

EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA DE PORTUGAL Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS*

José M.^a HARO SABATER
Consejero Técnico. Ministerio de Justicia

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. 1.1. Las constituciones del siglo XIX. 1.2. La Constitución de 1911 y las leyes de la República. 1.3. La Constitución de 1933 y el Concordato con la Santa Sede. II. RÉGIMEN ACTUAL. 2.1. El estatuto de las confesiones minoritarias: la Ley 4/1971. 2.2. La Constitución de 1976. III. NECESIDAD DE UNA REFORMA DE LA LEY DE 1971. 3.1. Ámbito del Anteproyecto de Ley. 3.2. Principios en que se basa. 3.3. Límites al derecho fundamental de libertad religiosa. 3.4. Régimen jurídico de las Iglesias y otras comunidades religiosas. 3.5. Derechos colectivos de libertad religiosa. Concepto legal de iglesia y comunidad religiosa. 3.6. Beneficios fiscales de las personas colectivas religiosas. 3.7. El Registro de entidades religiosas. 3.8. Acuerdos con el Estado. 3.9. Comisión de libertad religiosa. 3.10. Otras disposiciones de interés.

1. ANTECEDENTES

1.1 Las constituciones del siglo XIX

La historia de Portugal está estrechamente unida a la de la Iglesia católica. Durante siglos, el Estado y la Iglesia vivieron en simbiosis, situación que se mantuvo hasta el siglo XIX.

El factor religioso aparece en la primera Constitución portuguesa, la Constitución de 1822, de carácter liberal. En su artículo 25 proclamaba que «la religión de la nación portuguesa es la católica». Con todo, se permitía a los extranjeros el ejercicio privado de distintos cultos.

En las siguientes constituciones monárquicas, de 1826 y 1838, se seguía declarando que la religión católica era la religión oficial del país. Ahora bien, en la

* El gobierno portugués aprobó el Anteproyecto de Ley, con escasas modificaciones, y lo presentó a la Asamblea de la República el 15.4.1999; siendo publicado en el Diario de ésta el 24 de abril del mismo año (*Proposta de Lei, núm. 269/VII (GOV); Lei da Liberdade religiosa*).

Constitución de 1826 se instituyó por primera vez el derecho a no ser perseguido por motivos religiosos, «siempre que se respete la religión del Estado y no se ofenda la moral pública».

En parecidos términos se expresaba la Constitución de 1838.

Por otro lado, tanto el Código penal de 1852 como el de 1886 –aún en vigor– establecían diversas penas por delitos contra la religión del Estado y por el abuso de funciones religiosas. En particular, se imponían penas a los que propagasen doctrinas contrarias a los dogmas católicos, a los que intentasen hacer prosélitos o convertir a otras religiones y a los que celebrasen actos de culto público no católico, entre otros. Además, el católico que apostase o renunciara públicamente a su religión era castigado con la pena de pérdida de los derechos políticos y, si era clérigo, con la pena de expulsión del país (arts. 130 a 140).

Sin embargo, estas disposiciones no se aplicaron en la práctica y durante el siglo XIX diversas iglesias protestantes pudieron difundir sus doctrinas en Portugal, incluso entre los ciudadanos portugueses. Igualmente ocurrió con el judaísmo. Ahora bien, ni unos ni otros gozaron de reconocimiento oficial, por lo que no se puede hablar de libertad religiosa, sino de mera tolerancia de hecho.

Esta situación se prolongó hasta la proclamación de la República en 1910. La revolución republicana produjo un espectacular giro en las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado y, por ende, en la situación jurídica de aquélla.

1.2 La Constitución de 1911 y las leyes de la República

La primera República era de orientación netamente laicista. El gobierno provisional aprobó un Decreto-Ley de 20 de abril de 1911 que proclamaba la separación de la Iglesia y el Estado y, al mismo tiempo, autorizaba todas las religiones «con tal que no ofendan a la moral pública ni a los principios de derecho político portugués» (art. 2). Se declaraba la libertad de culto particular, pero el culto público –o con asistencia de más de veinte personas– se sometía a la fiscalización del Estado. Por otro lado, fueron derogados los artículos 130 a 140 del Código penal antes citados.

En cuanto a la Iglesia católica, no sólo perdía el *status* de religión oficial, sino que quedaba sometida a una serie de medidas confiscatorias y prohibiciones. Así, se prohibía la enseñanza de la religión en las escuelas; se suprimían todos los seminarios menores; sólo se autorizaban temporalmente cinco seminarios mayores durante un quinquenio; se expulsó a los miembros de las congregaciones religiosas, etc. Con todo ello se pretendía recortar sustancialmente el poder e influencia de la Iglesia. La actitud del Estado no era neutral, sino beligerante con respecto a aquélla.

La Constitución de 1911

La Constitución Republicana, en su artículo 3, dedicaba diversos apartados a la libertad religiosa. Destaquemos los siguientes:

4.º La libertad de conciencia y de creencias es inviolable.

5.º El Estado reconoce la igualdad política y civil de todos los cultos y garantiza su ejercicio dentro de los límites del orden público, las leyes y las buenas costumbres, siempre que no vulneren los principios de derecho público portugués.

6.º Nadie podrá ser perseguido por motivos de religión, ni preguntado por una autoridad acerca de la religión que profesa.

7.º Nadie podrá, por motivos de opiniones religiosas, ser privado de un derecho ni excusarse del cumplimiento de cualquier deber cívico.

8.º Es libre el culto de cualquier religión; pero, por razones de orden público, de libertad y seguridad de los ciudadanos, una ley especial determinará las condiciones de su ejercicio.

Esta ley especial era el decreto-ley («de separación») anteriormente citado, de carácter laicista. La propia Constitución, como el apartado 12 del artículo 3 –que decretaba la disolución de la Compañía de Jesús y de todas las congregaciones religiosas y órdenes monásticas– y el apartado 3 del artículo 13 –que aunque garantizaba la libre expresión del pensamiento, sometía los documentos de la Santa Sede y de los obispos al beneplácito del gobierno– mantenía el control sobre la Iglesia católica.

A pesar de ello, hay que reconocer a la Constitución republicana el mérito de haber separado la Iglesia del Estado y establecer las bases de la libertad religiosa en Portugal, lo que –al menos teóricamente– supuso un gran avance.

El 28 de mayo de 1926, un golpe de estado autoritario terminó con la República liberal. El nuevo régimen procedió a derogar la legislación republicana y, mediante el Decreto 11.887, reconoció la personalidad jurídica de las Iglesias y las liberó de la tutela del Estado. Por un momento se pudo pensar que –dados los vínculos de Oliveira Salazar con la Iglesia católica– se volvería a la situación jurídica anterior. Pero no fue así, al menos en parte.

1.3 La Constitución de 1933 y el Concordato con la Santa Sede

El texto constitucional del *Nuevo Estado* dedicaba varios artículos a regular la libertad religiosa y a las relaciones del estado con las Iglesias. En primer lugar, el apartado 3 del artículo 8 proclamaba:

La libertad e inviolabilidad de las creencias y prácticas religiosas; no pudiendo nadie ser perseguido, privado de un derecho o exceptuado de cualquier obligación o deber cívico por causa de ellas. Nadie será obligado a responder acerca de la religión que profesa, salvo por una investigación estadística ordenada por la ley.

Las relaciones de la Iglesia y el Estado eran reguladas por los artículos 45 a 48. En el artículo 45 se establecía la libertad de culto («es libre el culto público o privado de todas las religiones, pudiendo éstas organizarse libremente, de acuerdo con las normas de su jerarquía y disciplina, y constituir de esa forma asociaciones u organizaciones a las que el Estado reconocerá existencia civil y personalidad jurídica»).

El artículo 46 declaraba la separación de la Iglesia y el Estado y se establecían relaciones diplomáticas con la Santa Sede. El artículo 47 disponía que ningún templo ni dependencia de culto podría ser destinado por el Estado a otro fin. Por último, el artículo 48 declaraba que los cementerios públicos tenían carácter secular y los ministros de cualquier religión podían celebrar cultos en ellos.

Sin embargo, posteriormente tanto el artículo 45 como el 46 fueron modificados en sucesivas ocasiones. La última enmienda, efectuada en 1971, aseguraba la libertad de culto y organización a las confesiones religiosas «cuyas doctrinas no se opongan a los principios constitucionales de orden público constitucional ni atenten contra el orden social y las buenas costumbres y siempre que respeten el derecho a la vida e integridad física y dignidad de las personas» (art. 45). Paralelamente, se acentuaba el papel de la religión católica. Así, la enmienda constitucional de 1951 la consideró «como religión de la nación portuguesa» y la enmienda de 1971, como «religión tradicional de la nación portuguesa» (art. 46). Y añadía:

La Iglesia Católica goza de personalidad jurídica. El régimen de relaciones del Estado con las confesiones religiosas es de separación, sin perjuicio de los concordatos o acuerdos con la Santa Sede.

Esta enmienda venía a refrendar una realidad; la existencia de una *Concordato con la Santa Sede*, de 1940, que determinó más detalladamente el régimen jurídico de la Iglesia católica en Portugal, otorgándole indiscutibles privilegios. Las demás confesiones religiosas no disfrutaron del mismo régimen y cuando por fin, en 1971, la Ley 4/71 de Libertad Religiosa reguló el régimen jurídico de las mismas, lo hizo en términos muy distintos del Concordato con la Santa Sede.

Destaquemos que el artículo VI del Concordato reconoce a la Iglesia la propiedad de los bienes que anteriormente le pertenecían y aún estaban en posesión del Estado, salvo los «monumentos nacionales» o inmuebles de interés público, «que quedan en propiedad del Estado, pero afectados permanentemente al servicio de la Iglesia». Según el artículo VIII quedan exentos de cualquier imposición o contribución general o local los templos, objetos contenidos en ellos, los seminarios y cualquier establecimiento destinado a la formación del clero. Igualmente quedan exentos los eclesiásticos, para el ejercicio de su función espiritual.

Los bienes y las entidades eclesiásticas no comprendidos en el párrafo anterior no podrán ser gravados con impuestos o contribuciones especiales.

Por otra parte, los clérigos prestarán el servicio militar cumpliendo servicios religiosos o sanitarios (art. XIV). Además, se crea un cuerpo de capellanes castrenses (art. XVIII) nombrados por el ordinario castrense de acuerdo con el gobierno.

Las asociaciones de la Iglesia católica pueden libremente establecer y mantener escuelas que pueden ser subvencionadas y oficializadas (art. XX). La enseñanza de la religión en las escuelas no depende de la autorización del Estado y podrá ser impartida libremente por las autoridades eclesiásticas o sus encargados (art. XX.2.º). La enseñanza en las escuelas públicas se orientará por los principios de la doctrina y moral cristianas tradicionales del país. Por ello, se impartirá esta enseñanza a todos los alumnos cuyos padres no soliciten la exención (art. XXI). El Estado asume la enseñanza de la religión católica en los asilos, orfanatos, centros de educación de menores, corrección o reforma dependientes del Estado.

Por otro lado, se reconocen efectos civiles a los matrimonios canónicos desde el momento en que sean inscritos en el Registro civil (art. XXII). Por el mismo hecho de contraer matrimonio canónico, los contrayentes renuncian a la facultad de solicitar el divorcio civil posteriormente (art. XXIV)¹.

El Concordato también se aplica a los territorios de ultramar, convertidos en diócesis o circunscripciones misioneras autónomas (art. XXVII). Ambas serán subvencionadas por el Estado (art. XXII.3.º). Las corporaciones misioneras pueden establecer en Portugal casas de formación y reposo para su personal. Éstas serán subvencionadas por el Estado portugués (art. XXII.2.º). Pero, como es sabido, estos territorios hace tiempo que dejaron de pertenecer a Portugal.

El Estado se reserva algunos derechos, como el de ser consultado para el nombramiento de arzobispos y obispos, al que puede oponer objeciones políticas de carácter general (art. X). Se exige que los arzobispos, obispos, párrocos, rectores de seminarios y otros cargos directivos de la Iglesia recaigan en ciudadanos portugueses (art. IX).

Diversos autores cuestionan la constitucionalidad de varias disposiciones del Concordato, entre ellas las dos últimas citadas. Otras disposiciones han quedado desfasadas, dados los cambios acaecidos desde 1940 hasta nuestros días.

Aunque ello no es el tema de nuestro estudio, digamos que recientemente se ha abierto una discusión sobre la revisión del Concordato, en parte suscitada por el proyecto de Ley de Libertad Religiosa que nos ocupa. Al parecer, la Iglesia católica también es favorable a su revisión, aunque habrá que ver si existe acuerdo en los aspectos que han de ser modificados.

El régimen legal aplicable a las demás confesiones religiosas estaba constituido por las normas generales de tipo civil, penal, etc., pero no existió ley específica de libertad religiosa hasta 1971. Ahora bien, el régimen instituido por dicha ley, que ahora se pretende finalmente derogar, dista mucho de ser el más adecuado.

¹ Esta disposición fue suprimida en 1975 para permitir el divorcio civil a los católicos.

2. RÉGIMEN ACTUAL

2.1 El Estatuto de la Confesiones minoritarias. La Ley 4/1971

La ley 4/1971, de 21 de agosto (Ley de Libertad Religiosa), vino a regular la situación jurídica de las confesiones no católicas. Aunque la Iglesia católica no está excluida del ámbito de la misma, la existencia del Concordato, cuyas disposiciones quedan expresamente salvaguardadas, la sitúa *de facto* al margen de esta Ley.

Hay que enmarcar la Ley de 1971 dentro de una apertura del régimen autoritario imperante que se prolongó hasta 1974 (época de Marcelo Caetano). Digamos que, en cuanto a su estructura, es una ley compuesta por veintiuno bases, entre las que destacaremos las siguientes:

La Base II declara que el Estado no profesa ninguna religión y que sus relaciones con las confesiones religiosas se basan en el régimen de separación. Las confesiones religiosas tienen derecho al mismo trato, salvo las diferencias impuestas por su diversa representatividad (Principios de separación y de igualdad de trato de las confesiones religiosas).

El régimen de las confesiones religiosas está contenido en las Bases IX a XVIII. La Base IX dispone que éstas adquieren personalidad jurídica mediante el reconocimiento por el Estado. Para ello deben solicitarlo al menos quinientos fieles domiciliados en territorio portugués (norma que, indudablemente, dificultaba el reconocimiento de nuevos movimientos religiosos). Se otorgan amplias facultades al gobierno para requerir los medios de prueba que juzgue necesarios.

A tenor de la Base VIII, no es lícito invocar la libertad religiosa para practicar actos incompatibles con la vida, la integridad física y la dignidad de las personas y las buenas costumbres, los principios fundamentales del orden constitucional y los intereses de la soberanía portuguesa.

No se consideran como religiosas las actividades relacionadas con los fenómenos psíquicos o parapsíquicos. La violación de estas normas puede dar lugar a la revocación del reconocimiento.

En la Base V se reconoce que las organizaciones correspondientes a las confesiones religiosas y las asociaciones e institutos religiosos podrán administrarse libremente, sin perjuicio del régimen de las asociaciones religiosas que persigan también fines de asistencia o de beneficencia. En lo relativo a los bienes, las personas jurídicas religiosas están autorizadas a adquirir los bienes necesarios para la realización de sus fines, aunque sea a título oneroso. Pero los bienes destinados a proporcionar rendimiento no se consideran necesarios para ello y su adquisición se somete al régimen general.

Finalmente, indiquemos que la Base XVI se refiere a los centros de formación religiosa de ministros, la Base XVII a la construcción e instalación de templos y la Base XIX al derecho al secreto por motivos religiosos.

En definitiva, se trata de una ley de Bases que presenta lagunas e imperfecciones y que precisaba un desarrollo posterior. En cualquier caso, las diferencias entre el régimen pactado en el Concordato con la Santa Sede y el establecido por la Ley 4/1971 son demasiado evidentes para pasar desapercibidas. Vitalino Canas la puso de relieve en síntesis ²:

i) Para adquirir personalidad jurídica, las confesiones y sus organizaciones corporativas deben cumplir todos los requisitos y procedimientos enunciados en el Decreto-Ley 594/74, de 7 de noviembre (a diferencia de la Iglesia católica).

ii) No existe mención alguna que se refiera al poder de jurisdicción en asuntos concernientes a la religión, ni al de publicar y difundir normas vinculantes e instrucciones sin previa autorización estatal.

iii) No se hace referencia a la libertad de recabar de sus miembros ofrendas u otros recursos específicos, si bien tampoco encontramos prohibición alguna.

iv) No se menciona el privilegio de ser consultado cuando el Estado pretenda demoler o destinar a otro fin un edificio tradicionalmente reservado al culto...

v) No existe exención general de impuestos.

vi) No figuran exenciones de ciertas funciones, como ser miembros de jurados, tribunales o de algunas comisiones.

vii) No hay exención de ninguna obligación militar para los ministros de las confesiones, aunque pueden declararse objetores.

viii) No se menciona el libre acceso de los ministros de las confesiones a los hospitales, colegios estatales, asilos, prisiones y centros similares, con la finalidad de prestar asistencia espiritual...

ix) La autorización para impartir enseñanza religiosa en los colegios estatales está sometida a condiciones bastante restrictivas.

x) No tienen posibilidad de celebrar matrimonios religiosos con plena eficacia jurídica civil.

Así pues, de lo expuesto se deduce que, por un lado, era necesaria una profunda reforma de la legislación y, por otro, se requería una adaptación del Concordato a las circunstancias presentes.

2.2 La Constitución de 1976

Son de sobra conocidos los cambios políticos revolucionarios que se produjeron en Portugal en 1974 y que tuvieron reflejo en el texto de la Constitución de 1976.

La Carta Magna restauró en Portugal un régimen de libertades que había sido interrumpido durante más de cuarenta años. Varios artículos de la misma hacen referencia expresa a la libertad religiosa y a otros asuntos relacionados con la religión. En particular, el artículo 41, que se cita a continuación, instituye tanto la libertad de

² En ROBERTS, Gerhard (ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1996, pp. 272-273.

conciencia y de religión, como la libertad de cultos, la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de enseñanza y la objeción de conciencia. La libertad religiosa es un derecho fundamental que se puede ejercitar tanto individual como colectivamente.

Artículo 41. *Libertad de conciencia, de religión y de culto*

1. La libertad de conciencia, de religión y de culto es inviolable.
2. Nadie podrá ser perseguido, privado de derechos, dispensado de obligaciones o de deberes cívicos por causa de sus convicciones o de sus prácticas religiosas.
3. Nadie podrá ser interrogado por autoridad alguna, acerca de sus convicciones o sus prácticas religiosas, salvo para la recogida de datos estadísticos que no permitan identificar a las personas de las que han sido obtenidos, ni sufrir perjuicio alguno por haberse negado a responder.

Digamos que los apartados 1 y 2 coinciden sustancialmente con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 18 y 19). En ningún apartado de este ni de otro artículo de la Constitución se hace referencia a los límites de la libertad religiosa, a diferencia de las constituciones de 1911 y 1933 y de otros textos constitucionales y declaraciones internacionales.

El artículo 41 se refiere además a la aconfesionalidad del Estado, en los siguientes términos:

4. Las iglesias y las comunidades religiosas están separadas del Estado y pueden organizarse libremente, ejercer sus funciones y celebrar el culto.

Observemos que por segunda vez en este artículo se garantiza la libertad de culto, si bien en el apartado primero se hace de un modo general, mientras que en este apartado 4 se ciñe al ámbito de las iglesias y comunidades religiosas.

En un intento de sintetizar el contenido del texto constitucional diremos que el Estado es aconfesional, aunque esta aconfesionalidad no se entiende en el mismo sentido que la Constitución de la primera República, más beligerante. Es decir, el Estado es a-religioso, neutral en este campo, pero no anti-religioso³. Ahora bien, en ningún momento se menciona en especial a la Iglesia católica en la Constitución de 1976, de lo que se puede deducir que no contempla la posibilidad de otorgarle una consideración o *status* jurídico singular. Las iglesias y comunidades religiosas gozan de independencia y libertad, tanto organizativa como con el fin de ejercer sus funciones y el culto. A ello se unen otros derechos reconocidos por la Constitución

³ Como dice Jonatas MACHADO, «La neutralidad confesional del Estado no pretende en modo alguno ser hostil al fenómeno religioso, en general, o a una confesión religiosa, en particular. Tan sólo pretende alejar la coacción y la discriminación del ámbito religioso, haciendo valer también en él su programa de libertad e igualdad jurídica de todos los ciudadanos y formaciones sociales (...). La secularización de los poderes públicos (...) debe entenderse como el resultado natural y deseable de una sociedad pluralista estructurada a partir de una libertad religiosa igual para todos los ciudadanos». En *Boletim da Faculdade de Direito de la Universidad de Coimbra*, vol. LXXII, 1996, p. 231.

y que pueden ser ejercitados por las confesiones religiosas: libertad de enseñanza de la religión; libertad de crear escuelas confesionales privadas; libertad para poseer medios propios de comunicación social; derecho a ser reconocidas y a celebrar acuerdos o concordatos con el Estado.

Otros artículos relacionados con las iglesias y la religión:

Artículo 41.5. *Libre enseñanza de la religión; libertad de información*

Se garantiza la libertad de enseñanza de cualquier religión en el marco de la confesión respectiva, así como la utilización de sus propios medios de información para el ejercicio de sus actividades.

Artículo 41.6. *Objeción de conciencia*

6. Se garantiza el derecho de objeción de conciencia, quedando los objetores obligados a prestar un servicio no armado de idéntica duración a la del servicio militar obligatorio.

Artículo 43. *Libertad de aprender y de enseñar*

1. Se garantiza la libertad de aprender y de enseñar.
2. El Estado no puede arrogarse el derecho de determinar la educación y la cultura conforme a líneas directrices filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas o religiosas.
3. La enseñanza pública no será confesional.
4. Se garantiza el derecho de crear escuelas privadas o cooperativas de enseñanza

Artículo 46. *Libertad de asociación*

1. Los ciudadanos tienen derecho de constituir asociaciones libremente, sin que sea necesario solicitar autorización, siempre que no se propongan incitar a la violencia y que sus fines no sean contrarios a la ley penal.
2. Las asociaciones perseguirán libremente sus objetivos sin injerencia de los poderes públicos. No podrán ser disueltas y sus actividades no podrán ser suspendidas por el Estado salvo en los casos previstos por la ley en virtud de un mandamiento judicial.
3. Nadie podrá ser obligado a formar parte de una asociación ni ser forzado a permanecer en ella por cualquier medio.

3. NECESIDAD DE UNA REFORMA DE LA LEY DE 1971

Como se expresa claramente en la Exposición de motivos del Proyecto elaborado por la Comisión, la reforma es necesaria porque los dos textos jurídicos fundamen-

tales relativos a la religión y la iglesia en Portugal, es decir, el Concordato con la Santa Sede de 1940 y la Ley 4/1971, de 21 de agosto, «fueron concebidos en el marco constitucional de un régimen antidemocrático, articulando un entendimiento de la libertad religiosa y de la separación entre el Estado y las religiones incompatible tanto con la Constitución como con la doctrina católica del Concilio Vaticano II».

En particular, según la Exposición de motivos, la Ley 4/1971 «nunca pretendió establecer la igualdad de derechos en materia religiosa, puesto que aunque constituía el mínimo exigible al Estado con respecto a todas las confesiones reconocidas y reconocía el derecho de libertad religiosa a las confesiones no católicas, en realidad ninguna de éstas fue reconocida antes del 25 de abril de 1974 al amparo de dicha ley 4/1971 y de las disposiciones complementarias (Decreto-Ley 216/1972, de 27 de junio). En efecto, «la Ley no preveía la posibilidad de constituir originariamente una confesión en Portugal, ni facilitaba los criterios para reconocer a una confesión extranjera», por lo que se hacía imposible demostrar que una asociación religiosa se constituía de conformidad con las normas de la religión a la que pertenecía. De este modo se bloqueó la inscripción de las asociaciones religiosas hasta que el Decreto-Ley 594/1974, de 7 de noviembre, vino a aplicar a las mismas el régimen general de asociaciones civiles. Al amparo de este Decreto se inscribieron un total de 459 asociaciones (hasta marzo de 1998). En cambio, únicamente tres confesiones religiosas se inscribieron en el Registro especial creado por el artículo 11 del Decreto-Ley 216/1972, de aplicación de la Ley 4/1971.

Por todo ello, mediante Orden de 8 de abril de 1996, se creó en el Ministerio de Justicia una «Comisión de reforma de la ley de libertad religiosa», presidida por el juez del Tribunal Constitucional profesor José de Sousa e Brito. Esta Orden, después de declarar que la situación jurídica actual es insatisfactoria y de reconocer que la Ley 4/1971 no pretendía establecer una verdadera igualdad entre la Iglesia católica y las demás confesiones, alude al Concordato de 1940. Éste no puede ser modificado por una ley interna de rango inferior al de la Constitución, pero el principio constitucional de igualdad debe ser interpretado en el sentido de que prohíbe que existan diferencias materiales de régimen entre las distintas confesiones religiosas o sus respectivos miembros por lo que respecta al ejercicio de los derechos individuales y colectivos relativos a la religión. Termina expresando el derecho que asiste a las confesiones religiosas, siguiendo el ejemplo español e italiano, de celebrar acuerdos con el Estado, acuerdos que –salvo en su forma jurídica– son semejantes a los concordatos.

La Comisión dispuso de un plazo de seis meses para elaborar un anteproyecto de ley. Durante ese período debía celebrar consultas con la Iglesia católica y los grupos religiosos minoritarios, lo que efectivamente hizo. Se redactó un primer texto de anteproyecto, que posteriormente fue modificado, hasta adquirir su forma definitiva el 30 de junio de 1998. Entre tanto, el tema de la revisión del Concordato, suscitado en parte por la dinámica creada en torno al anteproyecto de ley, ha cobrado mayor relieve y parece que el gobierno portugués considera que ha llegado la hora de soli-

citar formalmente la revisión de dicho tratado. Al menos parte del obispado portugués ha acogido favorablemente la iniciativa, pero la cuestión aún no ha sido debatida por la conferencia episcopal. Ello hace prever que habrá un largo período de debate y negociación entre el Estado y la Iglesia católica y que probablemente, no se someta al parlamento el proyecto de ley mientras no quede despejada la cuestión de la revisión del Concordato. Así pues, se abre un compás de espera y, por lo tanto, en este momento tendremos que centrar nuestro estudio en el anteproyecto existente, a sabiendas de que puede ser modificado.

3.1 Ámbito del Anteproyecto de Ley

El Anteproyecto pretende que sus normas sean aplicables a todas las iglesias y confesiones, incluida la católica, si bien reconoce que la aplicación inmediata a ésta se halla imposibilitada por la existencia del Concordato con la Santa Sede y por la legislación complementaria. El texto propuesto no pretende sustituir al Concordato ni excluye su existencia, pero sí urge una reforma del mismo, para adaptarlo a los preceptos constitucionales y ponerse a la altura de los tiempos, dada la obsolescencia de muchos de sus preceptos.

3.2 Principios en que se basa

1.º) Principio de igualdad: el nuevo texto recoge los principios constitucionales de libertad de conciencia y religión (art. 1.º) y de no discriminación positiva o negativa (art. 2.º.1). Este último apartado sintetiza los artículos 13.2 y 41.2 de la Constitución.

2.º) Principio de no discriminación entre las iglesias y comunidades religiosas, que enuncia el artículo 2.º.2, derivado del principio de igualdad de derechos. Esta no discriminación no está expresamente reconocida en la Constitución, pero se deriva de la combinación de varios preceptos constitucionales (arts.12.2, 13.2 y 41.4 y 5).

3.º) Principio de separación del Estado y las iglesias (art. 3.º). Reproduce el artículo 41.4 de la Constitución.

4.º) No confesionalidad del Estado (art. 4.º.1). Los apartados 2 y 3 de este artículo son aplicaciones concretas del mencionado principio a la esfera de la educación y reproducen los apartados 2 y 3 del artículo 43 de la Carta Magna.

3.3 Límites al derecho fundamental de libertad religiosa

Aunque el artículo 41 de la Constitución no prevé ninguna limitación expresa a la libertad de conciencia y religión, es evidente que el ejercicio de este derecho debe

someterse a los límites propios del ejercicio de cualquier derecho, como son los derechos fundamentales de los demás, el respeto al orden constitucionalmente establecido, etc.

Así pues, las limitaciones al ejercicio de este derecho están expresadas en los artículos 5.º y 6.º del Anteproyecto. El apartado 1 del artículo 5 declara que aquél sólo puede ser limitado para salvaguardar otros derechos e intereses constitucionalmente protegidos. Asimismo, es obvio que, como dispone el apartado 2 del mismo artículo, el ejercicio de la libertad de conciencia no autoriza a cometer delitos. Por otra parte, la conducta del objetor de conciencia se reduce a los márgenes permitidos al derecho de objeción (ap. 2).

Sin embargo, en ningún caso podrá afectar la declaración de estado de sitio o de excepción a la libertad de conciencia y de religión.

3.4 Régimen jurídico de las iglesias y otras comunidades religiosas

El Anteproyecto prevé cuatro situaciones posibles.

1.^a) Cualquier grupo de personas puede asociarse libremente con fines religiosos, sin precisar por ello de personalidad jurídica.

2.^a) Un grupo o comunidad religiosa no católica puede acogerse al régimen de las asociaciones civiles. Muchas poseen actualmente este estatuto (mediante su inscripción en el Registro del Ministerio de Justicia) y –si lo desean– no lo perderán. Pero no tendrán derecho al reconocimiento público de los derechos colectivos de libertad religiosa, sino que tendrán que demostrar su carácter religioso en cada caso.

3.^a) Las iglesias y comunidades religiosas que demuestren su existencia en Portugal y su carácter religioso podrán inscribirse como tales, así como inscribir a sus institutos, organizaciones y asociaciones religiosas.

4.^a) Las iglesias y comunidades religiosas que reúnan determinados requisitos de antigüedad⁴ en el país y número de adeptos podrán ser consideradas como radicadas en Portugal, lo que posibilitará ciertas formas de colaboración con el Estado. Esto sería semejante al notorio arraigo a que alude nuestra Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 7.1). Esta colaboración se traduciría en el reconocimiento de efectos civiles al matrimonio religioso, la participación en los órganos de consulta o de gestión del sector (fundamentalmente, la Comisión de Libertad Religiosa) y la asignación de un 0,5% del impuesto pagado por los creyentes, por elección de éstos, a la iglesia respectiva.

⁴ Se requieren treinta años de presencia social organizada en Portugal y más de sesenta años si se trata de una iglesia fundada en el extranjero.

3.5 Derechos colectivos de libertad religiosa. Concepto legal de iglesia y comunidad religiosa

El artículo 19 del Anteproyecto define las iglesias y comunidades religiosas como «comunidades sociales organizadas y duraderas en las que los creyentes pueden llevar a cabo sus fines religiosos que les sean propuestos por la confesión respectiva».

Esta definición se completa con la de fines religiosos. En efecto, según el artículo 20, «son fines religiosos, a efectos de determinar el régimen jurídico, el ejercicio del culto y de ritos, la cura de almas, la formación de ministros de culto, la propagación y difusión de la confesión profesada y la enseñanza de la religión».

Quedan excluidos expresamente los fines de asistencia, beneficencia, educación y cultura, además –claro está– de los mercantiles y de lucro.

Esta definición tiene importantes consecuencias, por cuanto las actividades no religiosas de las iglesias y comunidades religiosas estarán sujetas al régimen fiscal general.

3.6 Beneficios fiscales de las personas colectivas religiosas

El Anteproyecto propone una asignación del 0,5% (optativa) que sustituiría a las actuales exenciones fiscales concedidas a las personas y organizaciones de la Iglesia católica (exención del IRS –Impuesto sobre los rendimientos de las personas físicas– a los eclesiásticos; exención del IVA a la instituciones de la Iglesia; exención de otros impuestos sobre actividades con fines no inmediatamente religiosos a los rendimientos de la Iglesia, los seminarios, los santuarios y los institutos misioneros.

La Comisión, después de analizar los beneficios fiscales que se otorgan a la Iglesia católica, derivados del artículo VIII del Concordato de 1940 y de su interpretación por la jurisprudencia económico-administrativa posterior y, en respuesta a las reivindicaciones que presentaron las iglesias y comunidades religiosas no católicas, considera inadecuada la extensión a estas últimas de beneficios fiscales cuya validez jurídica es, el menos, dudosa. «El principio de igualdad no se respeta por la repetición de situaciones jurídicas ilegítimas. Mejor será una nueva legislación (...) que evite las objeciones y sea susceptible de aplicación igualitaria a todas las iglesias o comunidades religiosas en las mismas circunstancias»⁵.

3.7 El Registro de entidades religiosas

El Estatuto de las iglesias y comunidades religiosas está contenido en el capítulo IV del Anteproyecto. Elemento fundamental del mismo es la personalidad jurídica

⁵ Exposición de motivos, último párrafo.

de las personas colectivas religiosas, que se adquiere por inscripción en el Registro que se crea en el Ministerio de Justicia. Esta inscripción tiene, pues, carácter constitutivo y no de mera publicidad.

Conforme al artículo 32 pueden inscribirse:

- a) Las iglesias y demás comunidades religiosas de ámbito nacional o, en su caso, las organizaciones de creyentes.
- b) Las iglesias y demás comunidades religiosas de ámbito regional o local
- c) Los institutos de vida consagrada y otros con naturaleza de asociación o fundación, creados o reconocidos por personas colectivas pertenecientes a los grupos a) o b).
- d) Las federaciones o asociaciones de personas colectivas referidas en los apartados anteriores.

Los artículos 33 y siguientes contienen una regulación del Registro que podría haber sido objeto de otra norma aparte, de rango legal o reglamentario, y en la que ahora no vamos a entrar.

Señalemos que el artículo 35 se refiere a la inscripción de organizaciones representativas de creyentes residentes en territorio nacional por parte de las iglesias y comunidades de ámbito supranacional.

3.8 Acuerdos con el Estado

El Anteproyecto establece la posibilidad de que las iglesias y comunidades religiosas celebren acuerdos con el Estado. Dichos acuerdos pueden tener:

1.º) Rango de ley. Según el artículo 44, las iglesias y comunidades radicadas en Portugal podrán proponer la celebración de estos acuerdos con el Estado. Esta propuesta se tramitará en el Ministerio de Justicia y se presentará para su aprobación al Consejo de Ministros. Finalmente será sometida a la aprobación, por ley, de la Asamblea de la República.

2.º) Con rango inferior a ley. Con arreglo al artículo 50, podrán celebrarse otros acuerdos con el Estado, las regiones autónomas y las autoridades locales, para la realización de los fines propios de las personas colectivas religiosas.

3.9 Comisión de libertad religiosa

Se crea una Comisión de libertad religiosa, órgano independiente de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Justicia. La Comisión tendrá además una fun-

ción de investigación científica de las iglesias, comunidades y movimientos religiosos (señalemos que estos últimos no están definidos en la ley).

La Comisión emitirá dictámenes sobre proyectos de Acuerdos, radicación, tiempos de emisión e inscripción en el registro de entidades religiosas.

La composición de la Comisión está regulada por el artículo 55. Se trata de un órgano tripartito, integrado por representantes de la Administración, las confesiones religiosas y personalidades científicas en la materia.

Su presidente será designado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Justicia.

La Comisión funcionará ya sea en pleno, ya sea en comisión permanente, en la que siempre habrá al menos un representante de la Iglesia católica.

3.10 Otras disposiciones de interés

Señalemos, finalmente, que el Anteproyecto regula el régimen de los ministros de culto, que quedan exentos del servicio militar y pueden excusarse de intervenir en el jurado; el matrimonio religioso, cuyos efectos civiles se reconocen (art. 17) y la dispensa del trabajo, de clases y de exámenes por motivos religiosos (art. 18). Finalmente, se garantiza la enseñanza de la(s) religión(es) en las escuelas públicas. Siempre que exista un número mínimo de alumnos que lo solicite, las iglesias y comunidades religiosas inscritas podrán solicitar al Ministerio de Educación la enseñanza de la religión en la Educación Básica (2.º y 3.º ciclos) y en la Secundaria.