

LES COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES I LOCALS EN RELACIÓ AMB LA GESTIÓ PÚBLICA DELS AFERS RELIGIOSOS

Àlex Seglers Gómez-Quintero*

Sumari

1. Introducció
2. La descontextualització de la LOLR i els acords de cooperació
3. Competències autonòmiques i locals amb relació a la gestió pública dels afers religiosos
 - 3.1. Urbanisme, equipaments de caràcter religiós i edificació de llocs de culte
 - 3.2. Sacrifici d'animals i productes *halal* i caixer
 - 3.3. Reserva de parcel·les en els cementiris i dret a rebre sepultura
 - 3.4. Serveis funeraris i dret a practicar els ritus mortuoris
 - 3.5. Dietes alimentàries religioses a les escoles
 - 3.6. Assistència religiosa als hospitals, a les presons i als centres educatius
 - 3.7. Ensenyament de la religió
 - 3.8. Patrimoni històric i artístic de les confessions
 - 3.9. Mitjans de comunicació, dret d'accés i respecte als sentiments religiosos
4. Vers la gestió autonòmica del pluralisme religiós

* Àlex Seglers Gómez-Quintero, professor lector de dret eclesiàstic de la Universitat Autònoma de Barcelona (alex.seglers@hotmail.com).

Article rebut el 25.05.2006. Data d'acceptació de la versió final: 20.06.2006.

1. Introducció

La Constitució de 1978 va iniciar la descentralització del poder polític territorial, en definir l'Estat espanyol mitjançant principis com els d'unitat, autonomia i reconeixement de les nacionalitats i regions. El principi d'unitat significa que la sobirania resideix en el poble espanyol, però la unitat no es concep en termes d'uniformitat sinó d'integració de tots els ens territorials que configuren l'Estat.¹ Per la seva banda, el principi d'autonomia serveix perquè el poder de les comunitats autònomes esdevingui un poder polític que implica «la capacitat de cada regió i nacionalitat per decidir quan i com ha d'exercir les seves competències».² Finalment, amb el reconeixement de les nacionalitats i regions s'ha conclòs que Espanya «no és una realitat uniforme, sinó plural, ja que es troba integrada per realitats nacionals distintes».³

Doncs bé, cal preguntar-se si el bloc normatiu que conforma el dret eclesíàstic vigent –la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa (LOLR) i els respectius acords de cooperació amb les confessions– es va inspirar en aquests tres principis o si, per contra, en va romandre al marge. Respondre aquesta qüestió prèvia és important si volem copsar després –a l'epígraf 3– quins són els títols competencials que permeten a les comunitats autònomes i als ens locals incidir en el desenvolupament dels drets de la llibertat de religió, àdhuc els que l'Estat ha pactat amb la Santa Seu i les minories no catòliques.

2. La descontextualització de la LOLR i els acords de cooperació

En el nostre sistema de fonts del dret, la categoria pròpia de la llei orgànica està prevista, entre altres funcions, per a desenvolupar els drets fonamentals i les llibertats públiques. Segons la jurisprudència constitucional i la doctrina més recent, l'àmbit material de la llei orgànica és restringit i el seu ús és excepcional per tal de no petrificar l'ordenament jurídic.⁴ Això s'explica, fonamentalment, per-

1. STC 4/1981, de 2 de febrer.

2. STC 35/1982, de 14 de juny.

3. Molas, Isidre, *Derecho constitucional*, Madrid, 1998, pàg. 179.

4. Barceló, Mercè, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, 2006.

què la missió d'aquesta peça del sistema de fonts és *desenvolupar directament* els drets fonamentals, és a dir, desenvolupar-los en el que és estrictament essencial, sense que concrecions tècniques o segones (que no són necessàries per a donar efectivitat al dret) es puguin considerar que formen part de la reserva material de l'article 81.1 CE.

Com succeeix amb els altres drets i llibertats, el desenvolupament directe de la llibertat religiosa no és el mateix que la regulació del seu exercici, ja que la regulació de l'exercici s'instrumenta mitjançant la llei ordinària, ja sigui estatal o autonòmica. Doncs bé, d'antuvi caldria preguntar-se si els articles 5, 7 i 8 LOLR formen part del *desenvolupament directe* de la llibertat religiosa, si són imprescindibles per a donar operativitat a aquesta llibertat i si, a diferència dels articles 1, 2, 3, 4 i 6 LOLR, en són la concreció primera.⁵ Més encara: els articles 5, 7 i 8 LOLR formarien part del contingut essencial o nuclear d'una llibertat com la religiosa? Cal una regulació de tipus orgànic per a establir un registre públic –com és el Registre d'entitats religioses– o una comissió assessora? Cal tenir en compte que tant l'article 5 com el 8 descendeixen directament del rang orgànic al reglamentari i s'hi remeten per a crear aquests dos òrgans administratius que depenen del Ministeri de Justícia.

A aquestes preguntes, cal afegir-n'hi una altra, no menys important: una llei orgànica –destinada a desenvolupar una llibertat com la religiosa– pot fer una assignació competencial *ex novo* a les Corts Generals perquè només a través d'aquestes l'Estat (no pas els «poders públics», que és l'expressió que l'article 16.3 CE empra) pacti acords amb les minories religioses al marge de l'article 149 CE i el bloc de la constitucionalitat? És, doncs, funció d'una llei orgànica «trair» el sentit literal de l'article 16.3 CE (que es caracteritza perquè estén les relacions de cooperació a tots els «poders públics») i reduir la cooperació de l'Estat mitjançant una llei de les Corts Generals, com l'article 7.1 LOLR fa injustificadament?

5. L'article 5 crea el Registre d'Entitats Religioses i fixa els requisits per a la inscripció registral. L'article 7 estableix que només per llei de les Corts Generals l'Estat pot pactar amb les confessions inscrites que hagin adquirit l'arrelament notori, que és un requisit afegit a la determinació del qual correspon –segons la LOLR– al Ministeri de Justícia i no a les comunitats autònomes. Finalment, l'article 8 crea la Comissió Assessora de Llibertat Religiosa, un òrgan col·legiat adscrit orgànicament i funcional al Ministeri de Justícia, sense presència dels governs autonòmics. Al meu entendre, aquests tres preceptes ultrapassen l'àmbit material de la LOLR, que és una llei orgànica encarregada de desenvolupar directament una llibertat pública (intel·lectual) com la religiosa.

Entenem que la resposta ha de ser negativa. No considerem que sigui una funció de les lleis orgàniques regular matèries que vagin més enllà del seu propi àmbit material. I, tanmateix, sembla clar que les lleis orgàniques que desenvolupen drets fonamentals a l'empara de l'article 81.1 CE no poden atorgar o assignar competències legislatives –com succeeix amb la frase final de l'article 7.1 LOLR– a les Corts Generals, ignorant que el nostre sistema compost es fonamenta en la pluralitat de legisladors i que les seves relacions es canalitzen mitjançant el principi de competència.

La conseqüència que es deriva de totes aquestes preguntes és que la LOLR està descontextualitzada, si la comparem amb el paper que tenen actualment aquestes peces del sistema de fonts en el nostre ordenament jurídic. En primer lloc, per raons tècniques: cal pensar que es va aprovar el 1980, en un moment anterior a l'evolució de la jurisprudència constitucional respecte a la categoria de la llei orgànica i la tècnica de les matèries connexes. I, en segon lloc, perquè es va elaborar mirant més al passat que al futur, recentralitzant la cooperació amb les confessions minoritàries únicament en favor del Govern de l'Estat i les Corts Generals. Un passat en què el pes històric de les relacions bilaterals amb la Santa Seu (concordats) lògicament hi va influir, igual com el tractament polític centralista dels afers religiosos, no tan sols al llarg del règim franquista, sinó també durant la II República, tal com es pot comprovar en la redacció contundent de l'article 14.2.a de la Constitució de 1931.⁶

Si fins aquí hem analitzat la LOLR des de la perspectiva de l'Estat espanyol com a estat territorialment compost o complex, ara cal abordar el paper que tenen els acords de cooperació subscrits amb les confessions.⁷ Ja avancem que el plantejament jurídic –que s'analitza també en vista dels principis inspiradors del model territorial– no difereix excessivament de la LOLR.

Els acords entre l'Estat i les confessions són de dos tipus: els signats amb la Santa Seu i els signats amb les minories protestant, jueva i musulmana. Els primers es van aprovar el 1979, abans de l'inici del procés autonòmic i, per tant, no van preveure les futures assumpcions competencials de les comunitats autòno-

6. Són de competència exclusiva de l'Estat espanyol «la legislació i l'execució directa en les matèries següents: [...] 2a. Relació entre les esglésies i l'Estat i règim de cultes.»

7. Sobre el repartiment del poder territorial, vegeu: Barceló, Mercè; Vintró, Joan (coord.), *Dret públic de Catalunya*, Barcelona, 2001.

mes. Cal recordar, no obstant això, que l'article 149.1.3 CE atorga la competència exclusiva a l'Estat en matèria de «relacions internacionals». Un fet que no succeeix amb les minories religioses, ja que el títol VIII CE no estableix explícitament cap títol competencial de l'Estat per a formalitzar convenis amb les minories.

Els acords de 1992 amb la Federación de Comunidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas (FCI) i la Comisión Islámica de España (CIE) es van signar sense tenir en compte la realitat composta de l'Estat espanyol i no van preveure les competències autonòmiques de desenvolupament. A més, hem dit que es van aprovar per mitjà d'una «reserva de llei» (frase final de l'article 7.1 LOLR) que menysté el caràcter plurilegislatiu de l'Estat.

Una lectura atenta de les disposicions addicionals de les lleis 24, 25 i 26 de 1992 corrobora la marginació de les comunitats autònomes en el seguiment i desenvolupament dels acords: la disposició addicional primera assenyalava que «el Govern espanyol ha de posar en coneixement [de les minories] les iniciatives legislatives que afectin el contingut del present Acord.» I si aquestes iniciatives són impulsades pels parlaments autonòmics sobre la base del principi constitucional de competència? La disposició addicional segona estableix que qualsevol dels tres acords poden «ser objecte de revisió, total o parcial, per iniciativa de qualsevol [de les parts signants], sens perjudici de la seva ulterior tramitació parlamentària.» Aquí no es diu res de les autonomies, ja que no van ser part signant dels acords. I, finalment, la disposició addicional tercera assenyalava que «es constituirà una Comissió Mixta Paritària amb representació de l'Administració de l'Estat [i de les tres minories] per a l'aplicació i el seguiment del present Acord.» Novament es constata l'exclusió de les comunitats autònomes, que no han estat cridades a formar part d'aquesta Comissió Mixta.

És normal aquest menysteniment autonòmic en un estat que ja no és unitari, sinó compost? Què succeeix amb les competències estatutàries que permeten el desenvolupament –normatiu i executiu– de les lleis 24, 25 i 26 de 1992? Si hem sostingut que des de 1978 regeix el principi de competència, aleshores els parlaments autonòmics també poden –d'acord amb els seus estatuts d'autonomia– desenvolupar els continguts dels acords. Conseqüentment, no hauria estat més respectuós amb el model territorial de l'Estat integrar les autonomies en les comissions mixtes?

El problema de fons és creure que l'article 7.1 LOLR podia assignar una reserva de llei al marge dels títols competencials de la Constitució. I això pensem que és insostenible: perquè en el nostre sistema constitucional les úniques normes que atribueixen competències es troben en el bloc de la constitucionalitat, és a dir, a la Constitució espanyola, als estatuts d'autonomia i a les lleis orgàniques de transferència o delegació de competències que figuren expressament a l'article 150 CE.⁸ Lleis orgàniques, naturalment, no són equiparables a la LOLR, la missió de la qual no consisteix a fer reserves de llei que incideixen restrictivament en les potencialitats que ofereix el pluralisme de legisladors i que, al capdavall, ultrapassen l'àmbit material que és inherent a aquesta peça del sistema de fons, que s'ha de limitar a desenvolupar directament –en el que és essencial– una llibertat pública com la religiosa, que únicament requereix algunes facetes prestacionals.

Si actualment es redactés una nova llei orgànica de llibertat religiosa, la frase final de l'article 7.1 LOLR seria sospitosa d'inconstitucionalitat. En primer lloc, perquè s'autoassigna una reserva de llei només en favor de les Corts Generals i sense cap ancoratge en la llista del títol 149 CE. En segon lloc, perquè l'article 7.1 LOLR reinterpreta de manera injustificada el 16.3 CE, que preveu l'activitat cooperativa a tots els «poders públics» segons –lògicament– les seves competències respectives. Atès que en el nostre sistema constitucional regeix el principi de competència, les lleis que resulten de la frase final del 7.1 LOLR no estan per damunt de les lleis ordinàries de les comunitats autònomes, tot i que s'han acordat i pactat amb les confessions.

Una qüestió distinta és el paper que la clàusula primera de l'article 149.1 CE podria adquirir en la regulació dels drets de llibertat religiosa, que sí que facultava l'Estat per a regular «les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.» No obstant això, i més enllà dels nombrosos debats doctrinals sobre

8. Alguns autors han arribat a defensar que les lleis aprovades *ex articulo* 7.1 LOLR formen part del bloc de la constitucionalitat. Vegeu: Sánchez García, J. M., «Aspectos metodológicos del Derecho eclesiástico», a Otaduy, J. (coord.), *Diálogo sobre el futuro de la ciencia del Derecho eclesiástico en España*, Pamplona, 2000, pàg. 151 i seg.; Martín Sánchez, I., «La naturaleza jurídica de los acuerdos mencionados en el artículo 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa y su posición en el sistema de fuentes del Derecho eclesiástico del Estado», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 8, 2005, <www.iustel.com>.

aquesta clàusula, aquest títol no s'ha aplicat per a regular la llibertat de religió ni per a justificar els pactes amb les minories no catòliques.

3. Competències autonòmiques i locals amb relació a la gestió pública dels afers religiosos

És obvi que les demandes derivades de l'exercici de la llibertat de religió concenexen els poders públics. No ens trobem en un context social idèntic a l'inici del constitucionalisme d'antany, que es basava en la no-interferència i en la clàssica immunitat de coacció. Actualment, i més enllà de les conseqüències operatives de l'Estat social, apareixen en l'horitzó social, jurídic i polític propostes i realitats «postmodernes», com la igualtat complexa –que reivindica el dret a la diferència (nacional, ètnica, religiosa, sexual...)–, o també la ferma constatació social d'una multiculturalitat que interpel·la els decisors públics i les polítiques de gestió de la integració dels fluxos migratoris. Una integració que –si es vol satisfactòria– no tan sols ha de girar a l'entorn de l'ocupació i l'accés a l'habitatge, sinó que també ha de fer èmfasi en les dimensions qualitatives dels immigrants –els seus «gens de l'ànima»– integrant, d'una manera estable i moralment defensible, el patrimoni cultural i religions dels nousvinguts.⁹

En els propers epígrafs s'identifiquen els títols competencials que permeten a les comunitats autònomes i als ens locals incidir en la gestió de les demandes religioses. No es tracta tant de fer una anàlisi competencial de les matèries estatutàries, com d'enumerar, d'una banda, aquells títols el desplegament dels quals ha incidit en els continguts de la LOLR i els acords de cooperació, i, de l'altra, analitzar la producció normativa autonòmica que ha servit per a regular els afers religiosos. Una regulació que ha combinat la unilateralitat i la bilateralitat, com explicarem a l'epígraf 4: «Vers la gestió autonòmica del pluralisme religiós».¹⁰

9. Gutman, Amy, «The Challenge of Multiculturalism to Political Ethics», *Philosophy and Public Affairs*, 22/3, 1993, pàg. 171 i seg. El mateix concepte d'integració defensa Kymlicka, W., *Ciutadania multicultural. Una teoria liberal dels drets de les minories*, Barcelona, 1999.

10. Ens referim als acords signats per la Generalitat amb les entitats religioses representatives de la societat catalana: Conveni marc entre el Consell Evangèlic de Catalunya i la Generalitat (21 de maig de 1998); Conveni marc de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i la Comunitat Israelita de Barcelona (15 d'abril de 2002); Conveni de col·laboració entre la Generalitat i la Lliga per la Laïcitat (15 de desembre de 2004); Conveni de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya (5 de maig de 2005); Conveni de col·laboració entre la Generalitat i la Comunitat Local Bahà'í de Barcelona (5 de maig de 2005).

3.1. Urbanisme, equipaments de caràcter religiós i edificació de llocs de culte

Una de les demandes que ha generat més polèmiques per l'efecte NIMBY és la construcció de llocs de culte, especialment mesquites o oratoris islàmics.¹¹ L'article 148.1.3a CE atribueix a les comunitats autònomes la competència exclusiva en matèria d'ordenació de l'urbanisme, en la qual intervé un tercer poder territorial: els municipis, que la poden condicionar en el planejament d'acord amb les seves atribucions.

L'urbanisme «al·ludeix a la disciplina jurídica del fet social o col·lectiu dels assentaments de població en l'espai físic, [...] el contingut de l'urbanisme es tradueix en potestats concretes [...] com les referides al planejament, la gestió o l'execució d'instruments planificadors i la intervenció administrativa en les facultats dominicals sobre l'ús del sòl i l'edificació, [i també] la determinació, en el que sigui pertinent, del règim jurídic del sòl com a suport de l'activitat transformadora que la urbanització i l'edificació impliquen.»¹²

En els acords de 1992, hi ha drets de la llibertat religiosa que es projecten en el contingut d'aquest sector material. Així, quan la Sentència 61/1997, de 20 de març, del Tribunal Constitucional esmenta el fet social o col·lectiu dels assentaments de població, és obvi que aquesta població palesa activitats religioses sobre el terreny que convé disciplinar. És el cas, per exemple, de la construcció de llocs de culte i de cementiris confessionals.¹³ La sentència afirma també que l'urbanisme «es tradueix en la fixació del que podríem anomenar polítiques d'ordenació de la ciutat», la gestió i la planificació de les quals correspon als ajuntaments. Les comunitats autònomes, doncs, són competents per a legislar sobre aquest sector material, però pertoca als ens locals gestionar el planejament urbanístic, que inclou les converses prèvies amb les comunitats religioses i les esglésies que necessitin terrenys per a la construcció de llocs de culte o cementiris confessionals.

11. Ponce Solé, Juli, «L'urbanisme en les societats pluriculturals. La gestió de la diversitat religiosa», a A. D., *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*, Institut de Dret Públic, Barcelona, pàg. 106-107. L'expressió NIMBY significa «no en el pati de darrere de casa meua» (*Not In My Back Yard*) i al·ludeix al rebuig veïnal i l'oposició ciutadana davant la ubicació i la instal·lació de determinats equipaments comunitaris públics i privats.

12. Sentència 61/1997, de 20 de març, del Tribunal Constitucional.

13. Per a un estudi complet sobre el règim jurídic dels llocs de culte, vegeu: Rodríguez Blanco, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid, 2000.

En aquest sentit, la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, va preveure a l'article 34.4 els «equipaments de caràcter religiós», terme que substitueix el de «temples», que figurava a la legislació espanyola supletòria. Actualment, en canvi, aquest nou tipus d'equipament comunitari (com el comercial, cultural, docent o sanitari) està concebut per a satisfer les necessitats que la vida quotidiana genera a les persones, també en el seu vessant religiós. Actualment, el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme, disposa a l'article 34.5 que «el sistema urbanístic d'equipaments comunitaris comprèn els centres públics; els equipaments de caràcter religiós, cultural, docent, esportiu, sanitari, assistencial, de serveis tècnics i de transport, i els altres equipaments que siguin d'interès públic o d'interès social».

Els equipaments de caràcter religiós enclouen el dret a establir llocs de culte i el dret a posseir cementiris confessionals (jueus i islàmics, segons els dos acords de cooperació de 1992), malgrat que els cementiris estan subjectes a una sèrie de mesures sanitàries que, a la pràctica, difícilment es poden encabir en la figura dels equipaments de caràcter religiós, a diferència dels llocs de culte. Pel que fa al dret d'establir llocs de culte, aquest és regulat a l'article 2 LOLR. En canvi, el dret a posseir cementiris confessionals propis només apareix en els acords de cooperació de la FCI i la CIE, sense rang orgànic.

Els ajuntaments poden definir els equipaments de caràcter religiós per a qualsevol confessió religiosa. En principi, la seva decisió no està condicionada, necessàriament, pels acords de cooperació, ja que la determinació dels usos dels equipaments comunitaris no està subjecta a aquells. En tot cas, cal valorar l'estatus de la confessió que demana l'equipament, especialment si es troba inscrita en el Registre d'Entitats Religioses i si forma part d'alguna de les tres federacions signants dels acords.¹⁴ Una solució alternativa –assajada amb un cert èxit en alguns municipis– és la cessió d'immobles i locals destinats a les pregàries.

3.2. Sacrifici d'animals i productes *halal* i caixer

El Reial decret 2210/1979, de 7 de setembre, va transferir a la Generalitat de Catalunya les funcions i competències relatives a l'acció pública sanitària, àdhuc

14. La norma que crea el Registre és el Reial decret 142/1981, de 9 de gener, sobre organització i funcionament del Registre d'entitats religioses.

aquelles que el Decret 2263/1974, de 20 de juliol, atribuïa als òrgans de l'Administració de l'Estat. Així, a l'empara de les competències de desplegament en matèria de sanitat interior estipulades a l'article 17.1 EAC, s'ha bastit una normativa que afecta –directament o indirecta– algunes de les previsions de la LOLR i dels acords de cooperació.¹⁵

Els acords amb la FCI i la CIE, d'una banda, permeten la comercialització, la importació i l'exportació dels productes caixer i *halal*, i, de l'altra, preveuen que el sacrifici d'animals ha de respectar la normativa sanitària vigent. Així, el Reial decret 147/1993, de 29 de gener, sobre condicions sanitàries de producció i comercialització de carns fresques, va transposar les directives comunitàries 91/497/CEE i 91/498/CEE, ambdues de 29 de juliol de 1991. I, poc després, aquest Reial decret va ser completat per un altre: el 54/1995, de 20 de gener, sobre protecció d'animals en el moment del seu sacrifici o mort, que va transposar la Directiva 93/119/CEE.

L'article 8 o i p de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, assenyala que correspon al Servei Català de la Salut el control sanitari i la prevenció dels riscos per a la salut derivats de productes alimentaris, com també la promoció i la millora de les activitats de veterinària de salut pública. Juntament amb aquestes competències concurrents, el Reial decret 147/93, de 29 de gener, abans esmentat, prohibeix clavar ganivets a les carns, excepte quan es tracti d'un ritu religiós.¹⁶ Aquest precepte el desplega l'article 5.2 del Reial decret 54/1995, de 20 de gener, que disposa que «en el cas d'animals que siguin objecte de mètodes particulars de sacrifici, requerits per determinats ritus religiosos, els requisits establerts al paràgraf c de l'apartat 1 no són aplicables». Aquest apartat assenyala que, als «solípedes, ruminants, porcs, conills i aus de corral introduïdes en els escorxadors per al seu sacrifici, se'ls ha de: [...] c) Atordir abans del sacrifici, o donar mort de forma instantània.»

15. Estretament relacionada amb aquest títol competencial hem d'esmentar la Llei 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació que concerneixen la salut i l'autonomia del pacient i la documentació clínica, que es va aprovar abans de la Llei bàsica 41/2002, reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica. Ambdues lleis reconeixen el respecte a la llibertat de consciència dels usuaris dels serveis sanitaris. Vegeu l'estudi de Tarodo, Salvador, *Libertad de conciencia y derechos del usuario de los servicios sanitarios*, Bilbao, 2005.

16. Article 33 de l'annex, relatiu a la higiene del sacrifici d'animals.

Els sacrificis religiosos d'animals, per tal d'adequar-se a la normativa sanitària, s'han de realitzar en els escorxadors. Els ens locals tenen responsabilitats pel que fa al control sanitari dels edificis i els llocs d'habitatge i convivència humana, especialment els centres d'alimentació, els centres residencials i les escoles; el control sanitari de la distribució i el subministrament d'aliments, begudes i altres productes, relacionats directament o indirectament amb l'ús o el consum humans, com també els mitjans per al seu transport. Per això, és factible subscriure convenis municipals amb aquelles comunitats i confessions –preferentment les inscrites en el Registre d'Entitats Religioses– que practiquin el sacrifici religiós d'animals. I això amb una finalitat doble: assegurar el compliment de les mesures sanitàries esmentades i utilitzar correctament les instal·lacions dels escorxadors municipals.

3.3. Reserva de parcel·les en els cementiris i dret a rebre sepultura

La gestió dels cementiris cal posar-la en relació amb el dret a rebre una sepultura digna, establert a l'article 2.1 *b* LOLR, i amb la Llei 49/1978, de 3 de novembre, d'enterraments en cementiris municipals, que prohibeix la discriminació i la segregació per motius religiosos: «Els ajuntaments estan obligats que els enterraments que s'efectuïn en els seus cementiris es realitzin sense discriminació per raons de religió.» Respecte dels ritus funeraris, l'article 2 consigna que «s'han de practicar sobre cada sepultura de conformitat amb allò que el difunt hagi disposat o amb el que la família determini. Així mateix, es podran celebrar actes de culte en les capelles o llocs destinats a l'efecte [...] En els cementiris municipals, s'autoritzarà als qui ho sol·licitin l'establiment de les capelles o llocs de culte.» Finalment, l'article 3 atribueix un mandat directe: «Els ajuntaments han de construir cementiris municipals quan en el seu terme no existeixi un lloc d'enterrament en què es pugui complir el que aquesta llei disposa.»

Pertoca als municipis decidir si es concedeixen o no reserves de parcel·les en els cementiris. El fonament d'aquest dret –de caràcter pactici perquè es troba en els acords signats amb la FCI i la CIE– és mantenir la jurisdicció espiritual de les religions, derivada del *ius sepulcri* i del *ius sepellendi*. Ara bé, la concessió de parcel·les no només s'atorga a les comunitats islàmiques o jueves, sinó també a altres esglésies i comunitats religioses. La decisió és competència municipal, però caldria valorar prèviament l'estatus de la confessió que demana la reserva d'espai al cementiri. Una altra solució seria concedir un espai genèric i obert a

totes les comunitats que pertanyin a un mateix tronc religiós comú, per tal d'evitar possibles discriminacions entre elles.

3.4. Serveis funeraris i dret a practicar els ritus mortuoris

Estretament relacionats amb el dret a rebre sepultura digna trobem els ritus funeraris propis de cada tradició religiosa, els quals no poden vulnerar l'ordre públic i, per tant, tampoc la seguretat i la salut. En matèria d'higiene i sanitat, el Parlament de Catalunya va elaborar la Llei 2/1997, de 3 d'abril, sobre serveis funeraris. Aquesta llei fixa l'abast de la competència dels ajuntaments i dels consells comarcals en relació amb els serveis funeraris, tant pel que fa a la normativa sanitària aplicable com pel que fa a la garantia dels principis d'universalitat, accessibilitat, continuïtat i respecte als drets dels usuaris. És important destacar que aquesta llei també regula les condicions d'inspecció i control de la Generalitat i dels ens locals en relació amb els serveis funeraris, alhora que tipifica les possibles infraccions que es cometin tot establint un quadre de sancions l'objectiu del qual és garantir el compliment de les condicions sanitàries a què la normativa vigent sotmet aquesta activitat.

Una activitat que afecta el dret a rebre sepultura digna és l'adopció de les mesures oportunes per a l'observança de les regles tradicionals jueves i islàmiques relatives a les inhumacions, les sepultures i els ritus funeraris. Doncs bé, la Llei 2/1997, de 3 d'abril, consigna que els usuaris tenen el dret a rebre els serveis funeraris en condicions de respecte a les conviccions religioses i d'igualtat. La Llei entén per «servei funerari» totes les activitats que s'han de prestar com a conseqüència de la mort d'una persona i de la inhumació i la incineració del seu cadàver. L'article 2.1 disposa que els municipis són l'administració competent en matèria de serveis funeraris i, per tant, els responsables de garantir-ne l'existència i la prestació a tota la col·lectivitat local, però sempre en el marc «de la legislació sanitària i de la de règim local», l'establiment de la qual competeix a la Generalitat.

Per la seva banda, el Decret 209/1999, de 27 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament que regula, amb caràcter supletori, els serveis funeraris municipals, desplega la disposició final 1 de la Llei 2/1997, de 3 d'abril, la qual estableix que els ajuntaments han de regular (mitjançant una ordenança o bé un reglament) el règim a què s'han de sotmetre els serveis funeraris. La normativa de la Generalitat

és, doncs, supletòria. Amb tot, pel que fa als drets de les persones usuàries, l'article 10 *a* torna a incidir en les «condicions de respecte a la intimitat; a la dignitat; a les conviccions religioses, filosòfiques o culturals, i al dolor de les persones afectades». I, tanmateix, l'article 14.1 esmenta les anomenades «activitats complementàries», entre les quals destaquen «*d*) Les gestions davant l'Església catòlica i altres organitzacions corresponents a la resta de confessions religioses.» Aquestes gestions pertocuen als ajuntaments i s'han d'oferir a totes les confessions, no només a l'Església catòlica. En aquest cas, no es diu res sobre l'estatus de les minories religioses ni de si han d'estar inscrites en el Registre d'Entitats Religioses.

El Decret 297/1997, de 25 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de policia sanitària mortuòria, esdevé la norma principal que regula les pràctiques sanitàries sobre cadàvers i restes cadavèriques; les condicions tecnicosanitàries en què les empreses funeràries presten els seus serveis; les normes sanitàries que els cementiris públics, privats (per exemple, els de propietat confessional) i mixtos han de complir; la funció inspectora i la potestat sancionadora. Així mateix, l'article 3 assenjala que les «facultats administratives en matèria de policia sanitària mortuòria corresponen, d'acord amb el que disposen aquest Reglament; la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, i la Llei 8/1987, de 15 d'abril, [...] als ajuntaments i al Departament de Sanitat». De fet, la legislació estatal de sanitat ja advertia a l'article 42.2 *e* que pertocava als ajuntaments el control sanitari dels cementiris i la policia sanitària mortuòria. Així doncs, competeix als ajuntaments i a la Generalitat (Departament de Sanitat) el conjunt de les facultats administratives: atorgament de les autoritzacions sanitàries, comprovació de les funcions, destinació final dels cadàvers i la seva classificació, inhumació, incineració, exhumació, embalsament, conservació transitòria i altres pràctiques sobre cadàvers i restes cadavèriques, com també la seva conducció i el trasllat.

Els acords amb la FCI i la CIE reconeixen, juntament amb l'observança de les regles tradicionals jueves i islàmiques relatives a les inhumacions, les sepultures i els ritus funeraris, el dret a traslladar els cossos dels difunts jueus i islàmics dels cementiris municipals als confessionals. L'exercici d'aquest dret no impedeix, però, que altres confessions al marge dels acords també el puguin exercir. El requisit és que totes s'han d'atenir tant al Reglament de policia sanitària mortuòria com al Decret 304/1983, de 7 de juliol, sobre trasllats de cadàvers a Catalunya, que faculta el Govern de la Generalitat per a dictar les normes necessàries per a executar-lo, desplegar-lo i aplicar-lo.

Finalment, respecte a les entitats autoritzades per al transport de cadàvers, els articles 16, 17 i 18 del Decret 209/1999, de 27 de juliol, són especialment importants. En tot cas, l'autorització per a transportar els cadàvers competeix al Departament de Sanitat de la Generalitat. La normativa autonòmica no preveu la possibilitat que les pròpies confessions siguin les que traslladin els cadàvers dels seus difunts. Aquesta funció l'han de fer les entitats (funeràries) que la Generalitat autoritzi.

3.5. Dietes alimentàries religioses a les escoles

El dret a rebre les dietes alimentàries religioses (article 14 de l'Acord de cooperació signat amb la CIE) afecta essencialment les atribucions dels ajuntaments, que han de vetllar per la participació en els centres docents per mitjà dels consells escolars, la col·laboració en activitats extraescolars i complementàries dels centres educatius, la formació dels adults, la promoció de la relació entre els programes dels centres i l'entorn social i econòmic, actuacions de caràcter compensatori en relació amb persones, grups i àmbits territorials que es trobin en situacions desfavorables, com també la provisió de recursos econòmics, accions específiques en matèria d'educació infantil, la creació de consells escolars municipals, la construcció i el manteniment de centres públics docents, la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, la cooperació amb les administracions educatives, la participació en la programació general de l'educació, intervinent en el consell escolar i altres òrgans de l'administració educativa, i, finalment, el transport i el menjador escolar.

Pel que fa als menjadors escolars, l'Acord amb la CIE disposa que l'alimentació dels alumnes musulmans «es procurarà adequar als preceptes religiosos islàmics, com també a l'horari d'àpats durant el mes de dejuni (Ramadà)». Dues observacions: en primer lloc, l'Acord no estableix una garantia d'obligació; simplement assenyala un mandat genèric, en virtut del qual «es procurarà» prestar, sempre que els centres escolars disposin dels mitjans adequats; en segon lloc, l'Acord té una clara vocació expansiva, ja que els titulars d'aquest dret a rebre l'alimentació religiosa, especialment en els horaris d'àpats del mes de dejuni (Ramadà), són tots «els alumnes musulmans», no només aquells que pertanyen a les comunitats de la CIE. És per això que, actualment, en la majoria de les escoles els alumnes musulmans reben una alimentació respectuosa amb les seves creences religioses.

3.6. Assistència religiosa als hospitals, a les presons i als centres educatius

La regulació de desenvolupament de l'assistència religiosa en els centres hospitalaris i penitenciaris és competència del Govern de la Generalitat, mentre que la gestió l'articulen els propis centres. Els acords amb la FEREDE, la FCI i la CIE disposen a l'article 9 el dret a l'assistència religiosa. L'Ordre de 10 de desembre de 1986 va disposar la publicació de l'Acord sobre assistència religiosa catòlica als centres de la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública. Així mateix, el Conveni marc amb el Consell Evangèlic de Catalunya estableix a l'article 6 aquest dret, que s'ha d'implementar per mitjà de convenis menors amb cada establiment hospitalari i penitenciar. Com a tasca específica de govern, i amb una voluntat expansiva diàfana, la Generalitat ha editat recentment la *Guia per al respecte a la pluralitat religiosa en l'àmbit hospitalari*.¹⁷

Si bé en l'àmbit hospitalari no hi ha una norma comuna que reguli l'assistència religiosa per a totes les confessions, no succeeix el mateix amb els establiments penitenciaris, una competència traspasada en virtut del Reial decret 3482/1983, de 28 de desembre. També recentment s'ha publicat la Instrucció 1/2005, de regulació del dret a rebre atenció religiosa en el medi penitenciar. Aquesta instrucció regula aspectes relatius a l'acreditació del personal religiós, els espais pluriconfessionals de les presons, els mitjans i els horaris.¹⁸ Pel que fa al personal religiós, aquest l'ha de designar cada confessió, amb l'autorització anual de la Direcció General de Recursos i Règim Penitenciar. A diferència del Reial decret 710/2006, de 9 de juny, de desenvolupament dels acords de cooperació en l'àmbit de l'assistència religiosa penitenciària, la novetat és que en la instrucció de la Generalitat l'assistència religiosa es pot ampliar a aquells interns les confessions dels quals no han subscrit un acord amb l'Estat, o que no formen part de la FEREDE, la FCI o la CIE.

Finalment, convé referir-se a l'assistència religiosa als centres escolars, recollida a l'Ordre ministerial de 4 d'agost de 1980, la qual no té precedents a Catalunya. L'article 1 disposa imperativament que «s'han d'habilitar locals idonis

17. <<http://www.gencat.net/salut/depsan/units/sanitat/pdf/guiaplurireli.pdf>>

18. Per a un comentari de la nova normativa, vegeu: Seglers, Àlex, «Comentario a la nueva regulación autonómica sobre asistencia religiosa penitenciaria», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 9, 2005. <www.iustel.com>.

per al desenvolupament, dins el centre, d'activitats de formació i assistència religiosa per als alumnes que hi desitgin participar, inclosa la celebració d'actes de culte». L'article 2 preveu que les autoritats acadèmiques competents han d'acordar aquesta assistència amb la jerarquia de l'Església catòlica i amb els responsables de les confessions «inscrites legalment».

A aquesta norma es poden formular tres crítiques: primera, que l'assistència religiosa té com a finalitat primordial la pràctica del culte i la celebració dels ritus, i no l'apostolat, el magisteri o la formació; segona, que restringeix l'assistència religiosa als alumnes les confessions dels quals estiguin inscrites legalment, entenem que al Registre del Ministeri de Justícia, i tercera, que és una ordre allunyada del fonament jurídic que justifica el dret d'assistència religiosa: la concurrència d'un veritable obstacle que dificulti o limiti l'exercici de la llibertat del culte, com succeeix a les presons o als hospitals i, àdhuc, als orfenats. I aquest no és el cas, ja que la norma s'adreça a les escoles.¹⁹

3.7. Ensenyament de la religió

La competència en ensenyament és de tipus concurrent. Pertoca a l'Estat la fixació de les bases i a la Generalitat «la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències.» Tant els acords amb les confessions com l'actual Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, recullen el dret a rebre formació religiosa i moral. La disposició addicional segona es remet als acords i la disposició addicional tercera assenyalava que «la proposta per a la docència correspon a les entitats religioses», les quals mantenen la *venia docendi*, és a dir: el dret a designar el seu professorat.

Ens trobem amb unes disposicions addicionals que tenen caràcter bàsic. Per tant, el Govern de la Generalitat va aprovar el Decret 266/1997, de 17 d'octubre, sobre drets i deures dels alumnes dels centres de nivell no universitari de Catalunya, en virtut del qual es va articular l'organització del dret a rebre l'ensenyament religiós de la pròpia confessió. Actualment, la novetat és que, amb la nova Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, l'assignatura de religió no

19. Contreras Mazarío, José M., *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*, Madrid, 2002, pàg. 174 i seg.

té una altra alternativa obligatòria, com succeïa amb l'ètica. Podem afirmar, doncs, que l'assignatura confessional de religió catòlica, jueva, protestant i musulmana perd el caràcter de fonamental i no s'equipara a les altres assignatures obligatòries, tot i que és d'oferta obligatòria per part dels centres.

Respecte al traspass del professorat de religió, aquest es va produir mitjançant el Reial decret 615/2001, de 8 de juny. I, posteriorment, el Reial decret 528/2002, de 8 de juny, va determinar el cost efectiu de les càrregues financeres dels professors contractats, que no sufraguen les confessions sinó l'Estat.

3.8. Patrimoni històric i artístic de les confessions

La Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, va reconèixer, per raons òbvies, que, «atesa la importància del patrimoni de l'Església catòlica, es fa una referència expressa als deures d'aquesta institució i al marc en què s'ha de desplegar la col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i la dita Església per al compliment d'aquesta llei». L'article 4 menciona explícitament la col·laboració amb l'Església, seguint la declaració d'intencions *ex articulo* XV de l'Acord sobre ensenyament i afers culturals.²⁰ El primer apartat diu: «L'Església catòlica, com a titular d'una part molt important del patrimoni cultural català, ha de vetllar per la protecció, la conservació i la difusió d'aquest patrimoni i, amb aquesta finalitat, ha de col·laborar amb les diverses administracions públiques de Catalunya.» I el segon concreta la fórmula d'aquesta col·laboració, que s'ha d'efectuar mitjançant una «comissió mixta entre l'Administració de la Generalitat i l'Església catòlica, [que] ha d'establir el marc de col·laboració i coordinació entre les dues institucions i fer-ne el seguiment».

L'article 4 el desplega la Resolució, de 18 de febrer de 1992, del Departament de Cultura, que dona publicitat al Reglament de funcionament de la Comissió de Coordinació Generalitat-Església a Catalunya per al patrimoni cultural. Aquesta Comissió l'han de presidir el titular de la Conselleria de Cultura i el

20. L'article disposa el següent: «La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas, en el marco del artículo 46 de la Constitución.»

bisbe delegat de la Conferència Episcopal Tarraconense per al patrimoni cultural, i té les atribucions següents, que venen xifrades a l'article 6: «a) la preparació conjunta dels programes i pressupostos destinats a les cinc àrees culturals (arxius, biblioteques, museus, patrimoni arquitectònic i difusió cultural) que afectin l'Església; b) l'emissió de dictàmens tècnics amb relació a les peticions d'ajuda econòmica o tècnica adreçades al Departament de Cultura de la Generalitat per part d'entitats eclesiaístiques; c) l'emissió de dictàmens tècnics referents a l'adjudicació de les dites peticions; d) l'establiment de prioritats, tant dels ajuts econòmics o tècnics com dels programes culturals que afectin l'Església; e) l'establiment dels mòduls de catalogació i d'inventari d'arxius, biblioteques, museus i del patrimoni artístic, moble i immoble de l'Església.»

La normativa autonòmica ha optat per estimular la cooperació amb l'Església catòlica, titular d'un patrimoni històric i artístic importantíssim. Pel que fa a les minories, el Conveni marc del Consell Evangèlic menciona als articles 12, 13 i 14 que s'ha d'afavorir la normalització lingüística en els rètols dels edificis de culte, els llibres de text i la literatura religiosa evangèlica. El Conveni marc de la Comunitat Israelita també disposa que la Generalitat «reconeix la cultura i la història jueves i el fet sefardita com a part del patrimoni cultural integral dins de Catalunya, motiu pel qual ambdues parts es comprometen a promoure actes culturals i a donar suport, si es considera pertinent, als actes que s'organitzin mitjançant la difusió d'aquests i l'ús de locals. En els programes d'actes culturals patrocinats per la Generalitat s'ha de promoure la participació de persones i entitats del món de la cultura jueva. «Col·laborar per la salvaguarda i/o l'ampliació del patrimoni històric, artístic i literari jueu a Catalunya i la conservació amb la deguda garantia de les restes arqueològiques que eventualment puguin trobar-se.»

3.9. Mitjans de comunicació, dret d'accés i respecte als sentiments religiosos

Respecte als mitjans de comunicació, el Consell de l'Audiovisual ha vist reforçades les seves atribucions arran de l'aprovació de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya. La llei conté nombroses referències al factor religiós. Al preàmbul, es llegeix que «fixa un seguit de límits vinculats directament amb els principis, els valors i els drets constitucionals que poden legitimar els límits legals de l'exercici de les llibertats d'expressió i d'in-

formació. Són límits vinculats al respecte de la dignitat de les persones, la manca de tota incitació a l'odi per motius de raça, sexe, religió o nacionalitat, la separació entre informacions i opinions, i el respecte al principi de veracitat informativa». Així mateix, l'article 26 estableix com a missió específica del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat: «g) La promoció activa de la convivència cívica, el desenvolupament plural i democràtic de la societat, el coneixement i el respecte a les diverses opcions i manifestacions polítiques, socials, lingüístiques, culturals i religioses presents al territori de Catalunya.»

L'article 80 es refereix als principis bàsics de la regulació dels continguts audiovisuals: «En el marc de l'exercici legítim dels drets fonamentals de llibertat d'expressió i d'informació, la realització d'activitats de comunicació audiovisual se sotmet als límits següents: [...] b) No incitar a l'odi per motius de raça, sexe, religió o nacionalitat. c) Respectar el dret de tota persona a no ésser discriminada per raó de naixement, raça, sexe, religió, nacionalitat o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.» I l'article 115 de la Llei assenyalava que el Consell de l'Audiovisual té —entre altres funcions— la de «b) Vetllar pel respecte del pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural, i també per l'equilibri territorial adequat en el conjunt del sistema audiovisual de Catalunya.»

En aquest àmbit competencial, hi ha dos aspectes que cal considerar: primerament, el dret d'accés de les confessions als mitjans públics de comunicació, i, segon, el respecte als sentiments religiosos dels *cives-fideles*. En el primer cas, fa temps que s'emeten dos programes religiosos: un de catòlic (*Signes dels Temps*) i un d'evangèlic (*Néixer de Nou*). Aquests programes —organitzats i finançats per les pròpies confessions i, per tant, de lliure accés— es van renovant any rere any. Pel que fa al respecte dels sentiments religiosos, el Consell de l'Audiovisual va emetre els denominats *Criteris en matèria de tractament del fet religiós en els programes audiovisuals d'entreteniment* (sessió de 9 de maig de 2002).²¹

21. «1. Respectar i fomentar la llibertat religiosa de les persones com a dret fonamental del qual deriven altres drets fonamentals. 2. Respectar i fomentar la llibertat religiosa en la seva dimensió col·lectiva com a valor social positiu, fet que implica un respecte a totes les confessions o entitats religioses, considerades i reconegudes per l'ordenament jurídic. 3. Respectar els sentiments individuals i col·lectius, de forma que no s'utilitzin indègudament, encara que es faci en clau d'humor, aquells símbols representatius per a les persones que professen una confessió religiosa. 4. Respectar el pluralisme religiós, en el marc dels valors universals, els drets fonamentals i la convivència en democràcia i les diferents actituds de la ciutadania en relació amb l'ateisme i l'agnosticisme. 5. Ac-

Certament, es podria considerar la possibilitat d'obrir negociacions amb altres minories, àdhuc la musulmana, per tal que accedissin als mitjans, però la seva heterogeneïtat dificulta la interlocució, i no totes les comunitats es troben inscrites en el Registre d'Entitats Religioses. No hi ha cap dubte que, arran de l'afer de les «caricatures de Mahoma» i la pressió d'algunes plataformes cristianes, s'ha obert un debat sobre el binomi entre llibertat d'expressió i respecte als sentiments religiosos. La darrera polèmica que el Consell de l'Audiovisual va haver de resoldre va ser el cas *Porca misèria*. L'actor i director d'aquesta sèrie meritosa, en Joel Joan, digué en un capítol, per boca del personatge que interpreta, el següent:

«Merda! He posat una creu a la casella dels capellans! La mare que em va parir, només em faltava donar pasta a aquest grup de reaccionaris que prohibeixen els avortaments, els condons i els matrimonis gays... no fos cas que tots es cassessin en massa!»²²

Doncs bé, a la Decisió 12/2005, assumpte: telesèrie *Porca misèria*, emesa el 13 de novembre de 2005, a les 21.35 h, per TV3, el Consell de l'Audiovisual va desestimar les queixes d'e-Cristians; no obstant això, el Consell va recordar que s'ha de vetllar pel respecte als sentiments religiosos, individuals i col·lectius:

tuar amb especial responsabilitat i rigor en el cas d'expressions que puguin suscitar discriminacions per motius religiosos. 6. Aplicar el principi d'igualtat de tracte per a totes les confessions, independentment de la incidència sociològica que tinguin. 7. Acceptar que, en l'exercici de la llibertat d'expressió, entesa aquesta com l'emissió de judicis personals i subjectius, d'opinions, de creences o de pensaments, els personatges públics o amb notorietat pública hagin de suportar, per la seva condició, que les seves actuacions en el desenvolupament i en l'exercici dels seus càrrecs i funcions es vegin sotmeses a l'escrutini de l'opinió pública i, en conseqüència, s'emetin judicis de valor amb relació a les seves actuacions. 8. Acceptar que la crítica legítima en afers d'interès públic empara aquelles que puguin molestar, inquietar o disgustar en l'ànim d'un determinat conjunt de la ciutadania. 9. Rebutjar que, en virtut de la llibertat d'expressió, s'emetin apel·latius o expressions formalment injurioses, desconnectades de la crítica legítima i innecessària per al missatge que es vol difondre i que puguin produir un dany injustificat al prestigi de les institucions religioses o a la dignitat de les persones que les representen. 10. Els operadors han de ser conscients a priori —atès que la societat cada vegada és més plural, heterogènia, multicultural i secularitzada—, mitjançant l'establiment de codis deontològics, de l'actitud que cal adoptar quant al tractament de les creences o dels símbols religiosos en els programes d'entreteniment i de la seva repercussió posterior i l'abast que aquest tindria en el conjunt de la ciutadania.»

22. En el context de la mateixa escena, i mentre emplenava la declaració de renda, el protagonista criticava l'espòli fiscal que sofreix la societat catalana: «Tu saps el que haurem de pagar a aquests cabrons? Total, perquè l'AVE acabi arribant a velocitat de tortuga, la sanitat i l'escola pública continuïn arruïnades i no hi hagi ni una puta piscina pública. Això és un espòli i, a més a més, t'has de sentir que ets un insolidari.»

«El Consell desestima les reclamacions, atès que considera que l'escena objecte de queixes no vulnera la normativa vigent. Tampoc no es veuen vulnerats els criteris del CAC en matèria del tractament del fet religiós, els quals, si bé recomanen que siguin respectats “els sentiments individuals i col·lectius” en la utilització dels símbols religiosos, també consideren que “la crítica legítima en assumptes d'interès públic empara aquelles que puguin molestar, inquietar o disgustar en l'ànim d'un determinat conjunt de la ciutadania”. [...] No obstant això, el Consell recorda a l'operador de televisió la cura especial que hauria de tenir pel que fa al tractament de les creences o dels símbols religiosos tenint en compte la repercussió i l'abast que tenen en el conjunt de la ciutadania, i que podrien produir perjudici en algun sector o institució.»

4. Vers la gestió autonòmica del pluralisme religiós

No hi ha cap dubte que un dels fets socials més importants dels darrers anys és la visibilització del pluralisme religiós, tant a Espanya com a Catalunya. La immigració i la sedentarització posterior dels nouvinguts, sobretot de la ciutadania musulmana, es tradueix en iniciatives comunitàries, com la proliferació d'oratoris –n'hi ha més de 140– i entitats culturals inscrites en el Registre d'associacions.²³ Així mateix, segons les dades de la Direcció General d'Afers Religiosos de la Generalitat, hi ha més de 722 llocs de culte i prop de 350 confessions inscrites en el Registre d'Entitats Religioses del Ministeri de Justícia.²⁴ Totes aquestes confessions –que coexisteixen amb els 2.419 centres catòlics– pertanyen a distintes tradicions provinents d'arreu del món: judaisme, Islam, cristianisme ortodox, adventisme, protestantisme –destaca la consolidació de l'Església de Filadèlfia–, mormons, testimonis de Jehovà, hinduisme, budisme, taoisme, bahá'ís, sikhs, etc.²⁵ Ras i curt: la transformació del mapa religiós és un exemple viu de la realitat plural existent.

23. Vegeu: A. V., *Gestionar la diversitat. Reflexions i experiències sobre les polítiques d'immigració a Catalunya*, Barcelona, 2003, pàg. 150. I l'estudi: Estruch, J. (coord.), *Les altres religions. Minories religioses a Catalunya*, Barcelona, 2004.

24. <<http://www10.gencat.net/presidencia/AppJava/cat/dgar/estudis/conclusiones.jsp>>. Vegeu també: Mantecón, J. (coord.), *Confesiones minoritarias en España. Guía de entidades y Vademécum normativo*, Madrid, 2004.

25. <<http://www10.gencat.net/presidencia/AppJava/cat/dgar/estudis/sintesi.jsp>>.

Però aquesta realitat social conviu amb un model de relacions Estat-confessions que es caracteritza per la seva piramidalitat: l'Església catòlica es troba en el vèrtex superior del sistema, amb els seus acords de cooperació de rang internacional, que alguns autors recentment han tornat a criticar pel seu «caràcter contrari a la Constitució, en general, i a alguns dels drets fonamentals que aquesta declara» i han manifestat que «[els] acords han de ser renegociats, a fi que assumeixin un model de relació amb l'Estat que s'ajusti, efectivament, als principis de llibertat religiosa, laïcitat i igualtat, seguint l'estela dels convinguts amb les confessions minoritàries.»²⁶

Juntament amb la piramidalitat, el sistema és bilateral ja que es basa en els pactes amb les confessions d'arrelament notori, que no gaudeixen de l'estatus de l'Església catòlica. És aquest, doncs, un precipitat que és el resultat de la transició i que encara no ha canviat, potser per manca de voluntat política. I, així mateix, com dèiem al segon epígraf d'aquest article, el sistema també és molt centralista: els acords de 1979 i 1992 es van elaborar sense tenir en compte les competències autonòmiques i la LOLR no va preveure el procés futur de descentralització per a gestionar les demandes derivades del pluralisme religiós.²⁷ De fet, era lògic: l'any 1980 la societat espanyola no incorporava la immigració extracomunitària d'ara i els processos estatutaris no havien començat.

Ateses les mancances d'aquestes dècades, el nou Estatut d'autonomia de Catalunya ha incorporat, per primera vegada, competències per a la gestió dels afers religiosos.²⁸ Anys abans, però, el Govern de la Generalitat ja va constituir un organisme específic, únic a escala autonòmica. El Decret 184/2000, de 29 de maig, va crear la Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses, que va canviar la denominació per la de Secretaria d'Afers Religiosos (Decret 289/2001, de 6 de novembre). Posteriorment, aquesta denominació es va tornar a modificar per la que és vigent actualment: Direcció General d'Afers Religiosos (Decret 195/2004, de 24 de febrer, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya).

26. Porras Ramírez, José María, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*, Cizur Menor, 2006, pàg. 221-222.

27. Tracto aquest centralisme a: Seglers, Àlex, *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Granada, 2005.

28. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sèrie B. «Proposiciones de Ley», 22 de març de 2006, núm. 210-214.

Les funcions de la Direcció General d'Afers Religiosos són les mateixes que les de les dues secretaries anteriors:

- «a) L'atenció a les diferents entitats religioses establertes a Catalunya.
- b) L'aplicació dels acords del Govern amb els òrgans representatius de les diferents confessions religioses a Catalunya i vetllar pel seu compliment.
- c) L'exercici de la representació ordinària de la Generalitat davant les entitats religioses.
- d) L'elaboració d'estudis i informes en matèria d'afers religiosos.
- e) L'establiment i el manteniment de relacions amb els responsables institucionals per a temes de l'àmbit religiós.
- f) L'exercici de qualsevol altra funció sobre la matèria que el titular o el secretari general del Departament de la Presidència li encarregui.»

L'existència d'aquest òrgan va servir perquè el Govern de la Generalitat subscrigués diversos convenis de col·laboració amb les principals entitats religioses del país. Els seus continguts tenen un abast programàtic de caràcter transversal i esdevenen instruments de reconeixement institucional de les confessions.²⁹ Les matèries acordades varien d'una entitat a una altra. En el cas del Consell Evangèlic, es fa l'èmfasi en els llocs de culte, els agents pastorals, l'ensenyament, el foment dels llibres de text en llengua catalana, l'establiment del mapa matrimonial, la tasca social i el protocol oficial de la Generalitat, que ha de comptar amb una representació del Consell Evangèlic. Amb la Comunitat Israelita s'aposta pel diàleg institucional, el reconeixement de la cultura jueva, el suport al col·legi sefardita, la protecció de les persones que professen el judaisme i la dotació pressupostària. Per la seva banda, la Lliga per la Laïcitat va subscriure el seu acord amb la voluntat de promoure la laïcitat i la llibertat de consciència de la societat. Per això, va preveure una aportació econòmica de 12.000 euros i la creació d'un observatori compartit amb la Generalitat, per tal d'avaluar l'estat de la societat catalana. El Consell Islàmic, després d'acceptar al preàmbul la distinció entre la religió i la política, aposta pel diàleg i la integració de l'Islam. També s'assigna una partida pressupostària per a realitzar cursos de llengua catalana entre els imams. Finalment, el

29. El contingut dels convenis es troba als números 3 (Comunitat Israelita), 5 (Consell Islàmic), 8 (Lliga per la Laïcitat) i 9 (Comunitat Local Bahà'í) de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, <www.iustel.com>. Posteriorment, s'han tornat a publicar íntegrament a: Tarodo, S., «Los recientes convenios de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y algunas confesiones minoritarias», *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 5, desembre de 2005, pàg. 353 i seg.

conveni amb la Comunitat Local Bahà'í recalca el compromís per la llibertat religiosa i la llengua catalana i el combat contra els prejudicis religiosos i culturals.

Al marge de la política bilateral duta a terme fins ara, el més rellevant és que el nou Estatut d'autonomia ha acabat recollint un tractament competencial del fenomen religiós, a diferència de l'Estatut de 1979. L'article 161 disposa:

«Relacions amb les entitats religioses.

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'entitats religioses que acompleixen llur activitat a Catalunya, que inclou, en tot cas, la regulació i l'establiment de mecanismes de col·laboració i cooperació per a l'acompliment de llurs activitats en l'àmbit de les competències de la Generalitat.

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria relativa a la llibertat religiosa. Aquesta competència inclou en tot cas:

- a) Participar en la gestió del registre estatal d'entitats religioses amb relació a les esglésies, les confessions i les comunitats religioses que acompleixen llur activitat a Catalunya, en els termes que determinin les lleis.
- b) L'establiment d'acords i convenis de cooperació amb les esglésies, les confessions i les comunitats religioses inscrites en el registre estatal d'entitats religioses en l'àmbit de competències de la Generalitat.
- c) La promoció, el desenvolupament i l'execució, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, dels acords i dels convenis signats entre l'Estat i les esglésies, les confessions i les comunitats religioses inscrites en el registre estatal d'entitats religioses.

3. La Generalitat col·labora en els òrgans d'àmbit estatal que tenen atribuïdes funcions en matèria d'entitats religioses.»

Certament, l'article 161 permetrà consolidar encara més la política bilateral del Govern. A diferència d'altres preceptes, aquest article no va ser objecte de cap esmena i el redactat que hi havia al Projecte del 30 de setembre de 2005 es va mantenir incòlume. Ni abans ni ara no s'altera el model estatal d'affers religiosos, ja que el Govern central es continua reservant la «competència» per a pactar els seus acords amb les minories que hagin obtingut l'arrelament notori, i aprovar-los després per llei de les Corts Generals.³⁰

30. Sobre el requisit de l'arrelament notori, vegeu: Fernández-Coronado, Ana, «Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de 'notorio arraigo'», *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0, desembre de 2000.

Tanmateix, hi ha una altra via per incidir en la gestió descentralitzada dels afers religiosos: per exemple, impulsant una nova normativa. I així va succeir. Un fet que demostra l'actualitat del tema que ens ocupa va ser el registre, al Congrés de Diputats, d'una proposició de llei orgànica de llibertat religiosa, la primera des de l'any 1980.³¹ La proposició és innovadora en el tractament jurídic –estatal, autonòmic, local– del fenomen social religiós i té una influència clara del dret comparat, sobretot de la *Lei n.º. 16/2001, de 22 de Junho, da Liberdade Religiosa* de Portugal, per la qual cosa no sembla que incorri en derives laïcistes o clericals.³² Més enllà del debat en seu parlamentària i de si finalment aquesta proposició es consensua o no, seria recomanable que una nova llei orgànica d'aquestes característiques servís per a situar el «centre de gravetat» en el principi d'igualtat religiosa, a partir de la inscripció registral i no tant en un sistema bilateral que, al llarg de tots aquests anys, s'ha mostrat sectoritzat, discrecional i centralista, i que ha exclòs moltes confessions minoritàries dels beneficis dels acords de cooperació.

31. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sèrie B, «Proposiciones de Ley», 24 de febrer de 2006, núm. 233-1. La va presentar el Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC).

32. La llei portuguesa dóna resposta avançada als reptes jurídics i socials del pluralisme religiós, malgrat algunes crítiques formulades en seu doctrinal. Vegeu: Rossell, Jaime, «La Ley orgánica de libertad religiosa española y los proyectos italiano y portugués: un análisis comparativo», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XVI, 2000; Llamazares, Dionisio, «Portugal. Ley de libertad religiosa de 2001», *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 2, desembre de 2002.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 33, ISSN 1885-5709, 2006

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

348.71

Àlex Seglers Gómez-Quintero, professor lector de dret eclesiàstic de la Universitat Autònoma de Barcelona

ca Les competències autonòmiques i locals en relació amb la gestió pública dels afers religiosos

p. 181-208

La Constitució de 1978 significà un trencament amb el règim franquista. La llibertat i la igualtat religioses, la no-confessionalitat i la cooperació amb les esglésies—especialment la Catòlica— foren els quatre principis inspiradors del nou model. Però el bloc legislatiu que desplegava aquests principis s'elaborà d'esquenes a les comunitats autònomes. Ni la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa (LOLR), ni els respectius acords de cooperació amb la Santa Seu i les minories evangèlica, jueva i protestant van preveure el futur paper de les competències autonòmiques. Igualment, el model espanyol d'afers religiosos s'ha anat construint a través d'una legislació asimètrica i piramidal, fruit de l'opció bilateral Estat-confessions, la qual ha acabat prioritant—en primer terme—l'estatus jurídic de l'Església catòlica i, després, el de les federacions protestant, jueva i mu-

sulmana, que no representen la totalitat de les esglésies i comunitats que conformen aquestes tres religions. El disseny centralista del dret eclesiàstic, però, no ha evitat que en el decurs d'aquests darrers anys—esperonats per la immigració extracomunitària i les demandes de les comunitats islàmiques— les comunitats autònomes i els municipis anessin assumint de *motu proprio* responsabilitats a l'hora de gestionar el desenvolupament dels acords en els seus propis àmbits competencials. Una voluntat certament política, que es palesa a l'article 161 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006), i que incorpora per primera vegada competències en matèria d'entitats religioses. Tot amb tot, la rèmora centralista d'aquestes dècades ha portat cap a una gestió pública del pluralisme religiós caracteritzada per respostes parcials i descoordinades a l'hora de desenvolupar la LOLR i els acords respectius.

Paraules clau: llibertat religiosa; acords de cooperació; competències autonòmiques i locals; gestió dels afers religiosos.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 33, ISSN 1885-5709, 2006

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

348.71

Àlex Seglers Gómez-Quintero, profesor lector de derecho eclesiástico de la Universidad Autónoma de Barcelona

ca Les competències autonòmiques i locals en relació amb la gestió pública dels afers religiosos

es Las competencias autonómicas y locales en relación con la gestión pública de los asuntos religiosos

p. 181-208

La Constitución de 1978 significó un cambio radical respecto al régimen franquista. La libertad e igualdad religiosas, la no confesionalidad y la cooperación con las iglesias —especialmente la católica— fueron los cuatro principios inspiradores del nuevo modelo. El bloque legislativo desarrollador de estos principios, sin embargo, se elaboró a espaldas de las comunidades autónomas. Ni la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (LOLR), ni los respectivos acuerdos de cooperación con la Santa Sede y las minorías evangélica, judía y protestante previeron el futuro papel de las competencias autonómicas. Igualmente, el modelo español de asuntos religiosos se ha ido construyendo a través de una legislación asimétrica y piramidal, fruto de la opción bilateral Estado-confesiones, que ha acabado priorizando —en primer lugar— el estatus jurídico de la Iglesia católica y, después, el de las federaciones protestante, judía y musulmana, que no repre-

sentan la totalidad de las iglesias y comunidades que forman estas tres religiones. El diseño centralista del derecho eclesiástico, sin embargo, no ha evitado que en el decurso de estos últimos años —auspiciadas por la inmigración extracomunitaria y las demandas de las comunidades islámicas— las comunidades autónomas y los municipios hayan ido asumiendo de *motu proprio* responsabilidades a la hora de gestionar el desarrollo de los acuerdos en sus propios ámbitos competenciales. Una voluntad ciertamente política, que se refleja en el artículo 161 del Estatuto de autonomía de Catalunya (2006), y que incorpora por primera vez competencias en materia de entidades religiosas. No obstante, la rémora centralista de estas últimas décadas ha dado como fruto una gestión pública del pluralismo religioso caracterizada por respuestas parciales y descoordinadas a la hora de desarrollar la LOLR y los respectivos acuerdos.

Palabras clave: libertad religiosa; acuerdos de cooperación; competencias autonómicas y locales; gestión de asuntos religiosos.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 33, ISSN 1885-5709, 2006

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

348.71

Àlex Seglers Gómez-Quintero, visiting professor in religious affairs law at the Autonomous University of Barcelona

ca Les competències autonòmiques i locals en relació amb la gestió pública dels afers religiosos

en The powers of the Regional and Local Governments in the oversight of religious affairs

p. 181-208

The 1978 constitution meant a significant break with the Francoist regime. Religious freedom and equality, the fact that there was to be no state religion, and cooperation between the government and the different religions, especially the Catholic Church, were the four principles that underlay the new model. Nonetheless, the legislation that was to elaborate on these principles was drawn up without consulting the regional and local governments. Neither the July 5, 1980 Implementing Act on Religious Freedom (LOLR) nor the respective cooperation agreements with the Holy See and the Evangelical, Jewish and Protestant religious minorities took into consideration the future role of regional and local governments. Further, the Spanish religious affairs model has been built through asymmetric, pyramidal legislation, stemming from following the bilateral central government-religions option. This option has ended up giving priority to, first, the legal status of the Catholic Church, and afterwards, to that

of the Protestant, Jewish and Muslim Federations, who do not represent the totality of the denominations and religious communities that make up these three religions. In recent years, however, the centralist design of religious affairs law has not prevented the regional and municipal governments, spurred on by immigration from outside the European Community and the demands of the Islamic communities, from acting on their own to assume responsibility for overseeing the implementation of these agreements in their own jurisdictions. Such actions clearly reflect a political purpose. Such political resolve is manifest in Article 161 of the Catalan Statute of Autonomy (2006), which for the first time incorporates powers having to do with religious groups. All the same, the centralist burden of these decades has resulted in a public oversight of religious pluralism that has been characterized by partial, uncoordinated responses in elaborating on the text of the LOLR and the respective cooperation agreements.

Key words: freedom of religion; cooperation agreements; regional and local powers; oversight of religious affairs.