regulación de la libertad religiosa en Portugal dos trabajos, publicados en el número 19 de la «Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado»: R. GARCÍA GARCÍA, *La Ley Orgánica 7/1980, de 5 julio, de Libertad Religiosa. Su artículo 8: Comisión Asesora*

Ley portuguesa de Libertad Religiosa de 2001¹⁹, que ha sido frecuentemente presentada como modelo de ley en la materia. Dicha ley crea una Comisión de Libertad Religiosa, cuya regulación se encuentra en los arts. 52-57 de la propia ley, desarrollados en 2003 por un decreto-ley específico²⁰. En el diseño legislativo de la Comisión portuguesa se declara expresamente su inspiración en la CALR española y también su intento de mejorar algunos de sus aspectos²¹.

En efecto, la regulación de la Comisión portuguesa desea acentuar varios aspectos que, desde la perspectiva de sus redactores, marcan diferencias relevantes respecto de nuestra CALR. En primer lugar, su independencia: la Comisión es concebida como un órgano independiente de consulta tanto del poder legislativo como del ejecutivo. No depende, por ello, del Ministerio de Justicia, aunque éste es responsable de garantizar su funcionamiento efectivo mediante el necesario apoyo administrativo y logístico. En segundo lugar, el texto legal subraya también, expresamente, la importancia de que su composición refleje el pluralismo y la neutralidad religiosa del Estado (algo que está sólo implícito en la regulación de la CALR española). En tercer lugar, la mayor amplitud y detalle con que la legislación portuguesa se refiere a las funciones que corresponden a la Comisión. Efectivamente, la pormenorizada descripción de las atribuciones de la Comisión en la ley de 2001 y en el decreto-ley de 2003 contrasta con la parca y ambigua referencia

de Libertad Religiosa. Regulación actual, antecedentes remotos, precedente cercano y su importación y mejora por el ordenamiento jurídico portugués, y J. ROSELL GRANADOS, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma: ¿hacia el modelo de ley de libertad religiosa portugués? Vid. también la ponencia de A. TORRES GUTIÉRREZ en el Congreso Internacional: «La libertad religiosa, origen de todas las libertades», CALIR, Buenos Aires, abril de 2008, disponible en: www.calir.org.ar/congreso/documentos/TORRES.pdf (visitada 22 abril 2009).*

¹⁹ Lei da Liberdade Religiosa, Lei n.º 16/2001, de 22 de junho (Diário da República – I-Série-A, n.º 143, 22 junio 2001). El texto de la ley se reproduce en el Anexo IV a este informe.

²⁰ Decreto-ley n.º 308/2003, de 10 de dezembro ((Diário da República – I-Série-A, n.º 284, 10 diciembre 2003). El texto de ese decreto-ley se reproduce en el Anexo V a este informe. El portal de la Comisión en Internet se encuentra en: <http://www.clr.mj.pt/CLR/sections/home> (visitada 23 abril 2009).

²¹ Vid. el inicio del *relatório adicional* de la exposición de motivos del capítulo VI de la Ley de Libertad Religiosa de 2001, reproducido en el Anexo VI a este informe (cortesía del Prof. José de Sousa e Brito).

de la normativa española a las funciones de la CALR, tanto en la LOLR como en su desarrollo reglamentario en 2001 y 2002 (lo cual resulta aún más sorprendente cuando se compara esa escueta referencia con la prolija enumeración de competencias del presidente, secretario y vocales de la CALR: en otras palabras, se pone mucho énfasis en el procedimiento, y bastante menos en la sustancia). Además, la legislación portuguesa confía a la Comisión una tarea que está ausente en la CALR: el estudio de la realidad socio-religiosa en Portugal, con particular referencia a la evolución de nuevos movimientos religiosos y a la existencia de posibles violaciones de la libertad religiosa o de casos de discriminación religiosa. De esa manera, se pretende que la Comisión sirva no sólo de mecanismo de alerta en caso de ataques a la libertad de religión, sino también de órgano de estudio, supuestamente científico y no sesgado, de esa fuente de preocupación social que a veces son los movimientos religiosos atípicos, sin incurrir en los excesos que tantas veces han acompañado el funcionamiento real de los «observatorios de sectas» en Europa.

Por lo demás, la Comisión portuguesa es más reducida que la CALR española y su composición es también concebida de modo diferente. La integran once personas que pueden ser agrupadas en tres categorías. Por un lado, el presidente, designado por el Consejo de Ministros de entre juristas de reconocido prestigio. En segundo término, cinco miembros que representan la sensibilidad de las confesiones religiosas: de ellos, dos son elegidos por la Conferencia Episcopal portuguesa; y otros tres por el Ministro de Justicia de entre las personas propuestas por la confesiones religiosas no católicas «radicadas» en el país (un concepto análogo, aunque no del todo equivalente, al de nuestro «notorio arraigo»). La tercera categoría la constituyen cinco personas, designadas por el Ministro de Justicia entre personas de reconocida competencia en áreas vinculadas a las funciones de la Comisión —no han de ser necesariamente juristas— teniendo en cuenta la necesidad de «garantizar el pluralismo y la neutralidad del Estado en materia religiosa». Todos los miembros de la Comisión son nombrados por un periodo de tres años, renovable.

Como se observa, Portugal ha ideado su Comisión de Libertad Religiosa como un órgano de asesoramiento especializado al que se ha tratado de liberar de carga política. Lo integran fundamental-

mente dos clases de miembros: expertos independientes y otras personas —normalmente también expertos— que aportan una sensibilidad religiosa representativa de la realidad social portuguesa. Ambos grupos están bajo la presidencia de una persona que la ley describe como personaje de relieve en el ámbito jurídico, pero que, de hecho, ha sido también de alto perfil político hasta el momento: los dos presidentes de la Comisión han sido José Manuel Menéres Sampaio Pimentel (2004-2007), ex-Ministro de Justicia, y Mario Soares (aún en el cargo), ex-Primer Ministro y ex-Presidente de Portugal.

A diferencia de la CALR, por tanto, no hay miembros de pleno derecho provenientes de la Administración en representación de diversos departamentos ministeriales. La presencia de estos últimos está prevista, pero con voz y sin voto, en la medida en que los asuntos a tratar lo requieran, a juicio de la Comisión. Interesa notar que la legislación también ordena que, cuando se traten asuntos relacionados en concreto con alguna confesión religiosa sin asiento en la Comisión, habrá de ser llamado un representante de dicha confesión, en calidad de observador y sin derecho de voto. Ésta es otra diferencia con nuestra CALR, donde esa posibilidad se deja a la discrecionalidad del Presidente de la CALR, quien puede convocar a las reuniones —sin derecho a voto— a cualquier persona que pueda aportar información relevante sobre los asuntos a tratar.

Además de Portugal, hay otros tres países europeos que poseen órganos de asesoramiento al gobierno cuyas características interesa apuntar aquí brevemente.

Uno de ellos es Italia, donde no existe una comisión asesora sino una pluralidad de comisiones de diverso perfil. Vinculadas a la Presidencia del Consejo de Ministros, y en concreto al antes mencionado Servicio para las Relaciones con las Confesiones Religiosas, existen varias comisiones sobre temas específicos, la primera compuesta por representantes de diversos ministerios, pero en su mayoría integrada por personas con competencia en materia religiosa y, en su caso, representativas de ciertas sensibilidades religiosas²². Esas comisiones son, en concreto, las siguientes: Comisión intermi-

²² Información sobre esas comisiones y sus miembros puede encontrarse en: <http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/commissioni.html> (visitada 22 abril 2009).

nisterial para los acuerdos con confesiones religiosas, Comisión consultiva para la libertad religiosa, Comisión para la actuación del Acuerdo de 1984 con la Santa Sede, Comisión para la solución de dificultades interpretativas de normas de derivación concordataria, Comisión para la revisión del porcentaje de asignación tributaria a las confesiones religiosas, y Comisión para la recuperación del patrimonio bibliográfico de la comunidad judía de Roma.

Eslovenia posee un tipo distinto de comisión: la Comisión para la Resolución de Cuestiones Abiertas relativas a las Confesiones Religiosas, creada en 2001. Se trata de una comisión reducida y de alto nivel político: ha tenido entre 5 y 10 miembros, en su mayoría ministros. Es concebida como un órgano consultivo que, sobre la base del diálogo con las principales confesiones religiosas, propone al gobierno soluciones sobre problemas que puedan afectar a éstas. En Eslovenia, es el Departamento de Asuntos Religiosos quien trabaja para la Comisión, y no al revés. Ese mismo Departamento, además, organiza consultas periódicas, en forma de mesa redonda, con representantes de confesiones sobre temas que puedan resultarles de interés; entre 2000 y 2007 se realizaron 27 sesiones, a las que asistieron entre 20 y 40 representantes de diversas confesiones²³.

Por su parte, Eslovaquia no tiene propiamente una comisión asesora, pero sí un Instituto de Estudios sobre Iglesia y Estado que hace sus veces²⁴. El Instituto fue creado dentro del Ministerio de Cultura y en gran medida realiza estudios respondiendo a la demanda de ese ministerio, pero actúa de manera independiente y, en realidad, no tiene vinculación jerárquica alguna —sí relación— con el Departamento de Asuntos Religiosos de ese mismo ministerio. Actualmente trabajan en el Instituto 6 especialistas. El director del Instituto es nombrado por el Ministro de Cultura sobre la base de un concurso público de carácter técnico y no político. De hecho, la actual directora ha continuado en su puesto a través de gobiernos de muy diferente sesgo político.

En fin, me referiré por último a un caso singular de comisión asesora en Estados Unidos: la *US Commission on International*

²³ Vid. *The State and Religion in Slovenia*, Office of the Government of Slovenia for Religious Communities, Ljubljana 2008, pp. 34-35.

²⁴ Las páginas de Internet de ese Instituto están en: <http://www.duch.sk/> (visitada 23 abril 2009).

Religious Freedom (USCIRF), que tiene por objeto analizar la situación de la tutela de la libertad religiosa en el exterior de Estados Unidos y formular recomendaciones al gobierno norteamericano en relación con su posible actuación en esa materia²⁵ —téngase en cuenta que la *International Religious Freedom Act*, de 1998, autoriza al gobierno americano a imponer diversas sanciones a los países en los que se detectan violaciones de la libertad religiosa. Se trata de una comisión bipartidista y políticamente equilibrada, integrada por ocho miembros que son expertos en cuestiones religiosas pero al mismo tiempo presentan un perfil político con planteamientos afines a alguno de los dos grandes partidos. Para ellos trabaja un staff profesional de más de quince personas, que, entre otras tareas, elabora un interesante informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en el mundo, disponible en Internet. Esta Comisión, sin duda, tiene un carácter único en el mundo y se trata de una experiencia difícilmente trasplantable. Pero constituye un interesante ejemplo de cómo un órgano integrado a partes iguales por miembros de perfil político diverso pueden trabajar juntos en un objetivo común, con la asistencia de un equipo técnico y un presupuesto adecuados.

3. PROPUESTAS PARA UNA POSIBLE REFORMA DE LA CALR

El anterior y selectivo recorrido por el derecho comparado en lo que se refiere a órganos públicos de gestión del hecho religioso permite formularse algunos interrogantes sobre la actual CALR en España y proponer algunas ideas que sirvan para una posible reforma de su regulación

3.1 ¿Hace falta una reforma de la CALR?

El primer interrogante es, naturalmente, si verdaderamente hace falta reformar la CALR o si, por el contrario, su configuración

²⁵ Vid. sobre esa Comisión: <http://www.uscirf.gov/> (visitada 25 abril 2009).

actual es en lo esencial satisfactoria y necesaria, a lo sumo, algunos retoques menores.

A favor de lo segundo iría el hecho, indudable, de que la CALR fue en su momento una importante aportación de la LOLR: un novedoso órgano consultivo al que, con la ayuda de expertos independientes, se atribuía la función de hacer de puente de comunicación entre el poder político y los principales actores sociales de carácter religioso. Tan interesante era esa aportación que, como se ha indicado, ha sido fuente de inspiración para iniciativas análogas en otros países.

No obstante, la experiencia de los años transcurridos desde su creación revela que su funcionamiento, e incluso su concepción misma, son perfeccionables. Funcionalmente, la CALR ha mostrado en estos años problemas que en parte son comunes a la actual Dirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia (antes llamada Dirección General de Asuntos Religiosos), de la que ha dependido en la práctica —aunque la LOLR no especifica que deba ser así. Y quizá esa dependencia haya sido en parte el origen del problema, al heredar la CALR el bajo perfil político que normalmente han asignado a esa Dirección General los diversos gobiernos españoles desde 1980. Con todos los matices que requeriría esta afirmación, ambos órganos se han revelado en la práctica muy por debajo de sus posibilidades reales, de lo que sería deseable en buena lógica, e incluso —por lo que concierne en concreto a la Comisión— de la misión que le confía la LOLR.

Esa falta de eficacia no se debe, desde luego, a las personas que han ocupado hasta ahora el cargo de Director General o han formado parte de la Comisión Asesora. Al contrario, si hemos de encontrar algún responsable, más bien habría que encontrarlo en los sucesivos gobiernos españoles de los últimos treinta años, que no han sabido aprovechar el notable potencial humano que normalmente ha estado a su disposición. En teoría, y según parece deducirse de la *mens legislatoris* en el art. 8 LOLR, la CALR tendría que haber funcionado como un pequeño Consejo de Estado especializado, pero la vida real ha sido muy distinta: no ha sido sino órgano asesor de no demasiado relieve en una dirección general en el área de Justicia, de tampoco mucha relevancia, y no siempre ha sido

debidamente escuchada en los temas importantes en materia de relaciones Iglesia-Estado.

Una doble consecuencia se deriva de lo anterior. Por un lado, algunas de las principales cuestiones relativas al tratamiento jurídico del factor religioso han sido resueltas —y no necesariamente de manera satisfactoria— por otros sectores del ejecutivo, sin apenas intervención de la CALR, a veces en abierta contradicción con lo dispuesto en el art. 8 LOLR, el cual dispone que corresponden a la CALR «las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación» de la LOLR. Por otro lado, y en línea parecida, no ha sido infrecuente, con unos u otros gobiernos, que iniciativas razonables adoptadas por la Dirección General o en la CALR hayan chocado con obstáculos infranqueables de carácter político por parte de secciones más importantes del poder ejecutivo (los intentos de racionalizar los mecanismos de cooperación económica son un buen ejemplo). De manera que un área como la de asuntos religiosos, cuya actividad debería estar presidida por criterios primordialmente jurídicos, por referirse a la tutela de un derecho fundamental, ha terminado por ser atenuada en una maraña de relaciones interministeriales dominadas a menudo por condicionantes políticos de corto plazo.

Ésa no es, desde luego, la mejor de las circunstancias. Por eso pienso que sería necesaria una reestructuración a fondo no sólo de la CALR, sino en general de los órganos del Estado competentes en materia religiosa. A mi juicio, ésta sería una de las tareas que habría de abordar una futura reforma de la LOLR, intentando clarificar —y reforzar— sus funciones, al mismo tiempo que dotarles de una mayor autoridad que les permita imponer soluciones jurídicamente fundadas por encima de una discrecionalidad política tantas veces inaceptable, sobre todo en cuestiones que afectan al principio de igualdad.

Cuanto se ha dicho todavía podría matizarse añadiendo que normalmente se ha prestado poca atención al desarrollo del funcionamiento práctico de la CALR. Se echa de menos un papel más activo de la CALR, que funciona, como se sabe, sobre la base del Pleno de la Comisión y de la Comisión Permanente. De hecho, esta última es la que despliega mayor actividad, en la medida en que el Director General de quien depende quiera hacer uso de ella. El

Pleno se reúne pocas veces, y por lo general sólo *pro forma* —hay que reunirlo una vez al año— o bien para abordar materias en las que hace falta un parecer claro. En realidad, sus pronunciamientos han tenido importancia, sobre todo, en materia de reconocimiento (o denegación) de notorio arraigo a las confesiones religiosas que lo ha solicitado: es decir, curiosamente, en una materia que la LOLR no le atribuye expresamente como competencia propia, pero que los Directores Generales han reconducido desde hace años a la CALR.

3.2 Algunas sugerencias concretas para la reforma de la CALR

Si tuviera que sintetizar en unas pocas características lo que necesita un órgano como la CALR para ser eficaz, señalaría cuatro: *representatividad, credibilidad, capacidad de influencia, y funcionalidad*. Al hilo de esas características presentaré mis sugerencias.

a) *Representatividad*

Uno de los principales aciertos de la LOLR fue diseñar una comisión consultiva en la que pudieran coincidir, y trabajar juntos, tres sectores diferenciados cuya voz es importante escuchar cuando se abordan cuestiones que tienen que ver con el tratamiento del hecho religioso: representantes de las principales confesiones religiosas; representantes de distintas áreas del ejecutivo cuyas competencias tengan relación con diversos aspectos de esta materia; y expertos independientes que, al margen de cuáles sean sus personales creencias o sus posiciones en el ámbito político, sepan prestar su asesoramiento desde una perspectiva lo más objetiva posible en el ámbito de su respectiva especialidad (derecho, sociología, etc.). La representatividad de la CALR, por ello, parece asegurada, sin perjuicio de lo que más adelante añadiré respecto a los expertos, y con algunos matices que vale la pena añadir respecto a los otros dos tercios.

En lo que se refiere a los *representantes de las confesiones religiosas*, lo más apropiado es dejar su designación directamente a ellas mismas, y no —como ahora— al Ministro de Justicia después de oírlas. Lo normal será que el Ministro designe a quienes las confesiones religiosas le propongan, pero quizá no hay necesidad de atribuirle un poder de decisión sobre ese tercio de la CALR y dejar una puerta abierta a que en algún momento se produzcan nombramientos poco aceptables para las confesiones. Además, una reforma de la CALR deberá tener en cuenta que las confesiones con reconocido notorio arraigo no es un grupo estático, y que probablemente otras recibirán ese reconocimiento a corto o medio plazo, lo cual, según la LOLR vigente, les da el derecho a un asiento en la CALR. Este hecho mueve a replantearse si el número de vocales que ha de tener la CALR ha de entenderse en términos más flexibles en el futuro, o bien si debe mantenerse la actual prescripción del art. 8 LOLR.

En otro orden de cosas, quiero mencionar dos aspectos que atañen a las confesiones sin representación en la CALR, cuando hayan de tratarse cuestiones y adoptarse decisiones que les afecten directamente a otra confesión religiosa —por ejemplo, sobre reconocimiento de notorio arraigo, o sobre su admisibilidad al Registro de Entidades Religiosas. Por una parte, pienso que esos casos debería establecerse una excepción al derecho de voto de los vocales del tercio de representantes de las confesiones en la CALR: esos representantes deberían tener voz pero no voto, pues parece poco adecuado, y quizá no muy de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo²⁶, que representantes de una confesión tengan poder de decisión sobre la posición jurídica de otra comunidad religiosa. Por otra parte, esas mismas circunstancias, la normativa reguladora de la CALR debería exigir que las confesiones en cuestión tuvieran derecho a ser oídas en la sesión correspon-

²⁶ Cfr. TEDH, caso *Manoussakis c. Grecia*, 26 septiembre 1996, especialmente §§ 47-48. El caso se refería a la apertura de lugares de culto por parte de Testigos de Jehová; parte del razonamiento del Tribunal —aunque no su núcleo esencial— tenía que ver con el hecho de que representantes de la Iglesia Ortodoxa Griega intervinieran en el procedimiento administrativo dirigido a conceder o denegar la apertura del lugar de culto.

diente de la CALR, sin dejar esa posibilidad a la mera discrecionalidad de su Presidente, como sucede ahora.

Por lo que concierne a la posición de los *representantes de la Administración*, sería probablemente acertado —en la línea de la solución portuguesa— que no tuviera las mismas características que las otras dos categorías de miembros, pues la razón de su presencia es hacer notar, en su caso, la perspectiva de una concreta área del ejecutivo y las posibles implicaciones de las decisiones o dictámenes de la CALR para sus respectivos departamentos. No representan un sector social determinado, como las confesiones, ni tampoco poseen la independencia que ha de presumirse a los expertos. En otras palabras, quizá sería más razonable reconocerles derecho a voz, pero no a voto, y atribuirles no un asiento fijo, sino una posibilidad de presencia activa, condicionada a que se discuta una materia que tenga que ver con las competencias de sus departamentos respectivos. De hecho, la praxis de la CALR muestra que, en su mayoría, no suelen ser miembros particularmente activos, salvo cuando se pone sobre la mesa algún tema que les afecta directamente.

En fin, la previsión de su presencia habría de ser conceptuada en términos flexibles. Hay algunos departamentos que claramente tienen frecuente relación con cuestiones religiosas, como Presidencia, Interior, Hacienda, Defensa, Educación, Cultura, Sanidad, o Asuntos Sociales —y también, aunque no estén incluidos en la actual lista de la CALR, Exteriores y la propia Justicia. Tales departamentos deberían continuar teniendo un representante fijo que, sin embargo, sólo sería convocado cuando los temas del orden del día lo reclamaran. Pero eso no excluye que puedan llamarse *ad hoc* a representantes no permanentes de otros departamentos —o sub-departamentos— cuando los temas a tratar así lo aconsejen.

b) *Credibilidad*

A mi entender, la credibilidad esencial de la CALR proviene de distintas fuentes según las categorías de miembros. En los representantes de departamentos ministeriales y de confesiones religiosas procede de su efectiva *representatividad*: material en el caso de los primeros, y social en el de los segundos. En cambio, por lo que

se refiere a los expertos, su credibilidad se funda, individualmente, en su *competencia científica* y su *independencia*; y, en su conjunto, el *pluralismo* de perspectivas que reflejan. Independencia y pluralismo, por lo demás, suelen ir de la mano; de ahí la insistencia de la legislación portuguesa en su garantía.

La representatividad de confesiones y ministerios no ha supuesto un problema en estos años de existencia de la CALR, pero quizá no ha sucedido lo mismo con las características que creo debe reunir el grupo de expertos, especialmente por lo que se refiere al pluralismo de sus posiciones: no sólo en lo científico, sino también en lo concerniente a las opciones ideológicas fundamentales, que tienen indudable incidencia en esta materia. En otras palabras, la experiencia indica que, habiendo quedado su nombramiento en la práctica a la discrecionalidad del Director General de turno, el grupo de expertos ha ofrecido una tendencia a una excesiva afinidad de planteamientos ideológicos (o al menos a su apariencia) con la línea del gobierno que en cada caso estaba en el poder. No es probablemente mera coincidencia que los cambios de gobierno hayan ido acompañados de una casi entera renovación del grupo de expertos de la CALR. Ni indica de suyo un dato positivo, pues los expertos de la CALR no son un grupo de asesores al servicio de un gobierno, sino parte de un órgano consultivo en el que han de funcionar con total independencia y objetividad de criterios. Su asesoramiento ha de ser científico, no político (para eso ya cuenta el gobierno con otros asesores): ésa es precisamente su aportación, muy valiosa por cierto, a la CALR.

Éste aspecto del funcionamiento de la CALR es uno de los que sin duda conviene revisar y reformar. A continuación expongo algunas *sugerencias en relación concretamente con el sector de expertos*:

- *Conviene que su mandato* (como el de los demás vocales de la CALR) *no coincida con cambios de legislatura o de gobierno*, para evitar la apariencia de que son nombrados a gusto de un determinado ministro o para secundar un determinado programa gubernamental, lo cual dañaría la credibilidad de la CALR. Ésta ha sido la opción —creo que acertada— de la ley portuguesa, que fija su mandato en tres años renovables.

- Complemento de lo anterior es establecer normativamente, sin duda posible, que los vocales de la CALR *no pueden ser cesados*

discrecionalmente durante el transcurso de su mandato. Su cese, aparte de los casos de renuncia, sólo podrá ocurrir por causa grave y claramente probada.

- Aunque la propuesta pueda partir del gobierno —Ministerio de Justicia o Consejo de Ministros— quizá sería útil la *intervención de las Cortes* en el nombramiento de expertos, mediante una suerte de escrutinio o comparecencia parlamentarios, tal como se hace en Estados Unidos respecto a los jueces federales, o según un sistema análogo al de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa respecto a los candidatos propuestos para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esto facilitaría la transparencia de su nombramiento —al tiempo que redundaría en la visibilidad y prestigio de la CALR— pero requeriría, a su vez, para ser plenamente eficaz, un cierto cambio de rumbo en las prácticas habituales de este tipo en España: no seguir un sistema de cuotas por partidos (como en el TC o en el Consejo General del Poder Judicial) sino buscar un consenso político amplio fundado sobre la competencia e independencia del candidato.

- También sería conveniente *limitar el número de mandatos* para los que un vocal del sector expertos puede ser reelegido (por ejemplo, tres mandatos de tres años o dos mandatos de cinco años), de manera que se garantice una deseable renovación periódica de la CALR. La experiencia es un valor, sin duda, en este tipo de órganos consultivos, pero, transcurrido un cierto tiempo, la frontera con el inmovilismo puede ser muy tenue.

c) *Capacidad de influencia*

Una CALR eficaz ha de tener la capacidad de influir realmente en la legislación y en la toma de decisiones del ejecutivo relacionadas con el factor religioso, tanto en sentido positivo como negativo: es decir, impulsar políticas que desarrollen el derecho fundamental de libertad religiosa y la realización de los valores constitucionales; y, en su caso, marcar los límites que un gobierno no puede traspasar al poner en práctica su programa político. Así la concibe, por lo demás, la LOLR, al atribuirle en general, y por tanto de manera amplia, «las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación» de la LOLR.

Para ello es necesario dotar a la CALR de un más elevado perfil en el contexto de las instituciones del Estado español: ponerla a un nivel equiparable al Consejo de Estado o al Defensor del Pueblo, dentro de sus competencias, que son mucho más limitadas. Algunos factores que podrían contribuir a ello son los siguientes:

- En primer lugar, la concepción legal de la CALR habría de señalar con claridad que se trata de un *órgano independiente de consulta tanto del legislativo como del ejecutivo*.

- Ello supone *separar e independizar la CALR de su actual integración en el Ministerio de Justicia*. Esa integración no estaba prevista por la LOLR, pero en la práctica la CALR ha terminado por ser considerada una cierta *longa manus* del Director General de Asuntos Religiosos, como una institución a su servicio (en el mejor de los sentidos, normalmente). Lo cual ha producido, como dije, una infravaloración de la CALR en la medida en que, habitualmente, la Dirección General de Asuntos Religiosos ha sido considerada una dirección general de perfil bajo; y también un funcionamiento ancilar, en estricta dependencia del Director General, que es su presidente nato.

La independencia de la CALR respecto del Ministerio de Justicia, y de cualquier otro departamento, reclama que disponga de su propio staff, presupuesto e instalaciones (aunque pueda tener su ubicación física y su apoyo logístico dentro de Justicia, como sucede en Portugal). Es lo que corresponde a una institución creada por ley orgánica con una función consultiva y de alto asesoramiento, que no ha de confundirse con el asesoramiento al servicio de un determinado gobierno.

- Por esa razón, *el Presidente de la CALR no debería ser el Director General de Relaciones con las Confesiones* (o de Asuntos Religiosos). Este último debería pertenecer a la CALR, a mi juicio, en calidad de miembro permanente en representación de Justicia, en el sentido que antes expliqué, pues no es concebible que casi ninguna de las cuestiones que pueda tratar la CALR resulte ajena a las competencias de esa dirección general.

- En concreto, *el Presidente de la CALR habría de ser un personaje de alto prestigio jurídico y sin cargo alguno en el gobierno*. Y quizá también, en la práctica, una persona de gran relieve político por su trayectoria, pero ya al margen de la política activa de parti-

do, que refuerce el prestigio de la institución con su propio prestigio personal. Así sucedido frecuentemente con el Defensor del Pueblo en España. Y así ha sucedido en Portugal con los dos presidentes que hasta ahora ha tenido su Comisión de Libertad Religiosa (recuérdese que el Presidente actual es Mario Soares). Por otro lado, es útil en este tipo de órganos la presencia de personas con un sentido de la prudencia política pero que ya se encuentran más allá de la batalla política.

- Lo anterior es plenamente *compatible con una deseable elevación del perfil de la Dirección General de Relaciones con las Confesiones*, por el sistema que se considere oportuno. De hecho, en el pasado ha habido propuestas de reestructurarla como Secretaría de Estado, y considero que ésta sería una medida muy acertada. Pero, insisto, creo importante separar un órgano consultivo como la CALR fuera del ámbito de influencia de un cargo estrictamente al servicio de un partido político en el gobierno. Eso, además de reforzar su capacidad de influencia, contribuiría a su mayor credibilidad.

- En orden a reforzar la capacidad de influencia y la eficacia de la CALR, *se ha sugerido recientemente que podrían encomendársele las funciones de recibir quejas de ciudadanos y de actuar de oficio dirigiéndose a órganos de las distintas administraciones públicas* en casos de presumible lesión de la libertad religiosa o de discriminación²⁷. Es decir, que la CALR pueda actuar como una suerte de Defensor del Pueblo especializado en cuestiones relativas a la libertad religiosa. Se trata de una sugerencia que merece ser estudiada, en la medida en que existe una cierta tendencia a la creación de Ombudsmen especializados, aunque es evidente la posibilidad de superposición de competencias con el Defensor del Pueblo. Esa posibilidad, sin embargo, no sería demasiado preocupante, pues nunca sobran esfuerzos en materia de tutela de derechos fundamentales, y si algo aqueja a las instituciones que trabajan en ese ámbito es la sobrecarga de trabajo. Más inquietud puede suscitar el importante cambio de configuración, y el consiguiente aumento de trabajo real, que esa nueva atribución de competencias supondría para la CALR, con importantes implicaciones presupuestarias. Tal vez una vía intermedia consistiría en reconocerle esa compe-

²⁷ Vid. R. GARCÍA GARCÍA, *La Ley Orgánica 7/1980, de 5 julio...*, cit. en nota 18, pp. 38-39.

tencia sólo en relación con confesiones religiosas, y no con ciudadanos individuales.

- En fin, un concreto instrumento que sin duda contribuiría a acrecentar el impacto de la CALR en la opinión pública sería la *elaboración de un informe anual sobre la libertad religiosa en España*, y sobre la propia actividad de la CALR al respecto, elaborado con rigor y detalle, que fuera formalmente presentado a las Cortes, publicado, difundido a través de los medios de comunicación, y accesible en Internet. La experiencia de informes de esa clase es muy positiva —por ejemplo, los de la USCIRF en Estados Unidos, o los del Relator especial para la libertad de religión y creencia de Naciones Unidas. Una publicidad apropiada es importante para aprovechar toda la potencial influencia de la CALR.

d) *Funcionalidad*

La funcionalidad de la CALR comporta la claridad y atribución de sus competencias, la agilidad en su operación y la flexibilidad en su composición y, así como la dotación de medios adecuados para sus funciones. Veámoslo con algún detalle:

- Una *limitada flexibilidad en la composición de la CALR* parece importante para asegurar su agilidad funcional. Hay muy diversos modos de abordar ambas cuestiones, comenzando por una drástica reducción de su número de miembros, tal como han hecho algunos países. Personalmente, creo que la actual amplitud de la CALR española es positiva en términos de representatividad, la cual considero un valor importante, según hice notar. Esa amplia composición no tiene por qué ser de suyo un obstáculo si se complementa con medidas que tiendan a garantizar la agilidad de funcionamiento de la Comisión. Concretamente, como indicaré enseguida, si se hace girar el funcionamiento de la CALR sobre diversas comisiones.

- He de reiterar, a este propósito, que —desde mi perspectiva— el núcleo más importante de la CALR lo constituyen los representantes de las confesiones religiosas y los expertos independientes. Los representantes de la Administración —sean de nominación permanente o *ad casum*— habrían de ser convocados a la Comisión, con voz pero sin voto, cuando los temas del orden del día lo requieran.

- Por otro lado, la diversidad de temas que puede abordar una CALR que desarrolle todo su potencial reclama la flexibilidad funcional de *poder llamar a expertos externos* —con voz pero sin voto— cuando su presencia resulte útil.

- Hasta ahora, la CALR ha funcionado sobre la base del Pleno y de la Comisión Permanente. Ya expresé mi opinión sobre el deficiente resultado de esa praxis, que ha conducido a una frecuente inoperancia del Pleno y a una notable incomunicación entre Pleno y Permanente. A mi juicio, no hay inconveniente en mantener una comisión permanente que actúe como impulsora y organizadora del trabajo de la CALR. Pero sería probablemente mucho más eficaz que la CALR funcionara en torno a una *pluralidad de comisiones temáticas*, manteniendo al mismo tiempo el énfasis en el Pleno para cuestiones de mayor relieve y procurando reunir al Pleno al menos dos veces al año.

- Posibles ejemplos de temas para esas comisiones serían los siguientes:

- a) Cuestiones generales relativas al derecho de libertad religiosa.
- b) Temas relativos a la Iglesia Católica y la aplicación y desarrollo de las normas concordadas²⁸.
- c) Temas relativos a otras confesiones con acuerdo de cooperación y con notorio arraigo reconocido.
- d) Educación.

- Insisto: se trata sólo de algunos ejemplos. *La propia estructuración de la CALR en torno a comisiones habría de ser flexible, y fácil de modificar* a tenor de la experiencia y de las necesidades futuras. Por eso, no sería buena idea definir esa estructura en una ley o en un real decreto, por la dificultad que implicaría hacer reajustes posteriores. Quizá sería más apropiado dejar la regulación de esa estructura a las *normas de funcionamiento interno* que la propia CALR debería estar capacitada para darse a sí misma, lo cual haría más fácil refundir, eliminar o crear comisiones de trabajo en la medida de sus necesidades reales.

²⁸ Lo cual, naturalmente, requeriría un replanteamiento, o integración, de las comisiones mixtas Iglesia-Estado para la aplicación y seguimiento de los vigentes Acuerdos entre Estado español y Santa Sede.

- Por otra parte, sería de la mayor importancia *velar por que la CALR intervenga realmente en lo que la LOLR le atribuye como función propia*: iniciativas legislativas y, en general, medidas de gobierno que tengan relación con la libertad religiosa. Desde hace ya años, la CALR no ha intervenido en las cuestiones más importantes que se han suscitado en ese terreno (y mi impresión personal es que la propia Dirección General de Asuntos Religiosos ha tenido una intervención muy limitada en esos temas). En ese mismo orden de cosas, sería también relevante articular instrumentos para aumentar en la práctica la capacidad de la CALR para actuar de oficio, y no sólo a instancia de la Dirección General de Relaciones con las Confesiones.

Para ello, además de las propuestas antes mencionadas para extender la capacidad de influencia de la CALR, sugeriría una *descripción legal más precisa y pormenorizada de sus funciones*. Como se hizo notar, sorprende la parquedad con que las normas reguladoras de la CALR se refieren a esas funciones, en claro contraste con Portugal o Chile, por ejemplo. Esa descripción habría de *incluir con claridad cuáles son los asuntos en los que la consulta a la CALR por parte del gobierno o del legislativo sería preceptiva*.

- Resulta patente que un funcionamiento efectivo de la CALR de acuerdo con lo que aquí se propone exigiría *cambiar radicalmente la mentalidad respecto a cuáles son los medios materiales y personales proporcionados a sus funciones*. Si se quiere extraer de la CALR todo su potencial, es preciso dotarla de un presupuesto más generoso y de un staff apropiado y suficiente, profesional. Es razonable que los miembros no reciban una remuneración *stricto sensu* —aunque parece razonable que sean compensados de manera digna por su dedicación²⁹— pero la CALR debe contar con *personal permanente y cualificado* con dedicación a tiempo completo a ese trabajo.

²⁹ Permitaseme la sinceridad de notar a este propósito, incidentalmente, que las dietas que perciben actualmente los vocales de la CALR resultan excesivamente modestas. Una cosa es que los miembros de la CALR no esperen enriquecerse con su pertenencia a la misma, y otra que unas dietas irrisorias reflejen una consideración poco digna de su trabajo. Éste es, probablemente, un fenómeno que afecta a muchas otras instituciones en España: se pagan cantidades a veces desorbitadas por informes externos, mientras que a asesores que trabajan pro bono de manera estable, y a veces abnegada, se les trata de manera muy inferior.

- No descartaría, por último, la posibilidad de atribuirle, como se hace en Portugal, tareas de estudio de la realidad socio-religiosa española. Pero eso requeriría sin duda reforzar el personal técnico al servicio de la CALR y un mayor presupuesto.

4. OBSERVACIÓN FINAL

Soy plenamente consciente de que las propuestas anteriores van mucho más allá, naturalmente, de un conjunto de sugerencias de reforma de la CALR en aspectos de detalle o meramente técnicos. Al contrario, apuntan hacia un cambio profundo de concepción de la CALR, sobre la base de lo que entiendo es una consideración apropiada de la importancia del trabajo que ha de realizar. Entiéndaseme bien: no tanto un cambio respecto a la concepción implícita en la LORL, sino más bien respecto a lo que me parece ha sido una deformación, a la baja, de la función que la LORL encomendaba a la CALR.

Resulta indudable que operar ese cambio de perspectiva, en la hipótesis de que estas propuestas sean compartidas, excede con mucho de las competencias de la Dirección General de Asuntos Religiosos. Se trata de decisiones que han de adoptarse en un más alto nivel político, lo cual no obsta para que la Dirección General pueda asumir una función de impulso de ese proceso.

En todo caso, es difícil que surja la voluntad política de llevar a cabo esas reformas en quienes tienen poder para hacerlo si no se parte de un doble presupuesto.

Por una parte, es preciso valorar la importancia de lo que podríamos llamar la cuestión religiosa o el factor social religioso. Lo cual no depende de que se valore más o menos la religión, en tanto que sistema de creencias, desde una perspectiva personal; es decir, no depende de que se sea una persona más o menos religiosa. De lo que se trata es de saber observar el impacto social real de la religión como fenómeno humano, en sus distintas dimensiones, y de apreciar la importancia de tutelar y facilitar de manera apropiada uno de los derechos fundamentales de mayor trascendencia.

Y por otro lado, y en conexión con ello, se requiere valorar la importancia de que la regulación del factor social religioso no esté

sometida únicamente —y ni siquiera primordialmente— a criterios de conveniencia política más o menos ocasional. Resulta imprescindible comprender que ésta es materia que ha de enfocarse desde la perspectiva propia de los derechos humanos, buscando planteamientos dirigidos a garantizar la protección más eficaz y amplia posible de ese derecho fundamental de personas y confesiones, y no a imponer en la sociedad el tipo de creencia o ideología que personalmente se considere superior.

ANEXO I: ARGENTINA - ANTEPROYECTO DE LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA (2001)*

(fragmento; el texto completo puede encontrarse en <http://www.calir.org.ar/proyecto.htm>)

CAPÍTULO TERCERO: CONSEJO ASESOR DE LIBERTAD RELIGIOSA

Artículo 17. *Ámbito de actuación*

El Consejo Asesor de Libertad Religiosa funciona en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y es de carácter honorario.

* Elaborado por el Consejo Asesor de la Secretaría de Culto en el curso del año 2000, y presentado públicamente en abril de 2001. El anteproyecto fue entregado en consulta a Facultades de Derecho, Academias de Derecho, iglesias y confesiones religiosas. Fruto de esa consulta se recibieron diversas sugerencias de ajustes, que fueron sucesivamente considerados por el Consejo Asesor, armonizados entre sí e incorporados al texto en la medida en que tuvieron suficiente consenso. El texto así elaborado estaba listo para ser elevado al Poder Ejecutivo, para ser remitido al Congreso, cuando se produjo la renuncia del Presidente de la Nación en diciembre de 2001.

Artículo 18. *Consejeros*

El Consejo, presidido por el Secretario de Culto, tiene doce miembros designados por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por un período de tres años.

Deben ser personas de reconocida experiencia y competencia en la materia, que no ejercen la representación oficial de la iglesia, comunidad o confesión a la que pertenecen. En su composición el Consejo debe reflejar la pluralidad religiosa del país.

Artículo 19. *Funciones*

Las funciones del Consejo son:

1. Asesorar en materia de libertad religiosa a los poderes públicos, en la medida que lo requieran;
2. Participar en la elaboración o modificación de proyectos de normas reglamentarias o complementarias de esta ley;
3. Aconsejar al PODER EJECUTIVO NACIONAL en la elaboración de los acuerdos de cooperación del artículo 15;
4. Evacuar las consultas que formule el Secretario de Culto respecto de los pedidos de inscripción, suspensión o cancelación en el REGISTRO NACIONAL DE CONFESIONES RELIGIOSAS, y en los casos que ofrezcan dudas a la luz del artículo 6;
5. Sugerir acciones para asegurar la libertad religiosa, evitar discriminaciones por motivos religiosos y prevenir la intolerancia religiosa, el antisemitismo o cualquier otra forma de odio étnico, racial o religioso;
6. Dictaminar en los casos de objeción de conciencia fundados en razones de religión.

ANEXO II: ARGENTINA - RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE CULTO POR LA QUE SE CREA EL CONSEJO ASESOR EN MATERIA DE LIBERTAD RELIGIOSA (2000)

Resolución Secretaría de Culto 1248/2000

Fecha: 16 de mayo de 2000

Boletín Oficial: No fue publicada

Extracto: Creación del Consejo Asesor en materia de libertad religiosa

VISTO la Ley n.º 21.745 y el Decreto n.º 20 de fecha 15 de diciembre de 1999, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la Ley de Ministerios, compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, «entender en las relaciones con todas las organizaciones religiosas que funcionen en el país, para garantizar el libre ejercicio del culto y el registro de las mismas».

Que por el Decreto citado en el Visto se ha fijado como objetivo de la Secretaría de Culto, actuar en todo lo inherente a las relaciones del Gobierno con la Iglesia Católica Apostólica Romana, y con todas las iglesias cristianas no católicas y las demás organizaciones religiosas que funcionen en el país, a fin de garantizar la libre profesión de su culto a todos los habitantes de la Nación.

Que mientras la situación jurídica de la Iglesia Católica Apostólica Romana se rige sustancialmente por las normas de la CONSTITUCION NACIONAL y de los Acuerdos firmados entre la REPÚBLICA ARGENTINA y la SANTA SEDE, y su personería jurídica pública ha sido reconocida por el artículo 33 del Cc de la Nación, el marco jurídico en que se desenvuelven las restantes confesiones religiosas es el de la Ley n.º 21.745 de creación del Registro Nacional de Cultos que obliga a todas las instituciones religiosas a inscribirse, pero sin reconocerles como consecuencia de ello la personería jurídica.

Que resulta necesario adaptar para las confesiones distintas de la Iglesia Católica, la legislación vigente a los mandatos constitucionales y de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, que han reconocido ampliamente los derechos derivados de la libertad religiosa, tanto a los individuos como a las iglesias, comunidades y confesiones religiosas, para lo cual ya se han realizado estudios y proyectos.

Que por lo delicado de esta materia resulta necesario que las modificaciones legales gocen de suficiente consenso entre las distintas iglesias y confesiones religiosas, respetando al mismo tiempo las legítimas aspiraciones, las peculiaridades y los antecedentes históricos diversos de ellas.

Que para tal fin resulta conveniente establecer un grupo de trabajo en el ámbito de la Secretaría de Culto, integrado por juristas y personas de reconocida trayectoria en la materia pertenecientes a distintas confesiones y tradiciones religiosas, aunque no representen institucionalmente a ellas.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por la Resolución Ministerial n.º 41 de 21 de diciembre de 1999.

Por ello,

EL SECRETARIO DE CULTO DE LA NACION RESUELVE:

Artículo 1.º Confórmase en el ámbito de esta Secretaría de Culto un Consejo Asesor en materia de Libertad Religiosa, integrado por personas destacadas pertenecientes a distintas confesiones religiosas.

Artículo 2.º Designase asesores ad honorem, para integrar el Consejo mencionado en el artículo 1.º, a los doctores Elías AVRAMIDES (M.I. 7.604.916); Ángel Miguel CENTENO (M.I. 4.218.848); Ricardo DOCAMPO (M.I. 4.537.196); Mario FEFERBAUM (M.I. 6.513.053); Pedro José FRÍAS (M.I. 2.782.105); Jorge Horacio GENTILE (M.I. 6.513.053); Juan Carlos PALMERO (M.I. 6.502.592); Mario RINGLER (M.I. 4.267.441); Raúl SCIALABBA (M.I. 7.668.927) e Hilario WYNARCZIK (M.I. 8.099.819).

Artículo 3.º Encomiéndase al Consejo designado precedentemente, el estudio de la legislación vigente en materia de cultos y libertad religiosa y la elaboración de un anteproyecto de Ley que, en el marco de las normas constitucionales y de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, reglamente el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, comunidades y confesiones religiosas y el reconocimiento de sus derechos.

Artículo 4.º Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese.

Firmado: Norberto PADILLA

Nota: Mediante Resolución Secretaría de Culto 1559/2000 se aclaró que donde dice «...Hilario WYNARCZIK...» debe decir «...Hilario WYNARCZYK...» y donde dice «...Elías AVRAMIDES (M.I. 7.604.916)...» debe decir «...Elías Crisóstomo ABRAMIDES (M.I. 4.379.760)...». Por su parte, mediante Resolución Secretaría de Culto 1603/2000 se designó Asesores Ad Honorem del Consejo a los Dres. Roberto BOSCA (M.I. 7.604.916) y Leila HEREIKE (M.I. 21.972.379).

ANEXO III: CHILE - MINUTA DE CREACIÓN DE LA OFICINA NACIONAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS (2007)

FUNDAMENTACIÓN:

La historia de Chile en lo que se refiere al hecho religioso, señala que desde el período colonial hasta la Constitución Política de 1925 la Iglesia Católica constituyó la expresión religiosa oficial del país.

Particularmente en el siglo XIX, junto al nacimiento de la República —con algunos atisbos en el tiempo colonial—, se inicia un proceso de pluralización de espacios ligados a las manifestaciones de orden religioso, y que se expresaron en la aparición de otras propuestas religiosas, también de raíces cristianas pero provenientes de la Reforma europea y de las iniciativas evangelizadoras misioneras generadas en Norteamérica (especialmente en los Estados Unidos).

En la sociedad chilena actual, los procesos de pluralización y diversidad de los ámbitos institucionales religiosos revelan un nuevo momento histórico que valora la convivencia de diferentes vertientes de fe trascendente, cuyas manifestaciones se expresan en el respeto a la ley, al orden público y a las buenas costumbres.

Las opciones de chilenas y chilenos respecto de su adhesión eclesial se inclinan, de manera evidentísima, por las tradiciones cristianas; en ellas, la Iglesia Católica es ampliamente mayoritaria, y la plural diversidad de lo evangélico-protestante ocupa el primer rango en los ámbitos de las minorías religiosas. Hay manifiesta presencia, también, de diversas entidades de fe que no adscriben al campo de las teologías cristianas mayoritarias. Por otra parte, los pueblos originarios que muestran la diversidad étnica de la nación chilena conservan fuerte adhesión a sus propios universos simbólicos trascendentes.

La sociedad chilena reconoce los aportes históricos provenientes de las entidades religiosas, los que se han expresado en diferentes campos del saber y de la acción transformadora (Ej.: educación, derechos humanos, proyectos a sectores sociales cadenciados, niños, enfermos, presos, adictos, etc.). En los ámbitos de la actividad política, la colaboración de las Iglesias en materias relevantes de interés público se ha manifestado por diversas vías: colaboración con el Parlamento en discusión de proyectos de ley significativos, participación con entidades de Gobierno en iniciativas de bien social, presencia activa en la solución de temas convocantes, etc.

En lo que toca al ejercicio pleno de los derechos fundamentales a la Libertad Religiosa y a la Libertad de Cultos, aun cuando se ha avanzado sustancialmente en contenidos jurídicos, existen desafíos institucionales que convocan al Estado y las Iglesias y Organizaciones Religiosas para persistir en el perfeccionamiento de un efectivo goce de la garantía constitucional de la igualdad ante la ley. Estos temas tienen que ver con la realidad práctica, y aún cuando la norma jurídica instale el «deber ser» de las conductas deseables, los reales y positivos cambios hacia comportamientos sociales que se condigan con una justicia objetiva, dependen de una colaboración mutua, efectiva y visionaria, entre el Estado y las Iglesias y Organizaciones Religiosas en toda su diversidad.

S.E. la Presidenta de la República, durante la campaña presidencial anunció la creación de una Oficina de Asuntos Religiosos.

DEPENDENCIA, ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA OFICINA NACIONAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS:

Dependencia de la Oficina de Asuntos Religiosos:

La Oficina de Asuntos Religiosos del Gobierno dependerá del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, y para los efectos administrativos internos, de la División de Relaciones Políticas e Institucionales de SEGPRES.

Funciones de la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos:

1. Asesorar al Gobierno en las materias vinculadas a las relaciones del Estado con las Iglesias y Organizaciones Religiosas.

2. Actuar como «observatorio» respecto de las formas en que se ejercen los derechos a la Libertad Religiosa y a la Igualdad ante la Ley.

3. Apoyar y coordinar, con las reparticiones públicas pertinentes, las actividades de prestación de asistencia religiosa (ej. Capellanías).

4. Facilitar y garantizar la transparencia de los procesos de consulta con las Iglesias y Organizaciones Religiosas, relativos a la toma de decisiones administrativas y proyectos legislativos que relacionados con las Iglesias y entidades religiosas, o tengan incidencia en temas que sean de su interés.

5. Servir de nexo relacionador y orientador con las carteras ministeriales y entidades del Estado, que deban tratar y resolver temas de orden religioso.

6. Ser informada de los registros de personas jurídicas religiosas conformadas de acuerdo a la Ley N.º 19.638, y de las creadas por aplicación del Decreto Reglamentario N.º 110, del Ministerio de Justicia, y ser consultada en casos especiales.

7. Atender y orientar, apoyando las soluciones cuando corresponda, los asuntos de orden legal y administrativo que sean planteados por entidades religiosas.

8. Absolver consultas especializadas sobre temas religiosos que provengan de organismos gubernamentales, de otros poderes del Estado, y de ámbitos nacionales e internacionales públicos y privados, cuando corresponda.

9. Preparar informes regulares y periódicos para las autoridades de Gobierno, y para organizaciones eclesiásticas y otras interesadas, públicas o privadas, relacionadas con el tema religioso. Realizar el seguimiento de los proyectos de ley y de las decisiones administrativas que interesen a las Iglesias y entidades, en especial las que han implicado acuerdos con el Gobierno.

10. Asesorar en materia de informes sobre «libertad religiosa y de Cultos», que sean requeridos por organizaciones nacionales e internacionales.

11. Apoyar las instancias de diálogo que se generen entre Gobierno y Entidades Religiosas.

12. Reunir información proveniente de diferentes medios y que se refiera a los ámbitos religiosos en Chile y otros países, creando fuentes de datos que puedan ser consultadas interna y externamente (ejemplo: aporte de la administración del Estado a actividades sociales vinculadas a las iglesias).

13. Proponer, realizar, y apoyar seminarios y charlas informativas para las Iglesias y Organizaciones Religiosas, y para las entidades sociales y educacionales interesadas, sobre las actividades del Gobierno en aspectos relacionados con las garantías para las prácticas religiosas (ejemplo: el principio de laicidad del Estado y la colaboración Iglesia – Estado para enfrentar problemas sociales).

14. Promover, a través de instancias de Gobierno, la información y atención de los temas de interés de las Iglesias y Organizaciones Religiosas.

15. Responder las consultas que, por diversos medios, realicen las entidades religiosas sobre materias propias de los ámbitos a que adscribe la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos.

16. Colaborar con el Instituto Nacional de Estadísticas, y con otras entidades especializadas en encuestas, en los temas referidos a la obtención de datos sobre la presencia del hecho religioso en Chile.

17. Mantener y promover vínculos con organismos regionales y mundiales preocupados del derecho a la libertad religiosa o de religión, fomentando una cultura favorable al diálogo interreligioso.

18. Proponer formas y condiciones adecuadas —en diálogo con los interesados— para la expresión de las tradiciones religiosas de los pueblos indígenas en ámbitos públicos, al tenor de las garantías constitucionales y de lo estipulado en la Ley N.º 19.253, conocida como «Ley Indígena».

19. Examinar regular y analíticamente, con los diversos grupos religiosos, las aplicaciones prácticas de la legislación relacionada con el ejercicio de la libertad religiosa o de religión, recomendando, cuando se estime, su modificación para perfeccionarla.

20. Examinar y orientar las formas de actividad religiosa en organismos del Estado, particularmente la presencia eclesiástica legal en las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

21. Facilitar las respuestas de los distintos Ministerios a solicitudes presentadas por las iglesias y entidades religiosas.

22. Servir de «observatorio» sobre sectas, conforme a lo planteado en su informe respecto del tema por la Cámara de Diputados.

23. Establecer a nivel del país, en los Gobiernos Regionales, la difusión y colaboración con la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos, instalando delegados de ella para los objetivos propios.

24. Y otros.

ANEXO IV: PORTUGAL – LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA (2001)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

(...)

CAPÍTULO VI

Comissão da Liberdade Religiosa

Artigo 52.º *Comissão da Liberdade Religiosa*

É criada a Comissão da Liberdade Religiosa, órgão independente de consulta da Assembleia da República e do Governo.

Artigo 53.º *Funções*

1. A Comissão tem funções de estudo, informação, parecer e proposta em todas as matérias relacionadas com a aplicação da Lei de Liberdade Religiosa, com o desenvolvimento, melhoria e eventual revisão da mesma lei e, em geral, com o direito das religiões em Portugal.

2. A Comissão tem igualmente funções de investigação científica das igrejas, comunidades e movimentos religiosos em Portugal.

Artigo 54. *Competência*

1. No exercício das suas funções compete, nomeadamente, à Comissão:

a) Emitir parecer sobre os projectos de acordos entre igrejas ou comunidades religiosas e o Estado;

b) Emitir parecer sobre a radicação no País de igrejas ou comunidades religiosas;

c) Emitir parecer sobre a composição da Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas;

d) Emitir os pareceres sobre a inscrição de igrejas ou comunidades religiosas que forem requeridos pelo serviço do registo das pessoas colectivas religiosas;

e) Estudar a evolução dos movimentos religiosos em Portugal e, em especial, reunir e manter actualizada a informação sobre novos movimentos religiosos, fornecer a informação científica e estatística necessária aos serviços, instituições e pessoas interessadas e publicar um relatório anual sobre a matéria;

f) Elaborar estudos, informações, pareceres e propostas que lhe forem cometidos por lei, pela Assembleia da República, pelo Governo ou por própria iniciativa.

2. A Comissão elabora o seu próprio regulamento interno.

Artigo 55.º *Coadjuvação de serviços e entidades públicas*

Coadjuvação de serviços e entidades públicas No exercício das suas funções a Comissão tem direito a coadjuvação dos serviços e outras entidades públicas.

Artigo 56.º *Composição e funcionamento*

1. A Comissão é constituída pelas pessoas agrupadas nas duas alíneas seguintes:

a) O presidente, dois membros designados pela Conferência Episcopal Portuguesa e três membros designados pelo membro do Governo competente na área da justiça de entre as pessoas indicadas pelas igrejas ou comunidades religiosas não católicas radicadas no País e pelas federações em que as mesmas se integrem, tendo em consideração a representatividade de cada uma e o princípio da tolerância;

b) Cinco pessoas de reconhecida competência científica nas áreas relativas às funções da Comissão designadas pelo membro do Governo competente na área da justiça, de modo a assegurar o pluralismo e a neutralidade do Estado em matéria religiosa.

2. Terão assento na Comissão, sempre que esta o entender necessário ou conveniente, representantes governamentais nas áreas da justiça, das finanças, da administração interna e do trabalho e solidariedade designados a título permanente, que não terão direito a voto.

3. Quando a questão sob apreciação diga respeito a ministério diferente dos indicados no n.º 2, pode participar nas sessões correspondentes um representante do ministério em causa.

4. O mandato dos membros da Comissão é trienal e poderá ser renovado.

5. Os membros da Comissão têm o direito de fazer lavrar voto de vencido nos pareceres referidos nas alíneas a), b), c) e d) do artigo 54.º, quando tenham participado na deliberação que os aprovou.

6. A Comissão pode funcionar em plenário ou em comissão permanente.

Artigo 57.º *Presidente e regime de funcionamento*

1. O presidente da Comissão é designado pelo Conselho de Ministros por períodos de três anos, renováveis, de entre juristas de reconhecido mérito.

2. As funções de presidente são consideradas de investigação científica de natureza jurídica e podem ser exercidas em regime de acumulação com a docência em regime de dedicação exclusiva.

3. O regime de funcionamento da Comissão e dos seus serviços de apoio e o estatuto jurídico do respectivo pessoal são objecto de diploma do Governo.

ANEXO V: PORTUGAL – DECRETO-LEY QUE REGULA LA COMISIÓN DE LIBERTAD RELIGIOSA (2003)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Decreto-Lei n.º 308/2003, de 10 de Dezembro

A Lei da Liberdade Religiosa, aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho, prevê, no seu artigo 69.º, a publicação de diplomas relativos ao registo de pessoas colectivas religiosas e à Comissão da Liberdade Religiosa.

Incumbe, pois, ao Governo proceder à regulamentação da Comissão da Liberdade Religiosa, designadamente no que se refere às suas atribuições, ao estatuto dos seus membros e às regras do seu funcionamento, incluindo os aspectos relativos ao apoio administrativo e logístico.

Considerando que o essencial destas matérias está já disposto nos artigos 52.º a 57.º da citada lei, optou-se por assegurar o respeito pela natureza de órgão independente e consultivo da Comissão, o que se traduz quer no estatuto dos membros da Comissão quer na dignidade e flexibilidade da estrutura administrativa que a serve.

Foram consultadas diversas confissões e associações religiosas.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição e do n.º 3 do artigo 57.º e do artigo 69.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Natureza, atribuições e competências

Artigo 1.º *Natureza*

1. A Comissão da Liberdade Religiosa é um órgão independente, de consulta da Assembleia da República e do Governo.

2. O funcionamento da Comissão é assegurado pela Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, que presta o apoio administrativo e logístico necessário ao desempenho das suas atribuições, incluindo nos domínios informático, bibliográfico e documental.

Artigo 2.º *Atribuições*

1. A Comissão tem atribuições no âmbito da protecção do exercício da liberdade religiosa, de controlo da aplicação, desenvolvimento e revisão da Lei da Liberdade Religiosa, de pronúncia sobre as matérias relacionadas com a mesma lei e, em geral, com o direito das confissões religiosas em Portugal.

2. A Comissão tem igualmente atribuições no âmbito do estudo e investigação científica das igrejas, comunidades e movimentos religiosos em Portugal.

Artigo 3.º *Competências*

1. No exercício das suas atribuições, compete, nomeadamente, à Comissão:

a) Emitir parecer sobre os projectos de acordos entre igrejas ou comunidades religiosas e o Estado;

b) Emitir parecer sobre a radicação no País de igrejas ou comunidades religiosas;

c) Emitir parecer sobre a composição da Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas;

d) Emitir parecer sobre a inscrição de igrejas ou comunidades religiosas que for requerido pelo serviço do registo das pessoas colectivas religiosas;

e) Alertar e prevenir as autoridades competentes em caso de violação ou atentado contra a liberdade religiosa ou de qualquer tipo de discriminação religiosa;

f) Estudar a evolução dos movimentos religiosos em Portugal e, em especial, reunir e manter actualizada a informação sobre novos movimentos religiosos, fornecer a informação científica e estatística necessária aos serviços, instituições e pessoas interessadas e publicar um relatório anual sobre a matéria;

g) Elaborar estudos, informações, pareceres e propostas que lhe forem cometidos por lei, pela Assembleia da República, pelo Governo ou por própria iniciativa;

h) Colaborar com os serviços competentes na recolha e processamento de dados estatísticos, não individualmente identificáveis referentes a convicções pessoais ou de fé religiosa, bem como na publicação de relatórios de análise de dados disponíveis;

i) Organizar, promover e colaborar na realização por outras entidades de cursos, seminários, colóquios e conferências sobre direito e sociologia das religiões;

j) Promover e colaborar em debates e acções de formação da opinião pública com vista, nomeadamente, a combater a intolerância e a discriminação por motivos religiosos;

l) Trocar informação e cooperar com serviços e instituições nacionais, estrangeiras ou internacionais;

m) Celebrar acordos ou propor a celebração de contratos, visando a realização de trabalhos de investigação ou o apoio à sua realização;

n) Promover a edição de publicações.

2. Compete ainda à Comissão:

a) Elaborar o seu próprio regulamento interno;

b) Exercer as demais funções atribuídas por lei.

CAPÍTULO II

Organização

Artigo 4.º *Composição*

1. A Comissão é constituída pelos seguintes membros:
 - a) Presidente;
 - b) Dois membros designados pela Conferência Episcopal Portuguesa;
 - c) Três membros designados pelo Ministro da Justiça de entre as pessoas indicadas pelas igrejas ou comunidades religiosas não católicas radicadas no País e pelas federações em que as mesmas se integrem, tendo em consideração a representatividade de cada uma e o princípio da tolerância;
 - d) Cinco pessoas de reconhecida competência científica nas áreas relativas às funções da Comissão designadas pelo Ministro da Justiça, de modo a assegurar o pluralismo e a neutralidade do Estado em matéria religiosa.
2. Têm assento na Comissão, quando a questão sob apreciação diga respeito a uma igreja ou comunidade religiosa sem assento na Comissão, um representante daquela igreja ou comunidade religiosa, na qualidade de observador e sem direito de voto.
3. Têm igualmente assento na Comissão, sempre que esta o entender necessário ou conveniente, representantes governamentais nas áreas da justiça, das finanças, da administração interna e da segurança social e do trabalho, designados pelo respectivo membro do Governo, que não terão direito a voto.
4. Quando a questão sob apreciação diga respeito a uma área distinta das indicadas no número anterior, pode participar nas sessões correspondentes um representante do ministério em causa convocado pela Comissão.

Artigo 5.º *Presidente*

1. O presidente da Comissão é designado pelo Conselho de Ministros de entre juristas de reconhecido mérito.

2. Ao presidente compete promover e orientar as actividades da Comissão e, em especial:

- a) Representar a Comissão e assegurar as suas relações com os demais órgãos e autoridades públicas;
- b) Presidir às reuniões da Comissão e dirigir os trabalhos;
- c) Convocar reuniões extraordinárias;
- d) Elaborar os projectos de planos anuais e plurianuais de actividades e assegurar a sua execução;
- e) Elaborar o projecto de relatório anual de actividades e submetê-lo à aprovação da Comissão;
- f) Exercer as demais competências que lhe sejam conferidas.

Artigo 6.º *Vice-presidente*

1. O vice-presidente da Comissão é designado pelo presidente, de entre os membros da Comissão, ouvidos os membros da comissão permanente.

2. Compete ao vice-presidente:

- a) Substituir o presidente nas suas faltas e impedimentos;
- b) Coadjuvar o presidente no exercício das suas funções, nomeadamente presidindo às reuniões da comissão permanente em que o substitua.

3. Compete ainda ao vice-presidente exercer as competências que lhe sejam delegadas pelo presidente.

Artigo 7.º *Mandatos*

O mandato dos membros da Comissão é trienal e renovável.

Artigo 8.º *Estatuto dos membros da Comissão*

1. Os presidente e vice-presidente da Comissão têm direito a senhas de presença, de valor a fixar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça, por cada dia de reunião em que participem.

2. Todos os membros da Comissão têm direito, em termos a fixar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça, ao reembolso das despesas feitas em função da sua participação nas actividades da Comissão.

3. O exercício do mandato na Comissão não prejudica o exercício de funções em regime de dedicação exclusiva e corresponde, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 57.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho, ao exercício de funções de investigação científica de natureza jurídica.

CAPÍTULO III

Funcionamento

Artigo 9.º *Funcionamento da Comissão*

1. A Comissão pode funcionar em plenário ou em comissão permanente.

2. Estão reservadas ao plenário da Comissão, no que se refere à aprovação final dos pareceres, as competências referidas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 3.º, assim como o exercício da competência prevista na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo.

3. A Comissão pode constituir grupos de trabalho, presididos por um dos seus membros, para a realização de tarefas determinadas no âmbito das suas funções.

Artigo 10.º *Comissão permanente*

1. A comissão permanente é constituída pelos membros da Comissão referidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 4.º

2. O presidente preside à comissão permanente, podendo fazer-se substituir pelo vice-presidente.

3. Cada um dos outros membros da comissão permanente pode fazer-se substituir nas respectivas sessões por aquele dos membros da Comissão referido na alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º que para o efeito designar.

Artigo 11.º *Sessões*

1. A Comissão reúne ordinariamente em sessão plenária nos dias e horas que fixar e extraordinariamente quando convocada

pelo presidente, por sua iniciativa ou a requerimento de cinco dos seus membros.

2. A comissão permanente reúne ordinariamente nos dias e horas que fixar, tendo em atenção o determinado quanto às sessões plenárias, e extraordinariamente quando convocada pelo presidente.

Artigo 12.º *Quórum e deliberações*

1. A Comissão, em plenário ou em comissão permanente, só pode funcionar estando presente a maioria dos respectivos membros em efectividade de funções, incluindo o presidente ou o vice-presidente.

2. As deliberações são tomadas à pluralidade de votos dos membros presentes.

3. Cada membro dispõe de um voto e o presidente, ou o vice-presidente quando o substitua, dispõe de voto de qualidade.

4. Os membros da Comissão têm o direito de fazer lavrar voto de vencido nos pareceres referidos nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 3.º, quando tenham participado na deliberação que o aprovou.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 18 de Setembro de 2003. — José Manuel Durão Barroso — Maria Manuela Dias Ferreira Leite — António Jorge de Figueiredo Lopes — Maria Celeste Ferreira Lopes Cardona — Nuno Albuquerque Morais Sarmiento — António José de Castro Bagão Félix.

Promulgado em 20 de Novembro de 2003.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 24 de Novembro de 2003.

O Primeiro-Ministro, José Manuel Durão Barroso.

ANEXO VI: PORTUGAL – *RELATÓRIO ADICIONAL* DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA DE 2001 EN RELACIÓN CON LA COMISIÓN DE LIBERTAD RELIGIOSA

RELATÓRIO ADICIONAL DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS SOBRE OS CAPÍTULOS V E VI DA PROPOSTA DE LEI *

(...)

Comissão da Liberdade Religiosa **(capítulo VI de Proposta de Lei)**

Propõe a criação de uma Comissão da Liberdade Religiosa, como órgão independente de consulta, integrada administrativamente no Ministério da Justiça, por ser tradicionalmente o ministério «dos cultos». A solução aproxima-se da adoptada em Espanha, embora com diferenças, especialmente quanto à independência (artigo 51.º) e à obrigação de assegurar na sua composição o pluralismo e a neutralidade do Estado [artigo 55.º, n.º 1, alínea c)], e quanto à abrangência de funções de investigação científica da realidade religiosa da sociedade portuguesa. Estando esta em rápida mudança, e prevendo-se a manutenção da tendência, desde o desenvolvimento explosivo e, por vezes, perigoso, de novos movimentos religiosos, pretende-se criar um órgão capaz de apoiar com rigor científico e sólida base informativa as múltiplas instâncias decisórias do Estado em matéria de liberdade religiosa - não apenas a mais espaçada actividade legislativa da Assembleia da República - e onde estejam representadas não só essas instâncias, como as próprias igrejas e comunidades religiosas e especialistas do direito e das ciências sociais. Dados os paralelismos funcionais, a (fórmula aproxima-se mais da do Instituto de Criminologia (Decreto-Lei

n.º 289/97 de 22 de Outubro) do que da do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (Lei n.º 141/90, de 9 de Junho).

Especialmente significativa neste contexto é atribuição à Comissão de funções de investigação científica das igrejas, comunidades e movimentos religiosos em Portugal (artigo 52.º, n.º 2) competindo-lhe estudar a evolução dos movimentos religiosos em Portugal e, em especial reunir e manter actualizada a informação sobre novos movimentos religiosos, fornecer a informação necessária aos serviços, instituições e pessoas interessadas e publicar um relatório anual sobre a matéria [artigo 53.º, n.º 1, alínea e)]. Optou-se por um modelo que não estigmatiza os novos movimentos religiosos como seitas e que não restringe o objecto às «seitas» ou até às «seitas danosas», afastando-se o modelo francês do Observatório Nacional das Seitas, criado em 1996¹ e do seu correspondente belga, o Centro de Informação e Conselho sobre Organizações Sectárias Danosas, criado em 1997. A estes últimos modelos levantam-se objecções constitucionais e científicas, que contendem, desde logo, com a utilização legislativa do conceito de «seita».

A palavra «seita» tinha originariamente um sentido não pejorativo de opção doutrinária ou de conjunto de pessoas que seguem determinada doutrina (derivada etimologicamente do latim *secta*, do verbo *sequi*), mas usa-se em português, no seguimento da versão latina do Novo Testamento, para traduzir o grego *haeresis*, de onde «heresia», também com o sentido de doutrina errada ou dos seus seguidores, implicando uma valorização negativa (cfr. no sentido valorativamente neutro: Actos 26,5: «a mais rigorosa das seitas [=heresias] da nossa religião, que é a dos fariseus»; 5,17; 24,5; 28,22; em sentido negativo: I Coríntios 11,18: « heresias[=seitas] até é conveniente que existam, para que se saiba quem são os verdadeiros crentes»; Gálatas 5,20). Hoje em dia prevalece claramente o sentido negativo, que implica um juízo teológico sobre a verdade da religião, que o Estado não pode fazer.

¹ Cfr. o relatório parlamentar da comissão de inquérito presidida por Alain Guest que justificou a criação do Observatório: *Les sectes en France*, Paris, Patrick Banon, 1996, e a sua discussão crítica no volume dirigido por Massimo Introvigne e J.Gordon Melton, *Pour en finir avec les sectes*, Paris, Dervy, 1996; cfr. ainda, Françoise Champion, Martine Cohen (eds.), *Sectes et démocratie*, Paris, Seuil, 1999; Francis Messner, *Les «sectes» et le droit en France*, Paris, P.V.F., 1999.

Qualquer tentativa de utilização do conceito na ciência social depara com a dificuldade de os próprios membros da seita não se reconhecerem como tais, pois pretendem «sectariamente» para si toda a verdade, tal como quase sempre os membros da religião dominante. Além de que aqui a verdade do lado de cá dos Pirenéus é erro do lado de lá: os muçulmanos, os judeus, os ortodoxos, os luteranos, os anglicanos, os hindus, os budistas tibetanos comportam-se como uma seita num país e como religião maioritária ou dominante noutro. Talvez por isso o conceito tipológico de «seita», por oposição a «religião», que Max Weber utilizou para contrapor movimentos fundamentalistas ou de renovação religiosa ao cristianismo oficial, tem-se revelado pouco frutuoso noutros contextos².

Finalmente, do ponto de vista jurídico, o conceito é inutilizável, quer para delimitar a liberdade religiosa num Estado de direito democrático, dado o princípio da igualdade, quer para definir os limites da acção preventiva ou repressiva do Estado, porque os mesmos factores que estão ligados à perigosidade social de certos grupos encontram-se também em outros grupos que desenvolvem uma subcultura ou contracultura não caracterizada religiosamente, mas que colide com a cultura dominante (grupos neo-nazis, psico-grupos, cultos comerciais, por vezes na forma de empresas de *marketing* directo com estrutura piramidal de sucessivos níveis e forte ideologia de firma, etc.)³.

Não se nega com isto que não haja uma perigosidade específica de certos grupos religiosos que usam técnicas de controlo psíquico

² Mário F. Lages da Universidade Católica, no seu relatório sobre «Minority Religious Groups in Portugal» (em *New Religious Movements*, cit. *supra*, nota 13), no colóquio de Lisboa de 1998 do Consórcio Europeu para o Estudo das Relações Igreja-Estado, e o Ministério da Justiça patrocinou, propõe o conceito de «grupo religioso minoritário» como o adequado do ponto de vista sociológico para todos os grupos religiosos não integrados na religião dominante.

³ Neste sentido, sobre psico-grupos, cultos comerciais, sistemas de *marketing multi-level* e empresas semelhantes (a Cientologia não é considerada uma comunidade religiosa, mas uma organização *sui generis* de carácter simultaneamente ideológico, empresarial e político), veja-se o relatório final, de 19.6.1998, da comissão de inquérito designada pelo Parlamento alemão sobre as chamadas seitas e psico-grupos (*Enquête-Kommission «Sogenannte Sekten und Psychogruppen»*), acessível na Internet, <http://www.thur.de/religio/start/aktuell.html>, que recomenda a final (nr. 6.2.12) que se evite o uso da palavra «seita» em qualquer documento oficial e na discussão pública.

(mesmo que não lhe sejam exclusivas) que podem provocar crimes e até chegar ao ponto de conduzirem a homicídios e suicídios em massa. São bem conhecidos os casos: em 1978 na Guiana 923 mortos no suicídio colectivo dos crentes do Templo do Povo, dos quais pelo menos 13 assassinados; em 1993 nos Estados Unidos 88 pessoas morrem no incêndio auto-provocado dos «*Branch Davidians*», na iminência de assalto pela polícia; em 1994 suicídio colectivo de 53 membros da Ordem do Templo Solar (dos quais pelo menos 5 assassinados) na Suíça e no Canadá e de mais 16 membros em França; em 1995 há 12 mortos e muitos feridos no atentado a gás no metro de Tóquio perpetrado por ordem do chefe religioso da AUM; em 1997 nos Estados Unidos suicidam-se 39 crentes da Porta do Céu.

Para além deste género de casos de excepcional gravidade que causaram alarme público internacional e que no direito português convocam sem dúvida as incriminações do homicídio (artigos 131.º e 132.º do Código Penal), do incitamento e ajuda ao suicídio (artigo 135.º do Código Penal) e, eventualmente, da associação criminosa (artigo 209.º do Código Penal), não se desconhecem os casos mais frequentes de processos criminais derivados de acusações de burla, extorsão, coacção, maus tratos a menores, homicídio, abuso sexual de menores, sequestro e homicídio negligente⁴ e que, como os anteriores, ficam fora dos limites da liberdade religiosa (artigo 5.º, 2, da Proposta de Lei). Crê-se que a já referida competência atribuída à Comissão, de estudo dos novos movimentos religiosos [artigo 53.º, n.º 1, alínea e)] poderá contribuir para a prevenção destes casos, sem desconhecer as competências próprias das autoridades competentes da prevenção criminal, tutelares de menores, etc..

A Comissão deve agrupar, paritariamente, três distintos grupos: o designado pelo Governo, o indicado pelas igrejas, comunidades religiosas ou federações, e o constituído por individualidades de reconhecida competência científica na área. Assim se assegura o pluralismo e a neutralidade do Estado nesta matéria.

A designação de dois membros pela Conferência Episcopal Portuguesa e de três pelo Ministro da Justiça de entre as pessoas indicadas pelas igrejas ou comunidades religiosas radicadas no país

⁴ Cfr., não obstante alguma desatualização, Michele del Re, *Culti emergenti e diritto penale*, Jovene Editore, 1982.

e pelas federações em que as mesmas se integram (artigo 55.º) não representa diferença de tratamento quanto à autonomia das comunidades religiosas na indicação dos seus representantes na Comissão, que é total. Apenas se atribui ao Ministério da Justiça a responsabilidade pela representatividade da escolha e pelo respeito pelo princípio da tolerância (que poderá exigir uma renovação periódica das confissões representadas). A dupla representação da Igreja Católica atende não só à sua representatividade, mas a uma tripla consideração: por um lado, embora a Igreja Católica seja maioritária, esta lei afecta sobretudo as restantes confissões devido à existência actual e futura, como se prevê, da Concordata; por outro lado, prevê-se uma composição já em vista da desejável revisão da Concordata, que acarretará, supõe-se, a inscrição no registo das pessoas colectivas religiosas das pessoas colectivas religiosas da Igreja Católica; finalmente, trata-se de um órgão consultivo e não deliberativo, em que importa assegurar um máximo de informação actualizada e de abertura às várias sensibilidades religiosas, tendo em vista a distribuição quantitativa do trabalho previsível.

O presidente, atenta a natureza das suas funções, deve ser designado pelo Conselho de Ministros de entre juristas de reconhecido mérito e por períodos renováveis de três anos. Remete-se a regulamentação do regime dos serviços de apoio e do estudo do seu pessoal para diploma a aprovar pelo Governo no prazo de 60 dias (artigos 57.º e 67.º).