



Adoración Castro Jover

(catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado en la Universidad del País Vasco, Facultad de Derecho)

El derecho de libertad religiosa y su ejercicio entre centralización y descentralización territorial. Luces y sombras en la experiencia española*

*The right to religious freedom and its exercise between centralisation and self-government. Lights and shadows in the Spanish experience**

ABSTRACT: The analysis of the regulation of religious freedom and its exercise in Spain, where a quasi-federal system of territorial distribution of power is in force, highlights the existence of regulatory disparities that cause differences in its exercise, hindering real equality in the enjoyment of this right. The removal of these obstacles requires twofold action. On the one hand, regulatory changes are needed to adapt the regulation of the exercise of religious freedom to the reality of a decentralised territorial model, so as to adapt the exercise of the right to the specific reality of religious diversity in each territory. But, on the other hand, it requires that equality of the basic conditions for the exercise of the right to religious freedom be guaranteed; which, in such a model, must be done through intergovernmental cooperation (in the so-called " Sectoral Conferences ").

SUMARIO: 1. Introducción - 2. El desarrollo del derecho de libertad religiosa por la Ley Orgánica de libertad religiosa - 3. La regulación del ejercicio de la libertad religiosa en las comunidades autónomas. ¿Existe cooperación entre el Estado y las CCAA y de estas entre sí que garantice la igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa? - 4. Comunidades autónomas y el ejercicio de la libertad religiosa - 5. Instrumentos de cooperación intergubernamental e interadministrativa - 6. Los Acuerdos con rango de ley con las confesiones religiosas en el sistema de fuentes.

1 – Introducción

Las garantías normativas y la creación de las condiciones de ejercicio del derecho y el ejercicio del derecho de la libertad religiosa no siempre se sitúan en el mismo nivel normativo. La organización descentralizada (cuasi federal) del poder político y normativo en el derecho español

* Contributo sottoposto a valutazione - Article submitted to a double-blind revue.

Este trabajo se ha presentado como ponencia en el Convegno Internazionale di Studi *La promozione del fattore religioso tra unità della Repubblica e autonomia territoriale. Solidarietà, sussidiarietà, collaborazione.* Celebrado en la Università degli Studi di Salerno -Campus di Fisciano- el 16 maggio 2023. Asimismo, se ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D PID2020-114825GB-100 *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas sin Acuerdo de cooperación con el Estado* y en el marco del Grupo de Investigación del Sistema Universitario del Gobierno Vasco (Grupo A) IT1733-22, *Gobernanza multinivel y Derecho Europeo.*



atribuye la competencia del derecho de libertad religiosa y de su ejercicio a niveles competenciales unas veces centralizados y otras descentralizados.

El derecho de libertad religiosa regulado en el art. 16.1 de la Constitución española (en adelante CE) como un derecho fundamental, solo puede ser desarrollado según lo previsto en el art. 81.1 de la CE, por ley orgánica. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas requiere la mayoría absoluta del Congreso (art. 81.2 de la CE). Así, pues, desde el punto de vista normativo existe una reserva competencial por razón de la materia, el derecho de libertad religiosa debe ser regulado por ley orgánica, la sede competencial está centralizada, y, por tanto, este tipo de leyes solo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales. Las garantías normativas van acompañadas de garantías jurisdiccionales en virtud de las que se prevé una tutela que cualquier ciudadano puede recabar ante los Tribunales ordinarios por procedimientos basados en los principios de preferencia y sumariedad y en su caso ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC) (art. 53.2 de la CE).

De modo que, la regulación del derecho de libertad religiosa está centralizada, solo las Cortes Generales pueden aprobar, modificar y derogar este tipo de leyes.

Se ha dividido este estudio en tres partes. En la primera parte se tratará de mostrar en qué medida el contenido de la Ley Orgánica 5/1980, de 7 de julio, de Libertad Religiosa, (en adelante LOLR) que ha desarrollado el derecho fundamental de libertad religiosa garantiza la igualdad en la libertad a todas las manifestaciones individuales y colectivas de la libertad religiosa a todas las confesiones religiosas inscritas con independencia de que hayan firmado acuerdos o tengan la declaración de notorio arraigo.

El ejercicio del derecho de libertad religiosa solo podrá ser desarrollado por ley que, en todo caso deberá respetar su contenido esencial (art. 53.1 CE). Identificar el nivel normativo de desarrollo del ejercicio del derecho de libertad religiosa, no puede desconocer la descentralización territorial del poder, organizado en comunidades autónomas (en adelante CCAA), que tienen competencias exclusivas en materias donde se proyecta la libertad religiosa, y que, en todo caso, tengan o no esas competencias, deben crear las condiciones de ejercicio de ese derecho (art. 9.2 de la CE). En ocasiones, corresponderá al Estado cuando la materia sea de su competencia o ésta no haya sido asumida por las CCAA.

Por tanto, el desarrollo normativo cuando se proyecta en materias competencia de las CCAA, queda en su ámbito competencial y, en ocasiones, también, en el de la Administración local. En cualquier caso, les corresponde la creación de las condiciones de ejercicio que garantice su aplicación práctica.

En este nivel de gobierno, del que se ocupará la segunda parte, se trata de examinar, si en el ámbito autonómico ha habido un desarrollo normativo de este derecho en las distintas CCAA y si existen órganos de



colaboración y coordinación vertical y/o horizontal que garanticen la igualdad en todo el territorio nacional del ejercicio del derecho de libertad religiosa.

Y finalmente, la tercera parte, se dedicará a los acuerdos firmados con las confesiones religiosas. En el ordenamiento jurídico español, los acuerdos con las confesiones no son la sede competencial para el desarrollo del derecho de libertad religiosa que, como se ha dicho, debe ser realizado por ley orgánica, ni del ejercicio del derecho que, según la materia, puede corresponder a las CCAA o/y Municipios, por ejemplo, urbanismo y establecimiento de lugares de culto o sanidad mortuoria y recibir una sepultura digna de acuerdo con los ritos religiosos de pertenencia. Con carácter general se puede decir que, desde el punto de vista material, los acuerdos con las confesiones recogen las necesidades y especificidades que las autoridades competentes deberán tener en cuenta para crear las condiciones de ejercicio del derecho.

Los acuerdos, pues, son uno de los posibles instrumentos de cooperación con las confesiones a la que están obligados los poderes públicos (art. 16.3 de la CE), pero no el único, son complementarios porque ayudan a conocer la diversidad de las distintas manifestaciones religiosas y a dar pasos hacia adelante en la igualdad material.

Desde el punto de vista formal, tanto la firma como la aprobación de los acuerdos por las Cortes Generales está centralizada.

La Iglesia católica se adapta sin problemas a una organización territorial del Estado descentralizada, sin embargo, las confesiones minoritarias han tenido que hacer un esfuerzo de adaptación creando estructuras, que no siempre responden a su organización interna, en las CCAA con el objetivo de tener una mayor cercanía a los niveles de gobierno decisivos para que sea eficaz el ejercicio de la libertad religiosa.

2 – El desarrollo del derecho de libertad religiosa por la Ley Orgánica de libertad religiosa

No cabe duda que la Constitución española de 1978 supuso un cambio radical en el sistema jurídico-político y un avance sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico en el establecimiento de garantías a los derechos fundamentales. Entre los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la democracia que se establece se encuentra la libertad religiosa, desarrollada, como exige el sistema de fuentes establecido en el artículo 81.1 de la CE, por ley orgánica. El contenido esencial de un derecho fundamental sólo puede ser regulado por ley orgánica, leyes en las que concurre un carácter formal y material. El carácter formal atiende a un procedimiento en virtud del que se requiere la mayoría absoluta en el Congreso para su aprobación, modificación y derogación. El carácter material atiende a la materia reservada a este tipo de leyes que en lo que aquí interesa incluye el desarrollo de los derechos fundamentales. La jurisprudencia del TC ha optado por dar prevalencia al carácter material ya desde la primera sentencia 5/1981, de 13 de febrero, en la que se



afirma que “La reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de mayoría cualificada para su ulterior modificación [...]” (FJ. 21 A), aplicando, así, un criterio de interpretación restrictiva. Sin embargo, dice la mencionada sentencia en el mismo fundamento, si la ley orgánica no distingue entre materias orgánicas y conexas estas quedan afectadas por el efecto de congelación de rango, a no ser que el TC se pronuncie sobre su carácter no orgánico.

No menos importante como garantía del ejercicio del derecho fundamental es el art. 14 en el que se recoge la igualdad formal y la no discriminación y el art. 9.2 en el que se envía un mandato a los poderes públicos para que creen las condiciones de ejercicio del derecho y remuevan los obstáculos que lo impidan (igualdad material). No obstante, de aquí no se desprende la existencia de un derecho subjetivo. A estas garantías normativas se suma una garantía jurisdiccional reforzada, al preverse procedimientos abreviados que permitan una rápida reparación del derecho fundamental lesionado y, en su caso, el recurso de amparo ante el TC.

En este contexto normativo hay que situar la LOLR, cuyo contenido, es una ley poco extensa, se limita a recoger, en parte, el contenido esencial del derecho tanto en su dimensión individual como colectiva. El legislador no ha señalado qué artículos de la ley se refieren a materias conexas y, por tanto, no tienen carácter orgánico, ni el TC ha tenido ocasión de pronunciarse directamente sobre este aspecto¹. Al no hacerlo las materias conexas que se encuentren en la ley orgánica, siguiendo la doctrina del TC, quedan sujetas al régimen de congelación de rango, en aras de la seguridad jurídica². Sin embargo, ante una posible reforma de la LOLR³, habría que tener en cuenta que en ella se encuentran artículos que no regulan aspectos esenciales del derecho y, por tanto, no deberían ser considerados orgánicos. Un ejemplo lo proporcionan los arts. 7 y 8, el primero se refiere al establecimiento de acuerdos con las confesiones religiosas siempre que se cumplan los requisitos de notorio arraigo, el segundo a la creación de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

La aplicación del contenido esencial del derecho de libertad religiosa en su dimensión individual y colectiva tal y como aparece regulado en la LOLR, así como la sede competencial en la que hay que

¹ La STC 5/1981, de 13 de febrero, ha afirmado que las materias conexas deben ser excluidas del carácter orgánico por la misma Ley Orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquella no participan de tal naturaleza. (FJ. 21 A)).

² STC 5/1981, de 13 de febrero, (FJ 21 C)).

³ Esta es una de mis propuestas en **A. CASTRO JOVER**, *Propuestas para una reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en *Derecho y Religión*, Vol. XV, 2020, pp. 53-64. Volumen monográfico dedicado al 40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa coordinado por MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO y MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ, en él se pueden encontrar las distintas posiciones doctrinales acerca de la necesidad o no de su reforma, en términos generales o en aspectos concretos.



situar algunas de las manifestaciones de la libertad religiosa muestran la amplia protección a las confesiones religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (RER) tengan o no acuerdos o declaración de notorio arraigo. Un elenco a modo de ejemplo sin pretender la exhaustividad nos permite realizar esta afirmación: celebrar matrimonio de acuerdo con los ritos religiosos (para la eficacia civil de estos matrimonios es necesario la firma de Acuerdo o la declaración de notorio arraigo), el establecimiento de lugares de culto, el reconocimiento de la autonomía de las confesiones, recibir sepultura digna, la asistencia religiosa en establecimientos públicos, recibir e impartir enseñanza religiosa (excepto en el ámbito educativo que requiere la firma de Acuerdo), reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos. Así como otras manifestaciones de la libertad religiosa no explicitadas en la ley como los símbolos personales y la alimentación de acuerdo con las convicciones.

La centralización se advierte en el desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa, en la creación de un Registro de Entidades Religiosas con ámbito estatal dependiente del Ministerio de Presidencia, Memoria Democrática y Relaciones con las Cortes, en el que deben inscribirse las entidades religiosas para obtener personalidad jurídica, excepto la Iglesia católica y sus circunscripciones territoriales a quien se reconoce personalidad jurídico-civil por tenerla canónica, siendo suficiente con la notificación al encargado del RER, la firma de los Acuerdos con las confesiones con rango de ley y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, órgano consultivo que depende del citado Ministerio, y que entre sus funciones combina aquellas que se proyectan en un ámbito centralizado y algunas que conectan la centralización del derecho con la descentralización del ejercicio del derecho entre estas funciones se encuentra la de "Emitir informes sobre normas que inciden en el ejercicio de la libertad religiosa que hayan sido dictadas por las Comunidades Autónomas que el Gobierno, a través de la Presidencia de la Comisión someta a su consulta" (art. 3 g) del Real Decreto 371/2021, de 25 de mayo⁴. Puede ser un órgano con potencial para abrir canales de participación como técnica de la cooperación vertical⁵ con las CCAA, con dos debilidades, una, de carácter orgánico, en su composición no hay representantes de las CCAA y la otra, por el carácter no preceptivo, en la mayor parte de los casos⁶, ni vinculante de sus informes.

Los problemas de igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa se encuentran, en gran medida, en la ausencia de instrumentos de cooperación que conecten los distintos niveles competenciales, prestando una atención particular al ejercicio del derecho de libertad

⁴ Por el que se modifica el Real Decreto 923/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

⁵ El art. 144. 1. b) de la Ley 10/2015, de 1 de octubre, del régimen Jurídico del Sector Público, recoge como una técnica de cooperación la participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.

⁶ El informe solo es preceptivo en el caso de los proyectos de acuerdos o convenios de cooperación a que se refiere el art. 7 de la LOLR.



religiosa. En los últimos años se advierte un avance, muy lento y desigual en las distintas CCAA. En general, la deficiente atención hacia esta materia se traduce en un obstáculo no fácil de sortear, que requiere un gran esfuerzo por parte de las minorías religiosas para lograr que sus demandas sean atendidas concretándose en la creación de las condiciones de ejercicio del derecho de libertad religiosa. Aunque, hay que valorar los ejemplos de buenas prácticas en algunas Instituciones públicas, éstas dependen de la voluntad política.

3 – La regulación del ejercicio de la libertad religiosa en las comunidades autónomas. ¿Existe cooperación entre el Estado y las CCAA y de estas entre sí que garantice la igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa?

Como se ha dicho, el ejercicio del derecho de libertad religiosa debe ser desarrollado por ley, según se establece en el art. 53. 1 de la CE. El ejercicio de los derechos, incluso los de libertad, necesitan de la intervención de los poderes públicos para que se creen las condiciones de ejercicio del derecho, no hacerlo en la práctica supone, en muchas ocasiones, tanto como si el derecho no existiera⁷.

El carácter transversal del ejercicio de la libertad religiosa y la organización descentralizada de los poderes del Estado sitúa el desarrollo normativo del ejercicio de este derecho, en función de quien tiene la competencia sobre la materia, en niveles competenciales distintos.

Es necesario, saber, pues, para identificar el nivel competencial al que corresponde el desarrollo del ejercicio de la libertad religiosa, que el Estado español se organiza territorialmente de forma descentralizada en municipios, provincias y comunidades autónomas. Cada una de estas entidades mencionadas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137 CE). La autonomía de los municipios se garantiza en el artículo 140 de la CE, pero nada se dice en el texto constitucional ni sobre el alcance y límites de su autonomía, ni sobre el ámbito competencial⁸.

⁷ En este sentido se ha manifestado el Magistrado del Tribunal Constitucional Rubio Llorente en un voto particular en la sentencia 12/1982, de 31 de marzo, "En lo que se refiere a la libertad (...) no son simplemente derechos reaccionales y no pueden ser ejercidos en ausencia de organización. Lo que no puede hacer el legislador es negarlos porque no depende de él su existencia, aunque se le haya dejado su configuración o lo que equivale lo mismo ignorarlos dictando normas reguladoras de una actividad que implica el ejercicio de un derecho como si tal derecho no existiera y anular, en consecuencia, su contenido esencial del derecho." citada por **M. ARAGÓN REYES** *Comentario al art. 1 de la Constitución española en Comentarios a la Constitución española*, (Coords. MIGUEL RODRIGUEZ-PIÑEIRO y M^a EMILIA CASAS BAAMONDE) *Tomo I*, ed. Fundación Wolker Kluger, Tribunal Constitucional y Ministerio de justicia, Madrid, 2018, pp. 26-57, esp. p. 33.

⁸ Una clasificación de las competencias de los municipios se encuentra en la Ley de Bases 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la



Por el contrario, el texto constitucional dedica una atención detallada al diseño del modelo de descentralización del poder y distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, (artículos 143 a 158) especificando los instrumentos normativos, competenciales, institucionales y financieros a través de los cuales se irá construyendo el modelo español. Desde el punto de vista normativo la asunción de competencias debe realizarse a través del Estatuto de autonomía que debe ser aprobado por las Cortes Generales por ley orgánica. Aquellas materias reservadas en exclusiva a la Comunidad Autónoma o la gestión de las que es titular el Estado que no haya asumido, serán competencia del Estado⁹.

Siendo, en todo caso, competencia exclusiva del Estado “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.” (art. 149.1).

Sin embargo, el hecho de que no se haya asumido competencia en el ejercicio de la libertad religiosa, no significa que no les vincule el derecho fundamental de libertad religiosa (art. 53.1 de la CE) y que no tengan el deber de crear las condiciones de ejercicio necesarias para la efectiva aplicación del mismo, deber que deriva del art. 9.2 de la CE.

Administración Local que modifica en parte la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁹ Es lo que ha ocurrido en la gestión de los servicios de la Administración Penitenciaria, ámbito en el que su intervención es necesaria para garantizar la libertad religiosa de los internos. Hasta el momento, han asumido esta competencia la Comunidad Autónoma de Cataluña, Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria, y la Comunidad Autónoma del País Vasco, Real Decreto 474/2021, de 29 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria. El País Vasco ha firmado Convenios para atender la prestación del servicio de asistencia religiosa de los internos con la Comisión islámica el 22 de diciembre de 2021 y con la Conferencia Episcopal española el 20 de enero de 2022. El 23 de mayo de 2023 el Consejo de Gobierno del País Vasco, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, ha autorizado la suscripción de un Convenio de colaboración con FEREDE, para hacer efectivo el derecho de asistencia religiosa evangélica de las personas internas en centros penitenciarios de Euskadi. El Convenio tendrá una duración de cuatro años y en él se establece que los gastos que origine el desarrollo de la asistencia religiosa serán soportados por la FEREDE, sin perjuicio de la utilización de los locales habilitados en el centro a estos efectos (se puede ver la noticia en https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/85878-convenio-justicia-confederacion-entidades-evangelicas-garantizar-derecho-efectivo-asistencia-religiosa-las-personas-presas-consejo-gobierno-2023?criterio_id=1302305&track=1). La partida presupuestaria prevista en el actual ejercicio presupuestario es de 5.000 euros para la Comisión islámica, siempre que atiendan a 10 internos en el mismo centro penitenciario; 60.000 euros para la Conferencia Episcopal Española sin ningún límite de internos atendidos y para los presupuestos correspondientes a 2023 se prevé una partida presupuestaria de 27.000 euros para FEREDE. No se dispone todavía de un Convenio firmado con FEREDE, solo la autorización para hacerlo. En el resto de CCAA la gestión la ejerce la Administración General del Estado.



La descentralización del poder, plantea dos tipos de preguntas, en primer lugar, si las CCAA¹⁰ han desarrollado normativamente el ejercicio de la libertad religiosa en las materias de su competencia y/o, sobre todo cuando no tengan competencias en la materia, si han establecido las condiciones de ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa, y, además, si se han activado los instrumentos de colaboración horizontal que garanticen la igualdad material entre ellas, en segundo lugar, y teniendo en cuenta que al Estado le corresponde garantizar las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el ejercicio de los derechos, si los instrumentos normativos y de cooperación vertical que se han establecido con la finalidad de armonizar sectorialmente la normativa existente, han tenido en cuenta el ejercicio de la libertad religiosa.

4 – Comunidades autónomas y el ejercicio de la libertad religiosa

Una lectura de los Estatutos de las CCAA, muestra que la mayor parte de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, ya en la primera redacción, recogen el mandato del art. 9.2 de la CE manifestando que

¹⁰ Se pueden encontrar numerosos estudios sobre la libertad religiosa en las CCAA desde los inicios del proceso autonómico, cabe señalar las monografías de **E. OLMOS ORTEGA**, *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, ed. Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1991 y la de **A. SEGLERS GOMEZ-QUINTERO**, *Libertad religiosa y Estado autonómico*, ed. Comares, 2005; entre los libros colectivos: *Libertad religiosa en las Comunidades Autónomas: Veinticinco años de su regulación jurídica*, dir. RICARDO GARCÍA GARCÍA, ed. Generalidad de Cataluña/Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, 2008; también, con especial referencia a Andalucía, *El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico, Especial referencia a Andalucía*, coord. M^a DEL MAR MARTÍN-MIGUEL RODRIGUEZ BLANCO, ed. Comares, 2010; en el Vol. XXVI de 2010 la revista Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, publica las Actas del Congreso "Libertad religiosa y Libertad de culto en España: de la Constitución a las Competencias Autonómicas y Locales" celebrado en Oviedo los días 3-5 de febrero de 2010. Un estudio comparado entre comunidades autónomas en materia de asistencia social se encuentra en *Asistencia social, participación y reconocimiento de la diversidad: un estudio comparado entre Comunidades Autónomas*, dir. ADORACIÓN CASTRO JOVER, ed. Thomson Reuters. Aranzadi, Pamplona, 2016. Se ha dedicado un volumen monográfico sobre la materia religiosa en comunidades autónomas en *Derecho y Religión*, Vol. XIV, 2019; Acerca de la situación de la libertad religiosa en las CCAA se puede consultar también el *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España* de 2016 y 2017, de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, ed. Ministerio de Justicia, en los que se menciona en las distintas materias, de forma muy genérica, a las CCAA. Un estudio más detallado, en la medida en que es un monográfico sobre el derecho a recibir sepultura digna se encuentra en el *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España: El derecho a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, de 2018* de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, ed. Ministerio de Justicia, Madrid 2019. En él se recoge normativa de las CCAA y un elenco de municipios con mayor número de habitantes. El Informe no es meramente descriptivo, sino que realiza una valoración de la situación existente en la que señala las carencias y aporta propuestas de mejora, que pueden ser de gran utilidad a las autoridades competentes. El mencionado informe ha sido tenido en cuenta por la Federación Española de Municipios de España para elaborar una *Guía para la elaboración de Reglamentos u Ordenanzas de Cementerios y de Crematorios*.



corresponde a los poderes públicos promover las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales, manteniendo esta redacción en las sucesivas modificaciones del correspondiente Estatuto¹¹, otros, habiendo recogido este mandato en la primera redacción, en modificaciones posteriores, desaparece esta referencia¹² finalmente, en otros casos, la formulación utilizada se limita a indicar que se comprometen a la protección y respeto de los derechos y libertades¹³.

En lo que se refiere al desarrollo del ejercicio de la libertad religiosa o la relación con las confesiones, en un primer momento los Estatutos de autonomía no contemplaron la posibilidad de asumir competencias en el ejercicio de la libertad religiosa. En reformas posteriores de algunos Estatutos de autonomía, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la LO de 6/2006, de 19 de julio, asume “competencia ejecutiva en materia de libertad religiosa”(artículo 161.2), entre las competencias mencionadas hay que destacar en el apartado 2, letra a) “la participación en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes” y “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” (artículo 161.1). Manifestando su voluntad de “colaborar en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas” (artículo 161.3).

Desde el punto de vista orgánico es de destacar la existencia en el organigrama del gobierno de la Generalitat de un órgano encargado de los asuntos religiosos: la Dirección General de Asuntos religiosos, integrada en el Departamento de Presidencia¹⁴, cuyas funciones se

¹¹ Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo) artículo 10; Estatuto de Autonomía de Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril) artículo 6 ; Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (LO 7/1981, 30 de diciembre versión consolidada) artículo 9.2.d; Estatuto de Autonomía de Canarias (LO 1/2018, de 10 de agosto, versión consolidada) artículo 11.1; Estatuto de Autonomía de Cantabria (LO 8/1981, de 30 de diciembre, versión consolidada) artículo 5.2; Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 14/2007, 30 noviembre), artículo 8; Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto) artículo 4; Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio) artículo 4; Estatuto de Autonomía de Galicia (LO 1/1981, de 6 de abril) artículo 9.1 d); Estatuto de Autonomía de la Rioja (LO 3/1982, de 9 de junio, versión consolidada), art. 7.2; Estatuto de Autonomía del País Vasco (LO 3/1979, de 28 de diciembre) artículo 9.1 d.

¹² Es el caso del Estatuto de Autonomía de Extremadura en la versión de la LO 1/2011 de 28 de enero.

¹³ Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 5/1982, de 1 de julio) artículo 8.2.

¹⁴ Decret 289/2022, de 2 de novembre, de reestructuració del Departament de la Presidència, según se establece en el art. 16, mantiene las funciones y la estructura que establece el Decret 47/2022 de 15 de març, de reestructuració del Departament de Justícia (arts 39, 40 y 41). Acerca de la creación de este órgano que ha experimentado cambios tanto en su denominación como en el Departamento en el que se ha integrado se puede consultar **A. SEGLERS GOMEZ-QUINTERO**, “Creación de la Secretaría de



concretan, entre otras, en aplicar los acuerdos con el Gobierno vigilando su cumplimiento, establecer y mantener relaciones con los responsables institucionales de las religiones, elaborar estudios e informes y promover actividades de difusión en materia de asuntos religiosos, participar en la gestión del Registro de Entidades Religiosas en colaboración con la Administración General del Estado. El Decreto 326/2011 de la Generalitat de Catalunya crea el Consejo Asesor para la Diversidad Religiosa¹⁵, órgano colegiado cuya función es dar soporte administrativo, logístico¹⁶ y de asesoramiento al Departamento competente en materia de asuntos religiosos, estando adscrito al mencionado Departamento.

La actividad desarrollada por la Dirección General de Asuntos religiosos ha sido muy productiva. En el ámbito normativo es de destacar su iniciativa, impulso y participación en la elaboración del proyecto de ley de centros de culto que tenía como objetivo resolver el problema que se planteaba al existir una normativa local desigual, en esta materia, proyecto que más tarde sería aprobado por el Parlamento por Ley 16/2009, de 22 de julio, de Centros de culto de Cataluña¹⁷.

La voluntad de colaboración expresada en el Estatuto con los órganos de ámbito estatal competentes en materia religiosa se ha concretado en la firma el 22 de septiembre de 2010¹⁸ de un Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y relaciones con las confesiones del Ministerio de Justicia, y la Administración de la Generalidad de Cataluña, mediante la Dirección General de Asuntos religiosos del Departamento de la Vicepresidencia, en materia de asuntos religiosos. Los términos del Convenio desarrollan las previsiones estatutarias estableciendo los términos de la colaboración con dos órganos, el Registro de Entidades Religiosas y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa¹⁹. La relación con el primero tiene como objetivo intercambiar información acerca de las comunidades religiosas que desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La relación con la Comisión Asesora de Libertad Religiosa se

Relacions amb les Confessions Religioses", en *Anuario de Derecho Eclesiástico*, 2002, pp. 509-538.

¹⁵ Decret 326/2011, de 26 de abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals, arts. 64, 65 y 66, en los que se establece su composición, duración y funciones.

¹⁶ Decret 47/2022 de 15 de març, de reestructuració del Departament de Justícia, art. 41.

¹⁷ Un estudio muy detallado y completo se encuentra en **J.A. RODRIGUEZ GARCÍA**, *El régimen jurídico de los Centros de Culto en Cataluña: ¿Un ejemplo a seguir?*, ed. Ministerio de Justicia, Madrid 2011; también **M. MORENO ANTÓN**, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del Proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos*, en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, n. 17, 2008, pp. 1-45.

¹⁸ Publicado en el BOE el 26 de noviembre de 2010.

¹⁹ Un representante de la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Comunidad Autónoma de Cataluña asiste a las reuniones plenarias de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, en cumplimiento del art. 15.3 del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.



concreta en “Solicitar facultativamente el criterio de la Comisión Asesora, como órgano consultivo, en aquellas normas (unilaterales y pacticias) que puedan aprobarse por la Generalidad de Cataluña, y que supongan un desarrollo de la libertad religiosa en el ámbito competencial de la misma”. Por el momento, sin embargo, los términos de la colaboración no se han puesto en marcha.

En el ámbito de la acción política es destacable el papel desempeñado para promover actividades de información y difusión en el conocimiento de las distintas confesiones presentes en el territorio a través de las guías²⁰ elaboradas con la colaboración de los Departamentos implicados en atención a su contenido, grupos o Institutos de investigación y las confesiones religiosas. El contenido de las guías varía en función del ámbito de la administración en el que se va a proyectar. Su aportación más importante es la de dar a conocer a los agentes públicos en el ámbito de su actuación la diversidad religiosa con la que se pueden encontrar, así como dar recomendaciones de cómo abordar su gestión.

La Comunidad Autónoma de Cataluña ha creado en lo que se refiere a la gestión de la libertad religiosa instrumentos de armonización interna en su territorio, orgánicos: Dirección General de Asuntos Religiosos, Consejo Asesor para la Diversidad religiosa, Libro de Registro de Entidades Religiosas, normativos: La ley de centros de culto, de *soft law*: las guías, y de colaboración vertical con la Administración General del Estado: Registro de Entidades Religiosas y Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

En la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias realizada por Ley Orgánica de 1/2018, de 5 de noviembre, se establece en el artículo 112 “La Comunidad Autónoma de Canarias, podrá establecer mecanismos de colaboración y cooperación con las entidades religiosas legalmente reconocidas que lleven a cabo su actividad en el ámbito territorial de Canarias en el marco establecido por la legislación estatal”. Asimismo, se señala en el punto 2 que podrá participar en la gestión del Registro Estatal de Entidades religiosas con relación a las Iglesias Confesiones y Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en el territorio de Canarias.

A diferencia del Estatuto catalán que utiliza una expresión más amplia “ejecución de la libertad religiosa” el canario se refiere a la dimensión colectiva. Estableciendo también una voluntad de participar en el Registro Estatal de Entidades Religiosas, sin que hasta el momento se hayan establecido los contactos que permitan la aplicación de este

²⁰ En la década de 2000, especialmente a partir de 2005 se publican las siguientes Guías: Guia per al respecte a la pluralitat religiosa en l'àmbit hospitalari en diciembre de 2005; Guia La festa islàmica del sacrifici. Descripció i normativa sanitària, noviembre de 2007; Guia per al respecte a la diversitat de creences en l'àmbit funerari en mayo de 2008 y en 2009 Recomanacions per a la gestió de la diversitat religiosa en l'àmbit dels cementiris; Guia per al respecte a la diversitat de creences en l'àmbit penitenciari (no aparece fecha en la publicación); Guia per al coneixement de la diversitat religiosa adreçada als serveis policials de Catalunya, enero de 2010; Guia per a la gestió de la diversitat religiosa als centres educatius, en noviembre de 2010.



precepto.

Aquellas CCAA que estatutariamente hayan asumido competencias en materia de relaciones con las entidades religiosas, deberán ser convocadas a las reuniones del Pleno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, quién las represente tendrán voz, pero no voto. (art. 15.3 del Real Decreto 932/2013²¹)

Otras CCAA., aunque no han asumido en sus estatutos competencias en el ejercicio de la libertad religiosa, han creado órganos con competencias en diversas materias entre las que incluyen la atención a la diversidad religiosa existente en el territorio. En esta situación se encuentran las siguientes CCAA:

La Comunidad Autónoma del País Vasco, ha canalizado las cuestiones que conciernen a esta materia a través de la Dirección de Derechos Humanos²², Víctimas y Diversidad, dependiente del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Inclusivas²³. Entre sus funciones, se encuentra “apoyar e impulsar aquellas iniciativas y actividades que promuevan la convivencia interreligiosa y el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa” (art. 20.m. del Decreto 12/2021), como se puede advertir es una de las muchas funciones que tiene atribuidas. Una muestra de su función en la materia que nos ocupa se encuentra en la iniciativa que parte de esa Dirección de la elaboración de normas que regulen los lugares y centros de culto²⁴ y que se concreta en la Ley 3/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad Religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco²⁵

La Comunidad Autónoma de Valencia canalizó estas materias a través de la Dirección de Igualdad en la Diversidad, creada por Decreto 152/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento orgánico y Funcional de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y políticas Inclusivas, entre sus funciones se encontraba la diversidad religiosa, esto es, garantizar la igualdad y no discriminación religiosa. El resultado de las elecciones autonómicas celebradas el 28 de mayo de 2023 muy probablemente dará lugar a cambios radicales que supondrán pasos hacia atrás.

No hay datos que nos permitan afirmar la existencia de

²¹ Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

²² La Dirección de Derechos Humanos se crea por Decreto 75/1992, de 31 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Justicia.

²³ Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

²⁴ Un intento previo se encuentra en El Proyecto de ley de Centros de culto aprobado por el Gobierno en 2019, que no llega a ser aprobado en el Parlamento al terminar la legislatura.

²⁵ Aprobada en el Parlamento Vasco en la sesión plenaria celebrada el 29 de junio de 2023 con los votos favorables del PNV y del PSOE (partidos que gobiernan en coalición) y tienen la mayoría y en contra de los partidos de la oposición. Una observación crítica al Proyecto de Ley se encuentra en **A. CASTRO JOVER**, *El establecimiento de los lugares de culto entre derecho y ejercicio del derecho*, en *Derecho Eclesiástico del Estado*. Libro Homenaje al Prof. Gustavo Suárez Pertierra, Coord. DIONISIO LLAMAZARES FERNÁNDEZ y otros, ed. Tirant lo Blanch, Madrid, 2021, pp. 937-957, esp. 953-955.



cooperación horizontal entre las CCAA en esta materia, aunque se advierte que se tiene como modelo, en parte, las experiencias precedentes en otras CCAA, un ejemplo se encuentra en la Ley 3/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco con respecto a la Ley 16/2009, de 22 de julio, de Centros de Culto de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El resto de las CCAA no han asumido desde el punto de vista estatutario ni las relaciones con las confesiones, ni competencias de ejecución en materia religiosa. Tampoco han creado un órgano que canalice esta materia en su territorio, ni establecido los instrumentos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los órganos de ámbito estatal competentes en materia religiosa. Sin embargo, no hay que olvidar que están vinculadas a los derechos fundamentales y deben crear las condiciones de ejercicio del derecho, que no reflejen este deber en sus estatutos, no significa que no lo tengan. Recogerlo facilita su cumplimiento.

En la práctica se encuentran muestras de la relación de cooperación entre las confesiones religiosas, y las autoridades autonómicas a través de Convenios de carácter administrativo²⁶ que tienen como objetivo o bien garantizar la libertad religiosa de la ciudadanía del territorio o bien resolver cuestiones de mutuo interés.

5 – Instrumentos de cooperación intergubernamental e interadministrativa

El desarrollo de las condiciones de ejercicio de la libertad religiosa en las CCAA, como se ha tenido ocasión de mostrar, necesita seguir avanzando. La garantía de igualdad en la libertad en el ejercicio de los derechos, en particular los derechos fundamentales, requiere, además de su desarrollo en el ámbito autonómico, de instrumentos de cooperación intergubernamental e interadministrativa que ayuden a armonizar la normativa existente en las distintas CCAA.

Como en cualquier sistema descentralizado es sabido que es necesario crear instrumentos de cooperación, colaboración y coordinación²⁷ entre el poder central y las CCAA, cooperación vertical,

²⁶ Un estudio acerca de los convenios firmados entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas se encuentra en **M. RODRIGUEZ BLANCO**, *Los Convenios entre las Administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 2003. Un amplio elenco de los convenios existentes, hasta ese momento, en el ámbito local han sido recogidos en **M. CEBRIÁ GARCÍA**, “*Los Acuerdos entre las Entidades Locales y las confesiones religiosas*” en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVIII, 2012, pp. 571-598.

²⁷ La definición de esos principios se encuentra en el art. 140.1. c) d) y e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Por Colaboración entiende “[...]el deber de actuar con el resto de las Administraciones Públicas para el logro de los fines comunes”, deberes que se encuentran desarrollados en el art. 141 y las técnicas de colaboración en el art. 142. Por Cooperación entiende la ley aquella situación en que “dos o más Administraciones Públicas de manera voluntaria y en el



así como de estas entre sí, cooperación horizontal, para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, en particular por lo aquí interesa del derecho de libertad religiosa.

La CE no prevé la cooperación vertical, pero sí la horizontal, en los siguientes términos “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales (...)” (art. 145.2). La formulación del precepto no parece estar pensando, sin embargo, en la materia que nos ocupa. En la práctica, en cambio, se ha desarrollado la cooperación vertical, siendo deficitaria la cooperación horizontal²⁸. En lo que se refiere a la libertad religiosa no existe esa cooperación que se ve dificultada, en ocasiones, por razones diversas, pero de alguna forma conexas, de carácter sociológico, no todas las CCAA tienen la misma diversidad religiosa, y políticas, el color del partido en el Gobierno autonómico, decisivo para abordar con mayor o menor intensidad y esfuerzo la creación de las necesidades religiosas especialmente de las minorías.

Desde el punto de vista orgánico, si se mira el entorno europeo, España es el país en el que la cooperación ha sido más regulada²⁹, desde

ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos para una acción común.” Al mencionar los instrumentos de cooperación distingue entre técnicas de cooperación y técnicas orgánicas de cooperación reguladas en los arts. 143 a 153. Finalmente, por Coordinación entiende aquella situación en la que “una Administración Pública y singularmente la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”. Dedicó solo el art. 154 al desarrollo de la coordinación, delimitando su ámbito de actuación a través de las Comisiones Territoriales a la proximidad territorial o concurrencia de funciones que así lo requiera con el objetivo de mejorar servicios y evitar duplicidades.

²⁸ La debilidad de los instrumentos de colaboración entre CCAA, la falta de voluntad política y la urgencia de desarrollar esta colaboración que concreta en propuestas se encuentra en **M^aJ. GARCÍA MORALES**, *Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales*, en *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, XABIER ARBÓS MARÍN (coord.), ed. Institut d’Estudis Autònomic, Colección: n° 64, Barcelona 2009, pp. 43-134, esp. pp. 91 y ss. También acerca de la cooperación horizontal se puede ver **J. C. ALLI TURRILLAS**, *La cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas. Algunas consideraciones sobre los convenios y acuerdos como forma de cooperación interautonómica*, en *La LORAFNA 40 años después: Historia, Balance y Propuestas para una Reforma*, editor ROLDÁN JIMENO ARANGUREN, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 479-506.

²⁹ **M^aJ. GARCÍA MORALES**, *El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos... ¿Trabajan juntos?*, en *Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2016, pp. 117-161. Un test de stress ha supuesto la pandemia de la COVID, que ha contribuido a señalar la necesidad de mejora del sistema, sobre esta materia se puede consultar *Retos de la Gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico*, CESAR COLINO (coord.) ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2021, en el mismo contexto **A. LÓPEZ BASAGUREN**, *La coordinación y la cooperación como ejes de funcionamiento del Estado autonómico. El ejemplo de la pandemia*, en *Retos de la Gobernanza multinivel*, cit., pp. 37-51.



los comienzos de la puesta en marcha del sistema autonómico con la temprana Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, pasando por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen de Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo común, hasta la última Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, en la que se potencian las Conferencias sectoriales, que se definen como órganos de cooperación, de composición multilateral y de ámbito sectorial determinado (art. 147) en el que se reúne el Ministro del Gobierno central con los Consejeros de las CCAA del sector correspondiente. Desde el punto de vista funcional pueden ejercer funciones consultivas, decisorias y de coordinación (art. 148). La regulación, sin embargo, no va acompañada de la práctica. En el art. 151.2 se prevén dos tipos de decisiones, el acuerdo y las recomendaciones. Los acuerdos son “un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias” de obligado cumplimiento y exigibles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo para los que hayan votado en contra. Sin embargo, si el poder central ejerce funciones de coordinación, entonces será de obligado cumplimiento para todas las partes de la Conferencia, de esta forma se resuelve el problema que existía con anterioridad, al no tener los acuerdos carácter vinculante.

De entre todos los órganos creados de cooperación vertical entre el Estado y las CCAA, las Conferencias sectoriales³⁰ son un instrumento central porque implican a todas las CCAA. Su funcionamiento en la práctica es limitado ya que de unas 43 constituidas, no todas funcionan con la misma frecuencia y algunas no se reúnen. De entre ellas interesa citar la Conferencia sectorial de Educación y el Consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud, ambas competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, porque la libertad religiosa proyecta en estos ámbitos algunas de sus manifestaciones.

La Conferencia sectorial, en aquellos ámbitos en que se proyecta la libertad religiosa debería ser la sede dónde se intentara crear las condiciones de igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa en todo el territorio nacional, ya que, por un lado, el Estado sería el garante de que se respetasen las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todas las personas en el ejercicio de los derechos, y las CCAA, estarían vinculadas a cumplir los acuerdos suscritos en el mencionado órgano.

Lamentablemente en la práctica se advierte que no se ha tenido en cuenta las necesidades que plantea el ejercicio de la libertad religiosa. Un ejemplo, la policía mortuoria, nos permite ver con claridad esta realidad. El art. 2.1.b) de la LOLR, reconoce el derecho de todas las personas a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos con independencia de que pertenezcan o no a iglesias, confesiones o comunidades religiosas y que éstas hayan firmado o no acuerdos con el Estado. El derecho a recibir una sepultura digna comprende el

³⁰ Sobre la dinámica de las Conferencias sectoriales, vid. J. M^a PÉREZ MEDINA, *Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa*, en REAF-JSG 31, junio 2020, pp. 17-64.



cumplimiento de los ritos, celebraciones y tratamiento del cadáver y sepultura.

El Estado tiene competencia en la determinación de las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16^a). Las CCAA podrán asumir competencias en sanidad (art. 148.1. 21^a). Todas las CCAA han asumido esta competencia. Todas ellas han legislado en materia de sanidad mortuoria. Con el fin de armonizar la legislación existente, se crea en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social, en el seno de la Conferencia sectorial, un Grupo de Trabajo de Sanidad Mortuoria compuesto por representantes de la Subdirección General de Sanidad Exterior de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de las CCAA. El trabajo realizado se ha concretado en la elaboración de una «Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria» aprobada en la Comisión de Sanidad del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 24 de julio de 2018. “El objetivo que se perseguía era el de «disponer de un instrumento que permitiera armonizar la normativa en este ámbito», y su contenido versa sobre «[...] cuestiones exclusivamente sanitarias en el ámbito de la sanidad mortuoria, que pudiera ser utilizado como referencia por las comunidades autónomas y por la Administración General del Estado a la hora de elaborar o modificar su propia normativa, manteniendo así unos criterios comunes y armonizados». No se encuentra en este texto ninguna referencia a la creación de las condiciones que permitan a los fieles de las distintas confesiones el cumplimiento de las obligaciones religiosas en las distintas etapas del proceso mortuorio.³¹

Una lectura de las leyes que en esta materia se han aprobado en las CCAA muestra una normativa muy dispar en lo que se refiere a recoger las necesidades derivadas del ejercicio de la libertad religiosa. Algunas no mencionan las distintas manifestaciones religiosas en el proceso de despedida del ser querido³². Otras, reenvían a los Acuerdos firmados con la Iglesia Católica y las confesiones minoritarias³³, sin

³¹ Informe anual sobre la libertad religiosa en España: el derecho a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, cit., p. 21.

³² Así, el Decreto 106/1996, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de Aragón; Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de Castilla y León, si bien en este momento hay un proyecto de reforma en el que se añade un punto 3 al artículo 18 en el que se permite efectuar inhumaciones directamente en tierra por razones confesionales; el Decreto 124/1997, de 9 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de Madrid; Orden de 7 de junio de 1991, de la Consejería de Sanidad por la que se dictan normas sobre Policía Sanitaria Mortuoria de Murcia; Decreto 202/2004, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco

³³ Decreto 72/1999, de 1 de junio, de Sanidad Mortuoria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en la Disposición Adicional Sexta, dice así: “En materia religiosa será de aplicación la legislación vigente, resultante de los diversos Convenios celebrados con la Santa Sede y demás confesiones y comunidades religiosas, en los casos que corresponda”; idéntica redacción se encuentra en la Disposición Adicional Sexta del Decreto 161/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento



ningún desarrollo en su articulado³⁴, lo que supone lanzar al vacío normativo, ya que los acuerdos no son la sede para establecer las condiciones de ejercicio del derecho, además de dejar fuera a las confesiones que no han firmado acuerdos y que por aplicación de la LOLR tienen derecho a recibir una sepultura de acuerdo con sus ritos religiosos. Las únicas CCAA que han regulado sobre la materia son La Comunidad Autónoma de Valencia y la Comunidad Autónoma de Andalucía³⁵.

Sin embargo, el déficit que se encuentra en el nivel autonómico se suple por buenas prácticas en el ámbito municipal, donde se han establecido mecanismos de armonización y, por tanto, de cooperación. A los Ayuntamientos corresponde gestionar el servicio de cementerio en cumplimiento de lo establecido en los artículos 25 y 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local³⁶.

En este nivel de gobierno es necesaria también la cooperación para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de libertad religiosa. Una labor digna de ser resaltada, con carácter general en los ámbitos de su competencia, es la realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con la colaboración de la Fundación Pluralismo y Convivencia, ente público dependiente del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática.

En concreto, en lo que se refiere a la competencia en cementerios y crematorios, en octubre de 2022 se ha publicado por la FEMP y la Asociación de Funerarias y Cementerios Municipales (AFCM)³⁷ una «Guía para la elaboración de Reglamentos u Ordenanzas de Cementerios y de Crematorios»³⁸, elaborada en el seno de la Comisión de Trabajo de

de Policía Mortuoria de Extremadura, la misma redacción se encuentra en la Disposición Adicional Segunda del Decreto 1/1994, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de Cantabria y también en la Disposición Adicional Segunda del Decreto 30/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de La Rioja. Asimismo, el Reglamento regulador de Sanidad Mortuoria de la Ciudad de Ceuta (aprobado por el pleno de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta el 23 de diciembre de 2002), en la Disposición Adicional Tercera dice así: “El tratamiento de los cementerios y ritos funerarios de las distintas comunidades religiosas existentes en la Ciudad se regulará por los acuerdos de cooperación suscritos entre el Estado y aquellos, sin perjuicio de los acuerdos que la Ciudad pueda suscribir con las citadas comunidades en desarrollo de los mismos”.

³⁴ Decreto 1/1994, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de Cantabria y también el Decreto 30/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Mortuoria de La Rioja.

³⁵ Decreto 39/2005, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana y Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se regula el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³⁶ Mantiene esta competencia en el art. 25.2 k la reforma realizada por la Ley 27/2013 de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

³⁷ Con la colaboración de la Subdirección de Libertad religiosa y de la Fundación Pluralismo y Convivencia adscritas al Ministerio de Presidencia, Relación con las Cortes y Memoria Democrática.

³⁸http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detalle/_Gy7fWupkSJ Cxh3Gu8nNimnWjssk_uh4Hyl14Y4Rb-XHwD8oOYnzeGw8I-



Salud pública de la FEMP en colaboración con la AFCM. En esta guía³⁹ se propone un modelo de reglamento u ordenanza de cementerios y crematorios que puede ayudar a los 7.324 municipios que forman parte de la FEMP, el 90%, a elaborar su normativa sobre la materia, armonizando su contenido, especialmente importante en materia de derechos y facilitando su trabajo a los pequeños municipios, carentes, en muchas ocasiones, de los medios personales y técnicos necesarios.

Varios artículos se refieren a la libertad ideológica y religiosa con la finalidad de garantizar las condiciones de ejercicio del derecho en la observancia de ritos y medios materiales necesarios para hacerla posible. Así, el artículo 2 del Reglamento u Ordenanza de Cementerios en el que se establece que la gestión de los municipios se basará en los derechos de los usuarios entre los que se refiere de forma expresa al derecho de libertad ideológica, religiosa y de culto. El artículo 8 que bajo la rúbrica de Celebración de ritos religiosos y sociales dice así: “Se crearán las condiciones adecuadas para la observancia de ritos religiosos y para la celebración de ceremonias de cualquier creencia o convicción (...)” asimismo, se prevé la formación del personal del Ayuntamiento o entidad en quién delegue y la elaboración de Protocolos que “recojan las necesidades específicas de las diferentes confesiones que afectan al derecho a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos y sin perjuicio de la normativa aplicable en materia de policía sanitaria mortuoria”. Además, se dice que “Los nuevos espacios y salas de oración y ceremonia de los cementerios deberán poder adecuarse para la celebración de actos o ceremonias de cualquier creencia religiosa o convicción filosófica, espiritual o ideológica que no incumpla del ordenamiento jurídico.” En el artículo 9 se prevé la reserva de espacios por motivos religiosos de acuerdo con lo establecido en los acuerdos con la comunidad islámica y la comunidad judía, aunque nada impide extenderlo a otras confesiones religiosas. Las comunidades religiosas pueden ser titulares del derecho funerario (art.16.3).

En el Reglamento u Ordenanza de Crematorios está, también, prevista una referencia a los ritos religiosos y sociales en el artículo 13, en el que se dice “En la prestación del servicio de crematorio se atenderá la celebración por las personas usuarias de actos de carácter religioso o social, dentro del marco del ordenamiento jurídico (...)”. Con esta redacción se evitan los problemas con los que se encontraban los hinduistas en el momento previo a la cremación que, en ocasiones, no se les permitía abrir el ataúd para hacer los ritos finales⁴⁰.

2zcPggvuf9bWAFUyUJhEC6-
I9MGICGNjyPyE2GkIpbTV3AOmSfQeh0kuNPt0xqVZynCpd6UnCER610baXnlhoKd1oNb
qd6lzhleqLp_kGK6DPcAH0KJFeJoWvjkdj880L4Ct93Uj9F79xd-
zHqjghlq6oEZsHGI3MQDDhel0pxgHvCIIq-
muUVFO5YFchlhNiM4upkSs4M4L5BqUv5VWNIBoEGIHmjpAwhnx1EEir3m1o4phWajA
OXCrvHtMk7HjmWdk1poIn0Zgkp3JCEZPYQCoujyTnoVeEyniXlofF4MyYQs

³⁹ En la elaboración de esta guía se ha tenido en cuenta el *Informe anual sobre la libertad religiosa en España: el derecho a recibir sepultura digna*, cit.

⁴⁰ *Informe anual sobre la libertad religiosa en España: el derecho a recibir sepultura digna*, cit., p. 25



Mayores dificultades se advierten en el ejercicio del derecho a establecer lugares de culto⁴¹ reconocido a todas las confesiones inscritas en el art. 2.2 de la LOLR con independencia de que tengan firmados o no acuerdos con el Estado. Si bien el sector en el que hay que situar la creación de las condiciones que permitan el ejercicio de este derecho es el urbanismo y esta competencia está reservada a las CCAA (art. 148.1.3^a), no hay que olvidar que el Estado tiene competencia exclusiva en “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...) que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...)” (art. 149.1.18^a), al amparo de esta competencia se introduce en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, una Disposición Adicional Decimoséptima en la que para la apertura de los lugares de culto bastará que se acredite su personalidad jurídica con la presentación de un certificado expedido por el Registro de Entidades Religiosas. Por primera vez hay un intento, a través de una ley de bases de armonizar los requisitos exigidos para la apertura de culto en todo el territorio nacional. Sin embargo, es insuficiente. Asimismo, conviene recordar que el Estado tiene competencia exclusiva en “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.” (art. 149.1).

A nivel autonómico, la realidad nos muestra que hasta el momento solo han legislado sobre los centros de culto la Comunidad Autónoma de Cataluña con la Ley 16/2009, de 22 de julio, de Centros de culto y el Decreto 94/2010, de 20 de julio que desarrollo la ley que han permitido armonizar la normativa existente en esta materia en su territorio y la Comunidad Autónoma del País Vasco con la Ley 3/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa. El resto de las CCAA no ha legislado sobre esta materia.

6 – Los Acuerdos con rango de Ley de las confesiones religiosas en el sistema de fuentes

El art. 16.3 de la CE después de afirmar que “ninguna confesión tendrá carácter estatal” establece el deber de cooperación con las confesiones religiosas, expresión que hay que interpretar a la luz del 9.2 en el que se envía un mandato a los poderes públicos para que creen las condiciones que hagan real y efectivo el ejercicio de los derechos y eliminen los obstáculos que lo impidan. De esta afirmación se deriva que el precepto normativo que se refiere a los acuerdos como uno de los instrumentos de cooperación y los requisitos necesarios para acceder a los mismos, la declaración de notorio arraigo, si bien tiene una conexión temática, no

⁴¹ Acerca de las carencias y propuestas de mejora en esta materia se puede consultar el Informe *Situación urbanística de los lugares de culto* realizado por A. CASTRO JOVER-M. URIARTE RICOTE, ed. Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2021. https://www.observatorioreligion.es/informes/la_situacion_urbanistica_de_los_lugares_de_culto/index.html.



forma parte del contenido esencial del derecho fundamental. Cabría pues, en buena técnica jurídica, considerarla una materia conexas pero no orgánica. Además, como ha puesto de relieve el TC, del deber de cooperación no se desprende la existencia de un derecho fundamental⁴².

La cooperación tiene la finalidad de facilitar el ejercicio del derecho de libertad religiosa en su dimensión individual y colectiva⁴³. Este compromiso lo adquieren los poderes públicos con independencia de que las confesiones hayan firmado acuerdos o tengan la declaración de notorio arraigo.

El Acuerdo es uno de los instrumentos de cooperación con las confesiones religiosas, no mencionado en el art. 16.3 de la CE, pero sí en el art. 7 de la LOLR⁴⁴, como se ha dicho es una materia conexas, no orgánica, sede dónde, hasta la actualidad, se puede extender a las confesiones religiosas los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico. El interés de las confesiones en la firma de acuerdos se centra, principalmente, en el aspecto económico.

Sin embargo, no todas las confesiones inscritas pueden firmar acuerdos, su firma está condicionada a un requisito de carácter normativo, el establecido en el art. 7.1 de la LOLR, esto es, “que hayan alcanzado notorio arraigo en España”⁴⁵, y a la voluntad política. Creándose, así, una situación de desigualdad⁴⁶ que favorece la creación de regímenes jurídicos diferenciados. Hasta el momento se han firmado 4 acuerdos con rango de ley aprobados a nivel estatal.

La lectura de los acuerdos firmados muestra que se han tenido en cuenta dos modelos diferentes. Los acuerdos con la Iglesia católica, se

⁴² STC 93/1983, de 8 de noviembre, “(...) el art. 16.3 regula un deber de cooperación del Estado con la Iglesia católica y demás confesiones y no un derecho fundamental de los ciudadanos [...]” (FJ 5).

⁴³ En este sentido **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ** *El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 3, 1989, pp. 199-231. También, **P. C. PARDO PRIETO**, *Laicidad y Acuerdos del Estado con las Confesiones religiosas*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. En el mismo sentido, **G. SUÁREZ PERTIERRA**, *Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)*, en *Revista española de derecho constitucional*, año n. 31, n. 92, 2011, pp. 41-64.

⁴⁴ Hay que recordar que la referencia en términos imperativos, “se establecerán”, a los acuerdos en el art. 7.1. de la LOLR la determina, según se desprende de los debates parlamentarios, la firma de los Acuerdos con la Sta. Sede en 1979 en aras del principio de igualdad. Así se recoge en la enmienda núm. 40 presentada al Proyecto de Ley por el Grupo Socialista, vid. *Ley Orgánica Libertad religiosa. Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 22.

⁴⁵ Desarrollado por Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Por el momento, cuatro confesiones han firmado acuerdos (Iglesia católica, FEREDÉ, Comunidad Judía, Comisión Islámica) y cinco han obtenido la declaración de notorio arraigo (Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Testigos de Jehová, Budismo, Ortodoxos, y la Comunidad Bahá'í). La Comunidad Bahá'í ha obtenido la declaración de notorio arraigo por Orden PCM/1065/2023, de 18 de septiembre.

⁴⁶ Algo que puso de relieve en los debates parlamentarios por Solé Tura del Grupo Parlamentario Comunista, vid. *Ley Orgánica Libertad religiosa. Trabajos Parlamentarios*, ed. Cortes Generales, Madrid, 1981, p. 82.



firman antes de la promulgación de la LOLR⁴⁷, responden a un modelo que mantiene, en gran medida, los privilegios adquiridos en el modelo de confesionalidad que le precede, hasta donde se lo permite la democracia que se establece con la CE en la que se reconoce la libertad religiosa. Se diferencian también desde el punto de vista formal, al seguir los acuerdos firmados con la Sta. Sede el procedimiento de elaboración, aprobación, modificación y derogación reservado a los Tratados Internacionales.

Los acuerdos firmados con las confesiones religiosas minoritarias (FEREDE, Comisión islámica y Comunidades Judías), desde el punto de vista formal, fueron aprobados por ley de lectura única en 1992, siguiendo un procedimiento previsto en el reglamento de las Cortes Generales para las leyes ordinarias. En cuanto, al contenido responden a un modelo más acorde con la laicidad. Así pues, los acuerdos con las minorías religiosas, según se establece en la LOLR, se aprobarán por ley de las Cortes Generales. Es competencia, por tanto, del Estado.

En lo que se refiere al contenido material de los acuerdos coinciden los dos modelos en una mayor concreción de sus especificidades y demandas en lo que se refiere al ejercicio del derecho de libertad religiosa. Es una manifestación del principio de participación. Sin embargo, el contenido de los acuerdos no resuelve las demandas de las confesiones religiosas si los poderes públicos con competencia en la materia no crean las condiciones de ejercicio de su derecho, un ejemplo lo proporciona el derecho fundamental de las confesiones a establecer lugares de culto, todos los acuerdos se refieren a este derecho, derecho reconocido en la LOLR, pero la creación de las condiciones de ejercicio de este derecho es competencia de las CCAA y Municipios. Su intervención es necesaria para facilitar el ejercicio de este derecho⁴⁸.

El requisito del notorio arraigo⁴⁹, necesario para la firma de los acuerdos, ha sido desarrollado por Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Uno de los requisitos que deben cumplir las confesiones consiste en “acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla.” (art. 3.b)). Aquí se encuentra una manifestación más de una concepción que tiende a la centralización de la gestión de la libertad religiosa.

No se atiende a la diversidad religiosa desde un Estado descentralizado sino desde un Estado centralizado con tendencia a la uniformidad que exige que la misma diversidad religiosa exista también

⁴⁷ Los acuerdos con la Sta. Sede se firman el 4 de enero de 1979, seis días después de que se publique en el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE) la CE, el 29 de diciembre de 1978 y algo más de un año antes de la promulgación de la LOLR en julio de 1980.

⁴⁸ Las dificultades con las que se encuentran las confesiones minoritarias con acuerdo en esta materia han sido puestas de relieve en el Informe *La situación urbanística*, cit.

⁴⁹ **A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZALEZ**, en *La nueva regulación del notorio arraigo en el marco de la cooperación constitucional*, en *Derecho y Religión*, Vol. XV, 2020, pp. 161-168. **D. TORRES SOSPEDRA**, *Notorio arraigo de las entidades religiosas en España: pasado, presente y futuro*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.



en la mayoría de las CCAA. (en 10 de 17), para dotarlas de un régimen más favorable. El efecto de la aplicación de este requisito afecta a confesiones minoritarias que pueden estar muy arraigadas en una Comunidad Autónoma pero no en otras, por ejemplo, los hinduistas, que quizá podrían cumplir con el requisito de notorio arraigo en Canarias o/y en la Ciudad de Ceuta, pero que tienen una mayor dificultad en acreditar su presencia en 10 CCAA o los Sijs, asentados en la Comunidad de Valencia y en la Comunidad de Cataluña. Una adaptación de los requisitos para obtener el notorio arraigo en cada una de las CC.AA. exigiría cambios en la normativa vigente. Una propuesta en esta dirección requiere de una reflexión que valore y pondere los beneficios para la igualdad y los posibles riesgos o dificultades que plantearía.

Una manifestación de la centralización y de los privilegios que la Iglesia católica mantiene del régimen de confesionalidad doctrinal que precede a la democracia, sin atender el pluralismo social, se encuentra en la asistencia religiosa de los católicos en Centros Hospitalarios del sector público⁵⁰ (INSALUD, AISNA, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos y Fundaciones Públicas). La sanidad es una materia compartida entre el Estado y las CCAA. Al Estado le corresponde establecer las bases y la coordinación general de la sanidad (art.149.1.16.^a). Todas la CCAA han asumido esa competencia. Para garantizar este derecho se firma con la Conferencia Episcopal un Acuerdo que se publica a través de la Orden de 20 de diciembre de 1985, en ese momento la gran mayoría de los españoles eran católicos. En el Anexo que acompaña al Acuerdo se dice que “El número mínimo de capellanes encargados de prestar la asistencia religiosa católica en cada centro hospitalario público guardará relación con el tamaño del mismo, según los siguientes criterios: Hasta 100 camas: un capellán a tiempo completo...” y así sucesivamente, esto es el número de capellanes católicos se establece en función del número de camas, se parte pues de la presunción de que todos los internos son católicos. Este acuerdo está vigente y se aplica en las CCAA.

Lo mismo ocurre con el Acuerdo firmado con Instituciones penitenciarias el 24 de noviembre de 1993⁵¹ con la Conferencia Episcopal y publicado por la Orden de 24 de noviembre de 1993, para prestar

⁵⁰ Sobre esta materia se puede ver **M. MORENO ANTÓN**, *Asistencia religiosa en el ámbito hospitalario público español*, en *Revista Española de Derecho Canónico*, Vol. 49, n. 133, 1992, pp. 661-690.

⁵¹ Un comentario a este Acuerdo se encuentra en **M. MORENO ANTÓN**, *Asistencia religiosa católica en centros penitenciarios*, en *Revista Española de Derecho Canónico*, Vol. 51, n. 136, 1994, pp. 199-216. Sobre la asistencia religiosa de las confesiones minoritarias en centros penitenciarios se puede ver **M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Asistencia religiosa penitenciaria de las confesiones minoritarias con Acuerdo de cooperación*, en *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Coord. ISIDORO MARTÍN SÁNCHEZ-MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ, ed. Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009, pp. 183-207. **ID.** *La presencia de la religión en los establecimientos públicos como exigencia del derecho fundamental de libertad religiosa. El ejemplo de la asistencia religiosa en centros penitenciarios conforme al Derecho Internacional*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXI, 2015, pp. 103-124.



asistencia religiosa católica a los internos. El número de capellanes católicos se determina por el número de internos. El coste del servicio lo asume el Estado. Este acuerdo está todavía vigente. Hasta el momento sólo Cataluña y el País Vasco han asumido la competencia en Instituciones penitenciarias.

Mantener estos acuerdos significa que no se tiene en cuenta el pluralismo existente en la actualidad en la sociedad. Las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS) muestra profundos cambios en las creencias existentes en la sociedad. El barómetro de julio de 2023 (www.cis.es última visita julio de 2023) mantiene una tendencia ascendente hacia un cada vez mayor número de no creyentes, el total de no creyentes es del 43.5%, mientras que el de creyentes, en particular de católicos decrece, católico/a practicante: 19%, católico/a no practicante: 33.7%, el total de católicos/as es del 52.9%, se mantiene con pequeñas oscilaciones: el 2.5%, en los creyentes en confesiones minoritarias. Los datos que nos proporciona el CIS comprenden todo el territorio nacional. Asimismo, los acuerdos mencionados con la Iglesia católica se proyectan en todo el territorio nacional. No es razonable ni proporcionado, tomando como base los datos que nos proporcionan las estadísticas, que el cálculo para determinar el número de capellanes católicos sea el número de camas, en los hospitales, o el número de internos, en los centros penitenciarios. El coste del servicio no se corresponde con las necesidades de los usuarios.

Es el momento de revisar estos acuerdos firmados con la Iglesia católica adaptándolos a la nueva realidad sociológica. Además, en esta deseable revisión se debería tener en cuenta las necesidades de cada Comunidad Autónoma, con una diversidad religiosa diferente, adaptándolos a un modelo de Estado que se organiza de forma descentralizada. El modelo de asistencia religiosa más coherente con la laicidad y que al mismo tiempo atiende las necesidades de los fieles y a un coste, en su caso, de la administración, razonable y proporcionado es el de libertad de acceso, modelo por el que se opta en los acuerdos con las confesiones minoritarias, que consiste en que las autoridades administrativas deberán facilitar la entrada del ministro de culto previa solicitud de los internos, asumiendo estas o no, valorando los casos concretos, el coste del servicio.

En definitiva, también en este nivel de mayor concreción normativa del ejercicio del derecho de libertad religiosa, el de los acuerdos, se advierte distintos regímenes jurídicos, distinguiéndose entre confesiones con acuerdos y dentro de estas los acuerdos con la Iglesia católica y los acuerdos con las confesiones minoritarias, las confesiones que tienen declaración de notorio arraigo (Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Testigos de Jehová, Budismo, Ortodoxos y Comunidad Bahá'í) y finalmente, las confesiones simplemente inscritas. Se crean, así situaciones de desigualdad que, excepto en el ámbito económico, no se explican desde una correcta aplicación de la LOLR.



Superar esta situación de desigualdad, exige seguir trabajando en el desarrollo del ejercicio de la libertad religiosa en los niveles competenciales que correspondan, no solo a través de una mayor concreción normativa sino también de formación de los operadores jurídicos en la diversidad y, en su caso, de quienes tienen la gestión del servicio. No se necesitan, en las materias a las que me he referido, más acuerdos con rango de ley sino más intervención de quienes tienen la competencia en la creación de las condiciones del ejercicio de la libertad religiosa. Así como, más intervención de los órganos de cooperación y colaboración como las conferencias sectoriales para garantizar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de libertad religiosa en todo el territorio.