

LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y LOCALES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS ASUNTOS RELIGIOSOS

Àlex Seglers Gómez-Quintero*

Sumario

1. Introducción
2. La descontextualización de la LOLR y los acuerdos de cooperación
3. Competencias autonómicas y locales en relación con la gestión pública de los asuntos religiosos
 - 3.1. Urbanismo, equipamientos de carácter religioso y edificación de lugares de culto
 - 3.2. Sacrificio de animales y productos *halal* y *kosher*
 - 3.3. Reserva de parcelas en cementerios y derecho a recibir sepultura
 - 3.4. Servicios funerarios y derecho a practicar los ritos mortuorios
 - 3.5. Dietas alimenticias religiosas en las escuelas
 - 3.6. Asistencia religiosa en hospitales, prisiones y centros educativos
 - 3.7. Enseñanza de la religión
 - 3.8. Patrimonio histórico y artístico de las confesiones
 - 3.9. Medios de comunicación, derecho de acceso y respecto a los sentimientos religiosos
4. Hacia la gestión autonómica del pluralismo religioso

* Àlex Seglers Gómez-Quintero, profesor lector de derecho eclesiástico de la Universidad Autónoma de Barcelona. Artículo recibido el 25.05.2006. Fecha de aceptación de la versión final: 20.06.2006.

1. Introducción

La Constitución de 1978 inició la descentralización del poder político territorial, al definir el Estado español mediante principios como los de unidad, autonomía y reconocimiento de las nacionalidades y regiones. El principio de unidad significa que la soberanía reside en el pueblo español, pero la unidad no se concibe en términos de uniformidad sino de integración de todos los entes territoriales que configuran el Estado.¹ Por su parte, el principio de autonomía sirve para que el poder de las comunidades autónomas constituya un poder político que implica «la capacidad de cada región y nacionalidad para decidir cuándo y cómo debe ejercer sus competencias».² Finalmente, con el reconocimiento de las nacionalidades y regiones se ha concluido que España «no es una realidad uniforme, sino plural, puesto que se encuentra integrada por realidades nacionales distintas».³

Pues bien, es preciso preguntarse si el bloque normativo que conforma el derecho eclesiástico vigente —la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (LOLR), y los respectivos acuerdos de cooperación con las confesiones— se inspiró en estos tres principios o si, por el contrario, permaneció al margen. Responder esta cuestión previa es importante si queremos entender después —en el epígrafe 3— cuáles son los títulos competenciales que permiten a las comunidades autónomas y a los entes locales incidir en el desarrollo de los derechos de la libertad de religión, incluso los que el Estado ha pactado con la Santa Sede y las minorías no católicas.

2. La descontextualización de la LOLR y los acuerdos de cooperación

En nuestro sistema de fuentes del derecho, la categoría propia de la ley orgánica está prevista, entre otras funciones, para desarrollar los derechos fundamentales y las libertades públicas. Según la jurisprudencia constitucional y la doctrina más reciente, el ámbito material de la ley orgánica es restringido y su uso excepcional para no petrificar el ordenamiento jurídico.⁴ Esto se explica, fundamentalmente, porque la misión de esta pieza del sistema de fuentes es *desarrollar directamente* los derechos fundamentales, es decir, desarrollarlos en lo que es estrictamente

¹ STC 4/1981, de 2 de febrero.

² STC 35/1982, de 14 de junio.

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

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

esencial, sin que pueda considerarse que forman parte de la reserva material del artículo 81.1 CE concreciones técnicas o segundas (que no son necesarias para dar efectividad al derecho).

Como sucede con los demás derechos y libertades, el desarrollo directo de la libertad religiosa no es lo mismo que la regulación de su ejercicio, puesto que ésta se instrumenta mediante ley ordinaria, ya sea estatal o autonómica. Así pues, en principio cabría preguntarse si los artículos 5, 7 y 8 LOLR forman parte del *desarrollo directo* de la libertad religiosa, si son imprescindibles para dar operatividad a esta libertad y si, a diferencia de los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 LOLR, son su primera concreción.⁵ Aún más: los artículos 5, 7 y 8 LOLR ¿formarían parte del contenido esencial o nuclear de una libertad como la religiosa? ¿Es necesaria una regulación de tipo orgánico para establecer un registro público —como es el Registro de entidades religiosas— o una comisión asesora? Hay que tener en cuenta que tanto el artículo 5 como el 8 descienden directamente del rango orgánico al reglamentario y se remiten para crear estos dos órganos administrativos dependientes del Ministerio de Justicia.

A estas preguntas hay que añadir otra, no menos importante: una ley orgánica —destinada a desarrollar una libertad como la religiosa— ¿puede realizar una asignación competencial *ex novo* a las Cortes Generales para que sólo a través de estas el Estado (no acepto los «poderes públicos», que es la expresión que emplea el artículo 16.3 CE) pacte acuerdos con las minorías religiosas al margen del artículo 149 CE y el bloque de la constitucionalidad? ¿Es, pues, función de una ley orgánica «traicionar» el sentido literal del artículo 16.3 CE (que se caracteriza por extender las relaciones de cooperación a todos los «poderes públicos») y reducir la cooperación del Estado mediante una ley de las Cortes Generales, como hace el artículo 7.1 LOLR injustificadamente?

Entendemos que la respuesta tiene que ser negativa. No consideramos que sea una función de las leyes orgánicas regular materias que vayan más allá de su propio ámbito material. Y, sin embargo, parece claro que las leyes orgánicas que desarrollan derechos fundamentales al amparo del artículo 81.1 CE no pueden otorgar o asignar competencias legislativas —como sucede con la frase final del artículo 7.1 LOLR— a las Cortes Generales, ignorando que nuestro

⁵ El artículo 5 crea el Registro de entidades religiosas y fija los requisitos para la inscripción registral. El artículo 7 establece que sólo por ley de las Cortes Generales puede pactar el Estado con las confesiones inscritas que hayan adquirido notorio arraigo, que es un requisito añadido cuya determinación corresponde —según la LOLR— al Ministerio de Justicia y no a las comunidades autónomas. Por último, el artículo 8 crea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, un órgano colegiado adscrito orgánica y funcionalmente al Ministerio de Justicia, sin presencia de los gobiernos autonómicos. A mi entender, estos tres preceptos exceden el ámbito material de la LOLR, que es una ley orgánica encargada de desarrollar directamente una libertad pública (intelectual) como la religiosa.

sistema compuesto se fundamenta en la pluralidad de legisladores y que sus relaciones se canalizan mediante el principio de competencia.

La consecuencia que se deriva de todas estas preguntas es que la LOLR está descontextualizada, si la comparamos con el papel que actualmente desempeñan estas piezas del sistema de fuentes en nuestro ordenamiento jurídico. En primer lugar, por razones técnicas: basta pensar que se aprobó en 1980, en un momento anterior a la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la categoría de la ley orgánica y la técnica de las materias conexas. Y, en segundo lugar, porque se elaboró mirando más al pasado que al futuro, recentralizando la cooperación con las confesiones minoritarias únicamente en favor del Gobierno del Estado y las Cortes Generales. Un pasado en que el peso histórico de las relaciones bilaterales con la Santa Sede (concordatos) lógicamente influyó, al igual que el tratamiento político centralista de los asuntos religiosos, no sólo a lo largo del régimen franquista, sino también durante la II República, tal y como puede comprobarse en la contundente redacción del artículo 14.2.a de la Constitución de 1931.⁶

Si hasta aquí hemos analizado la LOLR desde la perspectiva del Estado español como estado territorialmente compuesto o complejo, ahora es preciso abordar el papel que desempeñan los acuerdos de cooperación suscritos con las confesiones.⁷ Ya adelantamos que el planteamiento jurídico —analizado también a la vista de los principios inspiradores del modelo territorial— no difiere excesivamente de la LOLR.

Los acuerdos entre el Estado y las confesiones son de dos tipos: los firmados con la Santa Sede y los suscritos con las minorías protestante, judía y musulmana. Los primeros se aprobaron en 1979, antes del inicio del proceso autonómico y, por lo tanto, no previeron las futuras asunciones competenciales de las comunidades autónomas. Conviene recordar, sin embargo, que el artículo 149.1.3 CE otorga la competencia exclusiva al Estado en materia de relaciones «internacionales», lo cual no sucede con las minorías religiosas, puesto que el título VIII CE no establece explícitamente ningún título competencial del Estado para formalizar convenios con las minorías.

⁶ Son de competencia exclusiva del Estado español «la legislación y la ejecución directa en las siguientes materias: [...] 2ª. Relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos».

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

Los acuerdos de 1992 con la Federación de Comunidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas (FCI) y la Comisión Islámica de España (CIE) se firmaron sin tener en cuenta la realidad compuesta del Estado español y no contemplaron las competencias autonómicas de desarrollo. Además, hemos dicho que fueron aprobados por medio de una «reserva de ley» (frase final del artículo 7.1 LOLR) que ignora el carácter plurilegislativo del Estado.

Una atenta lectura de las disposiciones adicionales de las leyes 24, 25 y 26 de 1992 corrobora la marginación de las comunidades autónomas en el seguimiento y desarrollo de los acuerdos: la disposición adicional primera señala que «el Gobierno español pondrá en conocimiento [de las minorías] las iniciativas legislativas que afecten al contenido del presente Acuerdo». ¿Y si tales iniciativas son impulsadas por los parlamentos autonómicos sobre la base del principio constitucional de competencia? La disposición adicional segunda establece que cualquiera de los tres acuerdos podrá «ser objeto de revisión, total o parcial, por iniciativa de cualquiera [de las partes firmantes] sin perjuicio de su ulterior tramitación parlamentaria». Aquí nada se dice acerca de las autonomías, al no haber sido parte firmante de los acuerdos. Y, por último, la disposición adicional tercera señala que «se constituirá una comisión mixta paritaria con representación de la Administración del Estado [y de las tres minorías] para la aplicación y seguimiento del presente Acuerdo». Nuevamente se constata la exclusión de las comunidades autónomas, que no han sido llamadas a formar parte de esta comisión mixta.

¿Es normal este arrinconamiento autonómico en un estado que ya no es unitario, sino compuesto? ¿Qué sucede con las competencias estatutarias que permiten el desarrollo —normativo y ejecutivo— de las leyes 24, 25 y 26 de 1992? Si hemos sostenido que desde 1978 rige el principio de competencia, entonces los parlamentos autonómicos también pueden —de acuerdo con sus estatutos de autonomía— desarrollar los contenidos de los acuerdos. Por consiguiente, ¿no habría sido más respetuoso con el modelo territorial del Estado integrar a las autonomías en las comisiones mixtas?

El problema de fondo es creer que el artículo 7.1 LOLR podía asignar una reserva de ley al margen de los títulos competenciales de la Constitución. Y pensamos que esto es insostenible: porque en nuestro sistema constitucional las únicas normas que atribuyen competencias se encuentran en el bloque de la constitucionalidad, es decir, en la Constitución española, en los estatutos de autonomía y en las leyes orgánicas de transferencia o delegación de

competencias que figuran expresamente en el artículo 150 CE.⁸ Las leyes orgánicas, naturalmente, no son equiparables a la LOLR, cuya misión no consiste en realizar reservas de ley que incidan restrictivamente en las potencialidades que ofrece el pluralismo de legisladores y que, a la postre, excedan el ámbito material inherente a esta pieza del sistema de fuentes, que debe limitarse a desarrollar directamente —en lo esencial— una libertad pública como la religiosa, que sólo requiere algunas facetas prestacionales.

Si actualmente se redactara una nueva ley orgánica de libertad religiosa, la frase final del artículo 7.1 LOLR sería sospechosa de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque se autoasigna una reserva de ley sólo en favor de las Cortes Generales y sin ningún anclaje en la lista del título 149 CE. En segundo lugar, porque el artículo 7.1 LOLR reinterpreta de manera injustificada el 16.3 CE, que prevé la actividad cooperativa en todos los «poderes públicos» según —lógicamente— sus respectivas competencias. Debido a que en nuestro sistema constitucional rige el principio de competencia, las leyes que resultan de la frase final del art. 7.1 LOLR no están por encima de las leyes ordinarias de las comunidades autónomas, a pesar de que se hayan acordado y pactado con las confesiones.

Cuestión distinta es el papel que la cláusula primera del artículo 149.1 CE podría adquirir en la regulación de los derechos de libertad religiosa, que sí faculta al Estado para regular «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». Sin embargo, y más allá de los numerosos debates doctrinales sobre dicha cláusula, este título no se ha aplicado para regular la libertad de religión ni para justificar los pactos con las minorías no católicas.

3. Competencias autonómicas y locales en relación con la gestión pública de los asuntos religiosos

Es obvio que las demandas derivadas del ejercicio de la libertad de religión conciernen a los poderes públicos. No nos hallamos en un contexto social idéntico al del inicio del constitucionalismo de antaño, que se basaba en la no interferencia y en la clásica inmunidad de

⁸ Algunos autores han llegado a defender que las leyes aprobadas *ex articulo* 7.1 LOLR forman parte del bloque de la constitucionalidad. Véase Sánchez García, J. M., «Aspectos metodológicos del derecho eclesiástico», en Otaduy, J. (coord.), *Diálogo sobre el futuro de la ciencia del derecho eclesiástico en España*, Pamplona, 2000, p. 151 y ss.; 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», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 8, 2005, <www.iustel.com>.

coacción. En la actualidad, y más allá de las consecuencias operativas del Estado social, aparecen en el horizonte social, jurídico y político propuestas y realidades «posmodernas», como la igualdad compleja —que reivindica el derecho a la diferencia (nacional, étnica, religiosa, sexual...)—, o también la firme constatación social de una multiculturalidad que interpela a los decisores públicos y a las políticas de gestión para la integración de flujos migratorios. Integración que —si se quiere satisfactoria— no sólo tiene que girar en torno al empleo y el acceso a la vivienda, sino que debe hacer hincapié también en las dimensiones cualitativas de los inmigrantes —sus «genes del alma»— integrando, de forma estable y moralmente defendible, el patrimonio cultural y religioso de los recién llegados.⁹

En los próximos epígrafes se identifican los títulos competenciales que permiten a las comunidades autónomas y a los entes locales incidir en la gestión de las demandas religiosas. No se trata tanto de hacer un análisis competencial de las materias estatutarias como de enumerar, por una parte, aquellos títulos cuyo desarrollo ha incidido en los contenidos de la LOLR y en los acuerdos de cooperación y, por otra, analizar la producción normativa autonómica que ha servido para regular los asuntos religiosos. Una regulación que ha combinado la unilateralidad y la bilateralidad, como explicaremos en el epígrafe 4, «Hacia la gestión autonómica del pluralismo religioso».¹⁰

3.1. Urbanismo, equipamientos de carácter religioso y edificación de lugares de culto

Una de las demandas que ha generado más polémicas por el efecto NIMBY es la construcción de lugares de culto, en especial mezquitas u oratorios islámicos.¹¹ El artículo 148.1.3ª CE atribuye a las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de ordenación del urbanismo, en la que interviene un tercer poder territorial: los municipios, que pueden condicionarla en el planeamiento de acuerdo con sus atribuciones.

⁹ Gutman, Amy, «The Challenge of Multiculturalism to Political Ethics», en *Philosophy and Public Affairs*, 223, 1993, p. 171 y ss. El mismo concepto de integración defiende Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, 1996.

¹⁰ Nos referimos a los acuerdos firmados por la Generalitat con las entidades religiosas representativas de la sociedad catalana: Convenio marco entre el Consejo Evangélico de Cataluña y la Generalitat (21 de mayo de 1998); Convenio marco de colaboración entre la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Israelita de Barcelona (15 de abril de 2002); Convenio de colaboración entre la Generalitat y la Liga por la Laicidad (15 de diciembre de 2004); Convenio de colaboración entre la Administración de la Generalitat y el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña (5 de mayo de 2005); Convenio de colaboración entre la Generalitat y la Comunidad Local Baha'i de Barcelona (5 de mayo de 2005).

¹¹ Ponce Solé, Juli, «L'urbanisme en les societats pluriculturals. La gestió de la diversitat religiosa», en AV, *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 106-107. La expresión NIMBY significa «no en el patio trasero de mi casa» (*Not In My Back Yard*) y alude al rechazo vecinal y la oposición ciudadana ante la ubicación e instalación de determinados equipamientos comunitarios públicos y privados.

El urbanismo «alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, [...] el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades [...] tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, [así como] la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación».¹²

En los acuerdos de 1992 hay derechos de la libertad religiosa que se proyectan en el contenido de este sector material. Así, cuando la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional menciona el hecho social o colectivo de los asentamientos de población, es obvio que esa población ejerce actividades religiosas sobre el terreno que resulta conveniente disciplinar. Es el caso, por ejemplo, de la construcción de lugares de culto y de cementerios confesionales.¹³ La sentencia afirma también que el urbanismo «se traduce en la fijación de lo que podríamos denominar políticas de ordenación de la ciudad», cuya gestión y planificación corresponde a los ayuntamientos. Así pues, las comunidades autónomas son competentes para legislar sobre este sector material, aunque corresponderá a los entes locales gestionar el planeamiento urbanístico, que incluye las conversaciones previas con las comunidades religiosas e iglesias que necesiten terrenos para la construcción de lugares de culto o cementerios confesionales.

Al respecto, la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, estableció en su artículo 34.4 los «equipamientos de carácter religioso», término que sustituye al de «templos» que aparecía en la legislación española supletoria. Ahora, en cambio, este nuevo tipo de equipamiento comunitario (como el comercial, cultural, docente o sanitario) está concebido para satisfacer las necesidades que la vida cotidiana genera a las personas, también en su vertiente religiosa. En la actualidad, el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, dispone en su artículo 34.5 que «el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos; los equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte, y los demás equipamientos que sean de interés público o de interés social».

¹² Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional.

¹³ Para un completo estudio sobre el régimen jurídico de los lugares de culto, véase Rodríguez Blanco, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid, 2000.

Los equipamientos de carácter religioso incluyen el derecho a establecer lugares de culto y el derecho a poseer cementerios confesionales (judíos e islámicos, según los dos acuerdos de cooperación de 1992), a pesar de que los cementerios están sujetos a una serie de medidas sanitarias que, en la práctica, difícilmente pueden encajar en la figura de los equipamientos de carácter religioso, a diferencia de los lugares de culto. En cuanto al derecho a establecer lugares de culto, éste viene regulado en el artículo 2 LOLR. En cambio, el derecho a poseer cementerios confesionales propios sólo aparece en los acuerdos de cooperación de la FCI y la CIE, sin rango orgánico.

Los ayuntamientos pueden definir los equipamientos de carácter religioso para cualquier confesión religiosa. En principio, su decisión no está condicionada, necesariamente, por los acuerdos de cooperación, puesto que la determinación de los usos de los equipamientos comunitarios no está sujeta a aquellos. En todo caso, es necesario valorar el estatus de la confesión que solicita el equipamiento, especialmente si se encuentra inscrita en el Registro de entidades religiosas y si forma parte de alguna de las tres federaciones firmantes de los acuerdos.¹⁴ Una solución alternativa —ensayada con cierto éxito en algunos municipios— consiste en la cesión de inmuebles y locales destinados a las plegarias.

3.2. Sacrificio de animales y productos *halal* y *kosher*

El Real decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, transfirió a la Generalitat de Cataluña las funciones y competencias relativas a la acción pública sanitaria, incluso aquellas que el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, atribuía a los órganos de la Administración del Estado. Así, al amparo de las competencias de desarrollo en materia de sanidad interior estipuladas en el artículo 17.1 EAC, se ha elaborado una normativa que afecta —directa o indirectamente— a algunas de las previsiones de la LOLR y de los acuerdos de cooperación.¹⁵

Los acuerdos con la FCI y la CIE, por un lado, permiten la comercialización, importación y exportación de productos *kosher* y *halal* y, por otro, prevén que el sacrificio de animales deberá respetar la normativa sanitaria vigente. Así, mediante el Real decreto 147/1993,

¹⁴ La norma que crea el Registro es el Real decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de entidades religiosas.

¹⁵ Estrechamente relacionada con este título competencial debemos mencionar la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y la autonomía del paciente y la documentación clínica, aprobada con anterioridad a la Ley básica 41/2002, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Ambas leyes reconocen el respeto a la libertad de conciencia de los usuarios de los servicios sanitarios. Véase el estudio de Tarodo, Salvador, *Libertad de conciencia y derechos del usuario de los servicios sanitarios*, Bilbao, 2005.

de 29 de enero, sobre condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas, se realizaba la trasposición de las directivas comunitarias 91/497/CEE y 91/498/CEE, ambas de 29 de julio de 1991. Poco después, este Real decreto fue completado por otro: el 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de animales en el momento de su sacrificio o muerte, como trasposición de la Directiva 93/119/CEE.

El artículo 8.º y *p* de la Ley 15/1990, de 9 de julio, señala que corresponde al Servicio Catalán de la Salud el control sanitario y prevención de los riesgos para la salud derivados de productos alimenticios, así como la promoción y mejora de las actividades de veterinaria de salud pública. Junto a estas competencias concurrentes, el Real decreto 147/1993, de 29 de enero, antes mencionado, prohíbe clavar cuchillos en las carnes, excepto cuando se trate de un rito religioso.¹⁶ Este precepto es desarrollado por el artículo 5.2 del Real decreto 54/1995, de 20 de enero, que dispone que «en el caso de animales que sean objeto de métodos particulares de sacrificio, requeridos por determinados ritos religiosos, no serán aplicables los requisitos establecidos en el párrafo *c* del apartado 1». En dicho apartado se señala que a los «solípedos, rumiantes, cerdos, conejos y aves de corral introducidas en los mataderos para su sacrificio se deberá: [...] *c*) Aturdir antes del sacrificio, o dar muerte de forma instantánea».

Los sacrificios religiosos de animales, para adecuarse a la normativa sanitaria, deberán ser realizados en mataderos. Los entes locales tienen responsabilidades en lo referente al control sanitario de los edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente centros de alimentación, centros residenciales y escuelas; el control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y otros productos, relacionados directa o indirectamente con el uso o consumo humanos, así como los medios para su transporte. De ahí que sea factible suscribir convenios municipales con aquellas comunidades y confesiones —preferentemente las inscritas en el Registro de entidades religiosas— que practiquen el sacrificio religioso de animales. Y ello con una doble finalidad: asegurar el cumplimiento de las citadas medidas sanitarias y utilizar correctamente las instalaciones de los mataderos municipales.

3.3. Reserva de parcelas en cementerios y derecho a recibir sepultura

La gestión de los cementerios debe ponerse en relación con el derecho a recibir sepultura digna, establecido en el artículo 2.1.*b* LOLR, y con la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de enterramiento en cementerios municipales, que prohíbe la discriminación y la segregación por

¹⁶ Artículo 33 del anexo, relativo a la higiene del sacrificio de animales.

motivos religiosos: «Los ayuntamientos están obligados a que los entierros que se efectúen en sus cementerios se realicen sin discriminación alguna por razones de religión». Respecto a los ritos funerarios, el artículo 2 consigna que «se practicarán sobre cada sepultura de conformidad con lo dispuesto por el difunto o con lo que la familia determine. Asimismo, podrán celebrarse actos de culto en las capillas o lugares destinados al efecto [...]. En los cementerios municipales se autorizará a quienes los soliciten el establecimiento de capillas o lugares de culto». Por último, el artículo 3 atribuye un mandato directo: «Los ayuntamientos deberán construir cementerios municipales cuando en su término no exista lugar de enterramiento en que pueda cumplirse lo dispuesto en esta Ley».

Corresponde a los municipios decidir si se conceden o no reservas de parcelas en los cementerios. El fundamento de este derecho —de carácter pacticio porque figura en los acuerdos firmados con la FCI y la CIE— es mantener la jurisdicción espiritual de las religiones, derivada del *ius sepulcri* y del *ius sepellendi*. Ahora bien, la concesión de parcelas no sólo se otorga a las comunidades islámicas o judías, sino también a otras iglesias y comunidades religiosas. La decisión es competencia municipal, pero sería preciso valorar previamente el estatus de la confesión que solicita la reserva de espacio en el cementerio. Otra solución consistiría en conceder un espacio genérico y abierto a todas las comunidades que pertenezcan a un mismo tronco religioso común, con el fin de evitar posibles discriminaciones entre ellas.

3.4. Servicios funerarios y derecho a practicar los ritos mortuorios

Estrechamente relacionados con el derecho a recibir sepultura digna aparecen los ritos funerarios propios de cada tradición religiosa, los cuales no pueden vulnerar el orden público y, por lo tanto, tampoco la seguridad y la salud. En materia de higiene y sanidad, el Parlamento de Cataluña promulgó la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios. Esta ley fija el alcance de la competencia de ayuntamientos y consejos comarcales en relación con los servicios funerarios, tanto respecto a la normativa sanitaria aplicable como en lo relativo a la garantía de los principios de universalidad, accesibilidad, continuidad y respeto a los derechos de los usuarios. Es importante destacar que esta ley también regula las condiciones de inspección y control de la Generalitat y de los entes locales en relación con los servicios funerarios, a la vez que tipifica las posibles infracciones que se cometan estableciendo un cuadro de sanciones cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de las condiciones sanitarias a que la normativa vigente somete dicha actividad.

Otra actividad que afecta al derecho a recibir sepultura digna es la adopción de las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales judías e islámicas relativas a las inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios. Pues bien, la Ley 2/1997, de 3 de abril, consigna que los usuarios tienen derecho a recibir los servicios funerarios en condiciones de respeto a las convicciones religiosas y de igualdad. La Ley entiende por «servicio funerario» todas las actividades que deben prestarse como consecuencia de la muerte de una persona y de la inhumación e incineración de su cadáver. El artículo 2.1 dispone que los municipios son la Administración competente en materia de servicios funerarios y, por lo tanto, los responsables de garantizar su existencia y su prestación a toda la colectividad local, pero siempre en el marco «de la legislación sanitaria y de la de régimen local», cuyo establecimiento es competencia de la Generalitat.

Por su parte, el Decreto 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que ordena, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales, desarrolla la disposición final primera de la Ley 2/1997, de 3 de abril, en la que se establece que los ayuntamientos regularán (mediante una ordenanza o bien un reglamento) el régimen a que deben someterse los servicios funerarios. La normativa de la Generalitat es, pues, supletoria. No obstante, respecto a los derechos de las personas usuarias, el artículo 10.a vuelve a incidir en las «condiciones de respeto a la intimidad; a la dignidad; a las convicciones religiosas, filosóficas o culturales, y al dolor de las personas afectadas». E, incluso, el artículo 14.1 menciona las denominadas «actividades complementarias», entre las que destacan: «d) Las gestiones ante la Iglesia católica y otras organizaciones correspondientes al resto de confesiones religiosas». Dichas gestiones son competencia de los ayuntamientos y deben ofrecerse a todas las confesiones, no sólo a la Iglesia católica. En este caso, nada se dice sobre el estatus de las minorías religiosas ni de si deben estar inscritas en el Registro de entidades religiosas.

El Decreto 297/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria, constituye la principal norma que regula las prácticas sanitarias sobre cadáveres y restos cadavéricos; las condiciones técnico-sanitarias en que las empresas funerarias prestan sus servicios; las normas sanitarias que los cementerios públicos, privados (por ejemplo, los de propiedad confesional) y mixtos tienen que cumplir; la función inspectora y la potestad sancionadora. Asimismo, el artículo 3 señala que las «facultades administrativas en materia de policía sanitaria mortuoria corresponden, de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento, la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, y la Ley 8/1987, de 15 de abril, [...] a los ayuntamientos y al Departamento de Sanidad». De hecho, la

legislación estatal de sanidad ya advertía en el artículo 42.2.e que correspondía a los ayuntamientos el control sanitario de los cementerios y la policía sanitaria mortuoria. Así pues, incumbe a los ayuntamientos y a la Generalitat (Departamento de Sanidad) el conjunto de facultades administrativas: concesión de las autorizaciones sanitarias, comprobación de las funciones, destino final de los cadáveres y su clasificación, inhumación, incineración, exhumación, embalsamamiento, conservación transitoria y otras prácticas sobre cadáveres y restos cadavéricos, así como su conducción y traslado.

Los acuerdos con la FCI y la CIE reconocen, junto a la observancia de las reglas tradicionales judías e islámicas relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios, el derecho a trasladar los cuerpos de los difuntos judíos e islámicos de los cementerios municipales a los confesionales. Sin embargo, el ejercicio de este derecho no impide que otras confesiones al margen de los acuerdos también lo puedan ejercer. El requisito es que todas deberán atenerse tanto al Reglamento de policía sanitaria mortuoria como al Decreto 304/1983, de 7 de julio, sobre traslados de cadáveres en Cataluña, que faculta al Gobierno de la Generalitat para dictar las normas necesarias para su ejecución, desarrollo y aplicación.

Finalmente, respecto a las entidades autorizadas para el transporte de cadáveres, los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 209/1999, de 27 de julio, son especialmente importantes. En todo caso, la autorización para transportar los cadáveres compete al Departamento de Sanidad de la Generalitat. La normativa autonómica no contempla la posibilidad de que sean las propias confesiones las que trasladen los cadáveres de sus difuntos, función que deben realizar las entidades (funerarias) que autorice la Generalitat.

3.5. Dietas alimenticias religiosas en las escuelas

El derecho a recibir las dietas alimenticias religiosas (artículo 14 del Acuerdo de cooperación firmado con la CIE) afecta esencialmente a las atribuciones de los ayuntamientos, que deben velar por la participación en los centros docentes a través de los consejos escolares, la colaboración en actividades extraescolares y complementarias de los centros educativos, la formación de adultos, la promoción de la relación entre los programas de los centros y el entorno social y económico, actuaciones de carácter compensatorio en relación con personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables, así como la provisión de recursos económicos, acciones específicas en materia de educación infantil, la creación de consejos escolares municipales, la construcción y mantenimiento de centros

públicos docentes, la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, la cooperación con las administraciones educativas, la participación en la programación general de la educación, interviniendo en el consejo escolar y otros órganos de la administración educativa, y, por último, el transporte y el comedor escolar.

Respecto a los comedores escolares, el Acuerdo con la CIE dispone que la alimentación de los alumnos musulmanes «procurará adecuarse a los preceptos religiosos islámicos, así como al horario de comidas durante el mes de ayuno (Ramadán)». Dos observaciones: en primer lugar, el Acuerdo no establece una garantía de obligación; simplemente señala un mandato genérico, en virtud del cual «se procurará» prestar, siempre que los centros escolares dispongan de los medios adecuados; en segundo lugar, el Acuerdo tiene una clara vocación expansiva, puesto que los titulares de este derecho a recibir la alimentación religiosa, especialmente en los horarios de comidas del mes de ayuno (Ramadán), son todos «los alumnos musulmanes», no sólo aquellos que pertenezcan a las comunidades de la CIE. Por ello, en la actualidad, en la mayoría de las escuelas los alumnos musulmanes reciben una alimentación respetuosa con sus creencias religiosas.

3.6. Asistencia religiosa en hospitales, prisiones y centros educativos

La regulación de desarrollo de la asistencia religiosa en centros hospitalarios y penitenciarios es competencia del Gobierno de la Generalitat, mientras que la gestión la articulan los propios centros. Los acuerdos con la FEREDE, la FCI y la CIE disponen en su artículo 9 el derecho a la asistencia religiosa. La Orden de 10 de diciembre de 1986 dispuso la publicación del Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en los centros de la Red Hospitalaria de Utilización Pública. Asimismo, el Convenio marco con el Consejo Evangélico de Cataluña establece en su artículo 6 este derecho, que deberá implementarse por medio de convenios menores con cada establecimiento hospitalario y penitenciario. Como tarea específica de gobierno, y con una diáfana voluntad expansiva, la Generalitat ha editado recientemente la *Guía para el respeto a la pluralidad religiosa en el ámbito hospitalario*.¹⁷

Si bien en el terreno hospitalario no existe una norma común que regule la asistencia religiosa para todas las confesiones, no sucede lo mismo con los establecimientos penitenciarios, competencia traspasada en virtud del Real decreto 3482/1983, de 28 de diciembre. Recientemente también se ha publicado la Instrucción 1/2005, de regulación del

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

derecho a recibir atención religiosa en el medio penitenciario. Esta instrucción regula aspectos relativos a acreditación del personal religioso, espacios pluriconfesionales de las prisiones, medios y horarios.¹⁸ En cuanto al personal religioso, éste será designado por cada confesión, con la autorización anual de la Dirección General de Recursos y Régimen Penitenciario. A diferencia del Real decreto 710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los acuerdos de cooperación en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria, la novedad es que en la instrucción de la Generalitat la asistencia religiosa puede ampliarse a aquellos internos cuyas confesiones no hayan suscrito un acuerdo con el Estado, o que no formen parte de la FEREDE, la FCI o la CIE.

Por último, conviene referirse a la asistencia religiosa en centros escolares, recogida en la Orden ministerial de 4 de agosto de 1980, la cual carece de precedentes en Cataluña. El artículo 1 dispone imperativamente que «se habilitarán locales idóneos para el desarrollo, dentro del centro, de actividades de formación y asistencia religiosa de los alumnos que deseen participar en ellos, incluida la celebración de actos de culto». El artículo 2 prevé que las autoridades académicas competentes acordarán dicha asistencia con la jerarquía de la Iglesia católica y con los responsables de las confesiones «legalmente inscritas».

A esta norma se pueden formular tres críticas: primera, que la asistencia religiosa tiene como finalidad primordial la práctica del culto y la celebración de los ritos, y no el apostolado, el magisterio o la formación; segunda, que restringe la asistencia religiosa a los alumnos cuyas confesiones estén legalmente inscritas, entendemos que en el Registro del Ministerio de Justicia, y tercera, que es una orden alejada del fundamento jurídico que justifica el derecho de asistencia religiosa: la concurrencia de un verdadero obstáculo que dificulte o limite el ejercicio de la libertad del culto, como sucede en las prisiones o en los hospitales e, incluso, en los orfanatos. Y este no es el caso, puesto que la norma se dirige a las escuelas.¹⁹

3.7. Enseñanza de la religión

La competencia en enseñanza es de tipo concurrente. Corresponde al Estado la fijación de las bases y a la Generalitat «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el marco de sus competencias». Tanto los

¹⁸ Para un comentario de la nueva normativa, véase Seglers, Àlex, «Comentario a la nueva regulación autonómica sobre asistencia religiosa penitenciaria», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 9, 2005, <www.iustel.com>.

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

acuerdos con las confesiones como la actual Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, recogen el derecho a recibir formación religiosa y moral. La disposición adicional segunda se remite a los acuerdos y la disposición adicional tercera señala que «la propuesta para la docencia corresponde a las entidades religiosas», las cuales mantienen la *venia docendi*, es decir, el derecho a designar su profesorado.

Nos hallamos ante unas disposiciones adicionales que poseen carácter básico. Por ello el Gobierno de la Generalitat aprobó el Decreto 266/1997, de 17 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos de los centros de nivel no universitario de Cataluña, en cuya virtud se articuló la organización del derecho a recibir enseñanza religiosa de la propia confesión. Actualmente, la novedad es que, con la nueva Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, la asignatura de religión no tiene otra alternativa obligatoria, como sucedía con la ética. Podemos afirmar, pues, que la asignatura confesional de religión católica, judía, protestante y musulmana pierde el carácter de fundamental y no se equipara a las demás asignaturas obligatorias, a pesar de que es de oferta obligatoria por parte de los centros.

Respecto al traspaso del profesorado de religión, éste se produjo mediante el Real decreto 615/2001, de 8 de junio. Con posterioridad, el Real decreto 528/2002, de 8 de junio, determinó el coste efectivo de las cargas financieras de los profesores contratados, que no sufragan las confesiones sino el Estado.

3.8. Patrimonio histórico y artístico de las confesiones

La Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, reconoció, por razones obvias, que, «vista la importancia del patrimonio de la Iglesia católica, se hace expresa referencia a los deberes de esta institución y al marco en que debe desarrollarse la colaboración entre la Administración de la Generalitat y dicha Iglesia para el cumplimiento de la presente ley». El artículo 4 menciona explícitamente la colaboración con la Iglesia, siguiendo la declaración de intenciones *ex articulo XV* del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales.²⁰ El primer apartado dice: «La Iglesia católica, como titular de una parte muy importante del patrimonio cultural catalán, debe velar por la protección, conservación y difusión de dicho patrimonio y, a tal fin, colaborará con las distintas administraciones públicas de Cataluña». El

²⁰ El artículo dispone lo siguiente: «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».

segundo, por su parte, concreta la fórmula de dicha colaboración, que se efectuará mediante una «comisión mixta entre la Administración de la Generalitat y la Iglesia católica, [que] establecerá el marco de colaboración y coordinación entre las dos instituciones y realizará su seguimiento».

El artículo 4 está desarrollado por la Resolución de 18 de febrero de 1992 del Departamento de Cultura, que da publicidad al Reglamento de funcionamiento de la Comisión de Coordinación Generalitat-Iglesia en Cataluña para el patrimonio cultural. Esta Comisión, presidida por el titular de la Consejería de Cultura y el obispo delegado de la Conferencia Episcopal Tarraconense para el patrimonio cultural, posee las siguientes atribuciones, que vienen cifradas en el artículo 6: «a) la preparación conjunta de los programas y presupuestos destinados a las cinco áreas culturales (archivos, bibliotecas, museos, patrimonio arquitectónico y difusión cultural) que afectan a la Iglesia; b) la emisión de dictámenes técnicos en relación con las peticiones de ayuda económica o técnica dirigidas al Departamento de Cultura de la Generalitat por parte de entidades eclesiásticas; c) la emisión de dictámenes técnicos referentes a la adjudicación de dichas peticiones; d) el establecimiento de prioridades, tanto de las ayudas económicas o técnicas como de los programas culturales que afecten a la Iglesia; e) el establecimiento de los módulos de catalogación y de inventario de archivos, bibliotecas, museos y del patrimonio artístico, mobiliario e inmobiliario de la Iglesia».

La normativa autonómica ha optado por estimular la cooperación con la Iglesia católica, titular de un patrimonio histórico y artístico importantísimo. En lo referente a las minorías, el Convenio marco del Consejo Evangélico menciona en los artículos 12, 13 y 14 que se favorecerá la normalización lingüística en los rótulos de los edificios de culto, los libros de texto y la literatura religiosa evangélica. El Convenio marco de la Comunidad Israelita también dispone que la Generalitat «reconoce la cultura y la historia judías y el hecho sefardita como parte del patrimonio cultural integral dentro de Cataluña», motivo por el cual ambas partes se comprometen a promover actos culturales y a apoyar, si se considera pertinente, los actos que se organicen mediante la difusión de éstos y el uso de locales. Los programas de actos culturales patrocinados por la Generalitat promoverán la participación de personas y entidades del mundo de la cultura judaica: «colaborar en la salvaguarda y ampliación del patrimonio histórico, artístico y literario judío en Cataluña y la conservación con la debida garantía de los restos arqueológicos que eventualmente puedan encontrarse».

3.9. Medios de comunicación, derecho de acceso y respeto a los sentimientos religiosos

Respecto a los medios de comunicación, el Consejo del Audiovisual ha visto reforzadas sus atribuciones a raíz de la aprobación de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Esta ley contiene numerosas referencias al factor religioso. En el preámbulo se lee que «fija una serie de límites vinculados directamente con los principios, valores y derechos constitucionales que pueden legitimar los límites legales del ejercicio de las libertades de expresión y de información. Son límites vinculados al respeto de la dignidad de las personas, la carencia de toda incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad, la separación entre informaciones y opiniones, y el respeto al principio de veracidad informativa». Asimismo, el artículo 26 establece como misión específica del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat: «g) La promoción activa de la convivencia cívica, el desarrollo plural y democrático de la sociedad, el conocimiento y el respeto a las diversas opciones y manifestaciones políticas, sociales, lingüísticas, culturales y religiosas presentes en el territorio de Cataluña».

El artículo 80 se refiere a los principios básicos de la regulación de los contenidos audiovisuales: «En el marco del ejercicio legítimo de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información, la realización de actividades de comunicación audiovisual se somete a los siguientes límites: [...] b) No incitar al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad. c) Respetar el derecho de toda persona a no ser discriminada por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Además, el artículo 115 de la Ley señala que el Consejo del Audiovisual tiene —entre otras funciones— la de «b) Velar por el respeto del pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural, así como por el adecuado equilibrio territorial en el conjunto del sistema audiovisual de Cataluña».

En este ámbito competencial aparecen dos aspectos que es necesario considerar: primero, el derecho de acceso de las confesiones a los medios públicos de comunicación y, segundo, el respeto a los sentimientos religiosos de los *cives-fideles*. En el primer caso, desde hace tiempo vienen emitiéndose dos programas religiosos: uno católico (*Signes dels Temps* —Signos de los Tiempos) y otro evangélico (*Néixer de Nou* —Nacer de Nuevo). Estos programas —organizados y financiados por las propias confesiones y, por lo tanto, de libre acceso— se van

renovando año tras año. En relación con el respeto de los sentimientos religiosos, el Consejo del Audiovisual redactó los denominados *Criterios en materia de tratamiento del hecho religioso en los programas audiovisuales de entretenimiento* (sesión de 9 de mayo de 2002).²¹

Ciertamente, podría considerarse la posibilidad de abrir negociaciones con otras minorías, incluso la musulmana, para que accedieran a los medios, aunque su heterogeneidad dificulta la interlocución y no todas las comunidades se hallan inscritas en el Registro de entidades religiosas. No hay ninguna duda de que, a raíz del asunto de las «caricaturas de Mahoma» y de la presión de algunas plataformas cristianas, se ha abierto un debate sobre el binomio entre libertad de expresión y respeto a los sentimientos religiosos. La última polémica que el Consejo del Audiovisual tuvo que resolver fue el caso *Porca misèria*. El actor y director de esta serie meritoria, Joel Joan, dijo en un capítulo, por boca del personaje que interpreta, lo siguiente:

«¡Mierda! ¡He puesto una cruz en la casilla de los curas! La madre que me parió, sólo me faltaba dar pasta a este grupo de reaccionarios que prohíben los abortos, los condones y los matrimonios gays... ¡no vaya a ser que se casen todos en masa!»²²

Pues bien, en la Decisión 12/2005, asunto teleserie *Porca misèria*, emitida el 13 de noviembre de 2005, a las 21.35 h, por TV3, el Consejo del Audiovisual desestimó las quejas de

²¹ «1. Respetar y fomentar la libertad religiosa de las personas como derecho fundamental del que derivan otros derechos fundamentales. 2. Respetar y fomentar la libertad religiosa en su dimensión colectiva como valor social positivo, lo que implica un respecto a todas las confesiones o entidades religiosas, consideradas y reconocidas por el ordenamiento jurídico. 3. Respetar los sentimientos individuales y colectivos, de forma que no se utilicen indebidamente, aunque se haga en clave de humor, aquellos símbolos representativos para las personas que profesan una confesión religiosa. 4. Respetar el pluralismo religioso, en el marco de los valores universales, los derechos fundamentales y la convivencia en democracia y las diferentes actitudes de la ciudadanía en relación con el ateísmo y el agnosticismo. 5. Actuar con especial responsabilidad y rigor en el caso de expresiones que puedan suscitar discriminaciones por motivos religiosos. 6. Aplicar el principio de igualdad de trato para todas las confesiones, independientemente de la incidencia sociológica que tengan. 7. Aceptar que, en el ejercicio de la libertad de expresión, entendida esta como la emisión de juicios personales y subjetivos, de opiniones, de creencias o de pensamientos, los personajes públicos o con notoriedad pública tienen que soportar, por su condición, que sus actuaciones en el desarrollo y en el ejercicio de sus cargos y funciones se vean sometidas al escrutinio de la opinión pública y, en consecuencia, se emitan juicios de valor con relación a sus actuaciones. 8. Aceptar que la crítica legítima en asuntos de interés público ampara aquellas que puedan molestar, inquietar o disgustar en el ánimo de un determinado conjunto de la ciudadanía. 9. Rechazar que, en virtud de la libertad de expresión, se emitan apelativos o expresiones formalmente injuriosas, desconectadas de la crítica legítima e innecesaria para el mensaje que se quiere difundir y que puedan producir un daño injustificado al prestigio de las instituciones religiosas o a la dignidad de las personas que las representan. 10. Los operadores tienen que ser conscientes a priori —debido a que la sociedad cada vez es más plural, heterogénea, multicultural y secularizada—, mediante el establecimiento de códigos deontológicos, de la actitud que es preciso adoptar en cuanto al tratamiento de las creencias o de los símbolos religiosos en los programas de entretenimiento y de su posterior repercusión y del alcance que el mismo tendría en el conjunto de la ciudadanía.»

²² En el contexto de la misma escena, y mientras rellenaba la declaración de renta, el protagonista criticaba el expolio fiscal que sufre la sociedad catalana: «¿Tú sabes lo que tendremos que pagar a esos cabrones? Total, para que el AVE acabe llegando a velocidad de tortuga, la sanidad y la escuela pública sigan arruinadas y no haya ni una puta piscina pública. Esto es un expolio y, además, tienes que oír que eres un insolidario.»

e-Cristians; sin embargo, el Consejo recordó que hay que velar por el respeto a los sentimientos religiosos, individuales y colectivos:

«El Consejo desestima las reclamaciones, al considerar que la escena objeto de quejas no vulnera la normativa vigente. Tampoco se ven vulnerados los criterios del CAC en materia del tratamiento del hecho religioso, los cuales, si bien recomiendan que sean respetados “los sentimientos individuales y colectivos” en la utilización de los símbolos religiosos, también consideran que “la crítica legítima en asuntos de interés público ampara aquellas que puedan molestar, inquietar o disgustar en el ánimo de un determinado conjunto de la ciudadanía”. [...] Sin embargo, el Consejo recuerda al operador de televisión el especial cuidado que debería poner respecto al tratamiento de las creencias o de los símbolos religiosos considerando la repercusión y alcance que tienen en el conjunto de la ciudadanía, y que podrían producir perjuicio en algún sector o institución.»

4. Hacia la gestión autonómica del pluralismo religioso

No hay ninguna duda de que uno de los hechos sociales más importantes de los últimos años es la visibilización del pluralismo religioso, tanto en España como en Cataluña. La inmigración y la posterior sedentarización de los recién llegados, sobre todo de la ciudadanía musulmana, se traduce en iniciativas comunitarias, como la proliferación de oratorios —hay más de 140— y entidades culturales inscritas en el Registro de asociaciones.²³ Asimismo, según datos de la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Generalitat, existen más de 722 lugares de culto y cerca de 350 confesiones inscritas en el Registro de entidades religiosas del Ministerio de Justicia.²⁴ Todas esas confesiones —que coexisten con los 2.419 centros católicos— pertenecen a distintas tradiciones procedentes de todas las partes del mundo: judaísmo, Islam, cristianismo ortodoxo, adventismo, protestantismo —destaca la consolidación de la Iglesia de Filadelfia—, mormones, testigos de Jehová, hinduismo, budismo, taoísmo, baha'is, sikhs, etc.²⁵ Lisa y llanamente: la transformación del mapa religioso es un ejemplo vivo de la realidad plural existente.

Pero esta realidad social convive con un modelo de relaciones Estado-confesiones caracterizado por su piramidalidad: la Iglesia católica se encuentra en el vértice superior del sistema, con sus acuerdos de cooperación de rango internacional, que algunos autores han vuelto a criticar recientemente por su «carácter contrario a la Constitución, en general, y a

²³ Vid. AV, *Gestionar la diversitat. Reflexions i experiències sobre les polítiques d'immigració a Catalunya*, Barcelona, 2003, p. 150. Asimismo, el estudio de Estruch, J. (coord.), *Les altres religions. Minories religioses a Catalunya*, Barcelona, 2004.

²⁴ <<http://www10.gencat.net/presidencia/AppJava/cat/dgar/estudis/conclusions.jsp>>. Vid. también 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>>.

algunos de los derechos fundamentales que ésta declara» manifestando que «[los] acuerdos tienen que ser renegociados, a fin de que asuman un modelo de relación con el Estado que se ajuste, efectivamente, a los principios de libertad religiosa, laicidad e igualdad, siguiendo la estela de los convenios con las confesiones minoritarias».²⁶

Junto a la piramidalidad, el sistema es bilateral al estar basado en los pactos con las confesiones de notorio arraigo, que no disfrutaban del estatus de la Iglesia católica. Se trata, pues, de un precipitado que es el resultado de la transición y que todavía no ha cambiado, quizás por ausencia de voluntad política. Además, como decíamos en el segundo epígrafe de este artículo, el sistema también es muy centralista: los acuerdos de 1979 y 1992 se elaboraron sin tener en cuenta las competencias autonómicas y la LOLR no previó el futuro proceso de descentralización para gestionar las demandas derivadas del pluralismo religioso.²⁷ De hecho, era lógico: en 1980 la sociedad española no incorporaba la inmigración extracomunitaria de ahora y los procesos estatutarios no habían empezado.

Debido a las carencias de estas décadas, el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña ha incorporado, por vez primera, competencias para la gestión de los asuntos religiosos.²⁸ No obstante, años atrás, el Gobierno de la Generalitat ya constituyó un organismo específico, único a escala autonómica. El Decreto 184/2000, de 29 de mayo, creó la Secretaría de Relaciones con las Confesiones Religiosas, que cambió su denominación por la de Secretaría de Asuntos Religiosos (Decreto 289/2001, de 6 de noviembre). Posteriormente, esta denominación volvió a modificarse por la vigente en la actualidad: Dirección General de Asuntos Religiosos (Decreto 195/2004, de 24 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Las funciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos son las mismas que las de las dos secretarías anteriores:

«a) La atención a las diferentes entidades religiosas establecidas en Cataluña.

b) La aplicación de los acuerdos del Gobierno con los órganos representativos de las distintas confesiones religiosas en Cataluña y velar por su cumplimiento.

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

²⁷ Trato este centralismo en Seglers, Àlex, *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Granada, 2005.

²⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie B. «Proposiciones de Ley», 22 de marzo de 2006, n.º 210-214.

- c) El ejercicio de la representación ordinaria de la Generalitat ante las entidades religiosas.
- d) La elaboración de estudios e informes en materia de asuntos religiosos.
- e) El establecimiento y mantenimiento de relaciones con los responsables institucionales para temas del ámbito religioso.
- f) El ejercicio de cualquier otra función sobre la materia que le encargue el titular o el secretario general del Departamento de la Presidencia.»

La existencia de este órgano sirvió para que el Gobierno de la Generalitat suscribiera varios convenios de colaboración con las principales entidades religiosas del país. Sus contenidos tienen un alcance programático de carácter transversal y constituyen instrumentos de reconocimiento institucional de las confesiones.²⁹ Las materias acordadas varían de una entidad a otra. En el caso del Consejo Evangélico, se hace hincapié en lugares de culto, agentes pastorales, enseñanza, fomento de libros de texto en lengua catalana, establecimiento del mapa patrimonial, tarea social y protocolo oficial de la Generalitat, la cual debe contar con una representación del Consejo Evangélico. Con la Comunidad Israelita se apuesta por el diálogo institucional, el reconocimiento de la cultura judía, el apoyo al colegio sefardita, la protección de las personas que profesan el judaísmo y la dotación presupuestaria. Por su parte, la Liga por la Laicidad suscribió su acuerdo con la voluntad de promover la laicidad y la libertad de conciencia de la sociedad, para lo cual previó una aportación económica de 12.000 euros y la creación de un observador compartido con la Generalitat, a fin de evaluar el estado de la sociedad catalana. El Consejo Islámico, tras aceptar en el preámbulo la distinción entre religión y política, apuesta por el diálogo y la integración del Islam. También se asigna una partida presupuestaria para realizar cursos de lengua catalana entre los imanes. Finalmente, el convenio con la Comunidad Local Baha'i recalca el compromiso por la libertad religiosa y la lengua catalana y la lucha contra los prejuicios religiosos y culturales.

Al margen de la política bilateral llevada a cabo hasta ahora, lo más relevante es que el nuevo Estatuto de autonomía ha acabado recogiendo un tratamiento competencial del fenómeno religioso, a diferencia del Estatuto de 1979. El artículo 161 dispone:

«Relaciones con las entidades religiosas.

²⁹ El contenido de los convenios se encuentra en los números 3 (Comunidad Israelita), 5 (Consejo Islámico), 8 (Liga por la Laicidad) y 9 (Comunidad Local Baha'i) de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, <www.iustel.com>. Posteriormente, han vuelto a publicarse íntegramente en Tarodo, S., «Los recientes convenios de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y algunas confesiones minoritarias», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º 5, diciembre de 2005, p. 353 y ss.

1. 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.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. 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 y 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.

3. La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas.»

Así pues, el artículo 161 permitirá consolidar todavía más la política bilateral del Gobierno. A diferencia de otros preceptos, este artículo no fue objeto de ninguna enmienda y el redactado que figuraba en el Proyecto de 30 de septiembre de 2005 se mantuvo incólume. Ni antes ni ahora se altera el modelo estatal de asuntos religiosos, ya que el Gobierno central sigue reservándose la «competencia» para pactar sus acuerdos con las minorías que hayan obtenido el notorio arraigo, y aprobarlos después por ley de las Cortes Generales.³⁰

Sin embargo, existe otra vía para incidir en la gestión descentralizada de los asuntos religiosos: por ejemplo, impulsando una nueva normativa. Y así sucedió. Un hecho que demuestra la actualidad del tema que nos ocupa fue el registro, en el Congreso de los Diputados, de una proposición de ley orgánica de libertad religiosa, la primera desde el año 1980.³¹ La proposición es innovadora en el tratamiento jurídico —estatal, autonómico, local— del fenómeno social religioso y refleja una clara influencia del derecho comparado, sobre todo de la *Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho, da Liberdade Religiosa* de Portugal, por lo cual no parece que

³⁰ Sobre el requisito del notorio arraigo, véase Fernández-Coronado, Ana, «Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º 0, diciembre de 2000.

³¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie B, «Proposiciones de Ley», 24 de febrero de 2006, n.º 233-1. Fue presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC).

incurra en derivas laicistas o clericales.³² Más allá del debate en sede parlamentaria y de si finalmente esta proposición se consensúa o no, sería recomendable que una nueva ley orgánica de estas características sirviera para situar el «centro de gravedad» en el principio de igualdad religiosa, a partir de la inscripción registral, y no tanto en un sistema bilateral que, a lo largo de todos estos años, se ha mostrado sectorizado, discrecional y centralista, y que ha excluido a muchas confesiones minoritarias de los beneficios de los acuerdos de cooperación.

³² La ley portuguesa responde por adelantado a los retos jurídicos y sociales del pluralismo religioso, a pesar de algunas críticas formuladas en sede doctrinal. Véase Rossell, Jaime, «La Ley orgánica de libertad religiosa española y los proyectos italiano y portugués: un análisis comparativo», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XVI, 2000; Llamazares, Dionisio, «Portugal. Ley de libertad religiosa de 2001», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º 2, diciembre de 2002.