

Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa [BOE n.º 300, de 16-XII-2013]

Comisión Asesora de Libertad Religiosa

1. La Comisión Asesora de Libertad Religiosa

La Constitución española de 1978 supuso un giro copernicano en la política que tradicionalmente ha gobernado el fenómeno religioso en España. Su aprobación implicó una resuelta apuesta por la superación de la tradicional «cuestión religiosa» al proclamar una amplia libertad en la materia, sin sujeción a pretéritas visiones distorsionadas u hostiles. En este sentido, la obligación que tienen los poderes públicos de cooperar con las confesiones, en atención a las creencias religiosas de la sociedad española (artículo 16.3 CE), muestra esa positiva actitud del constituyente en esta materia. No en vano, se trata del único mandato de colaboración con la sociedad civil expreso, universal (afecta a todos los poderes públicos, tanto estatales, como autonómicos y locales) y sin excepciones recogido en la Norma Fundamental.

La Ley Orgánica 7/1985, de 5 de julio, de Libertad Religiosa insiste en esta actitud de cooperación al incorporar en su articulado, junto al desarrollo del contenido esencial del derecho de libertad religiosa que le compete en aplicación del artículo 81 CE, determinados mecanismos para llevar a la práctica el mandato constitucional. Entre esos mecanismos destaca la creación de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (artículo 8 LOLR), como órgano de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la LOLR. Particularmente se le asigna también la preparación y dictamen de los Acuerdos de cooperación entre el Estado y las Confesiones. Este artículo establece dos líneas rojas que predeterminan el desarrollo reglamentario de esta Comisión: representación tripartita (Administración, Confesiones y expertos) y composición paritaria.

La primera norma que desarrolló esta Comisión fue el Real Decreto 1890/1981, de 19 de junio, que fue posteriormente sustituido por el Real Decreto 1159/2001, de 26 de octubre. Ambos casos se caracterizan por su escaso articulado, fundamentalmente centrado en describir la composición de la Comisión (21 miembros originalmente, aumentados después a 27 –excluido el Secretario–) y desarrollar su modo de funcionamiento (Pleno y Comisión Permanente). Esta parquedad normativa motivó la publicación de sendas Órdenes Ministeriales en las que se detallaba el elenco de competencias y funciones que se atribuyen a la CALR y a sus diferentes órganos. Sin embargo, esta situación resultaba algo inadecuada, pues parecía que se producía un «intercambio de papeles» entre las normas: el Real Decreto atendía a los asuntos

organizativos, mientras que la Orden Ministerial detallaba las materias sobre las que debía actuar. Nos encontramos ahora ante un auténtico Decreto reglamentario, que unifica en un mismo cuerpo normativo todas las cuestiones que afectan constitutiva y funcionalmente a la Comisión.

2. Principales novedades del Real Decreto 932/2013

Según la exposición de motivos, las razones que justifican una sustitución completa de la normativa anterior, que había sufrido varias modificaciones, se sustentan en la experiencia adquirida tras estos 33 años de existencia de la Comisión. Como afirma, a la luz de esa intensa historia, se constata «la necesidad de ajustar, clarificar y perfeccionar aspectos necesarios de la misma». En concreto, esos aspectos que sustentan la reforma se centran básicamente en tres objetivos:

a) Dotar a la CALR de *nuevas funciones*, que le permitan mejorar su actuación ordinaria. De entre el elenco de funciones genéricas que le atribuye el artículo 3 destacan, por su novedad, aquellas que amplían la competencia de la Comisión más allá del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y la convierten en un auténtico órgano de asesoramiento en materia religiosa para todas las administraciones públicas (*vid.* letras a, b, c, d, f, g, h), dotado incluso de iniciativa propia (*vid.* letras i, j) o de potestad de inspección (*vid.* letra k). Merece ser igualmente destacado que, pese a ser ya pacíficamente admitido por la doctrina, se contempla expresamente la intervención de la Comisión en el procedimiento de declaración de notorio arraigo de las iglesias, confesiones o federaciones religiosas (*vid.* letra e).

b) Reorganizar la *composición* de la CALR, sustituyendo un modelo de representación paritaria por miembros a una representación paritaria en votos. Se imita de esta forma la legislación social, que viene avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que sustenta una composición paritaria basada en un voto ponderado, más que en una presencia numérica idéntica de los miembros. De esta forma, numéricamente, el pleno de la CALR pasa a estar integrado por 28 miembros (contados el Presidente, el Vicepresidente, los Vocales –7 representantes de Ministerios, 12 representantes de Confesiones y 6 expertos en el campo de la libertad religiosa– y el Secretario), que representan 72 votos (24 votos por sector representado: Administración –3 votos por representante, a excepción del Vicepresidente y el secretario–, Confesiones – 2 votos por representante– y expertos –4 votos por representante–). Lo que se persigue de forma directa es lograr incrementar el número de confesiones presentes en la CALR, sin necesidad de acrecentar innecesaria y desproporcionadamente los otros dos sectores. Este criterio de representatividad ponderada se mantiene al componer la Comisión Permanente: 10 miembros, que representan 12 votos. Pese a ello, sorprende que esta forma de computar la paridad se abandone cuando se regula el quórum necesario para la válida constitución del Pleno o de la Comisión Permanente, pues en este caso basta la mayoría absoluta o la tercera parte

de sus miembros –según se trate de la primera o la segunda convocatoria–, sin que se exija que representen al menos un mínimo de voto ponderado.

c) Mejorar el funcionamiento de la CALR mediante la posibilidad de creación de *grupos de trabajo* con carácter temporal a propuesta del Presidente o de los vocales. En este caso, nada se ha previsto acerca de la necesidad de respetar la paridad en la composición de los grupos. Más allá de esta previsión, se sigue contemplando la existencia de dos órganos estables de funcionamiento: el Pleno y la Comisión Permanente, con una detallada delimitación de sus competencias respectivas. Sobre el funcionamiento ordinario, es destacable el hecho de que a las sesiones de la Comisión se cite a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas o implicadas en los asuntos a tratar, con lo que queda desprovisto de aplicabilidad práctica el desafortunado Convenio de colaboración con la Generalidad de Cataluña de 22 de septiembre de 2010 (BOE n.º 286, de 26 de noviembre), que tantas desigualdades generó.

3. Luces y sombras

Es indudable que la gran virtud de este Real Decreto consiste, precisamente, en la puesta en valor de la propia Comisión Asesora de Libertad Religiosa. El hecho de que su Presidencia se atribuya directamente al Ministro de Justicia, o que los representantes de los Ministerios deban ostentar el rango de Director General o asimilado, lo avalan. Además, resulta muy loable la apuesta por lograr que la CALR se erija verdaderamente como una voz representativa y autorizada del panorama religioso español a través de la integración del mayor número de Confesiones Religiosas posible, entre las que estarán en todo caso las que tengan notorio arraigo. Finalmente, es evidente que este órgano está llamado a desempeñar un papel activo en la configuración de la política en materia religiosa, al atribuírsele funciones de iniciativa de proyectos, de informe de cualquier norma que pueda afectar a esta materia o de recabar información sobre actuaciones de las Administraciones Públicas al respecto.

Con todo, no logra despejarse por completo la sombra de duda que tradicionalmente ha envuelto el devenir histórico de la Comisión. La propia previsión en la norma de sustitución (habitual) de los representantes de la Administración por otros de rango jerárquico inferior puede convertir la apuesta señalada antes en un simple gesto simbólico, que reduzca la CALR a un órgano secundario. Por otro lado, sigue sin quedar aclarado en un texto normativo el procedimiento a través del cual una Confesión solicita y obtiene la declaración de notorio arraigo, y las consecuencias jurídicas que ello comporta, más allá de garantizarse una vocalía en el Pleno. El futuro de la propia Comisión pasa por que la aplicación práctica de esta norma no defraude los objetivos que persigue ni las esperanzas que genera.

José LANDETE CASAS
Universitat de València (Estudi General)