

LA COMISION ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA

JOSE MARIA CONTRERAS MAZARIO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTE: LA COMISIÓN DE LIBERTAD RELIGIOSA: 1. *Composición*. 2. *Funciones*. 3. *Organización*.—III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL FENÓMENO RELIGIOSO.—IV. LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA: 1. *Creación*. 2. *Funciones*. 3. *Composición*. 4. *Organización y funcionamiento*. 5. *Características*.

I. INTRODUCCION

Por disposición del artículo 8 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 5 de julio de 1980 (1), se crea en el Ministerio de Justicia la Comisión Asesora de Libertad Religiosa como instrumento de positiva utilidad para la aplicación y desarrollo de dicho derecho (2). Se instituye, consiguientemente,

(1) Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (*BOE*, núm. 177, de 24 de julio de 1980, pp. 16804 y 16805). En lo sucesivo la citaremos con la abreviatura LOLR.

(2) Artículo 8 LOLR: «Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa compuesta de forma paritaria y con carácter estable 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

para la vigilancia en el seguimiento de todas aquellas cuestiones relacionadas con el fenómeno religioso, basado en los principios de libertad e igualdad religiosas, consagrados en la Constitución española de 1978 y desarrollados por la LOLR.

Para la labor mencionada se podía optar entre la creación de un *órgano de naturaleza administrativa*, que estuviese al servicio de los poderes públicos, o bien de una *Comisión mixta* entre el Estado y la respectiva Iglesia, confesión o comunidad religiosa. El legislador se inclina por la primera en la creencia de ser el Estado el que debe desarrollar esta ley y ser la LOLR una norma unilateral del mismo, mientras que la segunda de las formas se ha empleado para la aplicación y desarrollo de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede (3), de 9 de enero de 1979 (4), y podrán emplearse igualmente en los acuerdos de origen interno, por ser estas normas de carácter bilateral.

No obstante, la opción por un órgano como el presente no es nueva, ya que la Ley Reguladora del derecho civil en materia religiosa de 1967 establecía la creación de una Comisión administrativa con el fin de vigilar la aplicación de dicha ley, aunque difiere de ella en puntos tan importantes como sus competencias y composición.

II. ANTECEDENTE: LA COMISION DE LIBERTAD RELIGIOSA

Esta Comisión fue creada, como ya se ha dicho, por Ley 44/1967, de 28 de julio (5), en cuyo artículo 35 se otorgaban las competencias en cuestiones relacionadas con el derecho civil a la libertad religiosa al Ministerio de Justicia, creando como órgano del mismo, «para el estudio, informe y propuesta de resolución de todas las cuestiones administrativas en aplicación de la Ley, la Comisión de Libertad Religiosa».

Este órgano fue desarrollado por Decreto 1708/1967, de 20 de julio (6), referente a la *organización y funcionamiento* de la misma.

carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación a que se refiere el artículo anterior.»

(3) Cfr. artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

(4) Ratificados por instrumentos de 4 de diciembre de 1979 (*BOE*, núm. 3, de 15 de diciembre de 1979; *AAS*, vol. LXXII, núm. 1, 31 de enero de 1980, pp. 29-62).

(5) *BOE*, núm. 156, de 1 de julio de 1967.

(6) *BOE*, núm. 175, de 24 de julio de 1967, p. 10487.

1. Composición

La Comisión estaba integrada plenamente por representantes de la Administración pública. El artículo 34 de la Ley, con claro carácter interministerial, determinaba su composición de la siguiente manera: un representante de cada uno de los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores, Gobernación, Educación y Ciencia e Información y Turismo.

Además, se preveía la presencia de un representante de cada uno de los siguientes organismos: Alto Estado Mayor, Consejo Nacional del Movimiento, Organización Sindical, director general de Asuntos Eclesiásticos, director general de lo Contencioso del Estado (en representación del Ministerio de Hacienda), Ministerio Fiscal, Cuerpo Especial Técnico de Letrados del Ministerio de Justicia. Estando presidida por el subsecretario del Ministerio de Justicia.

Esta composición ha de valorarse, como ha dicho SUÁREZ PERTIERRA (7), negativamente, sobre todo por la falta de justificación para la presencia de alguno de sus miembros, especialmente de los representantes de la Organización Sindical o del Consejo Nacional del Movimiento, ya que el contenido del derecho civil de libertad religiosa difícilmente podría haber recaído en sus respectivos campos de actuación. Asimismo, el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores tampoco tiene justificación, a no ser que fuera el garante de velar por el adecuado desarrollo de la ley dentro de los límites del Concordato de 1953 entre la Santa Sede y el Estado español (8).

Por otro lado, se echa de menos la presencia de representantes de las confesiones religiosas legalmente reconocidas, lo que hubiera reportado muchas ventajas para el desarrollo de la libertad religiosa y un signo de apertura hacia el pluralismo religioso, más aún si se tiene en cuenta que tanto la Ley como la Comisión por ella creada, se movían exclusivamente en el marco de las asociaciones confesionales no católicas (9). No obstante, esta ausencia fue matizada posteriormente, reconociendo a la Comisión la potestad de re-

(7) Cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Eser, Victoriaensia núm. 41, Vitoria, 1978, pp. 140 y 141.

(8) Ratificado por instrumento de 27 de octubre de 1953 (BOE de 19 de octubre de 1953, pp. 6230-6234, y de 19 de noviembre de 1953, pp. 6840-6844; AAS, vol. XXXV, núm. 13, 27 de octubre de 1953, pp. 625-656).

(9) La Iglesia católica se regía, en sus relaciones con el Estado español, por el Concordato de 27 de agosto de 1953.

cabar, «cuando lo considerase de interés para la mejor aplicación de la Ley, entre otros informes, el de los representantes de las confesiones religiosas legalmente reconocidas» (10).

2. Funciones

En cuanto a sus competencias, se configuraba como un *órgano de carácter consultivo*, no preceptivo, para todas aquellas cuestiones administrativas relacionadas con el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa (art. 35 de la Ley).

En consecuencia, y según lo establecido expresamente en la Ley, sus funciones eran exclusivamente aquellas relacionadas con la *administración externa de dicho derecho*, por lo que puede afirmarse que su campo de actuación había sido excesivamente reducido con clara intención de limitar sus resultados, ya que en el proyecto de Ley se extendía su actividad a los derechos individuales y de las asociaciones religiosas legalmente reconocidas [artículo 32 (11) del proyecto de ley].

No obstante, el Decreto 1708/1967, ya citado, las amplió, atribuyendo al Pleno —según el artículo 2 de éste— las siguientes funciones:

«1) Informar sobre todas las cuestiones relacionadas con el ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa.

2) Formular propuestas de disposiciones generales en la materia.

3) Estudiar, informar y preparar, en su caso, propuestas de resolución de todas las cuestiones atribuidas por la Ley 44/1967, de 28 de julio, al Ministerio de Justicia.»

Se ampliaba de esta forma el campo de actuación de la Comisión, que iría, en adelante, más allá de lo que la Ley había establecido. Se potenciaba así la misión de la misma, que en la Ley había quedado casi vacía de contenido.

Una nueva ampliación de la Ley se articularía en la Orden de 5 de abril de 1968, en cuyos artículos 4 y 7 se preveía la obligatoriedad de la consulta

(10) Artículo 7 de la Orden de 5 de abril de 1968 (BOE, núm. 86, de 9 de abril de 1968).

(11) Artículo 32 proyecto de Ley: «A la Comisión Central de Libertad Religiosa corresponde el estudio, informe y propuesta de resolución de todas las cuestiones relacionadas con los derechos individuales y de las asociaciones confesionales no católicas reconocidos en la presente Ley» (BOE, núm. 951, de 10 de marzo de 1967); cit. en J. RUPÉREZ, *Estado confesional y libertad religiosa*, Edicusa, Madrid, 1970.

previa a la Comisión para la inscripción y reconocimiento de las asociaciones confesionales, si bien el Ministro de Justicia, a quien correspondía dicha función, no estaba vinculado por el informe de la misma (12). Sin embargo, creemos adecuado que se atribuyera a la Comisión la elaboración de un informe previo, que, no siendo preceptivo, sí asesorara al Ministro de Justicia a la hora del reconocimiento e inscripción de las asociaciones religiosas, como igualmente se prevé hoy para el reconocimiento e inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas (13).

3. Organización

Según el Decreto 1708/1967, por lo que se refiere a su funcionamiento, la Comisión podía actuar en Pleno y en Comisión Permanente. En el Pleno estaban integrados todos los miembros representantes de los ministerios y organismos de la Administración del Estado antes mencionados.

(12) Artículos 4 y 7 de la Orden de 5 de abril de 1968.

Artículo 4.1. «Examinada la petición de reconocimiento, el Ministerio de Justicia, previa propuesta de la Comisión de Libertad Religiosa, acordará lo procedente. Al propio tiempo que se notifica a los interesados dicha resolución, se les comunicará —en su caso— el número correspondiente de inscripción en el Registro, con devolución de un ejemplar de los Estatutos debidamente diligenciado.»

2. «El reconocimiento e inscripción sólo podrán ser denegados cuando no se acrediten debidamente los extremos que exige la Ley de Libertad Religiosa o se vulnere alguno de los preceptos de dicho texto legal.»

Artículo 7.1. «Examinada la petición de inscripción a que se refiere el artículo anterior, el Ministerio de Justicia, previa propuesta de la Comisión de Libertad Religiosa, acordará lo procedente. La resolución se notificará al ministro y a la respectiva asociación confesional.»

2. «Por el Ministerio de Justicia se entregará al interesado —en su caso— documento acreditativo de la condición de ministro legalmente autorizado de culto no católico, en el que se hará constar la asociación confesional a que pertenece y los datos del apartado d) del artículo anterior.»

(13) Artículo 4 del Real Decreto 142/1981, de 3 de enero: 1. «Examinada la petición de inscripción, el Ministro de Justicia acordará lo procedente, previo informe, cuando lo solicite de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Al propio tiempo que se notifica a los interesados dicha resolución, si ésta es positiva, se les comunicará los datos de identificación de la inscripción pactada.»

2. «La inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo anterior.»

Por su parte, la Comisión Permanente estaba integrada por el presidente, el secretario, el vocal representante de la Gobernación y de otros tres vocales designados por el Pleno. Podía ejercer las competencias delegadas que el Pleno acordase (art. 3) y aquellas que fueran encomendadas a la misma por el Ministro de Justicia, de estudio, informe y propuesta de las resoluciones que considerase de carácter urgente (art. 3, parág. 2). Respecto a estos últimos, se establecía la obligatoriedad de dar cuenta de los mismos al Pleno en la primera reunión que éste celebrase (art. 3), estableciéndose, por tanto, una sujeción en todo momento de la Comisión Permanente al Pleno.

Se creó, además, una Secretaría, a la que le correspondían las funciones de estudio, información y asesoramiento de carácter técnico (art. 4), y una Oficina administrativa, integrada dentro de la Secretaría, a la que le correspondía cuantas funciones de dicha naturaleza y de carácter instrumental fueran necesarias para la buena marcha de la propia Secretaría, teniendo a su cargo el funcionamiento del Registro de Asociaciones Religiosas creado por la Ley (art. 4 en relación con el 5).

III. LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978 Y EL FENOMENO RELIGIOSO

Antes de entrar en el análisis de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa es preciso hacer mención, aunque sólo sea brevemente, del cambio sustancial producido en España con la promulgación de la Constitución española de 1978 en relación al fenómeno religioso. En primer lugar, se produce un cambio en el modelo de relación Iglesia-Estado (14). En el régimen

(14) Cfr. DÍEZ ALEGRÍA, *La libertad religiosa*, Instituto Católico de Estudios Sociales, Barcelona, 1965; A. DE FUENMAYOR, *Problemas actuales de la confesión del Estado*, 1966; ID., «Estado y religión», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, marzo-abril 1967; ID., *La libertad religiosa*, EUNSA, Pamplona, 1974; GARCÍA BARRIUSO, *Confesionalidad y tolerancia en el Derecho eclesiástico español*, 1960; A. DE LA HERA, *Pluralismo y libertad religiosa*, Anales de la Univ. Hispalense, serie Derecho, núm. 10, Sevilla, 1971; ID., «El derecho de libertad religiosa», en *Nuestro Tiempo*, febrero 1966; JIMÉNEZ URRESTI, «La libertad religiosa vista desde un país católico: España», en *Ius Canonicum*, núm. 18, septiembre-octubre 1966; P. LOMBARDÍA, «La confesionalidad del Estado, hoy», en *Ius Canonicum*, julio-diciembre 1961; J. PÉREZ-LLANTADA, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974; J. RUPÉREZ, *Estado confesional y libertad religiosa*, Cuadernos para el Diálogo, S. A.,

precedente éste era la confesionalidad (art. 1 del Concordato de 1953 en relación con el art. 6 del Fuero de los Españoles y el principio II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional) (15), matizada, posteriormente, por el reconocimiento, de manera minimista, del derecho de libertad religiosa, por influencia del Concilio Vaticano II (art. 6 del Fuero de los Españoles, modificado por la Ley Orgánica del Estado) (16). Hoy el modelo implantado es el de un Estado laico, basado en el principio de no confesionalidad (17) (art. 16.3 Constitución de 1978), impidiendo, en primer lugar, que los intereses religiosos y los estatales se identifiquen o asuman; en segundo lugar, que una confesión se erija en la del Estado (18), y, finalmente, que ésta se convierta en un límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa.

Madrid, 1970, y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, op. cit. (véase la bibliografía citada en esta obra).

(15) Artículo I del Concordato de 1953: «La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico.»

Principio II de la LPMN: «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación.»

(16) Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero (BOE, núm. 9, de 11 de enero de 1967).

Esta Ley reforma el artículo 6 del FE: «La profesión y práctica de la Religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial.

El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público.»

(17) Cfr. J. G. Y M. DE CARVAJAL, «Principios informadores», en *Iglesia católica y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Ed. Rioduero, Madrid, 1980; L. DE ECHEVARRÍA, «Principios informadores», en *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, BAC, Madrid, 1980, pp. 155-165; GARCÍA-MADARIA, «Constitución y sistema de relaciones Iglesia-Estado», en *Estudios Eclesiásticos*, núm. 53, 1978, pp. 253-257; D. LLAMAZARES y G. SUÁREZ PERTIERRA, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Univ. Complutense*, núm. 61, pp. 29-34; L. PRIETO SANCHIS, «Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución», en *La Constitución española de 1978*, dirigida por PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Civitas, Madrid, 1980; V. REINA y A. REINA, *Lecciones de Derecho eclesiástico español*, PPU, Barcelona, 1983, y J. P. VILADRICH, «Los principios informadores del Derecho eclesiástico español», en *El Derecho eclesiástico del Estado español*, EUNSA, Pamplona, 1983.

(18) El Tribunal Constitucional español considera que este principio «impide, por ende, que los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos. Al mismo tiempo, el

En segundo término, la libertad religiosa se configura de manera expresa, en la Constitución española de 1978, como un derecho fundamental (artículo 16.1), no sólo en sentido formal (concepto negativo), sino también material (concepto positivo) (19), por el cual «los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias para una plena igualdad y libertad de los individuos y los grupos» (art. 9.2), e igualmente como un principio básico de nuestro régimen político en materia religiosa (20). La libertad religiosa debe

citado precepto constitucional veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales», en la Sentencia 24/1982, de 13 de mayo [BOE de 4 de junio de 1982; *Boletín de Jurisprudencia Constitucional (BJC)*, núm. 14, junio 1982, Cortes Generales, Servicios de Estudios, p. 435].

(19) Cfr. A. ALONSO DE ANTONIO, «La libertad religiosa en la Constitución», en la *Rev. Fac. de Dcho. Complutense*, monográfico núm. 2; J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984; M. BAENA DE ALCÁZAR, «Problemática y contenido de una auténtica garantía de la libertad religiosa individual y de la independencia de la Iglesia ante la Constitución», en *Salmanticensis*, separata, 1978; P. BELLINI, «El pluralismo de opciones sobre el hecho religioso y el objeto del derecho de libertad religiosa», en *Revista de Derecho Político*, núm. 90, 1983, pp. 23-43; J. BENEYTO, «Comentario al artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en *Constitución española de 1978*, dirigida por OSCAR ALZAGA, tomo II, Edersa, Madrid, pp. 333-374; J. G. Y M. DE CARVAJAL, «Principios...», *op. cit.*; MARÍA J. CIAURRIZ, «Libertad religiosa y concepto de los derechos fundamentales en el ordenamiento español», en *Ius Canonicum*, vol. XXXII, núm. 45 (1983), pp. 419-441; ID., *La libertad religiosa en el Derecho español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984; C. CORRAL SALVADOR, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 37, núms. 106-107, enero-agosto 1981; L. DE ECHEVERRÍA, «La nueva Constitución ante el hecho religioso», en *El hecho religioso...*, *op. cit.*, pp. 43-78; J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Ed. Labor Universitaria, Barcelona, 1980, pp. 148-151; F. GARRIDO FALLA, «Comentario al artículo 16.3», en *Comentarios a la Constitución*, dirigida por GARRIDO FALLA, Ed. Civitas, Madrid, 1980, pp. 199-203; J. GONZÁLEZ DEL VALLE, «La regulación legal de la libertad religiosa como derecho de la persona», en *El Derecho eclesialístico...*, *op. cit.*, pp. 263-278; D. LLAMAZARES Y G. SUÁREZ PERTIERRA, «El fenómeno...», *op. cit.*; V. REINA Y A. REINA, *Leciones de Derecho...*, *op. cit.*; J. M. SERRANO ALBERCA, «Comentario al artículo 16», en *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, pp. 191-198, y J. P. VILADRICH, «Los principios informadores...», *op. cit.*, p. c.

(20) Artículo 16.1 CE: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley.»

2. «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia.»

3. «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.»

ser entendida —según el Tribunal Constitucional— como «un derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* del individuo» (21). Además, los poderes públicos deberán, por mandato constitucional, establecer las condiciones necesarias para que este derecho sea real y efectivo y destruir los obstáculos que impidan a los individuos y a los grupos su plena igualdad y libertad. Se produce, en consecuencia, el paso de una concepción negativa de los derechos fundamentales a un concepto positivo de los mismos (22).

En tercer lugar, el principio de igualdad jurídica (23), regulado en el ar-

(21) STC 24/1982, de 13 de mayo, *op. cit.*, p. 435.

(22) Cfr. N. BOBBIO, *Contribución a la teoría del Derecho*, Fernando Torres-editor, S. A., Valencia, 1980; ID., «Presente y porvenir de los derechos humanos», en *Anuario de Derechos Humanos 1981*, Instituto de Derechos Humanos, Fac. de Dcho., Univ. Complutense, Madrid, enero 1982, pp. 9-28; E. DÍAZ, «El Estado democrático de Derecho en la Constitución española», en *Sistema*, núm. 41, Madrid, marzo 1981, pp. 41-86; E. GÓMEZ REINO, «Las libertades públicas en la Constitución», en VV. AA., *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, UNED, Madrid, 1978, pp. 31-67; H. KELSEN, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, Textos Universitarios, México, 1979; P. LUCAS VERDÚ, «Los títulos preliminar y primero de la Constitución y la interpretación de los derechos y libertades fundamentales», en *Rev. Fac. de Dcho., Univ. Complutense*, monográfico 2, Madrid, 1979, pp. 9-38; C. MORTATI, «La sovranità popolare ed i modi del suo esercizio», en VV. AA., *Principii fondamentali*, comentario della Costituzione a cura di G. BRANCA (art. 1-12), Zanichelli editore et il foro italiano, Bolonia-Roma, 1975, pp. 45 y ss.; G. PECES-BARBA, *Derechos fundamentales*, Latina Universitaria, Madrid, 1980; ID., «Reflexiones sobre la teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución», en *Rev. Fac. Dcho.*, *op. cit.*, pp. 39-50; ID., *Libertad, poder y socialismo*, Ed. Civitas, S. A., Madrid, 1978; A. E. PÉREZ LUÑO, «Igualdad y derechos económicos, sociales y culturales», en *Anuario de Derechos Humanos*, *op. cit.*, pp. 257-275; ID., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Ed. Tecnos, S. A., Madrid, 1984; L. PRIETO SANCHIS, *Los derechos fundamentales en la Constitución española* (tesis doctoral), Fac. de Dcho., Univ. Complutense, Madrid, 1981, y U. ROMAGNOLI, «Il principio d'uguaglianza sostanziale», en *Principii...*, *op. cit.*, pp. 178 y ss.

(23) A. S. AGRO, «Il principio di eguaglianza giuridica», en *Principii...*, *op. cit.*, pp. 123-161; BISCARETTI DI RUFFIA, «Uguaglianza», en *Novissimo Digesto italiano*, pp. 1088 y ss.; A. CANO MATA, *El principio de igualdad en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1983; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen...*, *op. cit.*, pp. 133-136; F. FINOCCHIARIO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Ed. Giuffrè, Milán, 1958; J. GÁLVEZ, «Artículo 14», en *Comentarios...*, dirigida por GARRIDO FALLA, *op. cit.*, pp. 179-186; J. JIMÉNEZ CAMPOS, «La igualdad jurídica como límite frente al legislador», en *Revista de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 9, septiembre-diciembre 1983, pp. 71-114; D. LLAMAZARES y G. SUÁREZ PERTIERRA, «El fenómeno...», *op. cit.*; F. MONETA, «Uguaglianza giuridica e libertà religiosa», en *Il Popolo*,

título 14 CE (24), supone «la no discriminación o trato jurídico diverso de los ciudadanos en función de su ideología o creencia, así como gozar de un igual disfrute de la libertad religiosa» (25). Esta igualdad debe ser entendida tanto «ante la Ley» como «en la Ley» (26), pero nunca equivalente a uniformidad (27).

Este principio vincula a todos los poderes públicos, como se deduce de los artículos 9 y 53 CE (28); ello no quiere decir que el mismo implique en todos los casos un tratamiento legal igual, con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, sino que ha de entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en relación con el cual se invoca (29) y, por tanto, pueda dárseles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, por la efectividad de los valores que la Constitución consagra con carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1), a cuyo efecto atribuye a los poderes públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2). Lo que se prohíbe es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento

6 de abril de 1977; J. OLTRA, «El artículo 14 y la tradición legal norteamericana», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 1, 1979; A. E. PÉREZ LUÑO, «Igualdad...», *op. cit.*, p. cit.; ID., «Dimensiones de la igualdad material», en *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 3, Univ. Complutense, Fac. de Derecho, Inst. de Derechos Humanos, Madrid, 1985, pp. 253-286; L. PRIETO SANCHIS, *Los derechos fundamentales...*, *op. cit.*; V. REINA y A. REINA, *Lecciones...*, *op. cit.*; U. ROMAGNOLI, «El principio d'uguaglianza...», *op. cit.*, pp. 162-198; E. STEIN, *Derecho Político*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1978, pp. 221-227; G. SUÁREZ PERTIERRA, «Comentario al artículo 14. Igualdad ante la ley», en *Constitución española...*, dir. por ALZAGA, tomo II, pp. 277-293; J. P. VILADRICH, «Los principios...», en *op. cit.*, y VV. AA., *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo Statunitense*, Ed. Giuffrè, Milán, 1970.

(24) Artículo 14 CE: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.»

(25) STC 24/1982, de 13 de mayo, *op. cit.*, p. c.

(26) STC 103/1983, de 22 de noviembre (*BOE* de 14 de noviembre de 1983 y *BJC*, núm. 32, diciembre 1983, pp. 1529, 1531 y 1534).

(27) STC de 2 de julio de 1981. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 223/1981 (*BOE* de 20 de julio de 1981 y *BJC*, núm. 4, agosto 1981, p. 249).

(28) STC de 10 de noviembre de 1981. Cuestión de inconstitucionalidad número 48/1981 (*BOE* de 19 de noviembre de 1981 y *BJC*, núm. 7, noviembre 1981, p. 513), y STC de 2 de julio de 1981, *op. cit.*, pp. 249 y 250.

(29) STC de 10 de julio de 1981. Recurso de amparo núm. 135/1980 (*BOE* de 20 de julio de 1981 y *BJC*, núm. 4, agosto 1981, p. 273).

legal sea injustificada por no ser razonable (30). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que «la existencia de tal justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (31). En consecuencia, sólo podrá aducirse la quiebra del principio de igualdad jurídica cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en razón a una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos (32).

Finalmente, la configuración de la libertad religiosa como un derecho fundamental obliga, por mandato del artículo 81 CE (33), a ser desarrollado por Ley orgánica, en la que se establecerá su contenido esencial [art. 53.1 (34) CE]. Es para la vigilancia en el seguimiento de la aplicación y desarrollo de la misma por lo que se crea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

IV. LA COMISION ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA

La Comisión Asesora de Libertad Religiosa prevista en la LOLR se ha configurado como un *órgano de la Administración pública*, dependiente del Ministerio de Justicia (art. 8), como ya ocurría con la anterior, pero esta vez con diferentes caracteres (35).

Para su estudio en profundidad analizaremos cinco puntos fundamentales: creación, competencias, composición, funcionamiento y características.

(30) STC de 10 de noviembre de 1981, *op. cit.*, p. c. Voto particular que formula el magistrado don LUIS DíEZ PICAZO, *op. cit.*, pp. 515 y 516.

(31) Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de junio de 1968 y de 27 de octubre de 1975, cit. *Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia 1959-1983*, Cortes Generales, Madrid, 1983, pp. 67 y ss. y 271 y ss.

(32) STC de 10 de julio de 1981, *op. cit.*, y STC de 30 de marzo de 1981. Recurso de amparo núm. 220/80 (BOE de 14 de abril de 1981 y BJC, núm. 3, julio 1981, pp. 175 y 176).

(33) Artículo 81.1 CE: «Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.»

(34) Artículo 53.1 CE: «Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a.»

(35) Véase pp. 2-6 del presente trabajo.

1. Creación

La LOLR prevé, como ya se ha dicho, en su artículo 8 la creación de una Comisión Asesora y regula las características básicas de su composición y funciones. Será en estos dos puntos donde encontraremos notables diferencias respecto a la Comisión de 1967 (36).

Sin embargo, han sido el Real Decreto 1890/1981, de 19 de junio, «sobre constitución de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en el Ministerio de Justicia» (37), y la Orden de 8 de septiembre de 1983, «sobre organización y competencias» de la misma (38), las que desarrollan en profundidad y concretamente la composición, funciones, funcionamiento y caracteres de este órgano.

La Comisión Asesora es creada para informar y vigilar el adecuado cumplimiento y desarrollo de la LOLR, proponiendo las medidas que crea necesarias para ello. Respetando el espíritu de la Ley Orgánica, deberá velar, asimismo, porque la libertad religiosa no sea sólo un derecho formal y de garantía, sino que tenga también una plasmación sustantiva y material en la sociedad española, intentando lograr el equilibrio entre los principios de igualdad y libertad religiosas. Es en este marco donde la Comisión Asesora desarrollará sus competencias de informe, estudio y propuesta de resolución.

2. Funciones

Las competencias de la Comisión Asesora han sido determinadas en el propio artículo 8 LOLR, limitándose el artículo 2 del Decreto 1980/1981 a transcribir literalmente el contenido de aquél (39). Estas son, esencialmente, las de elaboración de estudios e informes, así como la realización de pro-

(36) Cfr. J. A. SOUTO, «La comisión asesora de libertad religiosa», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano 1982, pp. 46 y 47.

(37) BOE, núm. 213, de 5 de septiembre de 1981, pp. 20450-20451.

(38) BOE, núm. 311, de 20 de diciembre de 1983, p. 34814.

(39) Artículo 2 RD: «Corresponde a la Comisión las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y particularmente y con carácter preceptivo en la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación a que se refiere el artículo séptimo de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.»

puestas sobre temas que puedan incidir en los derechos establecidos en la LOLR y en su ejercicio (40).

Como órgano asesor no podrá ejercer dichas funciones sino a instancia de un sujeto legitimado para realizar una consulta. Resulta evidente, en primer lugar, que al ser un órgano administrativo, tendrán esta legitimación los poderes públicos, que son los encargados de aplicar y desarrollar este derecho, bien entendido que abarca tanto al legislador como al ejecutivo o al judicial.

Parecería lógico, por tanto, que quedasen excluidos tanto los individuos como las confesiones religiosas. Sin embargo, la aplicación de la LOLR recae sobre los sujetos activos (titulares) de dicho derecho, lo que debe suponer que también éstos tengan dicha legitimación, a pesar de su naturaleza administrativa. No obstante, no se reconoce a éstos una facultad directa de petición a la Comisión Asesora. Esta se pone claramente de manifiesto en el *carácter exclusivo de petición* a dicho órgano por parte del Ministro de Justicia, por lo que todas las consultas deberán formularse a través de éste. Hay, sin embargo, una excepción: la Comisión Asesora entenderá también de las mociones y propuestas que los vocales de la misma formulen sobre cuestiones que correspondan a la competencia de ésta (41).

Respecto al ejercicio de sus competencias, la Comisión Asesora podrá ejercerlas facultativa o preceptivamente. Con *carácter obligatorio* (preceptivo) se prevé únicamente la actuación de la misma en relación con la *preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación*, así como informar acerca de éstos entre las confesiones y los distintos órganos de la Administración (art. 3.3 Orden 8 septiembre 1983). Se está haciendo referencia aquí a los acuerdos que regula el artículo 7 LOLR, que son «los celebrados entre el Estado español y las confesiones religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (42), que alcancen notorio arraigo en España, que deberán ser aprobados mediante ley por las Cortes Generales» (43), lo que con-

(40) Cfr. M.^a J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa...*, op. cit., p. 185.

(41) Artículo 7.3 Orden de 31 de noviembre de 1983: «Presentar a la Presidencia, al Pleno o a la Comisión Permanente mociones y propuestas sobre cuestiones que correspondan a la competencia de la Comisión.»

(42) Cfr. art. 5 LOLR y Real Decreto 142/1981, de 3 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas.

(43) Cfr. A. BERNÁRDEZ CANTÓN, «Reflexiones sobre la inserción de los Concordatos en el Derecho internacional», en *Homenaje al profesor Giménez Fernández*, volumen I, Sevilla, 1967; ID., «Sobre los acuerdos con la Santa Sede», en *REDC*, vol. 37,

vierte a esta competencia en la más importante cualitativamente de la Comisión. No obstante, a pesar de este carácter preceptivo de la consulta, dichos órganos públicos no se verán vinculados por el resultado de la misma.

Se ha planteado asimismo la posibilidad de que, por homologación a lo efectuado entre la Iglesia católica y el Estado español, se pueda seguir el criterio de creación de comisiones *ad hoc* para cada acuerdo en concreto y devengar así dicha competencia de la Comisión (44). Sin embargo, dicha posibilidad no puede suponer en ningún caso que la Comisión Asesora quede al margen, ni que se pueda vaciar de contenido dicha competencia, ya que la consulta es preceptiva expresamente para la elaboración y aprobación de los acuerdos de cooperación regulados en el artículo 7 LOLR (art. 3.3 Orden). Asimismo, la Comisión Asesora debe desempeñar —como dice SOUTO—, en relación a la prueba del arraigo notorio, un papel importante, pues, por su variada composición, puede emitir un dictamen ajustado e imparcial sobre la pertinencia de los acuerdos en cada caso (45).

Con todo, dentro de esta competencia no se hace referencia alguna a si la Comisión deberá o podrá desempeñar sus funciones respecto de la aplicación y desarrollo de los convenios señalados, lo que supone una laguna importante en el ámbito de actuación de la misma, fundamentalmente si tenemos en cuenta que dichos acuerdos se encuentran previstos en la LOLR, siendo

núms. 106-107, enero-agosto 1981, pp. 239-246; S. BIANCONI, *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse della cattolica*; E. BAJET, «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales», en *Ius Canonicum*, volumen XXIII, núm. 46, 1983, pp. 825-878; G. CASSANDRO, «Considerazioni sulle intese tra Stato e confessioni religiose», en *Il Diritto ecclesiastico*, 2, I, 1979, pp. 176-195; G. FUBINI, «Verso l'intesa fra lo Stato e l'ebraismo italiano», en *Il Diritto ecclesiastico*, 2, I, 1980, pp. 353-363; A. GIANNI, «Le intese tra Stato e confessioni religiose», en *Diritto e società*, 1, 1979, pp. 179-187; P. LOMBARDÍA, «Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español», en VV. AA., *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di ORIO GIACCHI*, vol. II, Vita e pensiero, Milán, 1984, pp. 328-338; A. MONTILLA, «Los acuerdos con las confesiones religiosas en el Derecho español», en *La Ley*, año VI, núm. 1.150, pp. 1 y ss.; G. PEYROT, «Dinamica delle norme pattizie nel quadro costituzionale», en *Iustitia*, 3, 1966, pp. 182-224; W. SCHUCZ, «Alcune linee fondamentali della relazioni pattizie nel diritto ecclesiastico della Germania Federale», en *Iustitia*, 2, 1977, pp. 229 y ss.; A. M.^a ROUCO, «Los tratados de las Iglesias protestantes con los Estados», en VV. AA., *La institución concordataria en la actualidad*, CSIC, Salamanca, 1971, pp. 105-134; VV. AA., *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, Ed. Giuffrè, Milán, y VV. AA., *Stato democratico e regime pattizio*, Ed. Giuffrè, Milán.

(44) J. A. SOUTO, «La Comisión...», *op. cit.*, p. 52.

(45) *Ibidem*, p. 53.

éstos un elemento sustancial para lograr el pleno y real desarrollo del derecho de libertad religiosa. Parece claro que, en tanto en cuanto los acuerdos creen comisiones mixtas, y en las materias reservadas a las mismas, serán éstas las que deberán fijar la manera más adecuada y correcta de desarrollarlos. Pero todo ello no impide que la Comisión Asesora, con carácter subsidiario y de asesoramiento, pueda desempeñar sus funciones a petición de un sujeto legitimado para ello, en la medida en que la aplicación y desarrollo de estos acuerdos es una de las cuestiones relativas a la aplicación de la LOLR (art. 3.1 Orden), e incluso por propia iniciativa de la Comisión, podrá «elevar al Ministro de Justicia las mociones que juzgue oportunas» (art. 3.6 Orden). Bien entendido que estas competencias en ningún caso podrán tener carácter preceptivo.

Excluyendo este caso concreto, las demás funciones las ejercerá la Comisión Asesora a través de consultas que tendrán *carácter facultativo o potestativo* (arts. 8 LOLR, 2 Decreto y 3 Orden, *a sensu contrario*).

Estas competencias son, según el artículo 3 de la Orden, las siguientes:

«1) El estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, prestando su asesoramiento cuando le sea solicitado oportunamente.

2) El estudio e informe de los expedientes de inscripción y de cancelación en el Registro de Entidades Religiosas, cuando dicho informe sea solicitado por el Ministro de Justicia.

3) Elevar al Ministro de Justicia las mociones que juzge oportunas acerca del ejercicio del derecho de libertad religiosa que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera.»

Lo primero que se desprende del artículo es la pluralidad de los sujetos de legitimación, a los que hacíamos mención anteriormente, para solicitar consulta de la Comisión Asesora. Se pone, aún más, de manifiesto el carácter de asesoramiento de la misma, incluso más allá, o por encima, de su naturaleza administrativa.

Volviendo al tema de las competencias, debe prestarse especial atención a la referida a los *expedientes de inscripción y de cancelación en el Registro de Entidades Religiosas*. Se hace referencia aquí al tema de la adquisición de la personalidad jurídica de las confesiones religiosas (46). La LOLR, en su artículo 5, establece:

(46) Cfr. A. BENLLOCH POVEDA, «Problemas que puede suscitar la inscripción civil de las asociaciones católicas», en *Apollinaris*, 1982, pp. 135-169; C. CORRAL, «Régimen jurídico de la Iglesia en España», en VV. AA., *Iglesia y Estado...*, op. cit.,

«1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público...»

Estableciendo, en su apartado segundo, los requisitos para dicha inscripción y, en el tercero, los modos de cancelación (47). Este artículo ha sido

pp. 53-100; C. DE DIEGO-LORCA, «Naturaleza jurídica de las personas morales eclesiásticas en el Derecho español vigente», en *Ius Canonicum*, vol. XXIII, núm. 45 (1983), pp. 237-318; J. FORNES, «La personalidad jurídica de los entes de las confesiones», en VV. AA., *Diritto, persona...*, op. cit., pp. 276-301; F. GARRIDO FALLA, «La situación de la Iglesia en España como institución y correlativo reflejo en el Derecho constitucional español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 89 (1977), pp. 282-287; ID., «La situación de la Iglesia en España...», en VV. AA., *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Bibliotheca Salmanticensis, Estudio 24, Univ. Pontificia, Salamanca, 1978, pp. 11-22; A. DE LA HERA, «Los entes eclesiásticos en la Constitución española de 1978», en VV. AA., *El hecho religioso...*, op. cit., pp. 104-132; I. C. IBAN, «Grupos confesionales atípicos en el Derecho eclesiástico español vigente», en VV. AA., *Estudios de Derecho canónico y Derecho eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Ed. de la Univ. Complutense, Madrid, 1983, pp. 271-304; P. LOMBARDÍA, «Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos», en VV. AA., *Iglesia y Estado...*, op. cit., pp. 101-126; M. LÓPEZ ALARCÓN, «Dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Ius Canonicum*, vol. XX, núm. 40 (1980), pp. 39-86; ID., «Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las entidades eclesiásticas católicas», en VV. AA., *Estudios de Derecho Canónico...*, op. cit., pp. 335-365; ID., «Organización de las confesiones religiosas ante el Derecho español», en VV. AA., *El Derecho eclesiástico...*, op. cit., EUNSA, pp. 301-340; ID., «Las entidades religiosas», en *El Derecho eclesiástico...*, op. cit., pp. 341-364; J. MANZANARES, «Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia», en VV. AA., *Los acuerdos...*, op. cit., BAC, pp. 167-220; J. M. DE PRADA, «Personalidad civil de los entes eclesiásticos», en VV. AA., *Los acuerdos...*, op. cit., pp. 221-264; ID., «La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos», en *Anuario de Derecho Privado*, fas. III, 1981, pp. 709-731; A. PRIETO PRIETO, «La personalidad jurídica de la Iglesia», en VV. AA., *El hecho religioso...*, op. cit., pp. 79-104; J. L. SANTOS, «La situación jurídica de la Iglesia en los ordenamientos civiles», en *Miscelánea Comillas*, núm. 36 (1978), pp. 30-39, y G. SUÁREZ PERTIERRA, «La personalidad jurídica de la Iglesia en el acuerdo sobre asuntos jurídicos», en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 36, núms. 104-105, mayo-diciembre 1980, pp. 469-492.

(47) Artículo 5.1 LOLR: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia.»

2. «La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.»

desarrollado por el Real Decreto 142/1981, de 3 de enero, sobre la *organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas* (48), estableciéndose en su artículo 4.2 que, «examinada la petición de inscripción, el Ministro de Justicia acordará lo procedente, previo informe cuando lo solicite de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa». Se ha limitado, por tanto, en este punto la actividad de la Comisión Asesora respecto de la Comisión de 1967, para la cual se preveía, como vimos, el carácter preceptivo de la consulta previa a la misma, por parte del Ministro de Justicia, para la inscripción y reconocimiento de las asociaciones confesionales, si bien éste no estaba vinculado por el informe (arts. 4 y 7 Orden de 5 de abril de 1968).

Respecto a la cancelación de dichos asientos, por el contrario, la competencia no recae en el Ministro de Justicia, ya que ésta «sólo podrá llevarse a cabo (...) a petición de los representantes legales debidamente facultados o en cumplimiento de sentencia judicial firme» (arts. 5.3 LOLR y 8 RD 142/1981). Hubiese sido, por tanto, más adecuado reconocer la legitimación directa al poder judicial.

Es ésta una materia conflictiva, pero de gran interés para la aplicación del derecho de libertad religiosa por parte de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, que de otra manera no pueden actuar en vía jurídica como tales entes. Por todo lo cual, considero que también esta competencia debería haberse establecido con carácter preceptivo, bien entendido que no vinculante.

En consecuencia, a pesar de ser éste el campo más amplio de actuación de la Comisión Asesora, se ve limitado por el gran margen de discrecionalidad otorgado. Ello puede suponer que se convierta en un órgano infravalorado (bien por el número de consultas, bien por la importancia de éstas), cuando no innecesario; lo que produce una desviación respecto del espíritu y de la letra del artículo 8 LOLR.

3. *Composición*

La Comisión Asesora en su composición se caracteriza por ser tripartita y paritaria [arts. 8 LOLR y 1, a), D. 1890/1981] (49). Esta estructura fue in-

3. «La cancelación de los asientos relativos a una determinada entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme.»

(48) BOE, núm. 27, de 31 de enero de 1981, p. 2248.

(49) Como Comisión Mixta, cfr. M.^a J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa...*, op. cit., p. 185.

troducida en la LOLR por la enmienda número 43, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, ya que la misma no se contemplaba en el anteproyecto de ley orgánica presentado a las Cortes (50). En el mismo se remitía la composición y reglas de funcionamiento a normas reglamentarias (51), estableciéndose, al mismo tiempo, que «a las reuniones podían ser convocadas personas cuyo asesoramiento se considerase de interés, y especialmente los representantes de las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas designadas a propuesta de las mismas» (art. 8 anteproyecto LOLR). Pretendía establecerse de este modo, otra vez, la naturaleza exclusivamente administrativa de la Comisión de 1967. Ello implicaba igualmente el que estas personas no serían, en ningún caso, miembros de la Comisión Asesora, ya que podían o no ser convocados a sus reuniones y, aunque sí lo fueran, sólo actuarían con finalidad asesora: con voz, pero sin voto, es decir, sin la consideración de vocales.

Es la necesidad de establecer con rango de ley los principios y normas básicas de esta Comisión (52) la que insta a dicho Grupo Parlamentario a formular aquella enmienda, proponiendo la siguiente composición (que sería la asumida en la LOLR):

- «— Un tercio de representantes de la Administración;
- un tercio de representantes de las confesiones religiosas, y
- un tercio de personas de reconocida competencia.»

Pero bien entendido que todos y cada uno de ellos forman parte, como miembros, de la Comisión.

Esta estructura genérica ha sido desarrollada en el artículo 1 del Real Decreto 1890/1981 (53).

(50) BOCG, Congreso de los Diputados, de 17 de octubre de 1979, serie A, número 77-1.

(51) Artículo 8 anteproyecto LOLR: «Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa, cuya composición y normas de funcionamiento se establecerán reglamentariamente. A las reuniones de esta Comisión podrán ser convocadas personas cuyo asesoramiento se considere de interés en relación con los temas que sean objeto de la reunión, y especialmente los representantes de las Iglesias, Confesiones o Comunidades Religiosas designados a propuesta de las mismas.»

(52) Citado en la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, Servicio de Estudios, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1981, p. 23.

(53) Artículo 1.a) RD 1890/1981: «Se constituye en el Ministerio de Justicia la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, que quedará integrada por el director general de Asuntos Religiosos como presidente, un representante de cada uno de los Ministe-

a) Por representantes de la Administración pública.

Dicho tercio estará integrado por:

— El director general de Asuntos Religiosos, que actúa, además, como presidente de la Comisión.

— Un representante de cada uno de los Ministerios de la Presidencia de Gobierno, Hacienda, Interior, Educación y Ciencia, y Cultura.

— El letrado jefe del Servicio de Asuntos Religiosos, que actuará como secretario de la misma [art. 1, a), RD. 1890/1981].

Respecto a este tercio deben hacerse dos precisiones. En primer lugar, puntualizar que todos ellos actuarán no como personas individuales, sino como representantes de la Administración en cada uno de sus campos, lo que se deduce claramente de la terminología empleada en el Real Decreto para denominarlos y, sobre todo, de la forma en que son designados (por los ministros respectivos). Además, estarán sujetos a las renovaciones que se produzcan del propio Ministerio, por pura coherencia interna. Es por ello por lo que ni el Real Decreto ni la Orden establecen un plazo de mandato para estos miembros, dejando tal extremo a la discrecionalidad de los titulares de cada uno de los Ministerios. Debe hacerse especial hincapié tanto en el director general de Asuntos Religiosos como en el letrado jefe del Servicio de dicha Dirección, y decir que éstos forman parte de la Comisión de pleno derecho, pero que ésta va unida inexorablemente al cargo que ocupan, de tal manera que el dejar de ocupar dicho puesto trae consigo el dejar de pertenecer a la Comisión, al menos en calidad de presidente y de secretario, respectivamente. No ocurre lo mismo con el resto de representantes siempre y cuando la modificación se produzca dentro del mismo Ministerio.

Se garantiza con todo ello que el cambio político experimentado en el ejecutivo, bien tras un proceso electoral, bien dentro del Consejo de Ministros, se manifestará igualmente en este órgano.

En segundo lugar, afirmar que el hecho de establecerse un *numerus clau-*

rios de la Presidencia del Gobierno, Hacienda, Interior, Educación y Ciencia y Cultura, designados por sus titulares; siete representantes de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas o federaciones de las mismas, entre las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, designados por el Ministro de Justicia después de oídas las confesiones que se hallan inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, siete personas de reconocida competencia designadas por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Justicia, y el letrado jefe del Servicio de Asuntos Religiosos, que actuará como secretario.»

b) «Los representantes de las Iglesias podrán ser renovados cada tres años.»

sus de Ministerios no va en beneficio de la Comisión Asesora. Al contrario, hubiese sido preferible dejar dicho tercio sin prefijar previamente, excepto en los casos del presidente y del secretario, estableciéndose una cláusula de composición de acuerdo con los temas a tratar. Esto, evidentemente, tiene una consecuencia negativa: la inseguridad. Esta puede ser salvada si el Ministro de Justicia informara previamente a los ministros implicados en la cuestión y fueran los respectivos ministros quienes designaran a sus representantes. No desconocemos tampoco los problemas de funcionamiento que puede acarrear dicho sistema. Sin embargo, no es lo mismo que la Comisión trate del patrimonio histórico-artístico que de la asistencia religiosa o de la enseñanza religiosa; y, por tanto, su composición tampoco puede ser la misma.

Además, tampoco se ven claros los criterios seguidos para enumerar dichos Ministerios y no otros. Tal vez fuera pensando en los acuerdos de cooperación y en los temas ya acordados entre la Iglesia católica y el Estado español, pero aun con dicho criterio no queda suficientemente justificada la presencia, por ejemplo, de un representante del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Defensa, o del de Trabajo y Seguridad Social o del de Administración Territorial, por no citar otros que también tendrían relación.

En consecuencia, no puede considerarse acertada la solución adoptada, porque se ha optado por la solución más fácil, sin entrar, o buscar, soluciones más difíciles de articular, en la práctica, pero que podrían dar mejores resultados. Sólo está matizada por la presencia de Presidencia del Gobierno, al constituirse ésta como una especie de punto de unión entre todos los Departamentos.

Tampoco se ha previsto la posibilidad de la concurrencia de un representante de otro Ministerio cuando el tema así lo requiera, lo que hubiese supuesto un elemento positivo en los resultados de la Comisión.

b) Los representantes de las confesiones religiosas.

Este tercio estará compuesto por otras siete personas como representantes de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas o sus Federaciones, lo que impide, por ende, que pueda existir una representación genuina de las mismas. Se establece, además, una precisión en dicho tercio y en su nombramiento: es el hecho de que «en todo caso estarán representadas las que tengan arraigo notorio en España» (art. 8 LOLR).

La configuración de este grupo plantea cuestiones importantes que es preciso tratar.

En primer lugar, se plantea la cuestión del nombramiento de los llamados representantes de las confesiones religiosas, tema íntimamente rela-

cionado con la naturaleza jurídica de los mismos dentro de la Comisión. Según lo establecido en el Real Decreto 1890/1981, éstos serán designados por el Ministro de Justicia después de oídas las confesiones que se hallen inscritas en el Registro de Entidades Religiosas [art. 1, a)], pudiendo ser renovados cada tres años [art. 1, b)]. Se deduce de todo ello que el término «representante» de las confesiones religiosas no está aquí empleado en un sentido técnico-jurídico estricto, sino en un sentido más amplio y vago, sin que pueda afirmarse tampoco el que actúen a mero título individual. La clave del sistema estriba en la necesidad de que el Ministro de Justicia deba oír previamente a las confesiones religiosas inscritas. No obstante, esta consulta previa, si bien es preceptiva, no supone el carácter vinculante del resultado de la misma, aunque haya que suponer, para un mejor desarrollo interno del órgano, que el Ministro de Justicia acomodará su decisión a dicha consulta.

Además, este hecho de la consulta previa a las confesiones religiosas y la circunstancia de que se les denomine expresamente «representantes» de éstas, actuando como tales en el esquema de la Comisión, impide, en consecuencia, que se pueda considerar que actúan independientemente de las confesiones a las que pertenecen, aunque ello pueda ser alegado por alguna de ellas (54).

Por último, hay que señalar que el Real Decreto mencionado establece únicamente un sistema de consultas obligatorias con las confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, con lo que quedaría excluida de las mismas y, por tanto, también de la propia estructura de la Comisión la Iglesia católica, si no en lo referente a sus circunscripciones territoriales e institutos de vida consagrada, sí en cuanto institución. Ahora bien, si esto es así realizando una interpretación literal del precepto, no parece que fuera ésta la intención del legislador, en primer lugar, porque aunque no esté inscrita es la única confesión religiosa que hasta ahora tiene firmados acuerdos con el Estado español; en segundo lugar, porque a quienes sí se ha inscrito en dicho Registro son a las entidades menores de ésta, y, en tercer lugar, por la obligatoriedad de la presencia de las confesiones religiosas que alcancen notorio arraigo en España, lo que motiva tanto la consulta previa a la Iglesia católica como la presencia, hoy por hoy, de representante/es de ésta en la Comisión.

El segundo problema que se plantea es el de la ausencia de criterios para la designación de los representantes de este tercio, a excepción del de la obligatoriedad de la presencia de aquellas confesiones que tengan arraigo

(54) Cfr. J. A. SOUTO, «La Comisión...», *op. cit.*, p. 48.

notorio en España. Ello supondrá que deberán estar representadas, en todo caso, aquellas confesiones religiosas que hayan celebrado acuerdos de cooperación de conformidad con el artículo 7 LOLR y, además —como ya se ha puesto de manifiesto—, representantes de la Iglesia católica en representación de la misma.

No obstante, el problema se plantea cuando estas confesiones con arraigo notorio no lleguen al número de siete o lo superen, al no haber fijado el Real Decreto criterios objetivos para la designación en tales supuestos. Se da, por tanto, una gran discrecionalidad al Ministro de Justicia, el cual creemos que deberá tener presente, por un lado, el resultado de las consultas efectuadas y, además, la presencia real de dicha confesión en la sociedad española, preservando en todo caso el principio de no discriminación.

Finalmente, decir que en el artículo 1, b) del Real Decreto mencionado se prevé un límite de tres años para el mandato de este grupo de vocales, lo que no sucede respecto de los otros dos grupos. Esta previsión asegura la adecuación de la Comisión de estos vocales a la realidad sociológica en materia religiosa en un momento concreto. Sin embargo, hubiera sido preferible que el legislador hubiese empleado un verbo preceptivo en vez de un verbo potestativo, ya que ello puede dar lugar, en primer lugar, a una inseguridad que podría ir en detrimento del propio órgano y, en segundo lugar, a un desconocimiento de la sociedad española. Por ello, creemos que habría sido mejor decir: «Los representantes de las Iglesias serán elegidos por un período de tres años.» Ello tendría además la ventaja de abrir un nuevo período obligatorio de consultas por parte del Ministro de Justicia con las confesiones religiosas, lo que no impide que volvieran, si así es estimado por dicho ministro, a ser nombrados todos o alguno de los anteriores.

c) El tercio de expertos.

Por último, se prevé la presencia de siete personas de reconocida competencia. Estos serán designados por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Justicia, sin que se concrete más sobre los criterios a seguir para su nombramiento. Queda, en consecuencia, prefijada la manera de su nombramiento y quién tiene dicha potestad, es decir, que no será un ministro concreto, ni las confesiones religiosas, ni tan siquiera «por cada una de las partes» antes mencionadas (55), sino por el Consejo de Ministros. Esto supone un elemento de racionalidad en su nombramiento.

Sin embargo, este tercio se basa en un criterio de discrecionalidad tanto

(55) Cfr. M.^a J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa...*, op. cit., p. 185.

en la elección de dichas personas por parte del Ministro de Justicia como en el hecho de la duración del mandato y su renovación.

1.º Con referencia al nombramiento, ya se ha dicho que es facultad del Consejo de Ministros. No obstante, éste no se hará público aisladamente, sino en unión con los demás vocales de la Comisión, a no ser que sea este tercio el único renovado. Se reconoce plena potestad al Ministro de Justicia en la propuesta de este tercio, sin que tenga que efectuar ni preceptiva ni potestativamente ningún tipo de consulta previa. Sin embargo, en la práctica parece lógico que pedirá consejo al director general de Asuntos Religiosos, más en contacto, en principio, con dicha problemática.

Podrá ser nombrada cualquier persona, al no establecerse ningún criterio o requisito, salvo el de ser *experto* en dichos temas. Por tanto, podrán pertenecer en calidad de miembros de dicho tercio personas pertenecientes, igualmente, a confesiones religiosas o a la Administración pública.

Estos sí actuarán como personas individuales, no representan a nadie. Sin embargo, su función debe ir dirigida al interés general y aportar sus conocimientos y su práctica para el mejoramiento de los resultados. Es el sujeto imparcial —al menos teóricamente— de esta Comisión y, por tanto, elemento de positiva intervención y presencia.

2.º Como se ha dicho, la discrecionalidad se manifiesta, en segundo lugar, en el plazo de duración del mandato, en íntima relación, por tanto, con su renovación.

Los vocales de este tercio pueden ser renovados en cualquier momento y sin necesidad de justificación específica y motivada, con la única limitación de que dicha renovación será igualmente formulada y aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros. Ello puede ser criticado desde un punto de vista técnico, en la medida en que se introduce un elemento aleatorio, que puede resultar perjudicial para el buen funcionamiento del órgano. Sin embargo, desde el punto de vista de su coherencia y de la propia configuración de este tercio dentro de la Comisión, es preferible dicha fórmula, ya que permite una línea de trabajo acorde con los fines perseguidos de política general.

Además, es de suponer que cuando se produzca una renovación de alguno de los miembros de este tercio, el Consejo de Ministros pedirá al Ministro de Justicia justificación respecto a dicha decisión (56).

(56) La composición de la Comisión ha sido determinada en la Orden de 9 de marzo de 1985 (BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 1985, p. 7822).

4. Organización y funcionamiento

El funcionamiento de la Comisión se podrá ejercer en Pleno o en Comisión Permanente [art. 3, a), RD]. Con todo, y desde el punto de vista de su organización, podemos enunciar, según el artículo 1 de la Orden citada, como órganos de la misma: a) La Presidencia; b) el Pleno; c) la Comisión Permanente; d) la Secretaría, y e) los vocales.

a) La Presidencia.

Esta es ejercida por el director general de Asuntos Religiosos (art. 2, párrafo 1, Orden), a quien corresponde las funciones de:

- 1) representar a la Comisión en cuantos actos sea necesario (art. 2.1);
- 2) despachar los asuntos de competencia de la misma (art. 2.1);
- 3) disponer el cumplimiento de sus acuerdos (art. 2.1);
- 4) convocar las reuniones del Pleno y de la Comisión Permanente, fijando el orden del día correspondiente (art. 2.2);
- 5) presidir las reuniones de la Comisión, excepto cuando lo haga el Ministro de Justicia (art. 2.3);
- 6) ejercer el voto dirimente en los supuestos de empate en las votaciones para adoptar acuerdos (art. 2.4);
- 7) dar posesión a los vocales de la Comisión (art. 2.5);
- 8) formular las oportunas propuestas para que se proceda, en la forma legalmente establecida, a la provisión de las vocalías vacantes y a la renovación, en su caso, cada tres años, de los vocales representantes de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como a la sustitución, cuando fuere procedente, de los restantes vocales (art. 2.6);
- 9) elevar anualmente al Ministro de Justicia una memoria de las actividades de la Comisión, haciendo las observaciones que procedan en relación con las normas sobre libertad religiosa y sobre su aplicación (art. 2.7);
- 10) convocar reuniones especiales de trabajo de los diferentes tercios de vocales que integran la Comisión (art. 2.8), y
- 11) designar ponencias para el estudio, informe y propuesta de asuntos determinados (art. 2.9).

La mayoría de dichas competencias son las generales de un presidente de un órgano colegiado. No obstante, existen dos que merecen un análisis más detallado, que son: la referente a los vocales y la formación de ponencias.

1.^a Como hemos visto, los vocales de la Comisión eran o bien designados por los ministros del ramo (representantes de la Administración públi-

ca), o bien designados por el Ministro de Justicia (representantes de las confesiones), o bien por el Consejo de Ministros (expertos). Sin embargo, es el presidente de la Comisión Asesora quien les dará posesión como tales a la misma. Dicha función se podría haber atribuido también al Ministro de Justicia por ser el representante superior de dicho Ministerio, pero es por un criterio de reparto de competencias dentro del propio funcionamiento del Ministerio por el que se concede esta competencia al presidente, y más cuando se hace coincidir en la misma persona dicho cargo y el de director general de Asuntos Religiosos. Es dentro de esta Dirección General donde está ubicada la Comisión.

Pero aún se le concede al presidente una competencia más importante, y es la de formular las oportunas propuestas para que se proceda (...) bien a la provisión de las vocalías vacantes (en el caso de los representantes de la Administración pública), bien a la renovación, en su caso, cada tres años, de los vocales representantes de las confesiones, o bien a la sustitución, cuando fuera procedente, de los restantes vocales (art. 2.6 Orden), es decir, de los expertos. Dicha competencia no se preveía en las normas jurídicas anteriores; sin embargo, creemos que ello puede favorecer a la designación de dichos vocales, sobre todo en relación al tercio de expertos. No se establece el carácter de dichas propuestas, lo cual supone que éstas tendrán el carácter de meras recomendaciones. No obstante, deben de existir éstas previamente para que se pueda proceder a la provisión, renovación o sustitución de las vocalías. Esta competencia está, por tanto, plenamente en concordancia con el carácter administrativo de la Comisión y con su integración, dentro del Ministerio de Justicia, en la Dirección General de Asuntos Religiosos.

2.^a Aunque el funcionamiento de la Comisión sea en Pleno y en Comisión Permanente, el presidente podrá designar una ponencia para asuntos determinados. Parece claro que éstas deberán estar integradas totalmente por vocales de la Comisión, así debe interpretarse dicho artículo en relación al artículo 8.2 de la Orden (57). Los miembros de dichas ponencias *ad hoc* deberán preparar un informe o propuesta, que será posteriormente debatido y votado por el Pleno o la Comisión Permanente, según quien entienda del asunto.

3.^a Debe señalarse, igualmente, entre las funciones del presidente la de

(57) Artículo 8.2 de la Orden de 31 de octubre de 1983: «Aceptar las ponencias y demás funciones que se le encomienden por el presidente, salvo causa justificada, y proceder diligentemente a su realización.»

asegurar el cumplimiento de las leyes y la regularidad de las deliberaciones (58). Cuando tenga causa justificada por una posible irregularidad, podrá suspender la reunión.

Por último, decir que en caso de vacante o ausencia del presidente será sustituido por quien, en tal circunstancia, asuma dichas funciones dentro del Ministerio de Justicia (art. 3 Orden). En esto se diferencia de los órganos colegiados de la Administración civil (59), poniéndose así de manifiesto su carácter de órgano administrativo dentro de un Ministerio y más concretamente dentro de la Dirección General de Asuntos Religiosos. Es por dicho motivo por lo que se establece que dichas funciones sean asumidas por la persona que dentro de este Ministerio asuma dichas funciones y no por el miembro más antiguo en el órgano colegiado (art. 15 LPA).

b) El Pleno.

Es el integrado por los veintiún miembros de la Comisión, excepto cuando asista el Ministro de Justicia, que serán veintidós. Este se reunirá una vez al año, de forma ordinaria, y siempre que el presidente o una mayoría de sus vocales lo soliciten, de forma extraordinaria [arts. 3, b), RD 1890/81 y 2.2 Orden].

Sus funciones son las anteriormente estudiadas, pudiendo delegar en la Comisión Permanente la que estime conveniente para algún caso particular (art. 3.4 Orden). Se establece de este modo una competencia genérica en favor del Pleno respecto a la aplicación y desarrollo de la LOLR, quedando limitadas las competencias de la Comisión Permanente por la voluntad de aquél. La delegación será expresa y aprobada por mayoría absoluta de asistentes (art. 12 LPA). En dicha delegación deberá concretarse el extremo o extremos acerca de los cuales se solicita estudio, informe o propuesta, y sólo podrá ésta entender de ese caso particular para el que ha habido delegación.

No obstante, no se contempla en las normas ningún supuesto en el que la delegación no pueda operar, lo cual nos parece criticable. Así, al menos, respecto de las competencias de la Comisión Asesora en materias de preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación, por su carác-

(58) Artículo 9 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA). Ley de 17 de julio de 1958 (BOE, núm. 171, de 18 de julio de 1958; correcciones de erratas en BOE, núms. 210 y 220, de 2 y 13 de septiembre de 1958, y núm. 98, de 24 de abril de 1959).

(59) Artículo 9 LPA: «En cada órgano colegiado el presidente tendrá como función propia la de asegurar el cumplimiento de las leyes y la regularidad de las deliberaciones, que podrá suspender en cualquier momento por causa justificada.»

ter preceptivo y de fuentes jurídicas del Derecho eclesiástico del Estado español, y de informe de los expedientes de inscripción y de cancelación en el Registro de Entidades Religiosas, hubiese resultado más favorable y positivo declarar el carácter exclusivo y excluyente del Pleno.

c) La Comisión Permanente.

Esta se caracteriza por su composición y competencias.

1.º La Comisión Permanente está integrada por el presidente, el secretario y otros cuatro vocales designados por el Pleno de entre sus miembros. De estos cuatro vocales, dos serán representantes de las Iglesias y dos representantes del tercio de expertos [art. 3, c), RD 1890/81], con lo que se asegura, de esta manera, el carácter tripartito y paritario, también, en la Comisión Permanente. Además, podrán incorporarse a ésta, en cada caso, el vocal o vocales a cuyo Departamento o Iglesia afecte la cuestión que debe tratarse [art. 3, c)], lo que se justifica plenamente por razones de eficacia. No obstante, no queda suficientemente claro si éstos lo harán como miembros de pleno derecho de la Comisión Permanente y, por tanto, gozan del derecho de voto o a disentir a la hora de la decisión, o, por el contrario, su función será de mero asesoramiento y no como vocales de la misma.

Debe señalarse, igualmente, que dicha incorporación se hará cuando el vocal o vocales pertenezcan ya a la Comisión Asesora, no preveyéndose la posibilidad de asistencia de un representante a cuyo Departamento o Iglesia afecte la cuestión que no sea anteriormente vocal de ésta.

Tampoco se establece la duración del mandato de los vocales, lo que puede ocasionar graves problemas, fundamentalmente por lo que se refiere a los representantes de las Iglesias, sin que ello quede totalmente paliado por el hecho de preverse, como se ha dicho, la incorporación de un tercer vocal representante de éstas cuando la suya se vea afectada. Hubiese sido preferible, en cualquier caso, el fijar de una manera expresa la duración del mandato de los mismos, bien durante un tiempo determinado, bien para cada caso en concreto. En todo caso, y a falta de tal precisión, debe interpretarse, por analogía, que la duración de dicho mandato para los representantes de las Iglesias será igual o inferior a tres años.

Los dos expertos serán elegidos para la Comisión Permanente hasta su sustitución, pero no en ésta, sino en la Comisión Asesora. Igualmente, creemos que hubiese sido mejor elegirlos para cada caso determinado teniendo en cuenta la cuestión a tratar.

2.º Las competencias de la Comisión Permanente, según el artículo 5 de la Orden, son:

«1) El estudio, informe y propuesta de los asuntos que le encomiende por delegación la Comisión en Pleno, y

2) El estudio y redacción de informes solicitados directamente a la Comisión por el Ministro de Justicia con carácter de urgencia», pero con la obligación de dar cuenta al Pleno sobre esta actividad en la primera reunión que el mismo celebre [art. 3, d), RD].

Se ha optado así no por la enumeración taxativa de las competencias por la materia, sino por el carácter que las justifica: bien por la delegación previa del Pleno de la Comisión, bien por su carácter de urgencia.

Respecto a la primera, la delegación deberá ser expresa y concreta, con referencia exacta a la cuestión que se plantea. No se han formulado, sin embargo, los términos en que ha de hacerse ésta, ni la sujeción a la misma, ya que no se prevé la posibilidad de que el Pleno en dicha delegación establezca las bases o principios rectores que sirvan de límite a la actuación de la Comisión Permanente. La delegación, además, no podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

El carácter de urgencia es un límite al criterio de acudir a dicho órgano por parte del Ministro de Justicia. Cuando no se dé éste, deberá dirigir sus solicitudes o cuestiones al Pleno. Este carácter supone, consiguientemente, la existencia de un caso extraordinario y de urgente necesidad. Sin embargo, no se establece ninguna limitación por razón de la materia, pudiendo el ministro elevar a la Comisión Permanente cualquier cuestión referente a la aplicación y desarrollo de la LOLR.

La segunda cuestión que debe plantearse es la determinación del alcance de los términos «dar cuenta al Pleno», entendidos bien a título meramente informativo, bien de sujeción al mismo. La Orden de 31 de octubre de 1983 pone fin a esta cuestión al establecer que «compete a la Comisión en Pleno: ser informada de los asuntos de carácter urgente sometidos por el Ministro de Justicia a informe de la Comisión Permanente» (art. 3.5). Esto puede suponer a la larga que el verdadero órgano de consulta para la aplicación y desarrollo de la LOLR sea la Comisión Permanente, la cual podrá entender de todas las cuestiones de desarrollo de la misma y podrá actuar, incluso, sin necesidad de delegación previa del Pleno, en aquellas cuestiones que el Ministro de Justicia califique con el carácter de urgentes.

En consecuencia, se rompe así el sistema de distribución de competencias del artículo 3, apartado b), del R. Decreto 1890/1981, que atribuye éstas, con carácter general al Pleno y con carácter únicamente delegado a la Comisión Permanente.

d) La Secretaría.

Las labores administrativas se garantizan mediante la creación de una Secretaría dentro de la Comisión Asesora. Esta estará a cargo, como ya se ha dicho, del letrado jefe del Servicio de Asuntos Religiosos.

A éste le corresponden las funciones de:

- 1) Ejercer la jefatura de la Secretaría;
- 2) distribuir el trabajo entre el personal adscrito a la misma;
- 3) redactar y autorizar por sí las actas de las sesiones a las que asista personalmente;
- 4) expedir y autorizar, a todos los efectos, las certificaciones relacionadas con la Comisión y con su personal y colaboradores;
- 5) preparar, bajo la dirección del presidente, el presupuesto de la Comisión, y
- 6) en general, todas aquellas funciones de carácter técnico, las de coordinación que resulten necesarias y la dirección y supervisión del funcionamiento de los correspondientes servicios administrativos que dependen de la Dirección General de Asuntos Religiosos» (arts. 4 RD y 6 Orden).

Cuando dichas funciones, por ausencia o vacante, no puedan ser ejercidas por el titular, actuará como tal el miembro del Cuerpo Especial de Letrados del Ministerio de Justicia encargado eventualmente del Servicio de Asuntos Religiosos (art. 6 Orden). Se establece así una fórmula especial diferenciada de la general que prevé la LPA en su artículo 15, según el cual: «En casos de ausencia o de enfermedad, y en general cuando concorra alguna causa justificada, el secretario de los órganos colegiados de la Administración civil será sustituido por el miembro o vocal más moderno en el órgano colegiado; de tener igual antigüedad, por el más joven de edad.»

e) Los vocales.

Son vocales de la Comisión Asesora todos los miembros pertenecientes a ella, a excepción del presidente y del secretario, tanto los del tercio de la Administración pública, los de las confesiones como los del tercio de expertos.

A éstos se les reconocen, en cuanto tales, según el artículo 7 de la Orden de 31 de octubre de 1983, los siguientes derechos:

- «1) Ser convocados con suficiente antelación y con conocimiento de los antecedentes de cada asunto que haya de ser despachado en la sesión correspondiente;
- 2) solicitar la reunión, con carácter extraordinario, del Pleno;
- 3) presentar a la Presidencia, al Pleno o la Comisión Permanente, mo-

ciones y propuestas sobre cuestiones que correspondan a la competencia de la Comisión;

4) formular votos particulares, siempre que se enuncien antes de ser levantada la sesión y se formulen en el plazo de cinco días;

5) recibir información técnica de la Secretaría;

6) tener acceso a la biblioteca del Ministerio de Justicia y a los centros e instituciones dependientes del Departamento que puedan procurarles fuentes legales, jurisprudenciales y doctrinales que estimen necesarias para cumplir su función;

7) ser provistos de una credencial en la que se haga constar su condición de miembro de la Comisión;

8) percibir las asistencias que procedan por concurrir a las sesiones de la misma, las indemnizaciones por desplazamiento que correspondan a aquellos vocales que residan fuera del lugar de celebración de éstas, así como las retribuciones que se señalen por los estudios e informes que se le encomienden.»

Por contrapartida deberán:

1) Asistir a las reuniones convocadas por el presidente, salvo excusa justificada, de la que se dará cuenta antes de dar lectura al acta de la sesión anterior;

2) aceptar las ponencias y demás funciones que se le encomienden por el presidente, salvo causa justificada, y proceder diligentemente a su realización;

3) guardar secreto sobre los asuntos tratados, hasta tanto se hagan públicos por la propia Comisión, y siempre sobre las deliberaciones, opiniones y votos habidos en las sesiones, y

4) observar puntualmente las presentes normas y las instrucciones de la Presidencia para el buen orden de las deliberaciones (art. 8 Orden 31-X-1983).

La transgresión o incumplimiento de algunas de estas obligaciones podrá suponer, incluso, el cese o la petición de una nueva provisión del correspondiente vocal.

5. Características

Del análisis puntual realizado se puede deducir que la Comisión Asesora de Libertad Religiosa presenta los siguientes caracteres generales: estable, asesora y tripartita-paritaria.

a) Estable.

Supone la creación de un órgano con carácter permanente dentro de la Administración pública. Esto conlleva el establecimiento, en una norma jurídica, de reuniones periódicas y prefijadas (60), asegurándose así la existencia de la propia institución, que de otra manera peligraría.

Las reuniones serán convocadas con suficiente antelación, fijando en la convocatoria el orden del día correspondiente. La convocatoria corresponde, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente, al presidente. Esta deberá ser acordada y notificada con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, salvo en los casos de urgencia (art. 10.1 LPA).

En cuanto al orden del día, deberá ser fijado igualmente por el presidente teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas con la suficiente antelación (art. 10.2 LPA).

No obstante, aun cuando no se hubiesen cumplido los requisitos enunciados de la convocatoria, quedará válidamente constituida la Comisión cuando se hallen reunidos todos los miembros y así lo acuerden por unanimidad (art. 10, apartado 3, LPA).

Para su válida constitución será necesario un *quorum* de la mayoría absoluta de sus componentes, es decir, al menos once de los miembros de la Comisión en Pleno, o cuatro en la Comisión Permanente (61). Si no existiera dicho *quorum*, la Comisión se constituirá en segunda convocatoria, veinticuatro horas después de la señalada para la primera, y será necesaria la asistencia de la tercera parte de sus miembros (art. 11.2 LPA).

De cada una de las reuniones se levantará acta detallada, que contendrá la indicación de las personas que hayan intervenido con expresión de las opiniones expuestas, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se haya celebrado, los puntos principales de deliberación, la forma y resultado de las votaciones si las hubiera y el contenido de los acuerdos adoptados (62). En el acta se hará constar, asimismo, los votos particulares de los miembros,

(60) Cfr. artículo 3.b) Real Decreto 1890/1981.

(61) Artículo 11.1 LPA: «El *quorum* para válida constitución del órgano colegiado será el de la mayoría absoluta de sus componentes.»

2. «Si no existiera *quorum*, el órgano se constituirá en segunda convocatoria, veinticuatro horas después de la señalada para la primera. Para ello será suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, en número no inferior a tres.»

(62) Artículo 5.2, Orden 31 de octubre de 1983, en relación con el artículo 13 LPA.

anunciados antes de ser levantada la sesión y que se formulen en el plazo de cinco días, así como los motivos que lo justifican (63).

b) Asesora.

Se trata principalmente, como se ha visto, de un órgano que desempeña funciones de naturaleza asesora, tanto respecto de los poderes públicos como de los sujetos del derecho de libertad religiosa y de los propios vocales de la Comisión, quienes podrán presentar, bien al Ministro de Justicia, bien a la Presidencia, las mociones y propuestas sobre cuestiones que correspondan a la competencia de la Comisión.

Su actuación sólo se producirá tras una consulta de los mismos. Consulta que, como ya se ha visto, no será preceptiva, salvo en relación con la preparación y aprobación de los acuerdos o convenios de cooperación, supuesto en el que los poderes públicos tampoco se verán vinculados por el resultado de dicha consulta.

Su función de asesoramiento la ejercerá a través de los informes o propuestas de resolución, que elevará al Ministro de Justicia. Estos deberán ser adoptados por mayoría absoluta de asistentes, y dirimirá los empates el voto cualificado del presidente (64). Además, deberá hacerse constar en los mismos el resultado de la votación y, en su caso, los votos particulares que hubiesen sido formulados, pudiendo adherirse los vocales que hayan disentido del parecer de la mayoría (65). Por último, decir que este carácter asesor nunca podrá llegar al límite de las competencias jurisdiccionales y que esta vía queda abierta a los interesados que se sientan compelidos en el ejercicio del derecho de libertad religiosa (66).

c) Tripartita y paritaria.

En su composición, ya analizada, la Comisión se caracteriza por ser tripartita y paritaria (67), diferenciándose por ello de la Comisión de Libertad Religiosa de 1967.

El carácter tripartito conlleva la división de la Comisión en tres grupos diferenciados de personas, todos ellos miembros de pleno derecho de la misma. No se trata, por tanto, de una Comisión mixta Estado-confesiones con representantes elegidos y nombrados por cada una de las partes (68),

(63) Artículos 7 y 9 Orden 31 de octubre de 1983.

(64) Artículo 2.4, Orden, en relación con el artículo 12.1 LPA.

(65) Artículo 9 en relación con el artículo 7.4, Orden cit.

(66) Artículo 53.3 CE, en relación con el artículo 4 LOLR.

(67) Artículo 8.1 LOLR, en relación con el artículo 1.a) RD.

(68) Cfr. J. A. Souto, «La Comisión...», *op. cit.*, pp. 47 y 48.

sino de un órgano estatal integrado por representantes de la Administración pública, de las confesiones y por expertos, para el asesoramiento en la aplicación y desarrollo del derecho de libertad religiosa.

Su carácter paritario supone que cada uno de estos tres grupos estarán representados por un número igual de miembros (en la actualidad, siete), sin que pueda prevalecer un grupo sobre otro.

No obstante, debe ponerse de manifiesto, como elemento negativo, el carácter cerrado de su composición, no preveyéndose la posibilidad de requerir la presencia o el asesoramiento de terceras personas cuando por el tema pudieran resultar o bien afectadas o bien necesarias.

Todos estos caracteres se manifiestan igualmente en la Comisión Permanente.

Septiembre 1985.