

**LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA Y LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA REGULACIÓN AUTONÓMICA
DE LA LIBERTAD RELIGIOSA**

Recibido: 30/01/2010

Aceptado: 22/02/2010

Agustín Motilla
Universidad Carlos III de Madrid

Abstract: The aim of the article is the study of the Spanish Freedom of Religion Act and the distinction between those paragraphs which are part of the “organic matters” and the “connected matters”(in the Constitutional Court terms). The first of them, the organic matters, are the main aspects of fundamental rights and public liberties competence of the central Administration. The connected matters could be also developed by the regional Administrations (Autonomous Communities). This perspective is fulfilled by the research of the regions competences in religious matters determined in theirs Autonomous Statutes (the main Law of the regions legal system), specially of those approved after 2006, when the Catalanian Statute was enacted. The questions arise are of extreme importance in the future Spanish Freedom of Religion Act and also in the development of this fundamental right in the regional lands.

Keywords: Religious freedom, organic or connected matters, Autonomous Statutes, public competences.

Resumen: Partiendo del estudio de la regulación jurídica de la materia religiosa en el reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, determinado en el Título VIII de la Constitución Española, los estatutos de autonomía y las leyes de transferencias, el trabajo analiza las dos principales cuestiones que suscita el tema objeto de investigación. La distinción de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “materias orgánicas” (cuyo desarrollo se reserva al Estado central) y “las materias conexas”, respecto del articulado de la Ley de libertad religiosa de 1980. Y la asunción de competencias relacionadas con el derecho de libertad religiosa en los Estatutos de Autonomía, centrando singularmente nuestra atención en el Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. Ambas cuestiones se consideran de especial relevancia en cuanto a la elaboración de la futura Ley de libertad religiosa, así como en el desarrollo de este derecho en el ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: Libertad religiosa, materias orgánicas y conexas, Estatutos de Autonomía, competencias de la Administración central o autonómica.

SUMARIO: 1. Introducción 2. Ordenación territorial del Estado: el Estado central y el Estado autonómico 3. La materia religiosa y el derecho a la libertad ideológica y religiosa en la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española 4. La Ley orgánica de libertad religiosa, desarrollo por parte del Estado del derecho de libertad religiosa del art. 16.1 de la Constitución española 4.1. La Ley orgánica, como desarrollo del derecho constitucional a la a la libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo 4.2. Materias orgánicas y materias conexas en la Ley orgánica de libertad religiosa; cuestiones disputadas. Doctrina y jurisprudencia 4.2.1 Personalidad jurídica y Registro de Entidades Religiosas 4.2.2. Los acuerdos o convenios de cooperación del art. 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa 4.2.3. La Comisión Asesora de Libertad Religiosa del art. 8 de la Ley orgánica de libertad religiosa 5. Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la Ley orgánica de libertad religiosa 5.1 Derechos y libertades fundamentales 5.2 Posición jurídica de las confesiones religiosas 6. El desarrollo por ley autonómica del derecho de libertad religiosa; la ley catalana de centros de culto 6.1 Finalidad de la Ley 6.2 Ámbito de aplicación: los lugares de culto 6.3 Planes urbanísticos 6.4 Control administrativo sobre los edificios de culto; régimen de licencias 7. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

El tema del tratamiento jurídico del fenómeno religioso en el Derecho autonómico tiene un interés creciente entre la doctrina eclesiasticista, la cual lo ha abordado desde diferentes perspectivas¹. Sin embargo, y a pesar

¹ Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los siguientes trabajos: S. BUENO SALINAS, *Relacions entre confessions religioses i regions o nacionalitats*, AA.VV., “Acuerdos entre el Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso internacional de Derecho Eclesiástico del Estado” (coords. V. Reyna-M. A. Félix Ballesta), Marcial Pons, Madrid 1995, págs. 261-281; J. CALVO, *Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado*, AA.VV., “Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural. Estudios en honor del Doctor Don Lamberto de Echeverría”, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca 1987, págs. 259-276; M. CAMARERO SUÁREZ, *Las competencias en materia eclesiástica en España: convenios entre las iglesias y las Comunidades Autónomas*, “La Ley”, I (1989), págs. 894-901; M. A. CAÑIVANO, *El desarrollo del Derecho Eclesiástico: un reto para las Comunidades Autónomas*, “Il Diritto Eclesiástico”, III (2002), págs. 978-1006; J. M. DÍAZ MORENO-C. GUZMÁN PÉREZ, *Principios informadores de los*

del número de normas emanadas por las Comunidades en ámbitos en que directa o indirectamente se proyecta el interés religioso –patrimonio histórico-artístico, enseñanza, medios de comunicación, días festivos, régimen tributario, cultura, asistencia social, fundaciones, urbanismo, cementerios, etc.-², la materia religiosa no es mencionada en el Título VIII de la Constitución española como competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, ni en los Estatutos de Autonomía aprobados hasta el año 2006 las Comunidades se atribuyen, en el marco de la potestad que les confiere el art. 149.3 de la Constitución, asuntos inmediatamente vinculados al factor religioso. Tampoco había sido aprobada por los Parlamentos autonómicos ley alguna que regulara las materias relacionadas con el ejercicio, individual o colectivo, del derecho de libertad religiosa.

Dada la indefinición normativa en la que quedaba este ámbito del Derecho en las fuentes del ordenamiento que se sitúan en la cúspide del reparto de competencias –la Constitución española, los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas de transferencia-, la doctrina se interesó por deslindar las facultades del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de libertad religiosa³. Partiendo de la base del título competencial atribuido al Estado en el art. 149.1.1º de la Constitución española de “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los

Acuerdos entre la Iglesia católica de España y las Comunidades Autónomas, AA.VV., “Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls”, vol. I, Universidad de Alicante, Alicante 2000, págs. 167-180; J. GOTI ORDEÑANA, *El Derecho Eclesiástico ante el Estado autonómico español*, AA.VV., “Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía”, Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Navarra-Edersa, Madrid 1989, págs. 421-463; A. MARTÍNEZ BLANCO, *Hacia un Derecho Eclesiástico autonómico*, “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, vol. IV (1988), págs. 415-431; M. E. OLMOS ORTEGA, *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 1991; A. SEGLERS, *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Editorial Comares, Granada 2004; IDEM, *La “decontestualizzazione” della legge organica spagnola sulla libertà religiosa*, “Quaderni di Diritto e Política Eclesiástica”, 1 (2005), págs. 147-159; IDEM, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro*, “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 19 (2009), págs. 1-14.

² El “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” incluye, desde su primer número publicado en el año 1985, una sección dedicada a la “Legislación de las Comunidades Autónomas del Estado español”, donde se da noticia de numerosas normas autonómicas en materia de Derecho eclesiástico. Vid, recientemente, el volumen *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica* (dir. R. García García), Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona 2008.

³ En este sentido pueden citarse los trabajos de S. BUENO SALINAS, *Relacions entre confessions religioses ... cit.*, págs. 261-281 y de M. A. CAÑIVANO, *El desarrollo ... cit.*, págs. 978-1006; y, especialmente, el libro de A. SEGLERS, *Libertad religiosa y Estado autonómico ... cit.*

deberes constitucionales”; del artículo, que afecta directamente al sistema de fuentes pero que, de hecho, también representa un título material del Estado, que atribuye a éste el “desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, ámbito de una de las modalidades de leyes orgánicas (art. 81.1); y de la temprana promulgación, en 1980, de la Ley de libertad religiosa, un sector doctrinal, al hilo de la jurisprudencia emanada por nuestro Tribunal Constitucional a partir de 1981 en la que deslinda los ámbitos materiales en que operan las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, comenzó a preguntarse por el contenido orgánico de la Ley de libertad religiosa. Aunque formalmente todo su articulado queda protegido por el especial rango de las leyes orgánicas, a la vista de las materias reguladas ¿hay preceptos que, por no relacionarse directamente con el desarrollo del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa, deben quedar fuera de tal reserva?

Tan interesante cuestión, y que muy difícilmente será objeto de análisis por nuestro Tribunal Constitucional en un recurso de inconstitucionalidad –la Ley orgánica de libertad religiosa en treinta años de vigencia ha demostrado ser origen de una muy baja conflictividad judicial-, podría verse condenada a convertirse en una mera opinión de autor sin trascendencia práctica. El anuncio del Gobierno de proceder a la reforma de la Ley orgánica –o, más bien, a su sustitución por una nueva Ley de libertad de conciencia- abre nuevas expectativas en la redacción del anteproyecto de Ley: la distinción entre los preceptos de naturaleza orgánica y los que obedecen a materias conexas que pudieran ser modificados por leyes ordinarias, así como, en general, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habrán de ser temas de obligado tratamiento cuando ni siquiera fueron planteados en 1980. Por desgracia no ha trascendido borrador alguno de la nueva Ley que nos sirva para vislumbrar las líneas que seguirá la reforma.

Una vez más ha sido la iniciativa de las Comunidades la que ha ofrecido nuevos caminos en la materia y ha planteado interrogantes a los que el Estado –y, antes, el Tribunal Constitucional al tener que fallar los varios recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto- habrá de responder. Me refiero al segundo elemento que convierte a la cuestión objeto de examen, la regulación autonómica de la libertad religiosa, en un asunto candente: la promulgación de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de junio, del Estatuto de Cataluña. Esta norma contiene un artículo dedicado a las competencias de la Generalitat en materia de relaciones con las confesiones, el número 161, aparte de una tabla de derechos fundamentales y de principios rectores de la política social y económica, que inciden en aspectos y manifestaciones de la libertad religiosa y que han sido modelo de otras reformas estatutarias recientes, como las llevadas

a cabo en Andalucía y Castilla y León. Iniciado el proceso, no cabe duda que otras Comunidades Autónomas seguirán el mismo camino; el deslinde de competencias en materia de libertad religiosa pasa, pues, a convertirse en un tema de vibrante actualidad.

Lejos de la advertencia de De Bernardis acerca de la necesidad de que las libertades básicas no sean dejadas a la decisión de partes del territorio de un Estado ⁴, la singular conformación territorial del Estado español, definida por dos elementos en tensión, la unidad de la Nación española y la autonomía organizativa de las entidades territoriales -siendo el instrumento básico de esta última el Estatuto- plantea un sistema flexible en continua transformación y que, como se ha demostrado en su evolución, genera multitud de conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, situando al Tribunal Constitucional, como principal intérprete de la Constitución española, en árbitro de los mismos. Antes de adentrarnos en el objeto de estudio, he creído necesario referirme, al menos sintéticamente, a las pautas normativas que definen el sistema, las coordenadas jurídicas básicas, las cuales nos ayudarán a centrar, más adelante, la cuestión de la Ley orgánica de libertad religiosa desde la perspectiva del Derecho autonómico y las competencias de éste en materia de libertad religiosa.

2. ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: EL ESTADO CENTRAL Y EL ESTADO AUTONÓMICO

La Constitución española fundamenta, como hemos dicho, el tratamiento de la organización del Estado en dos principios basilares: la unidad de la nación española y el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2). El sistema que utiliza en la materia es el de listas competenciales atribuidas al Estado central o a las Comunidades Autónomas. El Título VIII de la Constitución contiene este mecanismo de distribución de competencias: el art. 148 enumera la lista de materias atribuidas a las Comunidades Autónomas; el art. 149 las de las materias en las que se declara la competencia exclusiva del Estado; el art. 149.3 se constituye como una cláusula residual, en la que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, las materias que no se atribuyan a las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado y

⁴L. DE BERNARDIS, *Sull'opportunità di una disciplina uniforme del fenomeno religioso e sui mezzi giuridici atti a garantirla*, AA. VV., "Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Acti del II Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico. Siena 1980", Giuffrè Editore, Milano 1981, pág. 347.

se declara al Derecho estatal como supletorio del autonómico; y el art. 150 completa el sistema estableciendo la posibilidad de emanación, por parte de las Cortes Generales, de leyes orgánicas de delegación o de transferencia de competencias a favor de las Comunidades Autónomas.

La opción del texto constitucional de basar las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una lista de materias atribuidas a cada uno crea un modelo flexible, cuya concreción, variable en el tiempo, es, en última instancia y dentro del marco constitucional, definida por los Estatutos de Autonomía y las leyes de transferencias, instrumentos jurídicos integrados en lo que la doctrina ha calificado como bloque de constitucionalidad⁵. En su mayor parte las materias del listado tanto del art.148 como del art.149 establecen competencias compartidas, cuyo origen puede proceder de los Estatutos de Autonomía o de la Constitución española - materias comunes a las Comunidades Autónomas y al Estado según los arts. 148 y 149, por ejemplo el patrimonio histórico-artístico y la cultura, o derechos y obligaciones que comparten todos los poderes públicos, como la promoción de la igualdad y la libertad *ex art. 9.2 de la Constitución española*.

La decisiva interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional en materia de ordenación territorial del Estado se ha decantado en la formulación de tres principios nucleares:

1. El principio de unidad: la Nación española, como sujeto constituyente, es indivisible; los poderes emanan del pueblo español⁶.
2. El principio de autonomía organizativa: los órganos del Estado central no ejercen todo el poder, sino que se reparte entre aquellos y las entidades territoriales. Dentro de éstas, se reconoce el derecho de las nacionalidades en constituirse en Comunidades Autónomas, es decir, en “corporaciones públicas de base territorial y de

⁵“La remisión que la Constitución hace a los Estatutos de la estructura y organización interna y del ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas imprime a la misión que a aquellos asigna una carácter en cierto modo constituyente o, al menos, les confía algo así como una prolongación del marco constitucional ... Esta atribución superior da la medida de su importancia y su rango en el sistema de fuentes del Derecho y explica su obligada inclusión, inmediata al texto constitucional, en el llamado bloque de constitucionalidad” (I. M. LOJENDIO, *El modelo autonómico de la Constitución de 1978*, “Primeras jornadas de estudio del Estatuto del País Vasco”, Centro de Estudios de Sociología Jurídica, Oñati 1983, págs. 37-38). Antes, T. R. Fernández se había referido al bloque de constitucionalidad en su libro *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad. En torno al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid 1981, págs. 97 ss. El Tribunal Constitucional, posteriormente, también utiliza la misma expresión. Vid., por ejemplo, la Sentencia 20/1988, fundamento jurídico 3º.

⁶ Vid., por ejemplo, Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 3º.

naturaleza política, que ejercen los poderes ejecutivo y legislativo”⁷. Las Comunidades Autónomas tienen la potestad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio, limitado por el principio de unidad. Autonomía significa la capacidad de cada nacionalidad para decidir cuándo y cómo quiere ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución española y de los Estatutos de Autonomía⁸. Por lo tanto es lógico que el principio de igualdad no se impone a las Comunidades Autónomas, ya que su nivel de competencias depende de los Estatutos de Autonomía.

3. El principio de cooperación ha de regir las relaciones entre los poderes autonómicos y el Estado. “La política del Estado debe buscar la previa conformidad con las Comunidades Autónomas competentes, que participen en la formación de la voluntad estatal”⁹.

Tal y como se ha subrayado, los Estatutos de Autonomía son las normas institucionales básicas de cada Comunidades Autónomas. En ellos se contienen “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes” (147.2.d. de la Constitución española). Ahora bien. Aunque en los Estatutos de Autonomía se darán las reservas de competencias exclusivas que cada Comunidad Autónoma asume, hay que tener en cuenta, como afirma el Tribunal Constitucional, que “la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer –exclusivas, plenas, de acuerdo con las bases, etc.–, no deriva de una lectura aislada de la denominación de tales competencias, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que se califiquen como exclusiva competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esta misma materia”¹⁰.

7 Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, fundamento jurídico 3º.

8 Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, fundamento jurídico 10º.

9 Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, fundamento jurídico 1º. En parecidos términos, Sentencias 80/1985; 96/1986.

10 Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, fundamento jurídico 3º; en igual sentido, Sentencias 178/1994, fundamento jurídico 4º y 173/1998, fundamento jurídico 6º.

3. LA MATERIA RELIGIOSA Y EL DERECHO A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

A diferencia de la Constitución de 1931, que en su art. 14.2 declaraba la exclusiva competencia del Estado español en la legislación y ejecución directa de la “relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos”¹¹, la Constitución española no menciona la materia religiosa ni como competencia exclusiva del Estado (art. 149), ni de las Comunidades Autónomas (art. 148). Ahora bien. Si pueden enumerarse materias conexas al interés religioso atribuidas bien a las Comunidades Autónomas en el art. 148 (15º Museos y bibliotecas, 16º Patrimonio monumental de interés en la Comunidades Autónomas, 17º Fomento de la cultura y de la investigación, 20º Asistencia social ...) o al Estado central en el art. 149 (3º Relaciones internacionales, 8º Legislación civil ... relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, 28º Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; y museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal ...)

En lo que se refiere al objeto de estudio, el derecho de libertad religiosa, podemos encontrar disposiciones constitucionales que, aun en el plano más general de los derechos fundamentales y las libertades públicas, pueden aplicarse al primero.

En línea de principio, son los poderes públicos –es decir, tanto el Estado como los órganos territoriales- a quienes compete “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud ...” (art. 9.2). En materia de promoción del derecho de libertad religiosa el art.16.3 de la Constitución española se refiere a todos los poderes públicos los que “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”. Asimismo, el art. 53.1 afirma que los derechos del Título I vinculan a todos los poderes públicos; su desarrollo podrá ser sólo por ley (autonómica o estatal) que, en todo caso, deberá respetar su contenido esencial. De lo cual se concluye que tanto el legislador estatal como el autonómico podrán desarrollar aspectos parciales de los derechos fundamentales, o establecer mecanismos de garantía de los mismos; el límite para el poder legislativo de las Comunidades Autónomas es el que se establece en el art. 53.1 citado: respetar su contenido esencial.

¹¹ Puede consultarse en I. C. IBÁN-M. GONZÁLEZ, *Textos de Derecho Eclesiástico (siglos XIX y XX)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid 2001, pág. 74.

Es aquí donde opera una **reserva material a favor del Estado**, en cuanto al “desarrollo de los derechos fundamentales”, ámbito de la ley orgánica (ex art. 81.1) y “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes ministeriales”, competencia exclusiva del Estado según el art. 149.1.1º. Aunque uno y otro precepto aluden al ámbito material, el 81.1, operando en el sistema de fuentes, atribuye al Estado competencia en la homogeneización de los derechos fundamentales, mientras que el 149.1.1º, en el ámbito de los títulos competenciales, se proyecta sobre la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales.

Sobre el límite de **ley orgánica** –que requiere, como establece la Constitución, la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados– de las leyes que aprueben, modifiquen o deroguen “el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas” (art. 81.1), el Tribunal Constitucional ha emanado una interesante jurisprudencia que resumiré a continuación en los siguientes puntos ¹²:

1. Al hecho de que, desde el punto de vista procedimental, las leyes orgánicas se sustraigan al sistema de aprobación de la mayoría simple de las leyes ordinarias, confiriéndoles la exigencia de una mayoría cualificada y, por tanto, una especial resistencia a los cambios como integrantes del bloque de constitucionalidad, se suma que, desde la perspectiva material, su ámbito competencial determinado en la Constitución queda protegido de las hipotéticas invasiones de las leyes ordinarias. Según preceptúa el artículo 28.2 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, este órgano judicial podrá declarar como inconstitucional “por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto-ley, decreto legislativo o ley que no hayan sido aprobados con el carácter de orgánicos ... en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con dicho carácter, cualquiera que sea su contenido”.

2. El mismo Tribunal ha subrayado la excepcionalidad de las leyes orgánicas y el carácter restringido de las materias a ellas reservadas: “la exigencia de que sean cualificadas o reforzadas [las mayorías parlamentarias] sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente previsto en la Constitución” ¹³; “en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria. Ello supone que

¹² Vid., una exposición de la misma, en M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona 2004, págs. 28 ss.

¹³ Sentencia 5/1981, fundamento jurídico 21º.

sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo, al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva”¹⁴. De ahí la obligación del legislador de señalar los preceptos con carácter orgánico y los que tengan carácter ordinario conexos con aquellos: “cuando se dé el supuesto que acabamos de indicar y, por consiguiente, en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el artículo 81.2 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución). Pero este régimen puede ser excluido por la propia ley orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas”¹⁵.

3. Desde el punto de vista del reparto competencial Comunidades Autónomas-Estado, la reserva de ley orgánica no excluye que las Comunidades Autónomas puedan regular los derechos fundamentales en su ámbito, en lo que no sea “desarrollo del derecho”.

4. ¿Qué se entiende por “desarrollo del derecho”¹⁶? Según el Tribunal Constitucional, todo y sólo lo necesario para aplicar el derecho fundamental¹⁷; su **contenido esencial** (ex art. 51.1 Constitución Española) que hace operativo el derecho. La Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, en su fundamento jurídico 8º, explica, a mi juicio lúcidamente, la interpretación que ha de prevalecer sobre este concepto indeterminado: “Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de “contenido esencial” ... cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de

¹⁴ Sentencia 160/1987, fundamento jurídico 2º. La necesidad de la interpretación restrictiva del contenido orgánico de las leyes, por ir en contra del principio esencial del Estado legislativo parlamentario de que basta la mayoría simple para aprobar la ley, fue subrayado en T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes orgánicas ... cit.*, págs. 32 ss.

¹⁵ Sentencia 5/1981, fundamento jurídico 21º.

¹⁶ Vid., sobre esta expresión indeterminada, la exposición de la doctrina y de la jurisprudencia que se realiza en M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *La Ley Orgánica ... cit.*, 58 ss.

¹⁷ Así, Sentencias 6/1982 y 160/1987. Según T. R. Fernández, “desarrollo” debe designar “el complemento indispensable ... para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de aquélla y sólo lo estrictamente indispensable a estos mismos efectos”. T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes orgánicas ... cit.*, pág. 54.

configurar cada derecho ... Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a la sociedad democrática ... El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por “contenido esencial” de un derecho subjetivo no son alternativos ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de cada concreto derecho, pueden ser conjuntamente utilizados, para contrastar los resultados a los que por una u otra vía puede llegarse”. Ese contenido esencial, que constitucionalmente legitima el rango de orgánico de la materia, debe ser interpretado de manera restrictiva por las razones antes apuntadas.

En relación con la competencia que la Constitución española atribuye con carácter exclusivo al Estado de “la regulación de las **condiciones básicas** que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1º), el Tribunal Constitucional ha sentado unos criterios generales de interpretación que pueden resumirse en los siguientes puntos¹⁸:

1. Representa un título competencial del Estado con un contenido finalista, el garantizar la igualdad de los españoles.
2. La actuación del Estado debe limitarse a establecer la normativa sobre las condiciones básicas en el sentido señalado. Este cometido puede asimismo entrañar la creación de instituciones que las

¹⁸Vid., una extensa exposición de la doctrina del Constitucional en, entre otros, A. SEGLERS, *Libertad religiosa y Estado autonómico* cit. ..., págs. 98 ss.

garanticen y sean imprescindibles para el cumplimiento de la finalidad propuesta.

3. Por “condiciones básicas” se ha de entender no la emanación de una regulación básica o de bases, sino las condiciones para garantizar niveles prestacionales uniformes y las que exigen la puesta en marcha de previsiones organizativas: “es garantizar el derecho frente a eventuales abusos y extralimitaciones de los poderes públicos o del legislador. Es el contenido primario del derecho y de las posiciones jurídicas fundamentales (facultades, límites, deberes, prestaciones básicas ...) que garanticen esa igualdad”¹⁹. Significa precisar el objeto o y el ámbito material sobre el que recaen las facultades de ese derecho, sus requisitos mínimos y las condiciones de ejercicio, así como el marco organizativo que posibilita su ejercicio.

4. El legislador ordinario y las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de concreción y fijación del régimen jurídico de los derechos constitucionales, dentro, claro está, del límite del respeto de esas condiciones básicas; singularmente pueden establecer las medidas en su ámbito que exija la proyección prestacional de los derechos fundamentales.

En todo caso hay que tener en cuenta, según afirma Barceló, que “sólo de un tipo de normas se puede extraer ... el criterio que permita concretar el alcance material de las potestades normativas del Estado en cada caso. Y éstas son, por mandato constitucional, las normas de reparto competencial. El primer criterio, pues, para delimitar la facultad abstracta del Estado que el artículo 81.1 de la Constitución española le reconoce para el “desarrollo” de los derechos fundamentales resultará de una interpretación sistemática de los artículos 81.1 y 149.1 de la Constitución. Esta [es la] forma de cohesión ley orgánica y títulos competenciales...”²⁰.

4. LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA, DESARROLLO POR PARTE DEL ESTADO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA DEL ART. 16.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, de promulgación anterior a la doctrina del Constitucional sobre las leyes orgánicas, el legislador no precisó, como ya dijimos, las materias orgánicas –desarrollo directo del derecho fundamental y, por tanto, no modificadas o derogadas por leyes ordinarias, sean estas autonómicas o estatales–, y ordinarias conexas a las orgánicas –sin ser efectivo desarrollo de derecho

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, fundamento jurídico 8º.

²⁰ M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *La Ley Orgánica ... cit.*, pág. 74.

fundamental, tienen relación más o menos directa y está justificada su regulación por ley orgánica “por razones de proximidad temática, sistemática o buena política legislativa”²¹-, en la regulación contenida a lo largo de su articulado²². Todo lo preceptuado en la misma se entiende que supone el desarrollo normativo del contenido esencial del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto reconocido en el artículo 16 de la Constitución española. Sólo el Tribunal Constitucional, según se afirma en el fundamento jurídico 21º de la sentencia 5/1981, de 13 de febrero, podría en el futuro pronunciarse en el sentido de considerar el carácter no orgánico de algunos de sus preceptos, atendiendo a la certeza y a la seguridad jurídica. Es, por tanto, necesario en este momento de la exposición referirse a los pronunciamientos de esta instancia judicial en los que ha invocado la Ley orgánica de libertad religiosa, por ahora sólo en relación con su función de desarrollo del derecho de libertad religiosa, para fundamentar sus fallos. Jurisprudencia del Constitucional que se complementará con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo al respecto.

4.1. LA LEY ORGÁNICA, COMO DESARROLLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional tampoco ha declarado el carácter ordinario y no orgánico de alguno de los artículos de la Ley de libertad religiosa. Al contrario, en sus sentencias ha vinculado, explícita o implícitamente, el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto al que se refiere el artículo 16 de la Constitución con preceptos de la Ley de libertad religiosa, considerando la misma como el desarrollo del contenido del mencionado derecho y valorando este conjunto normativo como bloque de constitucionalidad y *ratio decidendi* de los recursos de amparo y de constitucionalidad ante él planteados.

En el Auto del Tribunal 180/1986, en donde se enjuicia la constitucionalidad del delito de ofensas a la religión según la redacción del anterior Código penal, se afirma genéricamente que “no cabe duda que la interpretación postconstitucional del artículo 209 del Código penal ha de conformarse a los principios contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución que desarrolla la mencionada Ley orgánica 7/1980, de libertad religiosa” (fundamento jurídico 1º).

²¹Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, fundamento jurídico 21º.

²²Lo cual era habitual en aquella época. La primera de las leyes orgánicas promulgadas, la Ley general penitenciaria, de 26 de septiembre de 1979, extiende su rango sobre aspectos que muy de lejos afectan al desarrollo de los derechos fundamentales, tales como la existencia de un médico odontólogo en las prisiones (art. 36), el régimen de recompensas (art. 46), o el sistema de ascenso de los funcionarios penitenciarios (art. 80.3). Este ejemplo es puesto de relieve en T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes orgánicas ... cit.*, págs. 62-63.

En cuanto al derecho de libertad religiosa, cuyas manifestaciones principales se enumeran en el artículo 2 de la Ley 7/1980, la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1996 señala que la Ley orgánica, de acuerdo con el artículo 16.1 de la Constitución y los textos internacionales, “delimita el contenido de la libertad religiosa y de culto abarcando la libertad de profesar, cambiar y abandonar la religión o creencia, así como la libertad para manifestar las creencias individuales o colectivas ... reconociendo los cauces adecuados constituidos por el culto, la celebración de ritos y prácticas y la enseñanza (artículo 2.1)” (fundamento jurídico 2º). En el mismo sentido, la Sentencia 154/2002 afirma que “la dimensión externa de la libertad religiosa se traduce, además, en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, tales como las que relaciona el artículo 2.1 de la Ley orgánica de libertad religiosa “ (fundamento jurídico 6º) ²³.

El Tribunal Constitucional asimismo alude a la dimensión prestacional o asistencial del derecho consagrado en el artículo 16 de la Constitución española de la que trata el párrafo 3º del artículo 2 de la Ley. En la Sentencia 46/2001 se refiere al contenido del derecho de libertad religiosa, que “no se agota en la protección frente a ingerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva ... pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a la coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso ... tales como las que enuncia el artículo 2 de la Ley orgánica de libertad religiosa y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme al apartado 3 del mencionado artículo 2” (fundamento jurídico 4º). Y en la sentencia 38/2007, el Tribunal de manera más escueta alude a “las manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso ... tales como las que enuncia el artículo 2 de la Ley orgánica de libertad religiosa y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, de naturaleza asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del artículo 2 de la Ley orgánica” (fundamento jurídico 5º).

Igualmente, el Tribunal Constitucional ha subrayado la relación existente entre la mención al orden público del artículo 16.1 de la Constitución española como límite al derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto, y su desarrollo en el artículo 3.1 de la Ley orgánica. En la Sentencia 62/1982 el Tribunal se refirió al concepto de moral que

²³ En idénticos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal 101/2004, en su fundamento jurídico 3º.

“el legislador postconstitucional [introduce] al regular en la Ley orgánica de libertad religiosa (artículo 3.1) y señalar como límite de su ejercicio” (fundamento jurídico 3º). Y, en términos generales, la Sentencia 154/2002 afirma que “sirviendo de desarrollo al mencionado precepto constitucional [el artículo 16.1 de la Constitución española], prescribe el artículo 3.1 de la Ley orgánica de libertad religiosa [se reproduce, a continuación, el precepto]” (fundamento jurídico 7º); más adelante la misma Sentencia se refiere a la función de la Ley orgánica de explicitar el contenido del límite a la libertad religiosa señalado en el texto constitucional, en íntima vinculación con las declaraciones internacionales sobre derechos humanos: “a partir del artículo 9.2 de la Convención Europea de Derechos Humanos y del artículo 18.3 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos ... podemos integrar, asimismo, en esa noción de orden público la seguridad, la salud y la moralidad pública (como por otra parte se cuida en hacer el artículo 3.1 de la Ley orgánica de libertad religiosa)” (fundamento jurídico 13º).

El Tribunal Supremo también ha subrayado en sus pronunciamientos la relación existente entre el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto, y la Ley de libertad religiosa: “el artículo 16 de la Constitución española de 1978, después de garantizar la libertad religiosa y proclamar la aconfesionalidad del Estado, establece en el segundo párrafo de su apartado 3º, que 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; pues bien, producto de dicho mandato constitucional se produce en la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa” (Sentencia de 23 de septiembre de 1988, fundamento jurídico 2º).

En cuanto a aspectos concretos del contenido de los primeros cuatro artículos de la Ley en su función de desarrollo del artículo 16 de la Constitución española, el Tribunal Supremo ha afirmado la vinculación entre el derecho de las confesiones a establecer lugares de culto al que se refiere el artículo 2.2 de la Ley y la salvaguarda del derecho consagrado en el artículo 16.1 de la Constitución, siendo aquél parte del contenido esencial de éste ²⁴; y la determinación de los elementos integrantes del orden público como límite del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto que se realiza en el artículo 3.1 de la Ley ²⁵.

²⁴ Sentencias de 24 de junio de 1988, fundamento jurídico 2º, y de 18 de octubre de 1995, fundamento jurídico 3º.

²⁵ Sentencia de 25 de junio de 1990, fundamento jurídico 1º.

4.2 MATERIAS ORGÁNICAS Y MATERIAS CONEXAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA; CUESTIONES DISPUTADAS. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA.

Como ya se tuvo ocasión de exponer al tratar sobre la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno a las leyes orgánicas, la seguridad jurídica obliga a que las materias conexas también se encuentren sometidas a una congelación del rango de orgánica (art. 81.2 Constitución española), por la cual no pueden ser modificadas por leyes ordinarias. Únicamente cuando la propia ley orgánica indica las materias conexas susceptibles de ser modificadas por ley ordinaria, o así lo declare el Tribunal Constitucional, resultarían excluidos los preceptos que regulan los aspectos conexos del régimen de las leyes orgánicas. En ninguno de los dos casos se encuentra la Ley de libertad religiosa, por lo que todo su contenido cae dentro de este singular rango dentro de las fuentes del Derecho español, y sólo el Tribunal Constitucional en el futuro podría declarar como conexas la regulación específica de alguna materia.

Ahora bien. Un sector de la doctrina ²⁶, a la vista del contenido de la Ley objeto de examen, ha hipotetizado la distinción en ella de dos grupos de artículos. Los cuatro primeros constituyen el desarrollo directo del derecho de libertad religiosa, son verdadera materia de ley orgánica y, por tanto, se insertan en el bloque de constitucionalidad. El tratamiento de la libertad religiosa en su dimensión colectiva, contenido en los artículos 5 ²⁷, 6 ²⁸, 7 y 8 ²⁹, tienen relación con el principio de cooperación y podrían ser calificados de materias conexas. De ahí que sobre estas materias las Comunidades Autónomas y el Estado central también podrían legislar.

No es mi intención polemizar con las tesis *de iure condendo* que se han expuesto. Sí quiero, no obstante, expresar mi personal postura al respecto.

²⁶ Pueden citarse, entre otros, S. BUENO SALINAS, *Relacions ... cit.*, págs. 270 ss.; M. A. CAÑIVANO, *El desarrollo ... cit.*, págs. 988 ss.; J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Jerarquía y antinomias de las fuentes del nuevo Derecho Eclesiástico español*, "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", vol. III (1987), págs. 137 ss.; A. SEGLERS, *Libertad religiosa ... cit.*, págs. 127 ss.; IDEM, *La "decontestualizzazione" ... cit.*, págs. 153 ss.; IDEM, *La Ley Orgánica ... cit.*, págs. 8 ss.; J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, *Origen, función y posición en el ordenamiento español de la Ley orgánica de libertad religiosa*, AA.VV., "La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)" (coords. A. C. Álvarez Cortina-M. Rodríguez Blanco), Editorial Comares, Granada 2006, págs. 11 ss.

²⁷ Vid., en este sentido, S. BUENO SALINAS, *Relacions ... cit.*, págs. 270-271; M. A. CAÑIVANO, *El desarrollo ... cit.*, pág. 988; J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Jerarquía ... cit.*, págs. 139; A. SEGLERS, *Libertad religiosa ... cit.*, págs. 134-143; IDEM, *La "decontestualizzazione" ... cit.*, págs. 156 ss.; IDEM, *La Ley Orgánica ... cit.*, págs. 11 ss.

²⁸ Vid., refiriéndose en general a los arts. 3 a 8, J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Jerarquía... cit.*, pág. 139.

²⁹ Mantiene el carácter no orgánico de los artículos citados todos los autores mencionados en la nota 26.

En mi opinión, la autonomía de las confesiones religiosas (art. 6) es parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa en su dimensión colectiva. Así lo ha manifestado reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, considerando que la injerencia de los poderes públicos en los asuntos internos de las confesiones supone una violación del art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En la Sentencia *Serif* contra Grecia, de 14 de diciembre de 1999, el Tribunal afirma que “en sociedades democráticas, el Estado no necesita tomar medidas para asegurar que las comunidades religiosas permanezcan o sean conducidas por un liderazgo unificado”. En el asunto planteado en el fallo *Hassan y Tchaouch* contra Bulgaria, de 26 de octubre de 2000, el Tribunal Europeo, en la misma línea, se detiene en la relación existente entre la autonomía organizativa y el ejercicio del derecho de libertad religiosa por parte de las comunidades: “El Tribunal recuerda que las comunidades religiosas existen tradicional y universalmente bajo la forma de estructuras organizadas ... al cuestionarse la organización de la comunidad religiosa, el art. 9 debe interpretarse a la luz del art. 11 del Convenio que protege la vida asociativa contra cualquier injerencia injustificada del Estado. Desde este punto de vista, el derecho de los fieles a la libertad de expresión supone que la comunidad puede funcionar apaciblemente, sin injerencia arbitraria del Estado. En efecto, la autonomía de las confesiones religiosas es indispensable para el pluralismo en una sociedad democrática y por lo tanto está bajo la protección que ofrece el art. 9 ... Si la organización de la vida de la comunidad no estuviere protegida por el art. 9 del Convenio, todos los demás aspectos de la libertad religiosa estarían debilitados” (fundamento jurídico 62º). Y más adelante, refiriéndose al caso concreto planteado, recuerda que “las medidas de un Estado favoreciendo a un dirigente de una comunidad religiosa dividida o tratando de forzar a la comunidad, contra sus propios deseos, a situarse bajo una única dirección, constituirían asimismo una violación de la libertad de religión” (fundamento jurídico 86º). Años después, en la Sentencia *Iglesia metropolitana de Besarabia* y otros contra Moldavia, de 13 de diciembre de 2001, el Tribunal afirma que “en el ejercicio de su poder de reglamentación en la materia y en su relación con las distintas religiones, cultos y creencias, el Estado debe permanecer neutral e imparcial “ (fundamento jurídico 116º).

Un relevante sector de la doctrina eclesiasticista, basándose en los datos inducidos del Derecho positivo, coincide en considerar que el derecho a la autonomía de las confesiones es parte del contenido esencial de la libertad religiosa. Por ejemplo, Roca fundamenta tal conclusión en la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, en tanto que, como veremos en el próximo epígrafe, forma parte de ese

contenido la inscripción, requisito exigido por el art. 6.1 de la Ley orgánica de libertad religiosa para la plenitud de la autonomía de las confesiones³⁰.

Sobre los otros artículos conviene un tratamiento singularizado.

4.2.1 PERSONALIDAD JURÍDICA Y REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

El grupo de autores mencionado líneas atrás sostiene, en síntesis, que la adquisición de la personalidad jurídica religiosa a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, así como todo lo relacionado con el estatuto de las confesiones, no tiene la función explicitadora del derecho de libertad religiosa que le daría la cualidad jurídica de materia necesariamente desarrollada a través de una ley orgánica y, por tanto, perteneciente al bloque de la constitucionalidad; propiamente estaría relacionada con la cooperación con las confesiones del art. 16.3 de la Constitución española. La conclusión en el plano del Estado autonómico se infiere directamente: ya que las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre asociaciones y fundaciones en su territorio, incluido el registro de las mismas, se propone el traspaso a las Comunidades de la materia de la inscripción de las que operan en su ámbito territorial³¹.

No parece que nuestra jurisprudencia mantenga la misma posición. La lectura de algunos de sus pronunciamientos sugiere la existencia una vinculación estrecha y directa entre el derecho a la libertad religiosa de los grupos, su desenvolvimiento en el tráfico jurídico y la facilidad de realización de acciones con contenido religioso, y la adquisición de personalidad jurídica religiosa a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

A ello se ha referido la sentencia 46/2001, de 15 de febrero. El Tribunal Constitucional vincula el sistema de registro instaurado en el artículo 5 de la Ley y el derecho fundamental a la libertad religiosa en su ámbito colectivo, debiendo ser situado el primero en un adecuado contexto

³⁰ M. J. ROCA, *Derechos fundamentales y autonomía de las iglesias*, Dyckinson, Madrid 2005, pág. 105. Y, más recientemente, IDEM, *Derechos confesionales e integración de las confesiones religiosas. Aspectos institucionales y personales: de la autonomía a la objeción de conciencia*, “Jornadas Jurídicas sobre la Libertad Religiosa” (coord. J. Ferreiro Galguera), Ministerio de Justicia, Madrid 2008, pág. 227. Coinciden con esta autora, utilizando distintos argumentos, A. C. ÁLVAREZ CORTINA, *La autonomía de las confesiones religiosas*, AA.VV., “La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)” (coords. A. C. Álvarez Cortina-M. Rodríguez Blanco), Editorial Comares, Granada 2006, págs. 187-188; C. CORRAL, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en “Revista Española de Derecho Canónico”, 37 (1981), pág. 99; J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho Eclesiástico del Estado*, 6ª edición, Civitas, Madrid 2005, págs. 114-115.

³¹ Así, A. SEGLERS, *Libertad religiosa ... cit.*, págs. 136 ss.; IDEM, *La “decontestualizzazione” ... cit.*, págs. 158 ss.; IDEM, *La Ley Orgánica ... cit.*, págs. 13 ss.

constitucional: “el Registro de Entidades Religiosas, como registro público especial, lejos de la finalidad perseguida por su antecedente inmediato ... se inserta en un ordenamiento en el que cobran especial vigor los derechos y libertades públicas, la libertad ... religiosa y de culto, cuya garantía proclama el artículo 16.1 de la Constitución española”. Entre otros efectos la inscripción en el Registro implica el reconocimiento de la personalidad jurídica como grupo religioso, a fin de ejercitar en su plenitud el derecho fundamental a la libertad religiosa en su dimensión colectiva, así como un determinado estatus que se manifiesta en una plena autonomía y la potestad de autonomiación, *ex* artículo 6.1 de la Ley orgánica (fundamento jurídico 7º).

Por su parte, el Tribunal Supremo afirma, en el mismo sentido, que la inscripción en el Registro regulado en el artículo 5 de la Ley, cuya “denegación por parte de la Administración ... es un injustificado obstáculo que menoscaba el ejercicio, en plenitud, del derecho de libertad religiosa del que son titulares los sujetos colectivos ... [y un] agravio comparativo entre aquellos grupos o comunidades que por acceder al Registro, cuentan con el reconocimiento jurídico y los efectos protectores que confiere la inscripción” (Sentencia de 21 de mayo de 2004, fundamento jurídico 3º).

La personalidad jurídica religiosa parece concebirse como parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa en su dimensión colectiva, por cuanto nuestro ordenamiento la relaciona con la plena autonomía de la entidad, dotándola de garantías jurídicas importantes. De ahí que haya que concluir su naturaleza de materia orgánica y la aplicación a ella de las garantías jurídicas que el art. 81.1 de la Constitución establece.

Por otro lado, y desde el punto de vista de los títulos competenciales, tampoco hay que olvidar que el art. 149.1.8 de la Constitución española otorga al Estado la competencia exclusiva de la “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, que ha ejercido constituyendo en el Ministerio de Justicia, por el art. 5 de la Ley orgánica de libertad religiosa -desarrollado por Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, de organización y funcionamiento- el Registro de Entidades Religiosas.

4.2.2 LOS ACUERDOS O CONVENIOS DE COOPERACIÓN DEL ART. 7 DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

En este punto tanto la doctrina citada líneas atrás como la jurisprudencia coinciden en conceptualizar los acuerdos como medio de cooperación con las confesiones legalmente establecido, a través del cual los poderes públicos cumplen el mandato constitucional del art. 16.3. Por tanto, el contenido del art. 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa no puede considerarse desarrollo directo del derecho de libertad religiosa.

El Tribunal Supremo considera que la regulación legal de los acuerdos o convenios que se realiza en el artículo 7 de la Ley es expresión de las relaciones de cooperación a las que se refiere el párrafo 3º del artículo 16 del texto constitucional. “El artículo 7.2 de la Ley orgánica de libertad religiosa, que regula la libertad religiosa, desarrollando el citado artículo 16 de la Constitución española, supedita el reconocimiento legal de beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico para las entidades sin fines lucrativos y demás de carácter benéfico a la celebración de acuerdos o convenios ... pero también, en virtud de lo preceptuado en el apartado 1 del mismo artículo, tendrán que tener en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, lo cual concuerda con lo establecido en el artículo 16.3 de la Constitución española” (Sentencia de 20 de octubre de 1997, fundamento jurídico 1º). Yendo más allá, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1994 se ubica erróneamente la figura de los acuerdos o convenios en el artículo 16.3 de la Constitución, estableciendo una relación de identidad y exclusividad entre estos y las relaciones de cooperación: “la enseñanza de la religión, cuando se trata de religiones inscritas en el Registro correspondiente (artículo 5.1 de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa), y con las cuales el Estado ha concluido acuerdos de cooperación (artículo 16.3 de la Constitución española), es lógico que se haga conforme a lo pactado en dichos acuerdos, pues de otra manera se incumpliría el mandato de cooperación que dispone el artículo 16.3 de la Constitución española” (fundamento jurídico 8º).

Desde el punto de vista del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se ha afirmado que el art. 7 realiza una reserva material a favor del Estado en la estipulación de acuerdos con las confesiones, ya que habrán de ser aprobados por ley de las Cortes Generales, que transgrede el que el 16.3 asigna a todos los poderes públicos las relaciones de cooperación y el reparto competencial del Título VIII de la Constitución española, al asignar una competencia que no está en la lista del 149³². Me parece un tanto desmedida esta afirmación. Es a todas luces lógico que el Estado deba ser el sujeto que pacte unos convenios cuya eficacia espacial es la de todo el territorio español, y que en el proceso deba intervenir las Cortes Generales -donde reside la soberanía del pueblo español- y que se incorporen al ordenamiento como leyes ordinarias según nuestro sistema de fuentes. Ahora bien. Nada ofrece la exclusividad al Estado de pactar acuerdos –sólo los vigentes en todo el territorio nacional-. Las Comunidades Autónomas, como el Estado, pueden establecer acuerdos, incluso con el rango de ley, con las confesiones que operan en su territorio

³² Vid., en este sentido, A. SEGLERS, *La “decontestualizzazione” ...* cit., pág. 157; IDEM, *La Ley Orgánica ...* cit., pág. 12.

y en las materias de las que son competentes; como, de hecho, existen decenas de ellos –aunque con rango reglamentario– tanto con la Iglesia católica como con las confesiones minoritarias. Es más. Así se declara, como ya veremos, en el art. 161. 2. c. del Estatuto de Cataluña ³³, donde se afirma la potestad ejecutiva de la Generalitat en “el establecimiento de acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas en el ámbito de [sus] competencias ...”

4.2.3 LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA DEL ART. 8 DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

Como ya se tuvo ocasión de exponer, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede también ser materia orgánica la creación de instituciones que garanticen las condiciones básicas y en igualdad en el ejercicio de derechos ~~fundamentales~~, siempre que su existencia sea imprescindible para el ejercicio de ese derecho fundamental. Es evidente que Comisión Asesora de Libertad Religiosa, órgano puramente consultivo ³⁴, no es un instrumento imprescindible para garantizar el derecho fundamental de libertad religiosa, por lo que su creación en el art. 8 también habría que calificarlo como materia conexas y no orgánica. Nada impide que las Comunidades Autónomas puedan crear órganos consultivos similares a la Comisión Asesora que operen en su territorio.

5. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL DESARROLLO DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

5.1 DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Como ya señalamos, en línea de principio las Comunidades Autónomas –igual el Estado central– pueden desarrollar todos los aspectos de la Ley orgánica que no pertenezcan al contenido esencial del derecho de libertad religiosa a través de leyes ordinarias. Y, singularmente, las materias relacionadas con la cooperación con las confesiones. Respecto al ámbito propio del contenido esencial del derecho, pueden ejercer funciones de gestión y de aplicación en su territorio, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La materia relacionada con la libertad ideológica y religiosa en los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica encuentran un punto de inflexión tras la aprobación del Estatuto de Cataluña por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

³³ El Estatuto fue aprobado por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

³⁴ Vid., las funciones encomendadas a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, aparte del art. 8 de la Ley orgánica de libertad religiosa, el desarrollo reglamentario establecido por Real Decreto 1159/2001, de 26 de octubre, y la Orden JUS/1375/2002, de 31 de mayo.

Antes del año 2006, lo más significativo de los Estatutos de Autonomía es, a pesar de que la Constitución española no realiza un reserva competencial a favor del Estado, la ausencia a una referencia explícita al hecho religioso, a la libertad religiosa o a las confesiones en la relación de competencias exclusivas o concurrentes³⁵. No obstante, sí aparece una relación de materias, competencias de las Comunidades Autónomas, con cierta incidencia en la actividad o el patrimonio de las confesiones: cultura, patrimonio histórico-artístico, archivos y bibliotecas, gestión de museos de titularidad estatal, museos de titularidad no estatal, higiene, fundaciones y asociaciones culturales y benéfico-docentes, asistencia social, menores, juventud y promoción de la mujer, enseñanza, medios de comunicación, autonomía fiscal y financiera ... De singular relevancia es, en relación con la ejecución de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, que en numerosos Estatutos de Autonomía se reservan las Comunidades la competencia ejecutiva de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales ratificados por España en lo que afecten a materias atribuidas al ámbito competencial de aquellas³⁶. Las diferencias entre los distintos Estatutos en las materias señaladas venían marcadas en la cualidad de la competencia -exclusivas, ejecutiva, compartida con el Estado ... - ejercida por las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las leyes autonómicas, lo más característico de ellas, como señalaba Olmos Ortega³⁷, es que ninguna tenía como objeto específico la regulación del fenómeno religioso o de sus manifestaciones, englobando bien el interés religioso en el interés general, cultural y social, bien determinados aspectos que inciden en el régimen jurídico de las confesiones en la regulación dedicada a las entidades benéficas, los grupos sociales, etc. Respecto a la actividad reglamentaria de la Administración autonómica, es escasa la que se refiere al hecho religioso -sólo la de concesión de subvenciones a monumentos o templos de la Iglesia, las festividades religiosas, o determinadas exenciones fiscales a favor de entes eclesiásticos en aplicación del Acuerdo sobre asuntos económicos

³⁵ Este dato es subrayado por S. BUENO SALINAS, *Relacions ... cit.*, pág. 274.

³⁶ Artículo 38.2 de la Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias; Artículo 15.2 de la Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura; Artículo 32 de la Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En Estatutos reformados con posterioridad al 2006, Artículo 196.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Artículo 102.4 de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Artículo 240.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; Artículo 97.3 de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Artículo 68.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

³⁷ Cfr. M. E. OLMOS ORTEGA, *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, cit., págs. 69-74.

de 1979-, si quedando englobado en aquellas normas que se refieren en general al hecho cultural y social³⁸.

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que se inicia con la aprobación del de Cataluña por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, ha llevado a la incorporación en estos textos legislativos de una relación de derechos y deberes fundamentales, y de principios rectores de la política social y económica, siguiendo la estructura de los capítulos primero y segundo del título I de la Constitución española. En ellos se hace alusión a derechos relacionados con la **libertad ideológica y religiosa**. La no discriminación por motivos religiosos es enunciada en el Estatuto catalán como uno de los principios rectores que orientan la política pública en los siguientes términos: “los poderes públicos deben promover la igualdad de todas las personas con independencia de su ... religión... así como promover la erradicación del ... antisemitismo” (Artículo 40.8). Dentro asimismo del capítulo correspondiente a los principios rectores de las políticas públicas, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se refiere a “la no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos ... religiosos presentes en Castilla y León” (Artículo 16.23).

También en el capítulo dedicado a los principios rectores se incorporan en los Estatutos catalán y andaluz una referencia al respeto de los poderes públicos a las creencias ideológicas y religiosas, y a la obligación de estos de promoción de la convivencia entre las personas de las distintas religiones. En el párrafo 23º del artículo 37 del Estatuto andaluz se señalan, como fines de la actuación de las instituciones públicas, “la convivencia ... religiosa de todas las personas de Andalucía y el respeto a la diversidad ... de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales”. Por su parte en el catalán, en el capítulo dedicado a los principios relacionados con la cohesión y el bienestar social, se afirma que “los poderes públicos deben velar por la convivencia ... religiosa entre las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas” (Artículo 42.7). Este deseo de garantizar la convivencia entre las distintas ideologías y religiones en la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene una directa incidencia en los principios que inspiran la acción de las instituciones públicas en materia de medios de comunicación social. Los poderes públicos velarán por el respeto al derecho a la información y a recibir de aquellos una información veraz, cuyos contenidos “respeten la dignidad de las personas y el pluralismo ... religioso” (Artículo 52.1).

³⁸ *Ibidem*, págs. 75-80.

Sin embargo, en el Estatuto de Andalucía, aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, la no discriminación por motivos ideológicos o religiosos se incluye entre los derechos fundamentales en el artículo 14: “se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de ... religión, ideología ... o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas”.

El diferente tratamiento posee distintas consecuencias jurídicas, que los propios Estatutos se encargan de determinar. La asimilación de la igualdad a los derechos fundamentales en cuanto a sus garantías jurídicas lleva al Estatuto andaluz a declarar que “la prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorables a su plena efectividad” (Artículo 38); por su parte, en el Estatuto catalán se añade que “los actos que vulneren los derechos reconocidos en el Capítulo I [dedicado a los derechos y deberes del ámbito civil y social] ... serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña” (Artículo 38.2). Por el contrario, los meros principios rectores de las políticas públicas no son directamente invocables ante los tribunales de justicia, sino que, como prescribe el artículo 17.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, “informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que lo desarrollen”.

En materia de enseñanza, el derecho, declarado en el artículo 27.3 de la Constitución, de los padres a la formación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus convicciones, se enuncia en los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz en la sección dedicada a los derechos y deberes en el ámbito educativo. En el artículo 21.2 del Estatuto catalán se reconoce que “las madres y los padres tienen garantizado ... el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública”, añadiendo a continuación: “en las que la enseñanza es laica”. El Estatuto andaluz, en su artículo 21.2, se refiere en parecidos términos al derecho de los padres mencionado y al carácter laico de la enseñanza: “la enseñanza pública, conforme al carácter aconfesional del Estado, será laica”. Pero, seguidamente, matiza este último término agregando un último párrafo: “los poderes públicos de la Comunidad tendrán en cuenta las creencias

religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza”.

Al hilo de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, señalada líneas atrás, de que “la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer –exclusivas, plenas, de acuerdo con las bases, etc.–, no deriva de una lectura aislada de la denominación de tales competencias, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que se califiquen como exclusiva competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconocen al Estado títulos competenciales sobre esta misma materia” (Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, fundamento jurídico 3º)³⁹, a los preceptos estatutarios transcritos pueden realizarse las siguientes observaciones:

1. La protección autonómica del derecho a la igualdad en materia religiosa -que se mencionan en los arts. 14 de la Constitución española y 1.2 de la Ley orgánica de libertad religiosa- y el derecho de los padres a la educación religiosa y moral de sus hijos según sus propias convicciones -arts. 27.3 de la Constitución española, 2.1.c. de la Ley orgánica de libertad religiosa, 4 y 6 de la Ley orgánica al derecho a la educación-, debe tener en cuenta el desarrollo de las condiciones básicas de su ejercicio establecidas por el Estado, *ex art.* 149.1.1º de la Constitución.

2. Por igual razón, la denominación de la enseñanza en la escuela de titularidad pública como “laica” debe ser interpretada, según lo ha hecho el Tribunal Constitucional al referirse a los principios de neutralidad y no confesionalidad del Estado en materia religiosa, en el contexto de la función promocional del Estado del derecho de libertad religiosa. Es lo que el Tribunal Constitucional, por ejemplo en su Sentencia 45/2001, denomina dimensión positiva de la acción del Estado en el factor religioso o laicidad positiva: “Como especial expresión de tal actitud positiva respecto al ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones y conductas, el art. 16,3 de la Constitución Española, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener las

³⁹ En parecidos términos se pronuncian las Sentencias 178/1994, fundamento jurídico 4º y 173/1998, fundamento jurídico 6º.

consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que veda cualquier confusión entre fines religiosos y estatales” (fundamento jurídico 4º).

5.2 POSICIÓN JURÍDICA DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

El Estatuto de Cataluña, en su nueva redacción aprobada por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, es el único que contiene un precepto, el número 161, dedicado a desarrollar las competencias de la Comunidad en materia de relaciones con las entidades religiosas. Estas se encuentran divididas en las de carácter exclusivo y las ejecutivas de la legislación estatal.

En cuanto a las **competencias exclusivas**, el párrafo 1º del artículo dispone que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat”. La denominación de competencia exclusiva sobre las entidades religiosas que operen en Cataluña debe, en realidad, y atendiendo a la Constitución española y a la Ley orgánica de libertad religiosa, considerarse compartida con el Estado. Y esto por dos razones. En lo que afecte al contenido esencial del derecho fundamental a la libertad religiosa, la competencia en su delimitación es exclusivamente del Estado; se impone, por tanto, lo dispuesto en la Ley orgánica de libertad religiosa al respecto. Y en materia de cooperación, son todos los poderes públicos los encargados de, según las creencias de la sociedad española, mantener éstas con la Iglesia y las demás confesiones religiosas -*ex arts. 16.3 de la Constitución española y 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa*, en referencia a los acuerdos como instrumentos de cooperación-. Lo cual lleva a concluir, reiteramos, que las competencias en la materia se han de entender en todo caso como compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Respecto a las **competencias ejecutivas**, el párrafo 2º del artículo afirma genéricamente que “corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa”, añadiendo, a continuación, que “esta competencia incluye en todo caso: a) Participar en la gestión del Registro estatal de entidades religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes. b) El establecimiento de acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal

de entidades religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat. c) La promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de entidades religiosas”.

Creo que la participación en la gestión del instrumento público del Registro, por el cual se reconoce la personalidad jurídica religiosa de las confesiones, es razonable y se encuentra justificada en el principio de cooperación entre las Administraciones. Siempre que sea incontrovertible el derecho del Estado para establecer los requisitos y las condiciones generales en su adquisición por parte de los grupos religiosos, lo cual considero que afecta al ejercicio de los derechos fundamentales en igualdad -título competencial exclusivo del Estado según el art.149.1.1º-. Ahora bien, considero que, respecto a las formas de participación en la gestión, corresponde al Estado concretarlas, en coherencia con las competencias asumidas en los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas.

Por otro lado, debe subrayarse que la referencia que realiza el precepto del Estatuto catalán a la competencia en la ejecución de las Comunidades Autónomas de los acuerdos del art.7 de la Ley orgánica de libertad religiosa y de los establecidos con la Santa Sede, en realidad eleva a título competencial lo que era una práctica común en muchas Comunidades Autónomas.

Cierra el artículo 161 un 3º párrafo en el que se afirma que “la Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas”. Creo que la extensión del principio de cooperación entre las Administraciones a la materia de entidades religiosas también es razonable y se ajusta a los criterios con los que el Tribunal Constitucional ha interpretado la autonomía organizativa, si bien, como en el supuesto anterior, entendemos que ha de ser el Estado quien establezca las formas de cooperación ⁴⁰.

6. EL DESARROLLO POR LEY AUTONÓMICA DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA; LA LEY CATALANA DE CENTROS DE CULTO

En el desarrollo de la competencia exclusiva sobre las entidades religiosas que operan en el territorio de Cataluña, la Generalitat ha promulgado la primera ley autonómica que directamente se refiere a la materia religiosa: la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto ⁴¹.

⁴⁰ Este fue la razón por la cual se impugna el párrafo ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad al Estatuto de Cataluña promovido por el Partido Popular y presentado el 31 de julio de 2006.

⁴¹ Puede consultarse en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 30 de julio de 2009, nº 5432, págs. 60449-60456.

En su exposición de motivos se fundamenta su promulgación, además de en el párrafo 1º del art. 161 del Estatuto, en las competencias exclusivas asimismo declaradas en el mismo texto de ordenación del territorio y urbanismo (art. 149), régimen local (art. 160) y la competencia compartida del medio ambiente (art.144).

La Ley afirma expresamente en su articulado que se dicta en el ámbito de la aplicación de la Ley orgánica de libertad religiosa ⁴², actuando sobre los lugares de culto “ ... reconocidos, declarados o certificados por las respectivas iglesias, confesiones o comunidades religiosas reconocidas legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa ... “ (art. 3). Desde el instante que el articulado de la Ley catalana afecta al contenido de un derecho proclamado en la Ley de libertad religiosa, el derecho al culto y al establecimiento de los lugares para su ejercicio colectivo, nos parece necesario detenerse en aquella, pionera en la legislación autonómica sobre libertad religiosa.

6.1 FINALIDAD DE LA LEY

El Parlamento Catalán aprobó el 30 de julio del 2001 una moción sobre política religiosa en la que insta a la Generalitat, entre otras materias, a establecer un convenio marco con las entidades municipales para salvaguardar el derecho a la apertura de lugares de culto y enterramiento según sus propias creencias ⁴³. El motivo principal por el cual los órganos de gobierno de Cataluña decidieron impulsar un ley general se expresa en el preámbulo de la misma: “El vacío legal existente hasta ahora sobre los centros de culto ha provocado la disparidad de criterios entre los ayuntamientos a la hora de conceder licencias ... En algunos casos, esta disparidad ha desorientado a los responsables de los centros de culto, algunos de los cuales han pedido la unificación de criterios”. A lo que se une otra razón, también regulada en el texto legal, la reserva de suelo para uso religioso en los planes urbanísticos municipales: “La aportación de la presente Ley a la garantía del ejercicio de la libertad de culto consiste en establecer que los planes de ordenación urbanística municipal prevean suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso. La apertura de locales de culto es un derecho por el que deben velar las administraciones”.

⁴²En su art. 2.1, dedicado a su ámbito de aplicación, se reconoce expresamente este hecho: “La presente ley se aplica a los centros de culto de concurrencia pública incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, así como al uso esporádico con finalidades religiosas de equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a estas finalidades”.

⁴³Vid., “Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya”, nº 210, de 30 de julio del 2001, moción 115/VI, págs. 32-33.

Ambas intenciones justificadoras de la Ley son encomiables en la finalidad de facilitar el derecho de libertad religiosa. Los bienes inmuebles en posesión de las confesiones religiosas están sometidos, como cualquier otro bien patrimonial, al Derecho común establecido por el Estado. Lo cual no es obstáculo para que los poderes públicos, sensibles al destino del bien para fines especialmente protegidos como es el de culto religioso, emanen disposiciones especiales a fin de garantizar o promover el derecho de libertad religiosa. Protección especial que tiene su fundamento inmediato en el art.2, 2º de la Ley orgánica de libertad religiosa cuando, como corolario lógico del derecho de los individuos de practicar actos de culto, reconoce el "...derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos..." A las medidas de protección específica frente a posibles agresiones externas contra su carácter sacro se suman las que comprometen a los poderes públicos a facilitar su radicación, su apertura y conservación. A la luz de nuestro sistema constitucional, el derecho de las confesiones a establecer lugares de culto, y de los individuos a practicar actos de culto, requieren también una acción de promoción, por parte de las autoridades públicas, de las condiciones de libertad de los individuos y de los grupos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (*ex* art.9 Constitución española). Acción que, en el ámbito religioso, se inscribe en las relaciones de cooperación que han de mantener los poderes públicos con las confesiones, teniendo en cuenta las creencias de la sociedad española (art.16,3 Constitución española). A la vez, la práctica del culto, *ex* art. 3.1 de la Ley de libertad religiosa, se halla limitada por los derechos de los demás, la seguridad, la salud y la moralidad pública, lo cual en la materia urbanística lleva a que los lugares de culto deban someterse al control de la policía municipal para preservar la seguridad, la higiene y la tranquilidad pública. Este es el marco en el que se desenvuelve la Ley catalana, y que se expresa en el art. 1 del texto al tratar del objeto de la misma: "... la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto ... así como regular las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros".

6.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN: LOS LUGARES DE CULTO

En nuestro Derecho las normas que establecen una protección específica de los lugares de culto se contienen principalmente en los acuerdos con las confesiones, lo cual no quiere decir que esas garantías que, como ya dijimos, tutelan el derecho fundamental a su

establecimiento y dedicación a tal finalidad sin injerencias externas, no puedan asimismo extenderse al resto de las confesiones religiosas. Ahora bien. En los Acuerdos vigentes se contempla una diferencia entre, por un lado, los estipulados con la Santa Sede y, por otro, con evangélicos, judíos y musulmanes. Si en los primeros no se define qué se entiende por lugares de culto católicos ⁴⁴, remitiendo, por tanto, al Derecho canónico la determinación de los mismos ⁴⁵ - la cual será presupuesto de la legislación estatal -, en los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía, y con la Comisión islámica, se incluye un concepto legal de lugar de culto que, en líneas generales, exige dos requisitos materiales o de fondo - el destino habitual al culto y la exclusividad de ese destino -, así como el requisito formal del certificado como tal de la comunidad, con la conformidad de la Federación ⁴⁶. La certificación de la comunidad cumple la función de ser el medio jurídico por el que el ordenamiento toma en cuenta una determinación que, por imperativo de la autonomía confesional, sólo corresponde definir a éstas. No obstante, del tenor del precepto se deduce lógicamente que la Administración, a diferencia que en el supuesto de los lugares de culto católicos, tiene competencias en orden a comprobar la realidad fáctica de los requisitos de fondo, esto es, del destino a fines de culto o asimilados, y la permanencia de este destino. El diferente tratamiento resulta razonable: en el caso de la Iglesia católica los lugares de culto son socialmente conocidos y su consagración a tal fin se regula de manera precisa en el Código de Derecho Canónico; sin embargo, el control administrativo respecto de las iglesias o comunidades pertenecientes a las Federaciones parece justificado a fin de evitar posibles fraudes dada la pluralidad de concepciones sobre los mismos dimanantes de la diversidad de creencias religiosas representadas en las iglesias, confesiones o comunidades religiosas integradas en las Federaciones,

⁴⁴En el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, el art.1,5 se refiere genéricamente a los “lugares de culto” y el art.4,1 del Acuerdo sobre Asuntos Económicos declara la exención de la Contribución Territorial Urbana - hoy Impuesto de Bienes Inmuebles - de “los templos y capillas destinados al culto y, asimismo, sus dependencias o edificios y locales anejos destinados a la actividad pastoral”.

⁴⁵Sería de aplicación lo dispuesto en el Título I del Libro IV del Código de Derecho Canónico dedicado a los “lugares sagrados”.

⁴⁶El art.2,1 del Acuerdo con la FEREDÉ estipula que “a todos los efectos, son lugares de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDÉ los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDÉ”. Los respectivos arts.2 de los Acuerdos con la FCI y la CIE reproducen los mismos requisitos para los lugares de culto judíos e islámicos, añadiendo la función de “formación”. Esta diferencia puede explicarse en el hecho de que para judíos y musulmanes, sinagogas y mezquitas tradicionalmente también cumplen el papel de centros de enseñanza religiosa.

teniendo especialmente en cuenta las garantías jurídicas y los beneficios económicos otorgados a los lugares de culto en nuestro ordenamiento.

La Ley catalana sobre los centros de culto parece ajustarse a esta normativa. Su art. 3 define los centros de culto, a efectos de su aplicación, como “ el edificio o local de concurrencia pública, de titularidad pública y privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto”. Extiende, pues, a las confesiones meramente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas las facultades de determinación de los lugares de culto atribuidas a las confesiones con Acuerdos de cooperación, cuyos textos normativos no se verán afectados por las disposiciones de la Ley⁴⁷. La Ley deja fuera de su ámbito a los lugares de culto situados en centros hospitalarios, penitenciarios, asistenciales, educativos, cementerios o tanatorios, y otros situados en espacios públicos o privados destinados a otras actividades principales (art. 2.2), los incluidos en el Inventario de bienes del patrimonio cultural catalán (disposición adicional segunda) y a los de las entidades religiosas no inscritas en el Registro dependiente del Ministerio de Justicia. Sobre este último supuesto expresaremos nuestro parecer al tratar de las licencias urbanísticas y de apertura y uso.

Sin embargo, el criterio general del destino de forma permanente y exclusiva al culto que vimos definían los lugares de esta naturaleza en los Acuerdos con evangélicos, judíos y musulmanes no es suficiente para la Ley catalana, ampliando su objeto, según se dispone en el art. 2.1, a los de “ ... uso esporádico con finalidad religiosa de equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a esas finalidades” – se supone que, *ex art. 3*, sobre estos también las confesiones habrán de reconocerlos, declararlos o certificar su naturaleza-. Sin duda el legislador autonómico se ha visto impulsado a ello por el problema planteado por las prácticas religiosas de la fuerte inmigración que soporta Cataluña –la propia exposición de motivos de la Ley alude a la “ ... realidad religiosa de Cataluña [que] es cada día más plural, en parte por el fenómeno de la inmigración ...”- y, aunque no se diga expresamente, por los conflictos suscitados en las poblaciones civiles a raíz de los intentos de apertura de mezquitas u otros lugares de culto islámicos.

En el Islam, la función de los lugares de culto, cuya máxima expresión de recinto sagrado dedicado a Dios es la mezquita, va más allá. Es bien

⁴⁷Según la disposición adicional primera, “lo establecido en la presente Ley se entiende sin perjuicio de los acuerdos suscritos con la Santa Sede y de las normas con rango de ley que aprueban los acuerdos de cooperación firmados con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas”.

sabido que la religión en los países islámicos no se circunscribe sólo a dar normas o preceptos sobre la fe o la moral de los fieles. El Islam ofrece al creyente una visión totalizadora del individuo y de su entorno, que reglamenta prácticamente todos los aspectos de su vida. En su proyección social, también es un elemento que estructura la existencia en sociedad. En el Islam de emigración la marginación que naturalmente engendra una cultura y una lengua extraña contribuye a afianzar la religión y la cultura de la comunidad islámica, como sustrato de unión, y como defensa frente a occidente y su modelo cultural. El Islam se convierte, así, en una fuente alternativa de valores. Valores que representa el edificio de la mezquita, y que se irradian desde ella. Con razón ha afirmado Losada Campos que "...la mezquita es símbolo de un grupo reconstruido, de su unión con la *Umma*, comunidad de creyentes, y también como voluntad de sacralizar el lugar donde se encuentra..."⁴⁸. Sólo teniendo en cuenta esto se entiende que la mezquita, además de lugar de culto, cumpla otras muchas funciones suplementarias: enseñanza religiosa, ayuda laboral, tareas asistenciales de todo tipo... Es decir, contribuye a la socialización de los musulmanes inmigrantes como labor complementaria a la principal que cumple, sitio central de la práctica del Islam. De ahí que no sea infrecuente, como señala Dassetto⁴⁹, que en los barrios musulmanes de las grandes ciudades la mezquita se convierta en el punto de referencia que estructura y jerarquiza el espacio; a su alrededor crece la comunidad, y se multiplican los negocios dirigidos a la población musulmana - librerías, tiendas de alimentos *hallal*, etc. -.

Cabría señalar diferencias entre los lugares de culto islámicos, derivadas del número de la población inmigrante, de su arraigo en el país y de la conformación sociológica de las comunidades islámicas. En general, se suelen distinguir las salas o lugares de oración y las mezquitas. Las primeras reúnen a la población inmigrante recién llegada a veces en sitios improvisados, como fábricas, talleres o almacenes, o en espacios alquilados por un plazo de tiempo corto, o, en fin, en locales cedidos por otras iglesias. La provisionalidad y la limitación espacial y temporal de las salas de oración desaparece en la construcción de mezquitas de nueva planta, en el estilo tradicional árabe. Siguiendo la descripción física del edificio y de su funcionalidad que realiza Dassetto, mezquita es "... *qualsisi luogo adibito a spazio di preghiera al quale si accede attraverso anticamere filtranti (luogo delle abluzioni e di deposito delle calzature) e*

⁴⁸T. LOSADA CAMPOS, *Inmigración musulmana: retos humanos, culturales y religiosos*, AA.VV., "Comunidades islámicas en Europa" (ed. M. Abumalham), Editorial Trotta, Madrid 1995, pág. 194.

⁴⁹F. DASSETTO, *El Islam en Europa*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1994, págs. 114 ss.

molto spesso una o piú sale d'insegnamento coranico..."⁵⁰, resaltando, a continuación, distintos tipos de mezquitas en el Islam de la emigración, dependiendo de la frecuencia en la oración de los viernes y en otros días de la semana⁵¹. Lógicamente, el número de los lugares de culto y la tipología de los mismos depende del número y arraigo de la población musulmana en el país, pero también de la conformación sociológica de esta. Como ha señalado Nielsen⁵², la apertura de salas de oración provisionales coincide con la predominancia en el país de trabajadores varones, que por motivos laborales van cambiando de residencia. Con la llegada de sus familias propiciada por la política de reunificación familiar, sus mujeres, normalmente más religiosas y que intentan preservar la identidad cultural frente a la mayor dispersión e indiferencia religiosa de sus maridos, así como contribuyen decididamente a conformar puertas adentro el hogar tradicional, reivindican en el exterior las necesidades impuestas por su religión: lugares adecuados de oración para ellas, alimentación *hallal*, cementerios islámicos, enseñanza coránica para sus hijos ... La construcción de mezquitas de nueva planta cumple la importante función de enseñar la religión a los menores, y permitir, mediante la reserva de salas especiales, la oración de las mujeres, a la vez que favorece, como hemos dicho, los contactos interreligiosos y étnicos, y el asociacionismo.

Para amplios sectores sociales en Europa, la presencia del Islam de la inmigración es un elemento perjudicial para la vida pública, que pone en peligro la paz social. Esta consideración se encuentra en la base de los obstáculos, alentados por ciertos sectores sociales, que en ocasiones han encontrado los musulmanes para la construcción de mezquitas. La mezquita, como edificio singular, es símbolo del Islam. O, en expresión de Dassetto, "*...la visibilizzazione di segni islamici nello spazio...*"⁵³. Su multiplicación por las ciudades europeas es sentida como la emergencia del Islam en el espacio público europeo⁵⁴. Un sector de la población lo percibe como una invasión cultural del medio urbano, si no – y especialmente tras

⁵⁰ *Ibidem*, págs. 61-62.

⁵¹ El autor distingue entre las "principales", con una frecuencia elevada de las oraciones los viernes y baja el resto de los días; "devocionales", con alto índice de oración tanto los viernes como los otros días de la semana; "locales", con baja frecuencia los viernes y alta otros días; y, por último, "marginales", con escasa oración tanto los viernes como el resto de los días. Cfr., *ibidem*, pág. 62.

⁵² Cfr. J.S.NIELSEN, *Muslims Organizations in Europe: Integration or Isolation?*, AA.VV., "The Integration of Islam and Hinduism in Western Europe" (eds. W.A.R. Shadid, P.S. Van Koningsveld), Koke Pharos Publishing House, Kampen 1991, págs. 46-47.

⁵³ F. DASSETTO, *L'Islam in Europa*, cit., pág. 128.

⁵⁴ Cfr., S. ALLIEVI-F. CASTRO, *The Islam Presence in Italy: Social Rootedness and Legal Questions*, AA.VV., "Islam in European Legal Systems" (eds. S.Ferrari-A.Bradney), Ashgate-Darmonth, Aldershot 2000, pág. 164.

los acontecimientos del 11 de septiembre – como un centro de agitación fundamentalista que amenaza el orden establecido. Lo cual se materializa en la oposición a la construcción de nuevas mezquitas, a veces apoyada en una opinión pública fuerte como en Francia ⁵⁵, o en Suiza, o de menor significación, como en Gran Bretaña, Holanda o Bélgica. Pero, en todo caso, ha inclinado en algunos casos a las autoridades locales a frenar, cuando no rechazar, las licencias para la construcción de las mismas, o, en otros, ha envuelto el lugar de emplazamiento o su edificación en una apreciable polémica social.

Si bien los conflictos suscitados en torno a la construcción de mezquitas y oratorios islámicos en España no han alcanzado, ni en número ni en intensidad, los acaecidos en otros países europeos, sí han tenido en ocasiones cierta relevancia en la sociedad y en los medios de comunicación. Uno de los más notorios ocurrió precisamente en Cataluña, en la población de Premiá del Mar –a veinte kilómetros de Barcelona– donde la población inmigrante, un 6% de la población total, se ha quintuplicado en la última década. En 1989 la comunidad musulmana habilitó un pequeño local situado en los bajos de un edificio del centro de la ciudad como lugar de oración. Ante la llegada de más inmigrantes y la falta de seguridad del inmueble, la autoridad judicial ordenó su clausura en el año 2001. El Ayuntamiento se comprometió a encontrar un nuevo lugar, pero la necesidad de realizar la oración comunitaria y el paso del tiempo sin ofertas concretas hizo que la comunidad adquiriera un solar en el centro de la ciudad, obteniendo posteriormente licencia municipal para la construcción de una mezquita. La población mayoritariamente se movilizó en contra: recogida de firmas, manifestaciones... Detrás había motivos económicos –el temor a que la presencia de inmigrantes devaluase la zona y el valor de los pisos– y el miedo a que desde la mezquita se irradiasen los valores del fundamentalismo islámico. La comunidad musulmana se avino a negociar con el Ayuntamiento un nuevo asentamiento de la mezquita. Este último propuso su ubicación en un polígono industrial a las afueras de Premiá. Mientras se construye, cederá aulas en una escuela pública como lugar de oración. Al final se llegó a un acuerdo en tales términos.

Estas razones motivaron que se firmara en Cataluña el *Conveni marc de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya, i el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya*, de el 4 de junio del 2002, y tal vez están detrás de

⁵⁵Según encuestas entre la población francesa realizadas en 1991, el 38% de dicha población se opone a la construcción de mezquitas, la mayor parte ciudadanos votantes del Frente Nacional de Le Pen, pero también en torno a un tercio votantes del Partido Comunista Francés. Vid., LEVEAU, *Islam in France. New Perspectives*, AA.VV., “The Integration of Islam and Hinduism in Western Europe” (eds. W.A.R. Shadid-P.S. Van Koningsveld), Kok Pharos Publishing House, Kampen 1991, pág.130.

la iniciativa, cristalizada hoy en la Ley de 22 de julio de 2009 de centros de culto, de unificar la normativa sobre edificios de tal naturaleza, en donde se afirma expresamente que las Administraciones públicas deben garantizar un trato igualitario y no discriminatorio a todas las confesiones, en especial en la fijación de usos religiosos en los planes de ordenación urbanística en los que “las necesidades y disponibilidades municipales no pueden determinarse en ningún caso en función de criterios que puedan comportar algún tipo de discriminación por motivos religiosos o de convicción” (art. 4.2) y “... en las cesiones y autorizaciones de uso de equipamiento y espacios públicos, de uso privativo o de dominio público, de ocupación temporal de la vía pública o de uso de bienes patrimoniales para llevar a cabo actividades esporádicas de carácter religioso” (art.6).

6.3 PLANES URBANÍSTICOS

En el Derecho español las normas urbanísticas contienen la previsión de reserva de suelo para el emplazamiento de lugares de culto, tanto las de ámbito estatal ⁵⁶ - que actúan como Derecho supletorio de las emanadas por las Comunidades Autónomas -, como las de las Comunidades, en estas últimas bien expresamente, o bien conteniendo fórmulas generales como la de “suelo reservado para dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés general” ⁵⁷. Naturalmente las reservas para lugares de culto no son obligatorias, sino que se realizarán en función de las necesidades y composición religiosa de la población. Aprobado el plan urbanístico, las zonas destinadas a dotación pasarán a manos de la Administración por medio de la cesión, la expropiación o la ocupación directa. A su vez, los Ayuntamientos, si existieran esas necesidades religiosas, podrán traspasarlos

⁵⁶Vid., arts.12,2,1,d) y 13,2,d) del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, arts.29,1,e) y 45 e) del RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento, y, para el supuesto específico de la vivienda de protección oficial, ordenanza nº22 de la Orden de 20 de mayo de 1969, por la que se aprueba la adaptación de las ordenanzas técnicas y normas constructivas aprobadas por Ordenes de 12 de julio de 1955 y 22 de febrero de 1968 al Texto Refundido y Revisado de la Legislación de Viviendas de protección Oficial y su Reglamentación. (Vid., esta normativa y su comentario en relación con los lugares de culto, M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, págs. 195 ss; 202 ss). En todo caso, sería conveniente introducir las previsiones de reserva de suelo en los acuerdos de cooperación con las confesiones, a fin de reforzar esta medida de promoción de la libertad religiosa. Vid., en este sentido, L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El marco normativo de la libertad religiosa*, AA.VV., “La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica”, Ministerio de Justicia, Madrid 1999, pág. 40.

⁵⁷Sobre una exposición de la normativa autonómica en materia de reserva de suelo para lugares de culto, vid., M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad...cit.*, págs. 196 ss.

a las confesiones por medio de su enajenación - en concurso o enajenación directa -, por precio no inferior a su valor urbanístico, o inferior a éste, o por cesión gratuita ⁵⁸.

En Cataluña, expresamente se menciona la reserva de emplazamientos para la ubicación de lugares de culto en los arts. 23. 2. 1. d. y 25. 2. b. del Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, que aprueba el Texto refundido de los textos legales vigentes en materia urbanística. La Ley de 2009 ⁵⁹ reitera dicha reserva cuando en su art. 4 afirma que “los planes de ordenación urbanística municipal deben prever suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso de nueva implantación, de acuerdo con las necesidades y disponibilidades de los municipios. A tal efecto, deben tenerse en cuenta la información y los datos contenidos en estos planes”.

Nos parece acertado que la Ley sobre lugares de culto contenga esta provisión general vinculante para los órganos administrativos con competencias en materia urbanística. La unificación de criterios en la Ley catalana representa, a mi juicio, un elemento que ofrece claridad ante la dispersión y complejidad de la materia urbanística. También es plausible el criterio de la Ley de hacer depender las cesiones a las confesiones de las necesidades religiosas de la zona, es decir, del número de creyentes y practicantes, y no de un cierto estatuto legal que haya obtenido la confesión –como el de haber pactado un acuerdo con el Estado-. Este es el criterio que se va imponiendo en los países de Europa en los que se distinguen distintas posiciones legales a las confesiones ⁶⁰. Desde la perspectiva de

⁵⁸ Cfr., citando la normativa aplicable, *ibidem*, págs. 198 ss.

⁵⁹ Un completo estudio del entonces proyecto de Ley sobre centros de culto en Cataluña, en el que singularmente se incide en los aspectos del proceso urbanístico y las licencias municipales, vid., M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del Proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos*, “Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado”, nº 17 (mayo 2008), págs. 1-44.

⁶⁰ En Estados donde esas ayudas se reservaban exclusivamente a las confesiones que hubieran alcanzado un cierto *status* de reconocimiento por parte de los poderes públicos -de corporaciones de Derecho Público en Alemania, o haber suscrito una *intesa* con el Estado en Italia-, decisiones de los tribunales de justicia han obligado a la Administración a extender los beneficios a todas las confesiones con necesidades de construcción de lugares de culto en la zona, siempre que esté justificado por el número de personas de esas creencias que habitan en un determinado lugar, lo cual se justifica en la debida protección del derecho de libertad religiosa. En Alemania el Tribunal Federal Administrativo falló a favor del derecho de toda confesión religiosa, incluso aquéllas constituidas al amparo del Derecho privado, a recibir reserva de suelo suficiente para la edificación de templos, sinagogas o mezquitas, siempre que las necesidades de la población así lo exija. Lo que tradicionalmente beneficiaba a las confesiones que habían obtenido el *status* de corporaciones de Derecho público, debe favorecer también a otras entidades religiosas; la reserva encuentra su fundamento en la colaboración de los poderes públicos para el legítimo ejercicio de un derecho fundamental,

que la Administración obtenga información veraz sobre las sociología religiosa del área objeto de planeamiento se ha de entender la disposición de la Ley, contenida en el art. 5.2, de que “las iglesias, las confesiones y la comunidades religiosas, con la finalidad de que se conozcan y puedan preverse las necesidades existentes en relación con la construcción de lugares de culto, tienen derecho a participar en el proceso de formulación del planeamiento urbanístico, mediante los canales que establecen los programas de participación ciudadana de los planes de ordenación urbanística municipal y con la participación en los plazos de información pública establecidos por la legislación urbanística para la tramitación del planeamiento urbanístico”. Según la legislación vigente, esa participación podría canalizarse en el trámite de audiencia preceptivo en la aprobación de los planes.

La Ley no contiene, sin embargo, provisión alguna sobre el interesante y crucial tema de las vías a través de las cuales la Administración, en ejecución de los planes, puede poner a disposición de las confesiones los terrenos de uso religioso para su edificación: enajenación, cesión gratuita, permuta, constitución de un derecho de superficie, etc.⁶¹.

6.4 CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LOS EDIFICIOS DE CULTO; RÉGIMEN DE LICENCIAS

Respecto al sometimiento de los lugares de culto islámicos al régimen de las licencias urbanísticas y licencias municipales de apertura en el Derecho español, en Cataluña hasta la promulgación de la Ley de julio de 2009, y en el resto del Estado español, no existe una legislación especial

el derecho de libertad religiosa, y, por tanto, no puede discriminar a unas confesiones por su posición o el estatuto jurídico que alcancen en el ordenamiento (Una exposición y comentario de la Sentencia, vid., S. MUCKEL, *Islam in Germany*, AA.VV., “Islam in the European Union” (coord. R. Potz-W. Wieshaider), Peeters, Leuven-Paris-Dudley, MA, 2004, págs. 52 ss.). En el mismo sentido, la Corte Constitucional italiana, en Sentencia n.195, de 27 de abril de 1993, declaró ilegítima la disposición de la Región de los Abruzzo (el art. 1 de la Ley de 16 de marzo de 1988, sobre disciplina urbanística de los servicios religiosos) en la parte que limitaba el derecho a obtener beneficios fiscales a la Iglesia católica y las confesiones que han estipulado una *intese* con el Estado. No puede constituir, a juicio del Tribunal, motivo de discriminación el hecho de pactar con el Estado, porque tal diferenciación viola el principio de igualdad en la libertad religiosa y de culto y afecta al ejercicio en concreto del derecho fundamental a profesar la fe religiosa reconocido en el art.19 de la Constitución italiana. Aunque sí puede la Región tener en cuenta en el tratamiento económico de las diversas confesiones su presencia organizada en el territorio de aquella. A partir de esta Sentencia la doctrina y, lo que es más relevante, las disposiciones de municipios y regiones han entendido medidas hasta entonces reservadas a la Iglesia católica y a las confesiones con *intese*, como la reserva de suelo o la subvención para la construcción de lugares de culto, a todos los grupos religiosos con presencia estable y suficiente en las poblaciones y, entre ellas, a las comunidades islámicas en crecimiento progresivo.

⁶¹ Esta cuestión, en sus líneas generales, es tratada en M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto ... cit.*, págs. 25-30.

en torno a los edificios o locales destinados al culto, por lo que se aplica la normativa general. Si bien la jurisprudencia en ocasiones ha admitido excepciones a la legislación común, fundadas en el respeto al derecho de libertad religiosa individual y colectivo. Creemos necesario referirnos a la doctrina del Tribunal Supremo ⁶², a fin de valorar con mayor conocimiento el contenido de la Ley de centros de culto de la Comunidad de Cataluña.

En relación con las licencias urbanísticas, las que con mayor frecuencia afectan a los lugares de culto son las licencias de obras. La necesidad de que cualquier edificio destinado al culto, sea cual sea la confesión titular del mismo, se someta a las condiciones para la obtención de la licencia, es afirmado de manera categórica por nuestro Tribunal Supremo en la Sentencia de 29 de enero de 1980 ⁶³. No se puede interpretar, dice la citada Sentencia, "...el silencio de la Ley del Suelo como una posibilidad de entender que ello significa una zona exenta de regulación en cuanto a este tipo de edificaciones, sino al contrario, como la sumisión a un régimen que es general y respecto del cual no hay razón ni prescripción para eximir las..." , añadiendo que las potestades administrativas derivadas del Plan y las Normas, cuya finalidad es que las construcciones de toda especie se ajusten al interés público, " ... no se oponen ni interfieren las reconocidas a la Iglesia [se trataba de una parroquia católica] en su esfera propia de actuación, a la que se refiere el Concordato, puesto que las limitaciones genéricas para edificar no afectan a la libertad para erigir nuevas parroquias..., ni tampoco para cuanto se refiere a su organización, distribución interior de sus dependencias según las necesidades parroquiales, etc. ..."

Especialmente importantes para la población inmigrante, cuyo desarraigo e ingresos impiden abordar la construcción de edificios de nueva planta y, por ello, se ven obligados a aprovechar como lugares de oración improvisados locales de negocio o construcciones provisionales, son las licencias de primera utilización y las de cambio de uso. La finalidad de la intervención municipal en las mismas es, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1989 ⁶⁴, " ... la de comprobar si el uso proyectado se ajusta al destino urbanístico previsto en el planeamiento así como también si el edificio reúne las condiciones de seguridad y salubridad necesarias..." En esta misma Sentencia se dilucida si un local, que quiere destinarse a fines de culto, necesita o no obtener previamente la licencia de cambio de uso. Para el Tribunal Supremo, el respeto al ejercicio de los cultos religiosos, consagrado en el art. 16,1 de la Constitución española,

⁶² Seguiremos la exposición que sobre el particular se contiene en M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa...cit.*, págs. 204-218.

⁶³ Vid., Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi (RJA), 1980, n° 286.

⁶⁴ Vid., RJA, n° 2924.

ha de armonizarse con el servicio a otros fines de interés general (art. 103,1 de la Constitución), citando entre ellos el respeto a las medidas que garantizan la seguridad física de las personas. De ahí que, concluye la Sentencia, "... es clara la necesidad de un control municipal de los extremos mencionados, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo destino de culto religioso va a implicar una concentración de personas de cierta entidad ..."

En lo que respecta al sometimiento de los lugares de culto a otras licencias municipales, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de junio de 1988 ⁶⁵, libera a aquellos de obtener la licencia de apertura, previo al permiso de obras, que exige el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales - aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 - para todo establecimiento industrial o mercantil. Es evidente que la finalidad de los lugares de culto no es industrial o mercantil; de exigir la licencia de apertura, "... se coartaría el derecho de libertad religiosa ... garantizado por el art.16 de nuestra ley fundamental, con plena inmunidad de coacción por parte del Estado y de los grupos sociales..." Más dudas plantea la aplicación de los lugares de culto del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre; el ruido que pueda provocar la reunión de un número importante de personas, especialmente por los cánticos del oficio litúrgico desarrollado en el culto, es uno de los supuestos enumerados en el art. 3 de la norma citada al definir las "actividades molestas". Nuestro Tribunal Supremo, en principio, parece inclinarse hacia la solución de excluir a los lugares de culto del ámbito de aplicación del Reglamento. En la Sentencia de 24 de junio de 1988 lo rechaza directamente como vulneración del derecho de libertad religiosa. La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992 ⁶⁶ igualmente lo considera una mediatización ilegítima de la libertad religiosa, siempre que no se pruebe su incidencia en los límites de perturbación del orden público especificados en el artículo 3,1 de la Ley orgánica de libertad religiosa. En el caso planteado, los ruidos alegados por la autoridad municipal para aplicar el Reglamento a la actividad de culto no fueron comprobados convenientemente, ni se probó la perturbación a la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana, que, según el referido artículo 3,1 de la Ley de libertad religiosa, "...justificase una intervención municipal o incluso el excepcional sometimiento de la misma a la previa obtención de licencia al amparo del Reglamento de actividades de 30-11-1961 ...". Luego se reconoce que, en condiciones excepcionales en que el ruido sea notable y se pruebe la perturbación de terceros, sí se podrá exigir el cumplimiento de las condiciones requeridas por el Reglamento de 1961.

⁶⁵ Vid., RJA nº 4724.

⁶⁶ Vid., RJA nº 6004.

El respeto de los derecho de los fieles y de terceras personas ajenas a los actos a la salud y a la tranquilidad, o incluso a su seguridad física, pueden ser suficiente motivo para exigir otras condiciones o licencias, dependiendo del número de personas que se concentran y de la situación del edificio. Como, por ejemplo, la aplicación del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas -aprobado por RD 2816/1982, de 27 de agosto- o de otras normas asimilables, considerando la necesidad de obtener las correspondientes licencias en caso de concentraciones importantes de fieles, y a fin de garantizar unas mínimas condiciones de seguridad.

La Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, sigue en líneas generales la jurisprudencia sentada por nuestro alto Tribunal.

En cuanto a las licencias urbanísticas, el principio de sometimiento al régimen común de éstas es afirmado en el art. 12. 1, mencionando expresamente en el párrafo 2º del artículo las necesarias para las obras de construcción de nuevos lugares de culto, así como para la ampliación, modificación o rehabilitación de los ya construidos, la de primera utilización y ocupación, y el cambio de uso de edificios e instalaciones destinados al ejercicio de actividades distintas del culto. El procedimiento y la competencia para otorgar estas licencias también deben ajustarse al régimen local común. Se trata, pues, de armonizar en la medida de lo posible el ejercicio de la libertad religiosa con otros fines de interés general, como la seguridad, la salud y los derechos de terceros a no ser molestados.

Las licencias de apertura y uso se regulan en la Ley en los arts. 8 a 11. En ellos se pretende, como se expresa en el art. 8.1, salvaguardar las condiciones técnicas de seguridad e higiene necesarias en un centro de culto, sin que los requisitos exigidos entorpezcan el ejercicio de esta manifestación de la libertad de creencias. De ahí que se excluya someterlos al régimen aplicable a otro tipo de actividades –industriales o mercantiles, espectáculos públicos ... -, no siendo el culto, como dice la exposición de motivos de la Ley, comparable a ese tipo de actividades. Asimismo, se remite a un futuro reglamento de la Generalitat el establecimiento de “las condiciones técnicas y materiales mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo, evacuación y para evitar molestias a terceros que deben cumplir los lugares de culto de concurrencia pública” (art. 8.2). En todo caso, añade el párrafo tercero del artículo, las condiciones fijadas en el reglamento no podrán ser más estrictas que las ya establecidas para los locales de concurrencia pública. La obligatoriedad de la licencia de apertura y uso –o la simple comunicación previa del inicio de actividad a la autoridad municipal en el caso de centros que no sobrepasen

un determinado aforo (art. 9.4)- se refleja en las potestades atribuidas a la Administración en el caso de que se comience el ejercicio del mismo sin ella. El art. 11 de la Ley otorga a los alcaldes el poder de cerrar y desalojar el local –medida que podría ser sustituida por el precintado de ciertas partes de la instalación- ante estos supuestos y siempre que, incumpliendo la normativa de seguridad o de salubridad, exista un peligro inminente. La apertura volvería a decretarse una vez obtenida la licencia después de acreditar la subsanación de las deficiencias observadas.

Dos disposiciones contenidas entre las adicionales de la Ley resultan, a mi modo de ver, polémicas.

La primera se refiere a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que, desarrollando sus actividades en Cataluña, están legitimadas para solicitar las licencias urbanísticas o de apertura y uso, o para la cesión o autorización de un uso esporádico de espacios públicos. En la adicional segunda se requiere que éstas “deben acreditar que están inscritas en el registro estatal de entidades religiosas”. Si una de las manifestaciones del derecho individual de libertad religiosa es, como ya se puso de relieve, la de “practicar los actos de culto” (art. 2.1.b. de la Ley de libertad religiosa), lo cual justifica que la misma Ley orgánica declare “el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto” (art. 2.2), sin que se hagan distinciones entre las inscritas o no inscritas, el excluir a estas últimas de la posibilidad legal de obtener las licencias pertinentes para garantizar el ejercicio del culto –y recordemos que el desarrollo de esa actividad sin ellas puede acarrear, según preceptúa la Ley catalana, el cierre de los lugares- puede suponer, en nuestra opinión, una vulneración del derecho de libertad religiosa de las entidades no inscritas, relegadas de esa manera a actuar en las catacumbas.

Otra medida discutible de la Ley de Cataluña es la aplicación retroactiva del régimen establecido para la licencia de uso a los centros de culto en funcionamiento no incluidos en el Inventario del patrimonio cultural. Según la adicional tercera, estos deberán cumplir las condiciones básicas de seguridad que determine el futuro reglamento, para lo cual “la adaptación debe hacerse en el plazo de cinco años a partir de la aprobación del reglamento. A tales efectos, los titulares de los centros deben comunicar que cumplen los requisitos mencionados”. En opinión de Moreno Antón, “... si el centro de culto ha venido funcionando normalmente sin riesgo para los elementos del orden público, su sometimiento a las condiciones técnicas previstas para los nuevos locales puede resultar desproporcionado y lesivo de la libertad religiosa ..., máxime cuando puede sustituirse por medidas menos gravosas para la libertad religiosa como la inspección o revisión técnica de los edificios y centros con indicación de las medidas que

en cada caso deban adoptarse para garantizar la seguridad de los usuarios o feligreses”⁶⁷. A estas acertadas consideraciones yo añadiría la de la dudosa legalidad de la aplicación de unas condiciones no existentes en el momento de la apertura de lugares que llevan años, o incluso décadas en el caso de los templos de la Iglesia católica, funcionando para el desarrollo del culto público. Y volvemos a insistir en la drástica medida que, según la Ley, pueden decretar las autoridades locales: el cierre o precinto en el caso de no cumplir con las especificaciones que se determinen en el futuro reglamento de la Generalitat.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Como decíamos en la introducción al presente estudio, la materia objeto de análisis, la regulación por parte de las Comunidades Autónomas de la libertad religiosa y su relación con lo dispuesto en la Ley de 1980, cobra inusitado interés por varias razones de la actualidad legislativa las cuales convergen situando este tema en uno de los centrales del Derecho eclesiástico español. La aprobación de una nueva Ley de libertad religiosa que, obligadamente, tendrá que hacer una referencia a las materias orgánicas reservadas al Estado, y las conexas objeto del libre desarrollo en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades y en las leyes ordinarias del Estado; la etapa recién estrenada de reforma de los Estatutos, en los que el fenómeno religioso se regula directamente, bien dentro de la formulación de los derechos fundamentales o de los principios rectores del ordenamiento autonómico, o, en la dimensión colectiva, estableciendo las bases de las relaciones de cooperación con las confesiones, como en el art. 161 del Estatuto catalán, aprobado por Ley orgánica 6/2006, de 19 de junio; y, por último, la promulgación de la primera ley autonómica en torno a una manifestación de la libertad religiosa expresamente mencionada en la Ley orgánica como parte del contenido esencial de este derecho –el libre ejercicio del culto–, objeto de regulación, en su dimensión de lugares o centros de culto, en la Ley 16/2009, de 22 de julio.

Sobre el tema tratado se proyectan normas de diferentes rangos y procedencias, cuyos contenidos no siempre son fáciles de exponer ordenadamente. De ahí el cuidado que se ha tenido a lo largo de la descripción del modelo autonómico relacionado con la libertad religiosa, en utilizar un método lógico que facilitara el seguimiento del hilo discursivo: los principios inducidos del llamado bloque de la constitucionalidad en el tratamiento de nuestro Estado autonómico y que han sido explicitados por el Tribunal Constitucional, la regulación constitucional en torno al reparto de competencias y, en fin, el papel de los Estatutos de Autonomía y de

⁶⁷M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto ... cit.*, pág. 42.

las leyes orgánicas de transferencias en la delimitación, conforme a los principios y al régimen constitucional, de las competencias que asumen las Comunidades y la naturaleza de las mismas.

Partiendo del marco normativo descrito, se abordan las tres cuestiones que he juzgado de mayor interés respecto al objeto de nuestro trabajo.

La primera es la del análisis de la Ley de libertad religiosa de 1980 desde la perspectiva del reparto competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. El punto de partida no podía ser otro que el juego de las reservas materiales a favor del primero que declaran en la Constitución española los arts. 81.1 –aunque trata de las leyes orgánicas afectando, por tanto, al sistema de fuentes, sustancialmente se proyecta sobre el contenido- del “desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas “, y el 149.1.1º, que señala el título competencial del Estado sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. La doctrina del Tribunal Constitucional en la interpretación conjunta de ambos preceptos nos ofrece las pautas desde las que clarificar la distinción material entre la regulación de naturaleza orgánica –en tanto que desarrolla los derechos fundamentales o se refiere a las condiciones básicas- y de naturaleza conexa –relacionada con estos pero fuera de la concepción estricta de los mismos-, fundamental en la atribución de competencias a los poderes centrales o autonómicos. Estos últimos podrán legislar en la concreción territorial del régimen jurídico de los derechos y libertades constitucionales, respetando el contenido esencial, y con plena libertad en las materias conexas no orgánicas. Desde esta óptica, el análisis de la Ley 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa plantea dudas en la calificación de sus preceptos como orgánicos o conexos que el legislador de aquellos años ni siquiera se planteó. Se ha acudido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, así como a la doctrina científica, para tratar de dilucidar las cuestiones polémicas. En la perspectiva señalada, la reflexión se centra sobre aspectos regulados en la Ley tales como el derecho a la autonomía de las confesiones inscritas, la adquisición de la personalidad jurídica religiosa a través del mecanismo de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, los acuerdos de cooperación con las confesiones y la constitución en el seno de la Dirección General entonces llamada de Asuntos Religiosos de una Comisión Asesora. A lo largo del texto fue nuestra intención ofrecer una opinión razonada en torno a la calificación de orgánica o conexa de estos temas señalando las coincidencias y discrepancias con otros autores. Somos conscientes de que el planteamiento se mueve exclusivamente en el plano *de iure condendo*, ya que, a falta de los pronunciamientos del legislador o del

Tribunal Constitucional, la Ley de 1980 tiene en bloque la consideración de orgánica. Pero sí estimamos útil e interesante el debate cara a la nueva ley que prepara el Gobierno y respecto al contenido de los Estatutos de Autonomía que desde 2006 se están aprobando en las Comunidades.

La segunda cuestión que se ha abordado en el trabajo gira alrededor a cómo las Autonomías, en el marco de la Constitución y de la Ley orgánica, han asumido competencias en sus propios Estatutos relacionadas con el fenómeno religioso, así como la naturaleza —exclusivas, de acuerdo con las bases, compartidas, de ejecución ...— de las mismas. El punto de inflexión en la materia lo constituye la promulgación del Estatuto catalán por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. De la ausencia de referencias directas en los anteriores a esta fecha, a partir de éste se generalizan el enunciado de tablas de derechos fundamentales y de principios rectores donde se mencionan la igualdad y la libertad religiosa, o aspectos parciales como el derecho de los padres a la formación de sus hijos de acuerdo con sus convicciones ideológicas o religiosas, la neutralidad de la escuela pública, etc. El comentario que se realiza en el texto de los artículos de los Estatutos y, en concreto, la calificación de las competencias de las Comunidades que aparecen allí, ha pretendido ajustarse —siguiendo la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional— a la interpretación sistemática del bloque de la constitucionalidad, en donde la Constitución española conserva su fuerza de ley superior del ordenamiento.

Particular atención nos ha merecido el estudio del art. 161 del Estatuto catalán, dedicado a delimitar las competencias de la Autonomía en relación a la posición jurídica de las confesiones. Es el único ejemplo de ello en el actual desarrollo estatutario y sin duda representará un precedente para los Estatutos que se aprueben en el futuro. Aspectos como la cooperación con las confesiones, la participación en el Registro estatal, los acuerdos de cooperación que estipule la Comunidad o su participación en los firmados con el Estado ..., han sido analizados en cuanto al reparto de competencias y la calificación de las mismas, y siguiendo el mismo principio de la interpretación a la luz de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad.

La tercera y última cuestión que nos ha parecido relevante estudiar es el ejemplo —primer ejemplo también— de desarrollo autonómico de una manifestación del derecho de libertad religiosa a través de una ley: el derecho al ejercicio público del culto, parcialmente regulado en la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto, de la Comunidad de Cataluña. De nuevo ha sido esta Comunidad la que, en aplicación de la Ley de libertad religiosa en su ámbito territorial, ha sido pionera —también respecto al Estado— estableciendo un régimen uniforme en torno a dos cuestiones en

las que la dispersión normativa y la falta de claridad generan una notable inseguridad jurídica tanto a las Administraciones locales como para las confesiones interesadas en abrir centros de reunión comunitaria y de ejercicio del culto: la reserva de suelo urbano para la utilización religiosa, y el régimen de las licencias urbanísticas. Las frecuentes referencias de la Ley a la igualdad y a la no discriminación en la aplicación del régimen que delinea, así como la consagración del criterio de la necesidad de la población en la adjudicación del suelo, y los llamamientos para evitar el requerimiento por parte de la Administración local de condiciones que puedan ser excesivas respecto al tipo de actividad que se desarrolla en los centros de esta naturaleza, obedecen a una preocupación pública real, a unas condiciones especialmente vividas en Cataluña, sobre las que nos hemos extendido en el texto a fin de que el lector conociera el por qué y el para qué de la Ley. Me refiero al alto número de población inmigrante asentada en la Comunidad y a los problemas que singularmente han surgido en determinados municipios en relación con la apertura de locales o salas de oración islámicas en el casco urbano, o en la construcción de mezquitas.

Si el objeto de la Ley catalana sobre lugares de culto nos parece positivo, y juzgamos el tratamiento de las cuestiones apuntadas que se contiene a lo largo de su articulado equilibrado –a la espera de la publicación del reglamento que desarrolle el importante tema del régimen de las licencias urbanísticas-, no podemos dejar de subrayar dos aspectos que consideramos poco afortunados, desde el punto de vista de los derechos de las confesiones que operan en ese territorio: la restricción, injustificada desde el punto de vista de la universalidad del derecho individual y colectivo al ejercicio comunitario del culto, de ser condición para la aplicación legal el que las confesiones figuren inscritas en el Registro del Ministerio de justicia –¿y qué pasa con las inscritas en los Registros de asociaciones?-, lo cual deja en la absoluta indefinición, cuando no les impide legalizar sus locales, a aquellas no inscritas; y la retroacción de las condiciones de las licencias señaladas en la Ley a los templos y locales ya en funcionamiento.

Nos encontramos, en definitiva, ante el inicio de una nueva etapa de los ordenamientos autonómicos en materia de Derecho eclesiástico que sin duda merecerá una especial atención por parte de los cultivadores de esta disciplina.