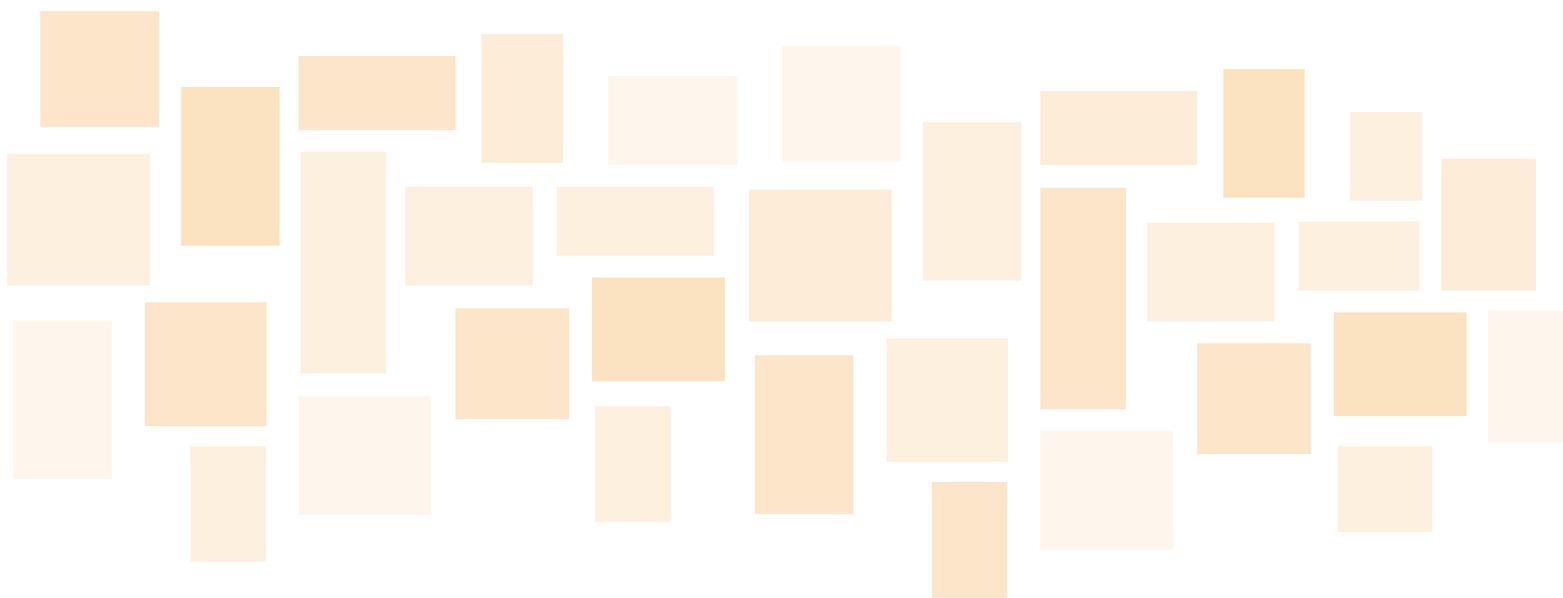


Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa



Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa



El contenido de esta Guía ha sido revisado y validado por:

- Federación Española de Municipios y Provincias
- Fundación Pluralismo y Convivencia
- Comité Asesor de la Fundación Pluralismo y Convivencia (Generalitat de Catalunya, Gobierno de Aragón, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Generalitat Valenciana, Junta de Extremadura, Gobierno de Ceuta, Gobierno Vasco)
- Ministerio de Justicia
- Comisión Islámica de España
- Federación de Comunidades Judías de España
- Testigos Cristianos de Jehová
- Asamblea Episcopal Ortodoxa de España y Portugal
- Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días
- Federación de Comunidades Budistas de España

2ª edición revisada 2016

1ª edición 2011

© OBSERVATORIO DEL PLURALISMO RELIGIOSO EN ESPAÑA. Madrid, 2016

Autores: Ignacio Alarcón, Patricia Bezunartea, José Antonio Cabanillas, Joaquín Corcobado, Puerto García, Rita Gomes, José Manuel López, Mercedes Murillo y Juli Ponce

Diseño: R. Botero - XK S.L.

Dep. Legal: M-32967-2011

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 8 |
| PRIMERA PARTE: MARCO NORMATIVO Y PRINCIPIOS ORIENTADORES | 13 |
| Marco normativo del derecho a la libertad de conciencia y religiosa | 16 |
| Introducción: el marco competencial | 16 |
| El Artículo 16 de la Constitución Española | 21 |
| La Libertad Religiosa en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio | 23 |
| Los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas | 30 |
| Normativas autonómicas | 33 |
| Principios orientadores para la gestión municipal de la diversidad religiosa | 36 |
| Principios jurídicos generales constitucionales | 36 |
| Libertad ideológica, religiosa y de culto | 36 |
| Igualdad en la libertad | 37 |
| Laicidad | 38 |
| Cooperación | 40 |
| Otros principios constitucionales | 41 |
| Pluralismo | 41 |
| Participación | 42 |
| Tolerancia | 42 |
| Principios jurídicos y gestión pública local | 43 |
| Derecho a una buena administración y gestión local | 43 |
| No arbitrariedad (racionalidad y justificación) | 44 |
| No discriminación | 45 |
| Proporcionalidad | 47 |
| Cohesión social y territorial | 48 |
| El concepto de ajustes razonables en Derecho internacional, de la Unión Europea y español | 49 |
| Criterios de gestión | 51 |
| Conocimiento de la diversidad religiosa | 51 |
| Planificación y anticipación | 52 |
| Gestión del hecho religioso, no del migratorio cultural | 52 |
| Reconocimiento y visibilización | 53 |
| Gestión en el marco general y no a través de negociaciones específicas | 54 |
| Coordinación y colaboración inter e intra administrativa | 55 |
| Eficacia, celeridad y evaluación ex post | 56 |
| Eficiencia y economía | 58 |

SEGUNDA PARTE: HACIA UNA MEJOR GESTIÓN 59

Información y atención 62

| | |
|--|----|
| ¿Qué demandan las entidades religiosas? | 62 |
| ¿Desde dónde se deben atender y gestionar las demandas de los grupos religiosos? | 64 |
| Prestación de servicios y gestión de trámites | 66 |

Servicios 70

| | |
|---|-----|
| Planeamiento y gestión urbanística | 70 |
| ¿Qué consideración urbanística tienen los lugares de culto? | 71 |
| ¿Dónde fijar su emplazamiento? | 71 |
| ¿Cómo hacerlo? | 72 |
| ¿En qué tipo de suelo se pueden ubicar? | 73 |
| ¿Qué diseño arquitectónico? | 76 |
| ¿Hay que señalarlos? | 77 |
| ¿Qué papel para los ayuntamientos? El papel de los planes de urbanismo locales. La autonomía local: posibilidades y límites | 77 |
| ¿Qué licencias son necesarias para la construcción y apertura de un lugar de culto y para el desarrollo de la actividad de culto? | 77 |
| ¿Son posibles las acciones positivas en la gestión urbanística de los lugares de culto? ¿Qué tipo de acciones positivas? | 83 |
| Acciones específicas dirigidas a dar salida a los fenómenos NIMBY | 85 |
| ¿Cómo gestionar situaciones existentes ilegales/alegales? | 85 |
| Cementerios y servicios funerarios | 89 |
| ¿Reserva de parcelas en cementerios municipales o creación de cementerios confesionales? | 92 |
| ¿A quién debería corresponder la gestión de estas parcelas? | 92 |
| ¿Cómo garantizar la observancia de las reglas tradicionales relativas a inhumaciones y ritos funerarios? | 93 |
| Intervención social | 95 |
| ¿Por qué incorporar la singularidad religiosa en el trabajo social individual y de grupos? | 96 |
| ¿Por qué incorporar la singularidad religiosa en el trabajo social comunitario? | 96 |
| Alimentación | 98 |
| ¿A qué demandas en materia de alimentación se enfrentan los gobiernos locales? | 100 |
| Garantía de suministro de carne de animales sacrificados según los preceptos religiosos | 100 |
| Adecuación de los menús en centros docentes públicos y privados concertados | 101 |
| Seguridad ciudadana | 103 |

| | |
|---|------------|
| ¿Cuáles son las cuestiones clave a las que habría que atender? | 107 |
| ¿Qué propuestas generales podrían desarrollarse para mejorar la gestión de la diversidad religiosa desde el ámbito de la seguridad ciudadana? | 108 |
| Participación ciudadana | 112 |
| Reconocimiento institucional de las entidades religiosas | 113 |
| ¿Qué hay que tener en cuenta en el caso de las entidades religiosas? | 113 |
| ¿Las entidades religiosas están obligadas a constituirse como entidades asociativas de diferente naturaleza para concurrir a la acción municipal? | 114 |
| Presencia de las entidades religiosas en actos públicos municipales . | 114 |
| Acceso de las entidades religiosas a recursos públicos | 115 |
| Participación de las entidades religiosas en redes de recursos municipales | 117 |
| Presencia de entidades religiosas en plataformas de participación ciudadana | 118 |
| Anexo | 122 |
| Organismos de referencia en el ámbito de la gestión pública de la diversidad religiosa en España | 122 |

The background of the page is a stylized, monochromatic teal illustration of a building facade. It features several arched windows and rectangular openings, creating a rhythmic pattern. The lines are thick and dark, giving it a graphic, almost architectural feel. The overall color palette is a range of teal shades, with some orange accents at the top-left and bottom-left corners.

Introducción



Introducción

Es probable que la primera reacción al ojear este Manual sea preguntarse: si las creencias pertenecen al ámbito privado, ¿por qué tienen que gestionar los poderes públicos, y en concreto los ayuntamientos, el pluralismo religioso?

Ciertamente, las creencias religiosas forman parte del ámbito privado de las personas. Los poderes públicos deben ser imparciales frente a las convicciones y creencias de los ciudadanos y la separación entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas debe garantizarse. Sin embargo, también es cierto que el ejercicio del derecho de libertad religiosa se ve afectado por los desarrollos normativos y las actuaciones competenciales de Comunidades Autónomas y gobiernos locales. Si se analiza el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, se observa que las administraciones locales tienen atribuidas competencias y prestan servicios que pueden afectar al ejercicio efectivo de este derecho.

¿Qué ocurre, por ejemplo si una comunidad religiosa solicita la utilización de una instalación municipal para la celebración de un acto multitudinario? ¿Una entidad religiosa puede concurrir a la acción municipal en las mismas condiciones que otras entidades? ¿Podría inscribirse una entidad religiosa como tal en el registro municipal de asociaciones?

¿Las entidades religiosas pueden realizar actividades en la vía pública sin disponer de autorización para ello? ¿Desde dónde se deben atender y gestionar las demandas de los grupos religiosos?

¿Qué licencias son necesarias para la construcción y apertura de un lugar de culto? ¿Son posibles las acciones positivas en la gestión urbanística de los lugares de culto?

¿Qué adaptaciones son necesarias para garantizar la observancia de los ritos funerarios de las diferentes confesiones religiosas en los cementerios municipales?

Estos son sólo algunos ejemplos que ponen de manifiesto la dimensión pública del hecho religioso. Es a este tipo de cuestiones a las que este Manual atiende y a las que intenta dar una respuesta. Y es que la actividad de los poderes públicos no se agota en la garantía de la libertad religiosa, éstos tienen además la obligación de crear las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de este derecho (acción promocional que se inscribe en la obligación establecida en el artículo 9.2 CE Espa-

ñola), teniendo en cuenta las creencias de la sociedad y manteniendo relaciones de cooperación con las diferentes confesiones religiosas (artículo 16.3 CE).

El desarrollo de una buena administración local exige, por tanto, conocimiento de la realidad y conocimiento jurídico y, dentro de éste, no sólo de las reglas sino también de los principios generales de buena administración.

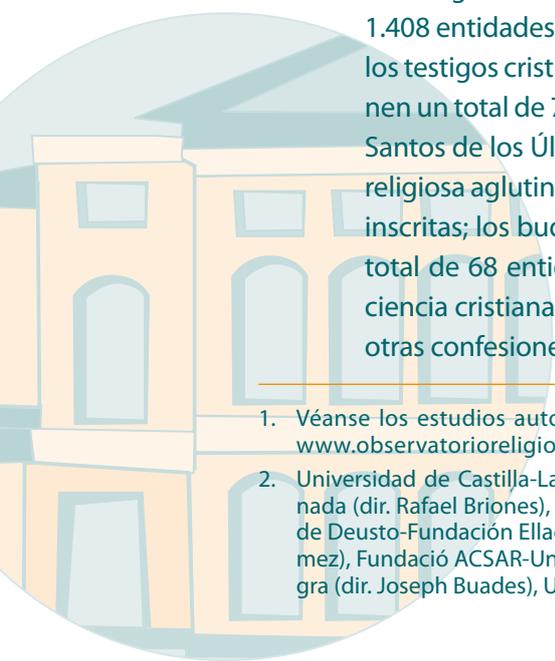
El *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa* se ha elaborado a partir de los resultados de las investigaciones sobre pluralismo religioso que la Fundación Pluralismo y Convivencia ha promovido en las diferentes regiones españolas¹ y, especialmente, a partir de los resultados de la investigación denominada «Gestión pública de la diversidad religiosa» (GESDIVERE), desarrollada entre los años 2009 y 2010 en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias. Este estudio, en el que participaron ocho equipos de investigación pertenecientes a diferentes universidades y centros de investigación del Estado español², analizó las prácticas de gestión de la diversidad religiosa desarrolladas en 26 municipios de siete comunidades autónomas.

En términos generales, las investigaciones citadas evidenciaron dos cuestiones:

1. Se está produciendo un incremento sostenido del pluralismo religioso en todas las regiones del territorio español. Los datos del Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia nos permiten acercarnos a la dimensión cuantitativa del pluralismo religioso en el Estado español. A 1 de septiembre de 2015 el número de comunidades religiosas pertenecientes a confesiones minoritarias inscritas en este Registro ascendía a 3.771, cifra a la que se deben sumar los lugares de culto vinculados a las diferentes entidades religiosas. La confesión minoritaria con mayor número de entidades religiosas inscritas en el Registro es la protestante o evangélica: con 2.086 entidades religiosas. Le sigue en importancia numérica la confesión islámica: con 1.408 entidades religiosas inscritas para esta fecha. En tercer lugar se sitúan los testigos cristianos de Jehová, quienes con una sola entidad religiosa reúnen un total de 727 lugares de culto. Le siguen La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), que también con una sola entidad religiosa aglutinan 121 de lugares de culto; los ortodoxos con 112 entidades inscritas; los budistas con 69 y los judíos con 26. Completan estas cifras un total de 68 entidades inscritas repartidas, según el Registro, entre bahá'ís, ciencia cristiana, hinduistas, sijs, cienciólogos, otras confesiones cristianas y otras confesiones minoritarias.

1. Véanse los estudios autonómicos publicados en la Colección Pluralismo y Convivencia, en www.observatorioreligion.es

2. Universidad de Castilla-La Mancha (dir. Miguel Hernando de Larramendi), Universidad de Granada (dir. Rafael Briones), Universidad de La Laguna (dir. Francisco Díez de Velasco), Universidad de Deusto-Fundación Ellacuría (Eduardo J. Ruiz Vieytez), Universidad de Zaragoza (dir. Carlos Gómez), Fundació ACSAR-Universidad de Barcelona (dir. José Antonio Cabanillas-Juli Ponce), CeMiGra (dir. Joseph Buades), Universidad Pontificia de Comillas (dir. Fernando Vidal).





2. A pesar del dinamismo que manifiesta el pluralismo religioso y, en consecuencia, del incremento del número de demandas a las administraciones locales en relación al ejercicio del derecho de libertad religiosa, son por el momento excepcionales los ayuntamientos que han puesto en marcha medidas para articular estas demandas y desarrollar una política activa de gestión de la diversidad religiosa. La elaboración y difusión de instrumentos de apoyo a las administraciones públicas en este terreno resulta, por tanto, una tarea urgente.

Con este propósito, y a iniciativa del Ministerio de Justicia, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Fundación Pluralismo y Convivencia, se crea en 2011 el Observatorio del Pluralismo Religioso en España³. Su objetivo principal es orientar a las administraciones públicas en la implementación de modelos de gestión ajustados a los principios constitucionales y al marco normativo que regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa en España. Y para ello, el Observatorio:

- Ofrece datos actualizados a nivel municipal sobre los lugares de culto de las diferentes confesiones religiosas con implantación en el Estado español y analiza su evolución.
- Sistematiza la normativa que incide en el ejercicio de la libertad religiosa.
- Elabora guías de apoyo a la gestión pública de la diversidad religiosa.
- Identifica y promueve buenas prácticas de gestión pública de la diversidad religiosa.
- Proporciona asesoramiento especializado a las administraciones públicas.
- Promueve la investigación y la producción bibliográfica sobre el pluralismo religioso y su incidencia en la sociedad española.
- Informa sobre la oferta formativa relacionada con el pluralismo religioso y su gestión pública.

El *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa* es el número uno de la colección «Guías para la gestión pública de la diversidad religiosa» del Observatorio. En esta edición revisada se han actualizado sus datos, así como la normativa recogida a fecha de octubre de 2015. Se trata de un texto básico de referencia que incluye información sobre el marco normativo del derecho a la libertad de conciencia y religiosa en el Estado español y sobre la incidencia del pluralismo religioso en la prestación de los diferentes Servicios Públicos Municipales. Proporciona igualmente claves y principios orientadores para el desarrollo de una buena gestión

3. www.observatorioreligion.es

en este ámbito. Su contenido ha sido validado por el Ministerio de Justicia, por la Federación Española de Municipios y Provincias, por el Comité Asesor de la Fundación Pluralismo y Convivencia y por las confesiones religiosas con notorio arraigo en España, lo que lo convierte en un buen punto de partida sobre el que desplegar la acción municipal en esta materia.

Pero como decimos, se trata de un texto básico. Por ello, para la puesta en marcha de acciones encaminadas a gestionar demandas concretas en relación al ejercicio de la libertad religiosa, recomendamos la lectura de las guías temáticas publicadas en esta misma colección. Estas guías contienen normativa de referencia, información sobre las especificidades y demandas de las confesiones religiosas y criterios y orientaciones para una buena gestión en las diferentes materias.

Recomendamos igualmente la utilización de la herramienta de apoyo denominada «Gestión Municipal», que el Observatorio del Pluralismo Religioso pone a disposición de las gobiernos locales a través de su portal web. Se trata de un itinerario en continua actualización que en cinco pasos ofrece la posibilidad de: conocer el número y ubicación de los lugares de culto a nivel municipal, acceder a la información básica necesaria sobre las diferentes confesiones religiosas, hacer consultas de gestión por temas concretos, acceder a la normativa de referencia y a la información sobre el estado de la opinión pública, así como conocer otras experiencias locales.

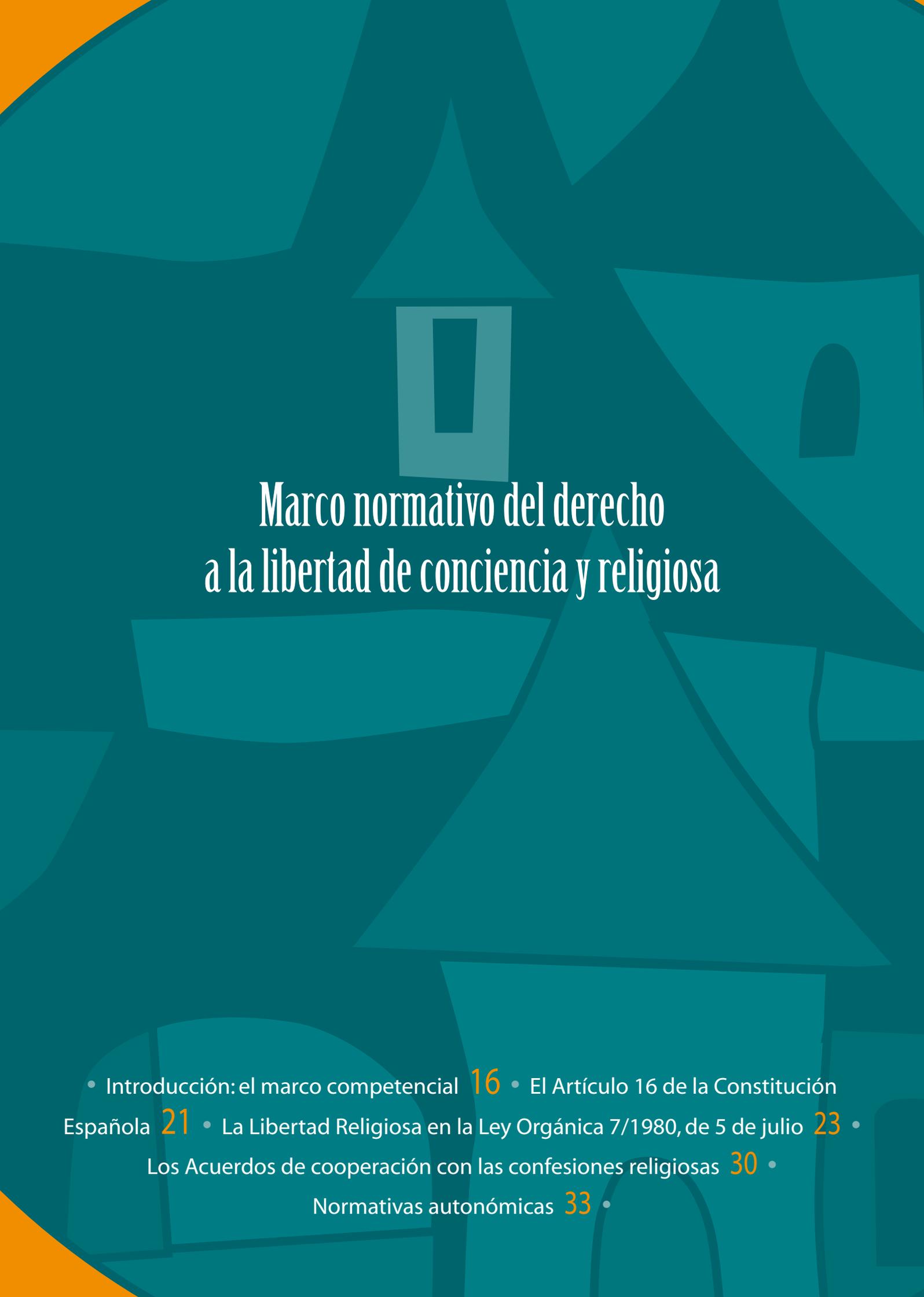
Junto a estos recursos el Observatorio puso en funcionamiento en 2014 un Servicio de Asesoramiento a Administraciones Públicas (SAAP). Este servicio pone a disposición del personal técnico y político de las administraciones públicas la posibilidad de solicitar asesoramiento técnico especializado. En concreto, las prestaciones que este recurso pone a disposición de las administraciones son las siguientes:

- Atención a consultas
- Formación adaptada a las necesidades de los solicitantes
- Asesoramiento para el tratamiento o resolución de situaciones concretas
- Asesoramiento para el diseño e implantación de actuaciones y/o planes de gestión de la diversidad religiosa.



PRIMERA PARTE: MARCO
NORMATIVO Y PRINCIPIOS
ORIENTADORES





Marco normativo del derecho a la libertad de conciencia y religiosa

- Introducción: el marco competencial **16** • El Artículo 16 de la Constitución Española **21** • La Libertad Religiosa en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio **23** • Los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas **30** • Normativas autonómicas **33** •



Marco normativo del derecho a la libertad de conciencia y religiosa



Introducción: el marco competencial

Cuando a alguna Administración local se le pregunta acerca de su acción respecto de lo que podemos llamar «cuestión religiosa», la respuesta casi inmediata, en la mayoría de los casos, es afirmar la ausencia de competencias sobre el tema. Basta llamar la atención sobre algunas cuestiones para caer en la cuenta de las implicaciones que este tema tiene en la acción de nuestros Ayuntamientos. Es por ello conveniente comenzar la exposición del marco normativo del derecho a la libertad de conciencia y religiosa esbozando la distribución de competencias que pueden incidir sobre el ejercicio de dicha libertad.

Ciertamente, **la libertad religiosa es un derecho fundamental consagrado en el artículo 16 de la Constitución Española (CE), junto a la libertad ideológica, y objeto de un desarrollo por ley orgánica, la Ley 7/1980, de 5 de julio (LOLR). A ello se añaden los Acuerdos con las confesiones religiosas que tienen la naturaleza de convenio internacional en el caso de la Iglesia Católica y de leyes estatales en el caso de los Acuerdos firmados al amparo de la LOLR.** Es precisamente esta naturaleza de derecho fundamental y la competencia estatal para su desarrollo, lo que produce esa apariencia de falta de competencias por parte de las Administraciones autonómicas y locales en este tema. Y hay que apuntar que, si bien es cierto que las Administraciones autonómicas y locales no pueden afectar al contenido esencial del derecho que está reservado a ley orgánica, estas Administraciones tienen atribuidas competencias sobre materias en las que el factor religioso puede introducir alguna especialidad o plantear exigencias a las que dar respuesta. Aunque no se trata de cualquier respuesta, sino de aquella más ajustada a los principios constitucionales y al marco normativo general que regula el ejercicio del derecho de libertad ideológica y religiosa así como de otros derechos con los que está conectada, como sería el derecho de reunión y manifestación, la libertad de expresión e información, el derecho a la educación o el derecho a la intimidad. Es más, según la materia, dicha respuesta podrá ser no sólo de gestión o ejecución, sino normativa cuando existan competencias legislativas sobre la misma.



El ejercicio de la libertad religiosa, tanto individual como colectivamente, incide sobre las competencias y los servicios que prestan los gobiernos locales. Si se analizan las competencias que enumera el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, los gobiernos locales prestan servicios que, o inciden directamente en el ejercicio de la libertad religiosa, o se ven afectados por la presencia del elemento religioso que es necesario tener en cuenta para hacer una gestión más eficaz de ese servicio.

Entre los primeros cabe apuntar los siguientes:

- **Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística:** la normativa local sobre licencias urbanísticas puede afectar a la instalación y construcción o rehabilitación de lugares de culto.
- **Cementerios y actividades funerarias:** los enterramientos suscitan no pocas cuestiones desde el punto de vista religioso que reclaman la intervención de los Ayuntamientos. La purificación ritual de los cadáveres, los servicios religiosos en tanatorios o cementerios, o los enterramientos mismos, exigen alguna particularidad. A estas cuestiones los Ayuntamientos deberán responder en el marco de la normativa estatal autonómica o local sobre urbanismo y sanidad mortuoria.
- **Mataderos:** Protección de la salubridad pública, con incidencia en servicios como los mataderos, en los que se plantea cómo dar cumplimiento a las exigencias religiosas relativas al sacrificio de animales dentro del respeto a las normas sobre sanidad animal.
- Participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos **centros docentes**. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Entre los servicios cuya gestión puede verse afectada por las particularidades religiosas de sus usuarios podemos citar:

- La evaluación e información de necesidades sociales, así como la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, pueden ser



facilitadas por un mejor conocimiento de la realidad religiosa de sus usuarios y por la colaboración de las propias comunidades religiosas.

- La adecuada formación de la policía local y protección civil en materia religiosa, considerando en cada caso la experiencia municipal, redundará en una mayor eficacia de las funciones de las fuerzas de seguridad al poder establecer relaciones más fluidas con las personas y las comunidades afectadas.
- **La promoción de la cultura, el deporte y la actividad turística, así como el equipamiento de la primera, las instalaciones del segundo y la ocupación del tiempo libre en el ámbito local.** Desde el uso de dichas instalaciones por entidades religiosas, la programación de actividades de ocio, culturales o deportivas que sirvan de vehículo de participación e integración de los colectivos presentes en el municipio, hasta la repercusión turística de acontecimientos religiosos, son cuestiones que pueden plantearse en la acción municipal.
- El reconocimiento de las entidades religiosas y su participación en la vida del municipio así como, a la inversa, la posible participación de la Corporación local en las actividades de las entidades religiosas, son cuestiones que también necesitarán una respuesta municipal.

La intervención de los Gobiernos locales está amparada en lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

En consecuencia, dichas competencias y servicios se ejercen y prestan dentro del marco constitucional de distribución de competencias entre



el Estado y las Comunidades Autónomas y respetando las normas reguladoras de tales competencias.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL, en adelante), en su última redacción de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre:

«El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo».

De la distribución competencial que hace la Constitución existen ya materias que son competencia exclusiva bien del Estado, bien de las CC.AA..

Respecto de las **competencias estatales**, el artículo 149 CE atribuye, en otras, al Estado aquéllas que sean necesarias para garantizar la igualdad de todos los individuos; las relativas a la nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo; las relaciones internacionales; las relacionadas con la defensa y las Fuerzas Armadas del Estado; la Administración de Justicia; la coordinación general del sistema público de sanidad; la normativa básica en materia laboral; o la relativa a la legislación básica del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Por su parte el artículo 148 define como **competencias exclusivas de las CC.AA.**, entre otras, las siguientes: la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; patrimonio monumental de interés para la comunidad, museos y archivos; artesanía; fomento de la cultura, la investigación y la enseñanza de la propia lengua; promoción del turismo; sanidad e higiene y asistencia social.

A esta distribución de competencias hay que añadir las asumidas por los Estatutos de Autonomía conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 149 CE respecto de las materias no atribuidas exclusivamente al Estado así como las competencias transferidas en virtud del artículo 150 CE. Por otro lado, las competencias exclusivas incluyen tanto las legislativas como las de ejecución, pero en el caso de las competencias compartidas, el Estado se reserva la competencia legislativa básica (por ejemplo, en educación o sanidad) de manera que las competencias de desarrollo normativo y de ejecución corresponden a las CC.AA..

Todo ello diseña un modelo complejo donde respecto de cada materia será necesario determinar a quién corresponde la competencia. Para ello no será suficiente recurrir a la Constitución, sino que remitirse al Estatuto de cada Comunidad Autónoma. Es preciso recalcar es que las CC.AA. han asumido competencias, bien exclusivas bien compartidas, en las que incide el factor religioso:



enseñanza de la religión; uso de símbolos en las escuelas públicas; elección de facultativo u objeción a tratamientos médicos por motivos de conciencia; protección y promoción de bienes de interés cultural, patrimonio de las confesiones; legislación sobre urbanismo respecto de la determinación de los usos religiosos del suelo; policía sanitaria mortuoria; asistencia social o regulación del derecho de acceso a la radio televisión autonómica, por citar algunos ejemplos.

En conclusión, todas las administraciones públicas ejercen competencias o prestan servicios que afectan en alguna medida al ejercicio de la libertad religiosa. En el caso de los ayuntamientos estos servicios son:

- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística
- Cementerios y servicios funerarios
- Centros docentes públicos
- Servicios sociales
- Seguridad ciudadana
- Participación ciudadana

La competencia estatal de desarrollo del derecho fundamental de libertad ideológica y religiosa necesita de la cooperación de esas mismas administraciones para la gestión de la diversidad religiosa en el grado y medida que marca su respectivo ámbito de competencias y servicios.

Ya hemos visto cómo el ejercicio de la libertad religiosa introduce especialidades, necesidades o problemas en la gestión de dichas competencias que es preciso afrontar, más aún cuanto más cercana sea la Administración a las necesidades del ciudadano, pues será la primera a la que se dirija para obtener alguna respuesta. Muchas de ellas hace tiempo que son conscientes de esta situación y han iniciado su propia gestión, otras comienzan a serlo y a plantearse cómo hacerlo. Para responder a ello, es preciso comenzar por establecer los elementos más básicos del marco normativo español –estatal y autonómico– sobre el derecho de libertad religiosa en el que, necesariamente, se ha de desenvolver dicha gestión.



El Artículo 16 de la Constitución Española



No es casual que este Manual se inicie con la referencia al marco normativo sobre la libertad de conciencia y religiosa por cuanto las propuestas que contiene sobre la gestión de la diversidad religiosa tienen su fundamento y su límite en dicho marco. La afirmación, aunque obvia, es necesaria en la medida en que tal marco normativo no es siempre bien conocido y, en ocasiones, vemos cómo se ensayan respuestas no siempre ajustadas a la legalidad.

Las características del presente Manual nos obligan a un esfuerzo de concisión aunque sin renunciar a intentar hacer una exposición lo más completa posible. Como los principios constitucionales son objeto de un tratamiento diferenciado, nos limitaremos en este punto a referir el sistema de fuentes relativo al desarrollo del derecho de libertad religiosa.

Como es sabido, **el artículo 16 CE reconoce el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto** que se configura como un derecho subjetivo de naturaleza fundamental¹. Según reiterada jurisprudencia, este derecho «no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto la concierne y a representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende además una dimensión externa de agere licere con arreglo a las propias ideas sin sufrir por ello sanción o demérito, ni padecer la compulsión o injerencia de los poderes públicos»². Ello supone el reconocimiento de un ámbito de autonomía de los individuos y de los grupos en los que éstos se integran frente al Estado y frente a terceros, de manera que se reconoce la facultad a toda persona para formar su conciencia y tener sus propias convicciones, con plena inmunidad de coacción. Desde esta perspectiva, corresponde a los poderes públicos garantizar que nadie invada o viole el legítimo ámbito de ejercicio de cada persona o de cada grupo respecto de sus prácticas religiosas, ideológicas, filosóficas o de culto y reaccionar en caso de vulneración del mismo³. El fundamento

1. STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1.
2. STC 137/1990, de 19 de junio, FJ 8; STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 5; STC 20/1990, de 15 de febrero.
3. La tutela del derecho a la libertad religiosa está también contemplada desde la óptica penal en el capítulo IV del Código Penal de 1995, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica este texto. El artículo 510, relativo a los delitos contra el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, tipifica los denominados delitos de odio, es decir, aquellos que infringen el orden penal y administrativo y que se ejecutan contra una persona por su religión o práctica religiosa (y/o por motivos racistas, antisemitas, ideológicos, situación familiar, etnia, raza o nación, origen nacional, sexo, orientación o identidad sexual, género, enfermedad o discapacidad). Los artículos 522 a 526 tipifican los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos, recogiendo, entre otras, las conductas que impidan mediante violencia, intimidación u otro apremio ilegítimo practicar o asistir a los actos de las creencias propias que se profesen; aquellas que obliguen a profesar determinada fe o las que traten de forzar la conversión;



de este derecho se encuentra en la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad a que se refiere el artículo 10.1 CE y que el Tribunal Constitucional ha definido como «un valor espiritual y moral inherente a la persona que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás»⁴.

Por tanto, el derecho a la libertad ideológica y religiosa del artículo 16 CE comprendería una triple dimensión que constituye el contenido tradicional de este derecho en el ámbito internacional: el derecho a tener unas u otras convicciones y cambiarlas, lo que implica, a su vez, el derecho a la libre formación de la conciencia; el derecho a expresar o no sus convicciones y, por último, el derecho a comportarse de acuerdo con la propia conciencia dentro de los límites del derecho⁵. Esta triple dimensión explica la conexión del derecho reconocido en el artículo 16 CE con otros derechos fundamentales: el derecho a la intimidad y la propia imagen; el derecho a recibir educación y la libertad de enseñanza; la libertad de expresión e información; el derecho de asociación; los derechos de reunión y manifestación o el derecho a la objeción de conciencia en los casos que la ley reconoce⁶.

Esta conceptualización del derecho a la libertad ideológica y religiosa implica que:

La actividad de los poderes públicos no se agota en la tutela del derecho a la libertad religiosa de los individuos y las confesiones, sino que debe propiciar las condiciones sociales necesarias para que su ejercicio pueda llevarse a cabo de forma satisfactoria en consonancia con el pleno desarrollo de otros valores humanos, tanto en el plano individual como en el colectivo. Esto no significa que los poderes públicos puedan llevar a cabo una valoración positiva de lo religioso como tal, ya que dicha interpretación sería contraria al principio de aconfesionalidad que consagra la Constitución, pero el ejercicio de tal derecho fundamental debe ser reconocido de forma positiva y enmarcado dentro de la acción promocional que obliga a las administraciones públicas a garantizar la libertad y la igualdad del individuo en el desempeño de sus derechos fundamentales (artículo

o los actos de profanación en ofensa de los sentimientos religiosos de lugares destinados al culto o en ceremonias religiosas. Por último, cabría señalar que el individuo, en virtud del carácter especialmente protegido que la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos confiere a la ideología, la religión o las creencias, tiene derecho a no declarar sobre las mismas (artículo 7 LO 15/1999, de 13 de diciembre).

4. STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8.
5. Artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, las prácticas el culto, y la observancia. En el mismo sentido, ver el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, o el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966
6. Ver LLAMAZARES, D. (2007): *Derecho de la libertad de conciencia, Tomo I*, Editorial Aranzadi, Madrid, pp. 22 y ss.



9.2 CE). En este sentido, la Administración debe garantizar condiciones reales y efectivas del ejercicio del derecho, así como la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su desarrollo individual y colectivo.

Para concluir esta primera aproximación a la caracterización constitucional de la libertad ideológica y religiosa, es preciso añadir que mientras que la dimensión interna del derecho es, esencialmente, incoercible, la externa es susceptible de **límites legales** tal como reconoce el propio artículo 16 CE cuando afirma que *se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley.*

Pero demos un paso más y veamos el desarrollo legal de este derecho.



La Libertad Religiosa en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio

El artículo 16 CE ha sido objeto de un desarrollo parcial en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio. Es parcial porque sólo se refiere a la libertad religiosa a pesar de que tanto dicho artículo 16 como los equivalentes en los textos internacionales (artículo 18 PIDCP; artículo 9 CEDH) se refieren conjuntamente a *la libertad de pensamiento, conciencia y religión* y es jurisprudencia consolidada que se trata de un solo derecho con manifestaciones diferenciadas. En esta concepción amplia del derecho insiste el comentario del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas cuando afirma que el artículo 18 del Convenio de Derechos Civiles y Políticos se refiere tanto a las creencias teístas como ateas o agnósticas e insta a los estados a amparar, junto a las religiones tradicionales, los nuevos movimientos religiosos⁷. Ello quiere decir que, pese a las limitaciones de la

7. 2. Article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms «belief» and «religion» are to be broadly construed. Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions. The Committee therefore views with concern any tendency to discriminate against any religion or belief for any reason, including the fact that they are newly established, or represent religious minorities that may be the subject of hostility on the part of a predominant religious community. General Comment No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18): 30/07/93. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22.



actual ley, es posible que algunos de los contenidos de la misma puedan ser extendidos a creencias o convicciones no religiosas.

Siguiendo el esquema clásico podemos exponer el desarrollo legal distinguiendo entre lo relativo a los sujetos, el contenido y los límites del derecho.

Sujetos del derecho de libertad religiosa son, conforme lo dispuesto en la Constitución y la LOLR, tanto la persona individual como los grupos o colectivos. Es importante destacar la relación que existe entre las dos clases de sujetos porque tiene una serie de consecuencias, como veremos. Efectivamente, los derechos se reconocen primariamente a las personas individuales y subsidiariamente, y en la medida que lo exige el derecho individual, se reconocen derechos al colectivo, de manera que éstos se convierten en instrumentos al servicio de los primeros. Las consecuencias que de ello se derivan para los poderes públicos son que:

La relación con los colectivos, en este caso religiosos, tiene como fundamento la mayor efectividad del derecho individual (artículo 9.2 CE). Por consiguiente, no se debe favorecer a un grupo religioso sobre otros, sean o no religiosos. Este es un principio básico que ha de presidir las decisiones que corresponden a los poderes públicos en el ámbito del ejercicio del derecho de libertad religiosa al marcar el objetivo y, en ocasiones, la forma de intervención.

Por ejemplo, cuando se reclaman enterramientos que respeten las creencias religiosas del difunto, la intervención pública ha de satisfacer este derecho de la persona y es posible que ello se facilite mediante una relación con la comunidad religiosa que haga llegar al responsable público las necesidades que tienen. Pero las medidas que se decidan adoptar no tendrán como objeto dejar en manos de la comunidad cómo o quién ejerce ese derecho sino asegurarse que los sujetos afectados pueden ejercitarlo adecuadamente.

Respecto del sujeto individual hay que precisar que la libertad religiosa se reconoce a todas las personas y, por tanto, también a los extranjeros que residen en el Estado español en los términos que establece la legislación sobre extranjería que, en su última reforma, ha incluido la imposibilidad de que las creencias religiosas, ideológicas o culturales puedan oponerse a las garantías de los derechos fundamentales interpretados conforme a las normas internacionales⁸.

8. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoce en su artículo 3 que los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución. En su última modificación por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, añade un segundo párrafo. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas



En cuanto a los **sujetos colectivos**, la ley emplea tres términos para designarlos: iglesia, confesión y comunidad religiosa. Aunque no los define, se considera que tal pluralidad trata de abarcar la diversidad organizativa del fenómeno religioso. Por otro lado, estos sujetos pueden crear, a su vez, otras entidades religiosas sin perjuicio de que puedan constituir otro tipo de entidades con fines distintos a los religiosos con arreglo o conforme al derecho común. En principio, para el ejercicio colectivo de la libertad religiosa no es necesaria su personificación jurídica: un grupo de personas pueden compartir unas creencias, reunirse, orar, realizar actos de culto, de difusión de sus creencias etc., sin que por ello necesiten constituir una persona jurídica. Cuando quieren disponer de una estructura propia, crear una entidad distinta de sus miembros y con capacidad jurídica propia, es cuando se constituye una persona jurídica en forma de iglesia, confesión o comunidad religiosa. Para ello, la LOLR exige su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, que les confiere plena capacidad jurídica además de los derechos recogidos en la misma ley.

El Registro de Entidades Religiosas es un registro único para toda España, por lo que no necesitan reiterar su inscripción para actuar válidamente en derecho. Es más, en el sistema vigente, la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, excluye de su ámbito a las entidades religiosas entre otras con régimen especial⁹. En consecuencia:

Los gobiernos autonómicos y locales deben reconocer dicha personalidad de forma similar a lo que ocurre, por ejemplo, con partidos políticos o sindicatos. La entidad religiosa tiene plena capacidad para relacionarse con la Administración competente, concurrir a convocatorias públicas por razón de la actividad social o cultural que realice como entidad religiosa, en la medida en que dichas actividades no sólo no son incompatibles con su naturaleza religiosa, sino que, en la mayoría de los casos, forman parte de sus fines o de las facultades o actividades mencionados en sus estatutos.

La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas supone para la entidad, además de los derechos enumerados en el artículo 2 de la ley como contenido esencial, el derecho a su plena autonomía interna que implica –según el artículo 6 de la ley– el establecimiento de normas propias de organización interna y régimen de personal, así como la inclusión de cláusulas de salvaguarda de su identidad y carác-

o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

9. LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de asociación: artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. (...) 3. Se registrarán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se registrarán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.



ter propio, sin perjuicio del respeto a los derechos constitucionales, en especial, los de libertad, igualdad y no discriminación.

Entrando ya en el **contenido** del derecho a la libertad religiosa garantizado en la LOLR, es preciso diferenciar el ámbito individual del colectivo. El artículo 2 LOLR enumera, en su primer apartado, los **derechos que comprende el contenido individual del derecho de libertad religiosa**:

Uno. La Libertad Religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:

- a. Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.*
- b. Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.*
- c. Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
- d. Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el Ordenamiento Jurídico General y lo establecido en la presente Ley Orgánica.*

En cuanto al **contenido colectivo** el artículo 2.2 LOLR dispone lo siguiente:

Dos. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas:

- e. a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos,*
- f. a designar y formar a sus ministros,*
- g. a divulgar y propagar su propio credo, y*



- h.** *a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sean en territorio nacional o en el extranjero.*

Todos estos derechos, tanto individuales como colectivos, se declaran de manera positiva y son facultades que toda persona puede ejercer libremente, pero que también pueden no ejercer o abstenerse de hacerlo, lo que no supone –ni puede suponer– su renuncia.

Finalmente, la LOLR se refiere a la **promoción de la libertad religiosa en algunos ámbitos concretos como son la asistencia religiosa y la educación**. Así, el mismo artículo 2 en su párrafo 3 dispone:

Tres. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.

Como se ve, el ejercicio de algunos de estos contenidos va a quedar afectado por los desarrollos normativos y la gestión de las competencias de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales: el ejercicio del culto, la enseñanza religiosa, la sepultura, la conmemoración de festividades o el derecho de reunión y manifestación con fines religiosos. En el ejercicio de estas competencias, las Administraciones implicadas deberán tener presente, además de su propia normativa, la legislación de desarrollo tanto del derecho de libertad religiosa como del derecho a la educación y de los de reunión y manifestación. En particular, respecto de estos últimos, es preciso hacer notar que los fines religiosos no modifican el régimen general y que las confesiones religiosas deberán ser tratadas igual que el resto de entidades o personas que solicitan la ocupación de una vía o lugar público para el ejercicio de estos derechos sin que los fines religiosos permitan introducir restricciones distintas de las comunes para todos.

Por lo que se refiere a las **manifestaciones religiosas públicas**, la STC 195/2003, de 27 de octubre, analizó el supuesto de una manifestación–concentración –en este caso podríamos entender «política»– y las imposiciones gubernativas impuestas, en concreto las limitaciones en el uso de la megafonía y la prohibición de instalar mesas y una tienda de campaña saharai o jaima. De la sentencia, que recoge la jurisprudencia constitucional, es interesante desatacar algunos pronunciamientos aplicables al tema en cuestión:



a. *«El derecho de reunión (...) es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación colectiva de las personas» (STC 195/2003, FJ 3), y su función más importante, que no es otra que «servir de cauce del principio democrático de participación» (STC 85/1988).*

b. *Su ejercicio está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (STC*

36/1982, FJ 6), lo que no debe ser entendido como una solicitud de autorización, «sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros» (STC 66/1995, FJ 2).

c. *Nos encontramos, por tanto, ante un derecho que no es absoluto ni ilimitado (SSTC 2/1982, 36/1982, 59/1990, 66/1995, ATC 103/1982), pero cuyos límites tampoco pueden resultar absolutos (STC 20/1990), ni «obstruir el derecho más allá de lo razonable» (STC 53/1986, FJ 3). «Para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso (...) que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente» (STC 36/1982, STC 195/2003, FJ 4).*

d. *Respecto de la negativa de la autoridad gubernativa a la instalación de mesas petitorias, la Sentencia dispone que «el ejercicio del derecho de reunión, por su propia naturaleza, requiere la utilización de lugares de tránsito público y (...) toda reunión en lugar de tránsito público ha de provocar una restricción al derecho de la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación [STC 59/1990, FJ 8]. En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación [STC 66/1995, FJ 3], y, por tanto, la prohibición de instalar mesas o una tienda de campaña por los reunidos (...) no puede justificarse en meras dificultades o simples molestias para la circulación de las personas que allí transiten (...), como tampoco es asumible el razonamiento (...) según el cual son los titulares del derecho de reunión quienes tienen que 'justificar suficientemente' la necesidad de la instalación de la tienda de campaña, (...) pues es a la autoridad gubernativa a*



la que le corresponde motivar y aportar las razones que, desde criterios constitucionales de proporcionalidad, expliquen por qué tenía que quedar excluida o limitada la libertad que asiste a los titulares del derecho del artículo 21.1 CE para elegir los instrumentos que consideren adecuados para la emisión de su mensaje» (FJ 9).

Finalmente, debemos referirnos a los **límites del derecho**. Tal como se apuntó, el artículo 16.1 CE dispone que el derecho de libertad ideológica, religiosa y de culto, no tiene más limitación en sus manifestaciones que el mantenimiento del orden público protegido por la ley. La LOLR contempla el tema de los límites en su artículo 3.1: *El ejercicio de los derechos dimanantes de la Libertad Religiosa y de Culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.*

De todo ello se desprende lo siguiente:

- Las limitaciones al derecho de libertad religiosa afectan sólo a las manifestaciones externas del derecho.
- Han de estar previstas en la ley.
- La cláusula de orden público tiene una definición legal que contiene los siguientes elementos:
 - La protección de los derechos y libertades de los demás.
 - La salvaguardia de la seguridad, la salud y la moralidad públicas.
- Los elementos constitutivos del orden público se han de interpretar en el ámbito de una sociedad democrática.





Los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas

El artículo 7 LOLR se refiere a los Acuerdos del Estado con las confesiones: *El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.*

Los Acuerdos son una forma de cooperación pero no la única. Los poderes públicos pueden establecer esa cooperación, a la que están obligados constitucionalmente, de manera unilateral sin recurrir a la figura del Acuerdo que, en ocasiones, suscita dudas en la medida que puede introducir diferencias de trato entre las confesiones no siempre justificadas. El recurso a las normas generales que definen criterios objetivos para acceder a un determinado régimen legal plantea menos problemas desde el principio de igualdad. ¿Cuál es, por tanto, el sentido del Acuerdo? Los Acuerdos permiten a los poderes públicos conocer las exigencias más singulares de las confesiones religiosas, a los que la norma general no puede alcanzar por lo que su objetivo último debe ser promover las condiciones y remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa. Los Acuerdos están al servicio del pleno ejercicio del derecho del individuo y de los grupos. Este es su objeto y también su límite si se quiere sortear los riesgos que puede entrañar para el principio de igualdad y laicidad del Estado.

Para que las confesiones religiosas puedan acceder al Acuerdo es preciso que cumplan dos condiciones: estar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y que hayan alcanzado notorio arraigo. Sin embargo, la concurrencia de ambos requisitos no genera para el Estado la obligación de firma del Acuerdo, pues la misma es de carácter potestativo. De hecho, existen confesiones religiosas a las que se ha reconocido notorio arraigo por parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR) pero que carecen de Acuerdo. Son La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), los Testigos Cristianos de Jehová, la Federación de Entidades Budistas de España y la Iglesia Ortodoxa. Salvo su derecho a participar en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, este reconocimiento carece de consecuencias legales, lo que no significa que los poderes públicos no deban tener en cuenta su situación en lo que se refiere a la interlocución con las confesiones religiosas o en la gestión de sus competencias, sin perjuicio de que



futuras reformas legales contemplen esta situación por presión del principio de igualdad.

Respecto de las confesiones que han accedido al Acuerdo, es interesante destacar que el notorio arraigo se concedió a la confesión genéricamente (al protestantismo, el judaísmo y el Islam) pero que, dada la naturaleza diversa de la composición de estas religiones, se decidió la conveniencia de su articulación en federaciones que permitieran crear una estructura representativa del conjunto de las iglesias y comunidades que las componen facilitando su interlocución con el Estado¹⁰. Son estas federaciones los sujetos firmantes del Acuerdo, de manera que dicho Acuerdo sólo es aplicable a las entidades que forman parte de las respectivas federaciones.

Hasta la fecha, se han firmado Acuerdos con cuatro confesiones: la Iglesia católica (Acuerdos de 3 de enero de 1979), las iglesias evangélicas (Ley 24/1992, de 10 de noviembre), las comunidades judías (Ley 25/1992, de 10 de noviembre) y las comunidades musulmanas (Ley 26/1992, de 10 de noviembre).

Desde su perspectiva formal, nos encontramos ante un conjunto de normas de origen pacticio cuya naturaleza jurídica no resulta unívoca: los Acuerdos celebrados por el Estado español con la Santa Sede, por un lado, son tratados internacionales, y los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con los evangélicos, los musulmanes y los judíos, por otro, tienen –tal como prevé el artículo 7 LOLR– la consideración de «*leyes de las Cortes Generales*». Desde esta perspectiva se debe, por tanto, diferenciar entre uno y otro tipo de acuerdos, diferencias formales que tienen como consecuencia el reforzamiento del principio de bilateralidad en los primeros respecto de los segundos en los que el margen de acción unilateral del Estado es mayor.

Efectivamente, **los Acuerdos celebrados con la Santa Sede** son tratados internacionales, lo que supone la aplicación de lo previsto en los artículos 94 y 96 de la Constitución. Su negociación se hace por vía diplomática y, tras su ratificación por las Cortes, se firman por el Jefe del Estado. Su eficacia jurídica requiere la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico en los términos del artículo 1.5 del Código Civil (CC, en adelante), es decir su publicación en el Boletín Oficial del Estado. La consecuencia más significativa de esta naturaleza jurídica es que su modificación o derogación debe hacerse conforme a lo previsto en el propio Tratado o a las normas generales del Derecho internacional, según disposición del artículo 96 CE. En la actualidad están vigentes el Convenio de 5 de abril de 1962, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia; el Acuerdo de 28 de enero de

10. Se trata de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE) y la Comisión Islámica de España (CIE).



1976; el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos (AAJ, en adelante); el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (AEAC, en adelante); el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre la asistencia religiosas a las Fuerzas Armadas (AAR, en adelante) y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos; el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos (AAE, en adelante), y el Acuerdo de 21 de diciembre de 1994, sobre asuntos de interés común en Tierra Santa.

Mientras, los **Acuerdos con el resto de confesiones** son firmados al amparo del artículo 7 LOLR y tienen la naturaleza jurídica de una ley especial ordinaria. Su negociación se lleva a cabo entre el Gobierno y los representantes nacionales de las respectivas confesiones religiosas y se tramita como ley ordinaria en el Parlamento. En los Acuerdos firmados, se optó por el trámite legislativo de lectura única que suponía que el Acuerdo, o se aceptaba íntegramente o no, pero no se modificaba en la tramitación parlamentaria a fin de respetar el pacto alcanzado. Nacen como una ley que no necesita acto de recepción formal alguno, como vimos ocurre con los Acuerdos con la Santa Sede y, aunque se trata de una ley especial, su contenido puede verse afectado por iniciativas legislativas posteriores que habrán de ser puestas en conocimiento de la confesión para que exprese su parecer (Disposición adicional primera de las leyes 24, 25 y 26/1992).

Por lo que se refiere al **contenido material que se prevé en los Acuerdos**, cabe diferenciar entre derechos individuales y derechos colectivos. Dentro de los primeros se encuadran derechos tales como reconocimiento de efectos civiles del matrimonio en forma religiosa (artículo VI AAJ, artículo 7 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992), la asistencia religiosa en centros públicos, en especial a las Fuerzas Armadas (AAR, artículo 8 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992) y en otros centros públicos análogos (artículo IV AAJ, artículo 9 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992), la enseñanza religiosa en centros docentes públicos (AEAC, artículo 10 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992) y la celebración de las festividades religiosas y del descanso semanal (artículo III AAJ, artículo 12 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992).

En el plano colectivo se contemplan los derechos al culto y al establecimiento de lugares de culto y de cementerios propios (artículo I AAJ; artículo 2 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992), al nombramiento y designación de los ministros de culto y al secreto profesional (artículo 3 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992), a ser incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social (artículo 5 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/ 1992), a recibir y organizar ofrendas y colectas (artículo 11 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992), así como a la exención de determinados impuestos y tributos (artículo III y IV AAE, artículo 11 de las respectivas leyes 24, 25 y 26/1992), a establecer centros y a prestar actividades de carácter benéfico o asistencial (artículo V AAJ), a mantener relaciones con sus propias organizaciones y con otras confesiones religiosas, en territorio español o en el extranjero (artículo II AAJ), se garantiza la tutela, difusión y fomento del patrimonio cultural de interés

religioso (artículo XV AEAC, artículo 13 de las respectivas leyes 25 y 26/1992), y, finalmente, la tutela de las cuestiones relacionadas con la alimentación propia (artículo 14 de las respectivas leyes 25 y 26/1992).

Los Acuerdos son leyes del Estado, por lo que el ejercicio de las competencias autonómicas y locales que inciden en los contenidos de los Acuerdos deben respetar y tener en cuenta dicha regulación legal de carácter especial.



Normativas autonómicas

Algunas comunidades autónomas poseen legislación propia que afecta directa o indirectamente a las relaciones entre los ayuntamientos y las entidades religiosas. El Parlamento de Cataluña, en virtud del artículo 161 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobó la Ley 16/2009, del 22 de julio, de los centros de culto, y el Gobierno de la Generalitat, en cumplimiento de lo establecido por dicha Ley, aprobó el Decreto 94/2010, de desarrollo de la Ley de los centros de culto.

La **Ley 16/2009, del 22 de julio, de los centros de culto**, tiene base legal en el Estatuto de Autonomía, que afirma que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que llevan a cabo su actividad en Cataluña».

Un número significativo de municipios de diversos puntos del territorio de Cataluña habían pedido ayuda, asesoramiento o mediación a la Direcció General d'Afers Religiosos ante las peticiones de apertura de nuevos centros de culto, y algunos habían pedido una regulación a nivel autonómico.

Uno de los problemas principales era el choque que se producía a veces entre el derecho fundamental al ejercicio de la libertad religiosa y de culto y la oposición de los vecinos, principalmente por el desconocimiento de lo que significa realmente convivir en el barrio con un centro de culto. Otro problema era la disparidad de criterios entre los municipios a la hora de otorgar licencias, lo cual desorientaba a las confesiones religiosas implantadas en todo el territorio, algunas de las cuales pi-





dieron una regulación específica. Y un tercer problema eran las malas condiciones materiales y técnicas de algunos locales de culto.

La Ley persigue principalmente dos objetivos: ayudar a garantizar que se pueda ejercer el derecho fundamental de libertad de culto –determinando la fijación de usos religiosos en los planes de ordenación urbanística municipal (artículo 4)–, y garantizar las condiciones de seguridad, salubridad y evitar molestias a terceras personas con el establecimiento de una licencia municipal de apertura y uso de centros de culto (artículos 8 y 9). Esta licencia debe sustituir a las que se exigían anteriormente, como eran las correspondientes a la Ley de policía de espectáculos o la medioambiental, inadecuadas para lugares de culto. Otras finalidades indirectas son prestar apoyo a los gobiernos locales y unificar criterios en el ámbito municipal.

El Reglamento que prevé la Ley se aprobó con el **Decreto 94/2010, de desarrollo de la Ley de los centros de culto**, que fija las condiciones materiales y técnicas que deben cumplir los centros de culto en materia de seguridad, aforo, salubridad, accesibilidad y aislamiento acústico. Este Decreto distingue claramente entre los nuevos centros y los ya existentes, que deberán reunir sólo condiciones básicas de seguridad (disposición transitoria tercera del Decreto).

Principios orientadores para la gestión municipal de la diversidad religiosa

- Principios jurídicos generales constitucionales 36 • Otros principios constitucionales 41 • Principios jurídicos y gestión pública local 43 • Criterios de gestión 51 •



Principios orientadores para la gestión municipal de la diversidad religiosa



Principios jurídicos generales constitucionales

Libertad ideológica, religiosa y de culto

Garantizada en el artículo 16 CE tiene, en el sistema político español, una doble perspectiva: como principio informador básico del sistema jurídico español y como un derecho subjetivo de naturaleza fundamental, al que se hizo referencia más arriba.

En cuanto **principio informador**, vincula a todos los poderes públicos, que deberán orientar su acción hacia su máxima realización (artículo 9.1 en relación al 9.2 CE) y tiene, además, la condición de *garantía institucional* tal como ha dicho el TC: «*las libertades que garantiza el artículo 16.1 exceden del ámbito personal por su dimensión institucional y porque significan el reconocimiento y la garantía de la opinión pública libre y por tanto, del pluralismo político propugnado por el artículo 1.1 CE como uno de los valores superiores del ordenamiento*»¹¹.

Como **principio jurídico** la libertad ideológica y religiosa se concreta en «*un principio de organización social y política que contiene una idea de definición del Estado español*», que presenta las siguientes consecuencias:

1. Los poderes públicos no pueden imponerse mediante coacción o sustitución a los individuos ni concurrir con ellos en la práctica de la fe religiosa o las convicciones ideológicas. Ello se traduce en la imposibilidad de una declaración de confesionalidad, o de otras formas de resolver el acto de fe, como pueden ser las de contenido negativo (ateísmo), agnóstico o indiferente, ya que en ambas situaciones el Estado estaría coaccionando, sustituyendo o concurriendo con los ciudadanos como titular del acto de fe. Al Estado democrático de derecho corresponde la función de garantía del derecho fundamental de las personas a la libertad de conciencia y religión.

11. STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 4 c).



2. Los poderes públicos no puedan obligar a nadie a declarar sobre su fe, su religión, sus creencias o sus convicciones ideológicas o religiosas¹², sin perjuicio de que el ejercicio de determinados contenidos del derecho (enseñanza de la religión o asistencia religiosa, entre otras) puede requerir la manifestación, por parte del sujeto titular, de su religión o creencias. En todo caso, dicha expresión es siempre libre y con la única finalidad de facilitar el ejercicio de sus derechos fundamentales.
3. Además de su posición de garante, al Estado le corresponde una función de promoción de los derechos fundamentales en el sentido previsto en el artículo 9.2, como ya se dijo, y que, respecto de la libertad religiosa tiene una manifestación singular en el principio de cooperación con las confesiones religiosas, al que se refiere el artículo 16.3 CE.

Igualdad en la libertad

Al hablar de igualdad en la libertad nos estamos refiriendo a la justicia: todos tienen derecho a igual libertad, tanto en la titularidad como en el ejercicio de los derechos. Al referir el **contenido** de la igualdad debemos distinguir entre igualdad formal e igualdad material.

La *igualdad formal* representa la igualdad ante la ley, que, a su vez, se despliega en dos planos: el derecho a ser tratados por la ley de igual modo y el derecho a la igual aplicación de la misma ley.

- En el primer plano, la igualdad en la ley implica «*la interdicción de establecer diferenciaciones que sean arbitrarias, estén faltas de justificación o sean desproporcionadas*»¹³. Se trata de un mandato dirigido al legislador y al poder ejecutivo titular de la potestad reglamentaria que opera en la configuración de los supuestos de hecho de la norma que no podrá otorgar relevancia jurídica a supuestos expresamente prohibidos por la Constitución en el artículo 14 (nacimiento, raza, sexo, religión, u opinión) o a aquellos que, por no guardar relación con la regulación, conduzcan a un resultado arbitrario.
- Por otro lado, la igualdad es un concepto relacional que cobra pleno sentido por la comparación de dos términos: sólo se puede hablar de igualdad por referencia a otro término con el que establecemos dicha comparación. Esta apreciación se revela especialmente en relación a la igualdad en

12. Artículo 16.2 de la Constitución: «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias».

13. STC 8 de de junio de 1988, FJ 1º.



la aplicación de la ley. Efectivamente, el operador jurídico está obligado a aplicar la norma por igual a todos aquellos que se hallen en igual situación. Tal es la doctrina del Tribunal Constitucional que aplica cuando los actos o decisiones que se comparan proceden del mismo órgano que estará obligado a respetar sus precedentes si bien, respecto de aquellos de carácter administrativo, se ha exigido que estén corroborados por una decisión judicial. La vinculación al precedente admite una excepción: el cambio de criterio del órgano judicial siempre que esté suficientemente motivado, a fin de excluir el descuido o la arbitrariedad.

La *igualdad material*, se recoge en el artículo 9.2 CE:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. La igualdad formal, conquista del Estado liberal, queda vacía de contenido si las condiciones sociales, económicas o culturales, si la realidad de cada caso impide o dificulta el ejercicio de los derechos igualmente reconocidos. La igualdad material es un mandato a los poderes públicos y es parámetro de la constitucionalidad de las leyes tal como lo ha entendido el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias¹⁴.

En cuanto a los **sujetos**, son titulares del derecho a la igualdad y no discriminación tanto las personas físicas como jurídicas, según ha mantenido el Tribunal Constitucional y se dispone explícitamente, respecto de la igualdad material en el artículo 9.2 CE. En principio, hay que considerar compatible con la igualdad, tanto el derecho especial de la libertad religiosa como el singular contenido en los Acuerdos, en cuanto permiten un ejercicio más pleno del derecho fundamental del individuo. Ciertamente entraña riesgos que habrá que sortear a través de la interpretación de dicho régimen más acorde con los principios de igualdad y laicidad.

Laicidad

Este principio aparece recogido en el artículo 16.3 CE cuando dispone que *ninguna confesión* tendrá carácter estatal, principio que, junto a los de libertad e igualdad ideológica y religiosa, definen a un Estado neutral.

14. STC de 20 de julio de 1980 y STC de 8 de abril de 1982.



El principio de laicidad no se refiere expresamente en la Constitución, pero su vertiente positiva ha acabado adquiriendo carta de naturaleza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha añadido el adjetivo «positiva», laicidad positiva que el propio Tribunal explica así: *«y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el artículo 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones»* introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales (STS 177/1996)»¹⁵. El principio de laicidad significa dos cosas: neutralidad y separación, sobre cuyos contenidos también se ha pronunciado ampliamente el Tribunal Constitucional¹⁶.

La neutralidad del Estado es un precipitado de la libertad e igualdad de conciencia y religiosa y significa la imparcialidad de los poderes públicos frente a las convicciones y las creencias de los ciudadanos. Tanto la valoración más positiva de lo religioso (que nos acercaría a la confesionalidad siquiera sociológica o histórica), como negativa (propia del laicismo excluyente), comprometerían los derechos amparados en los artículos 14 y 16.3 CE.

No obstante, es importante destacar que la neutralidad no equivale a la ausencia de valores: los poderes públicos han de defender y promover aquellos valores que son comunes, *«el mínimo común ético de una sociedad acogido por el Derecho»*¹⁷, que son los que definen un estado social y democrático de derecho (artículo 1.1 CE). La neutralidad no significa relativismo moral, sino, como expresa el TC, *«la neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática»*¹⁸.

Las consecuencias que se derivan de la neutralidad serían:

- La autonomía de las confesiones religiosas respecto de su organización y régimen interno (artículo 6.1 LOLR).
- Los valores e intereses religiosos no pueden erigirse «en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes

15. STC 128/2001, de 4 de junio, FJ2.

16. Sobre el contenido de la laicidad, ver LLAMAZARES, D. *Derecho...*, op. cit. pp. 356 y ss.

17. STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 3 y 5.

18. STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9.



públicos»¹⁹. La neutralidad excluye la identificación de los poderes públicos con unas determinadas creencias concretas, sin perjuicio de que hayan pasado a formar parte de los valores comunes.

La separación entre el Estado y la Iglesia representa la garantía de su mutua independencia. La separación implica las siguientes consecuencias:

- La separación «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales»²⁰.
- La separación supone que las confesiones no son entidades equiparables al Estado, ni tienen la misma posición jurídica²¹.
- El Estado y los poderes públicos no están subordinados a ninguna confesión religiosa.

Cooperación

El principio de cooperación se dispone en el artículo 16.3 CE, en virtud del cual *los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones*.

El fundamento del principio de cooperación se encuentra en el de libertad de conciencia y religiosa, más concretamente, en la obligación de los poderes públicos de procurar las condiciones que posibiliten un ejercicio más pleno de la libertad, tanto para los sujetos individuales como para los colectivos. El principio de cooperación viene a ser, de este modo, una explicitación del artículo 9.2 CE. Tal fundamento determina también el ámbito propio de la cooperación, que no se refiere a las actividades propiamente religiosas, dado que lo impide el principio de laicidad, ni a las actividades sociales (educativas, asistenciales, etc.) en las que las confesiones concurren con otras organizaciones y respecto de las cuales el Estado, en aras del principio de igualdad, no establece discriminaciones por motivos religiosos.

El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas tiene por objeto la promoción del derecho de libertad religiosa. La propia LOLR señala como contenido posible de esta promoción la asistencia religiosa en establecimientos públicos y la formación religiosa en los centros docentes públicos (artículo 2.3 LOLR). Pero también cabe la cooperación respecto de otros contenidos de la libertad de conciencia y religiosa a

19. STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1.

20. STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1.

21. STC 340/1993, de 16 de noviembre.



los que se refiere el artículo 2 LOLR: reconocimiento de personalidad jurídica de las entidades religiosas; la posible eficacia civil del matrimonio religioso; la aplicación del régimen fiscal más favorable de las entidades sin ánimo de lucro; la extensión del régimen de seguridad social a los ministros de culto; la posibilidad de recibir sepultura conforme a las propias creencias; el reconocimiento de festividades religiosas o el reconocimiento de estudios y formación de los ministros de culto por citar algunos ejemplos.

Respecto de las formas o vías de cooperación la Constitución no dispone nada, por lo que resulta posible tanto la acción unilateral del Estado como los Acuerdos con las confesiones, previstos en el artículo 7 LOLR. Los Acuerdos tienen ventajas en orden al cumplimiento de los fines propios del principio de cooperación y también de participación que se centran en torno a las posibilidades que ofrecen a los poderes públicos para que conozcan de los propios interesados las exigencias más peculiares de sus creencias, consiguiendo con ello eliminar, en lo posible, las contradicciones del ordenamiento con las exigencias de conciencia de los ciudadanos, dentro de los principios de igualdad y laicidad. Sin embargo, los poderes públicos no pueden remitirse en todo caso a los Acuerdos obviando su responsabilidad en la gestión, de manera que, siendo posible, la cooperación se hará a través de la acción unilateral de los poderes públicos que garantiza mejor la igualdad al arbitrar soluciones más generales que no impiden la especialidad necesaria en cada caso ni están sujetas al proceso más complejo de acuerdo o convenio. Será, por tanto, objeto de discernimiento para el poder público concernido qué instrumento se ajusta mejor a la finalidad perseguida teniendo en cuenta las ventajas y los riesgos apuntados.



Otros principios constitucionales

Pluralismo

El artículo 1.1 CE se refiere al *pluralismo político* como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. El pluralismo es una exigencia de la libertad y además consecuencia de la definición del Estado español como *social y democrático de derecho*. Es por ello que, a pesar del adjetivo *político*, la doctrina haya considerado



que se refiere al pluralismo en general. Si a ello añadimos la importancia que este principio está adquiriendo en las sociedades europeas que asisten a la desintegración de su secular monismo cultural, religioso o racial, es necesario trascender de la expresión constitucional y convertir el pluralismo en un principio fundamental del sistema jurídico en general y del subsistema del derecho de la libertad de conciencia en particular.

Participación

El principio de participación es consecuencia de la llamada función promocional de los derechos prevista en el artículo 9.2 CE que añade a la obligación que corresponde a los poderes públicos de promover las condiciones para un ejercicio real y efectivo de los derechos y de remover los obstáculos que lo impidan o dificulten, la de *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*.

El principio de participación se entiende no sólo en el sentido de recibir los beneficios de la vida política, cultural o económica, sino como la posibilidad de tomar parte activa en las decisiones políticas, sociales, culturales o económicas y en la consecución de mejoras en estos ámbitos.

Por lo que se refiere a la libertad de conciencia el principio de participación tiene algunas manifestaciones muy significativas: a) en la educación (artículos 27.5 y 7 CE), a través de la acción de la comunidad educativa en los órganos de gestión de los centros o de la propia Administración como el Consejo Escolar del Estado; b) los grupos confesionales, políticos o sindicales participan en el control de los medios de comunicación y se les reconoce el derecho de acceso de los mismos (artículo 20.3 CE); c) a través del ejercicio del derecho de rectificación de la información errónea o inexacta; d) también es una forma de participación de las confesiones religiosas, los Acuerdos de cooperación con el Estado así como la participación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa; e) el ejercicio del derecho de petición, reconocido tanto individual como colectivamente (artículo 29 CE).

Tolerancia

Unida al pluralismo, la tolerancia implica el respeto por la diversidad, por quien es diferente ideológica, cultural o religiosamente. No se trata de la tolerancia en su significado histórico como el acto de condescendencia de quien se creía en posesión de la verdad respecto de quienes «permanecían en error», sino en el concepto moderno de convivencia democrática de manera que el pluralismo, cuando entra en juego la tolerancia, implica la convivencia pacífica de los dis-



tintos grupos sociales, incluidos los religiosos e impide la discriminación de los individuos o de los grupos disidentes de la mayoría²².

Si el pluralismo está más conectado con la acción de los poderes públicos, la tolerancia se refiere a la actitud de los ciudadanos. La misma no puede traducirse ni en indiferencia ni en relativismo -que per se [per se en CURSIVA] aceptan la diversidad- sino que la tolerancia se proyecta sobre contenidos que son importantes para una persona y que, por lo tanto, exigen el reconocimiento del derecho de los otros a ser o pensar diferente.

Aunque no mencionada expresamente por la Constitución, se deduce del principio de pluralismo político (artículo 1.1 CE), de la libertad de conciencia (artículo 16.1 CE) y del respeto a la dignidad humana y a los derechos de los demás (artículo 10.1 CE). A los poderes públicos incumbe promover actitudes tolerantes y en este sentido es reveladora la recomendación del Tribunal Constitucional a los poderes públicos de evitar las referencias étnicas, aun con fines descriptivos, por cuanto pueden fomentar prejuicios y actitudes xenófobas o intolerantes²³.



Principios jurídicos y gestión pública local

Derecho a una buena administración y gestión local

La gestión de la diversidad religiosa mediante las diversas políticas públicas locales exige un profundo conocimiento por parte de los cargos electos y de los empleados públicos sobre lo que se puede y no se puede hacer (por estar prohibido por el Derecho) y sobre lo que es conveniente hacer técnicamente o por otras razones (sociales, culturales, etc). Nos moveremos, por tanto, en el ámbito de la **discrecionalidad político-administrativa** existente en diversos momentos y niveles en relación a la pluralidad religiosa.

22. CUBILLAS RECIO, L. M. (1999), «Sobre la tolerancia», en *Estudios Jurídicos de homenaje al profesor Vidal Guitarte, Vol. 1*, Diputació de Castelló, pp. 275-282.

23. Ver STC de 22 de octubre de 1986.



La discrecionalidad no es un problema, sino una oportunidad para cumplir la obligación pública de buena administración. Se encuentra hoy en día recogida en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁴, implícitamente en la Constitución Española en diversos preceptos, y explícitamente en diversos Estatutos de Autonomía (artículo 30 del nuevo Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, artículo 31 del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, artículo 14 del nuevo Estatuto de Autonomía balear, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, o artículo 9 de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, al Estatuto de Autonomía valenciano); ha sido ya empleado por nuestro Tribunal Supremo para controlar y anular diversas decisiones locales en variados ámbitos de actuación.

El despliegue de una buena administración local exige conocimientos de distinto tipo, arquitectónico, sociológico, etc., incluido el jurídico y, dentro de éste, no sólo de las reglas sino también de los principios generales de buena administración, explícitos o implícitos, que orientan en positivo a la gestión pública.

No arbitrariedad (racionalidad y justificación)

Entre los principios de buena administración de nivel constitucional, destaca el principio de interdicción de la arbitrariedad. El artículo 9.3 CE²⁵ exige que las intervenciones públicas estén justificadas y motivadas y sean racionales.

24. Artículo 41 de la Carta:

«Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.»

25. «La Constitución garantiza (...) y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».



Los decisores públicos deben fundamentar y justificar sus decisiones relativas a la gestión de la diversidad religiosa mediante la confección de serias motivaciones de las decisiones adoptadas (actos administrativos, como licencias u otros, ordenanzas municipales o planes de urbanismo), respetando la obligación legal específica en cada caso (por ejemplo, artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para actos administrativos). En caso contrario, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo muestra cómo las diversas decisiones locales en materia de gestión religiosa podrán ser objeto de anulación²⁶.

No discriminación

El artículo 14 CE²⁷ reconoce la igualdad ante la ley, tanto «en la ley» (esto es impidiendo que las normas legales creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias) como «de la ley» (es decir, que las consecuencias jurídicas que se extraigan de tales supuestos de hecho han de ser asimismo iguales). Al tiempo acoge su aspecto negativo de no discriminación, lo que prohíbe toda actitud que pretenda justificarse en una razón que, como la ideológica o la religiosa, suponga, en la hipótesis de aceptarla, la quiebra de la condición de persona en tanto que titular originario y paritario de los derechos fundamentales.

Por tanto, sólo puede aducirse la quiebra del principio de igualdad jurídica cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones de hecho entre los sujetos afectados por la norma, se produzca un tratamiento diferenciado de los mismos en razón de una conducta arbitraria o no justificada basada en razones de creencias o convicciones ideológicas o religiosas y siempre que ello suponga un menoscabo o extinción en la titularidad y/o en el ejercicio del derecho de libertad de conciencia o del resto de los derechos fundamentales.

26. La jurisprudencia del Tribunal Supremo español ha señalado reiteradamente que el principio de interdicción de la arbitrariedad «aspira a que la actuación de la administración sirva con racionalidad a los intereses generales» (STS de 11 de junio de 1991), suponiendo que las decisiones públicas sean «coherentes y racionales» (STS de 27 de febrero de 1987), racionalidad «exigible desde el punto de vista» de este principio (STS de 21 de febrero de 1994), que exige «la necesidad por parte del poder público de justificar en cada momento su propia actuación» (STS de 17 de abril de 1990), pues el ejercicio de toda potestad «se justifica en la presunción de racionalidad con que aquélla se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta en su decisión, de tal suerte que la actividad discrecional no ha de ser caprichosa, ni arbitraria, ni ser utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquélla persigue» (SSTS de 2 de abril de 1996 y de 25 de febrero de 1998).

27. «Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».



La discriminación prohibida no puede ser ni de tipo directo ni de tipo indirecto:

Artículo 28 de la Ley estatal 62/2003 (transponiendo la Directiva comunitaria 2000 /43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico):

«Definiciones.

Uno. A los efectos de este capítulo se entenderá por:

Principio de igualdad de trato: la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona.

Discriminación directa: cuando una persona sea tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Discriminación indirecta: cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.

Acoso: toda conducta no deseada relacionada con el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio, humillante u ofensivo.

Dos. Cualquier orden de discriminar a las personas por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual se considerará en todo caso discriminación.

El acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual se consideran en todo caso actos discriminatorios».

Ahora bien, la prohibición de discriminación no impide la adopción de acciones positivas dirigidas a eliminar o paliar discriminaciones de facto ya preexistentes y a conseguir la igualdad real de las personas y los grupos en el ejercicio de su derecho a la libertad religiosa (artículo 9.2 CE).



Artículo 9.2 CE:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Art. 30 de la Ley estatal 62/2003 (transponiendo la Directiva comunitaria 2000 /43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico):

«Medidas de acción positiva en relación con el origen racial o étnico. Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico.»

Proporcionalidad

Contenido implícitamente en la cláusula Estado de Derecho del artículo 1.1 CE, el principio de proporcionalidad demanda que:

- Test de Adecuación: la intervención pública persiga un interés general.
- Test de Necesidad: la intervención pública sea el medio menos restrictivo posible para los derechos de las personas que permita alcanzar el interés general perseguido.
- Test de proporcionalidad strictu sensu o balance costes-beneficios: la intervención pública suponga la generación de mayores beneficios para la comunidad que costes para éstas y los individuos específicamente afectados.

Téngase en cuenta que la adaptación de nuestra normativa a la Directiva europea de Servicios ha dado lugar a la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se ha añadido un nuevo artículo 39 bis, para precisar el alcance de este principio:



Artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad (añadido a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

«1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.»

Cohesión social y territorial

Los principios jurídicos de cohesión social y territorial suponen una orientación de la actividad pública ligada a la idea de solidaridad que puede encontrarse en diversos preceptos constitucionales (artículos 2, 45, 138, 156, o 158 CE²⁸). El primero hace referencia al reforzamiento de los vínculos en una comunidad mediante la integración de las minorías y la garantía del derecho a la igualdad y dignidad de las personas en aras de la paz social (aludida en el artículo 10.1 CE). El segundo alude al mantenimiento de un equilibrio territorial en la asunción de responsabilidades, en la imputación de beneficios y costes y en la distribución de infraestructuras necesarias entre las diversas partes de un territorio (por ejemplo, barrios de un municipio y distintos municipios de un ámbito metropolitano).

28. Respecto a la cohesión social, ténganse en cuenta, por ejemplo, los artículos 42 y 45 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como diversas legislaciones urbanísticas: artículo 33, c de la Ley vasca 2/2006, artículo 3 del Decreto legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, de urbanismo, los artículos 4e y 47 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, y los artículos 4 y 38 de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, que señala entre los objetivos de la actividad urbanística pública «la cohesión social de la población»

En cuanto a la cohesión territorial, se encuentra recogido explícitamente en el texto del Tratado de Lisboa, de modo implícito en nuestra propia Constitución (artículo 40, por ejemplo) y en el nivel legislativo, el artículo 46.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el artículo 2.3 de la Ley Estatal del Suelo, con un mandato a los poderes públicos para que la ordenación urbanística asegure un «resultado equilibrado», el artículo 4 de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, se refiere a un desarrollo equilibrado, el artículo 3.1.d del Decreto Legislativo canario 1/2000, los artículos 56.1, letra e y 85.3, letra a del Decreto Legislativo catalán 1/2005, que mencionan la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible, en referencia a los Planes Directores urbanísticos de ámbito supramunicipal, y la cohesión territorial, en cuanto aspecto de interés supralocal, respectivamente.



El concepto de ajustes razonables en Derecho internacional, de la Unión Europea y español

La técnica del acomodo razonable o ajuste razonable, en la terminología legal española (no reconocida explícitamente en la Constitución pero sí ya en diversa normativa estatal y autonómica vigente, aunque fuera del ámbito religioso²⁹) resulta una orientación jurídica útil para abordar la gestión de la diversidad religiosa, siendo un corolario del derecho a la igualdad y del principio de proporcionalidad. A su vez, la razonabilidad del ajuste debe tener en cuenta elementos conectados con la eficiencia y economía en el uso de los (escasos) recursos públicos.

Se entienden por ajustes razonables, de manera muy resumida, las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las confesiones religiosas que, de forma eficaz y práctica y sin que supongan una carga desproporcionada, faciliten el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones.

Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta, entre otras medidas, los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica (en lo que ahora nos interesa, los entes locales) y

29. Artículo 7.c de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad:

Ajuste razonable: las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda.

A este fin, las Administraciones Públicas competentes podrán establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a sufragar los costes derivados de la obligación de realizar ajustes razonables.

Las discrepancias entre el solicitante del ajuste razonable y el sujeto obligado podrán ser resueltas a través del sistema de arbitraje previsto en el artículo 17, de esta Ley, sin perjuicio de la protección administrativa o judicial que en cada caso proceda.

Artículo 46 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda:

«2. Se entiende por ajustes razonables las medidas dirigidas a atender las necesidades singulares de determinadas personas para facilitarles, sin imponer una carga desproporcionada, la inclusión social y el disfrute del derecho a la vivienda en igualdad de condiciones con las demás personas.

3. Para establecer si una carga es proporcionada o no lo es, las Administraciones Públicas deben tener en cuenta el coste de las medidas, los efectos discriminatorios que suponga no adoptarlas, las características de la persona física o jurídica, entidad u organización que debe ponerlas en práctica y la posibilidad de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda.

4. Las Administraciones Públicas competentes pueden establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a financiar los gastos derivados de la obligación de aplicar los ajustes razonables a que se refiere el presente artículo».



la posibilidad que se tenga de obtener financiación oficial (de ámbito no local) o cualquier otra ayuda.

A este fin, las administraciones públicas competentes (más allá de los ayuntamientos) podrían establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a sufragar los posibles costes públicos derivados de la obligación de realizar ajustes razonables.

Un ejemplo de ajustes razonables en relación con la libertad religiosa puede hallarse en la sentencia *Petitioner's (Orthodox Jewish) v. City of Outremont and Mouvement Laïque Québécoise, Province of Quebec, district of Montreal*. Superior Court. Nº 500-05-060659-008, June 21, 2001

Esta decisión judicial se ocupa de un conflicto surgido en Canadá, país donde la técnica del ajuste razonable ha experimentado un notable desarrollo. En el caso que nos ocupa, judíos hassidim de Outremont construyeron durante el periodo del Sabbath una estructura de hilos –con semejanzas a los hilos de pescar– con la intención de conectar los tejados de sus casas. Tal actividad provocó una protesta del Mouvement Laïque Québécoise ante el Ayuntamiento, pues se señalaba que el trenzado de tales hilos generaba una modificación de las calles, que perdían su neutralidad al pasar a formar parte de un espacio simbólico-religioso, afectando así a los vecinos no judíos en un ámbito, en definitiva, público, que debe estar abierto al uso de todos.

Pese a tal argumentación, el Tribunal Superior de la Provincia de Québec dio la razón a la comunidad judía, pues se destacaba, entre otros razonamientos, que al ponderar la libertad religiosa con el interés público que pretendían defender los recurrentes, la primera prevalecía sobre el segundo. La sentencia destaca que la política multicultural exige que los operadores jurídicos canadienses procuren –cuando se trata de derechos fundamentales como el de la libertad religiosa– el «acomodo razonable».



Criterios de gestión



Conocimiento de la diversidad religiosa

La gestión de una realidad social exige, en un primer término, conocer en profundidad dicha realidad sobre la que se pretende intervenir. El conocimiento de la diversidad religiosa de cada municipio o comunidad es imprescindible para entender la dimensión de dicha realidad, su composición y las necesidades o problemas que plantea o puede plantear. Y es que cuando se habla de conocimiento no nos referimos sólo al dato objetivo de la presencia de distintas Iglesias, confesiones o comunidades religiosas en el propio territorio, sino también a las peculiaridades de esas entidades religiosas, que son las que pondrán en la pista de las cuestiones que van a plantear y que habrá que afrontar.

Entre las variables a tener en cuenta a la hora de diseñar un modelo de gestión local de la diversidad religiosa destacan las siguientes:

- Volumen de grupos religiosos organizados de las diferentes confesiones presentes en el municipio.
- Número de locales de culto y ubicación de los mismos.
- Características de los lugares de culto.
- Perfil sociodemográfico y expectativas de crecimiento de las comunidades religiosas.
- Especificidades étnicas y nacionales de los diferentes grupos.
- Modo y grado de articulación entre los grupos religiosos de una misma confesión presentes en el territorio.
- Existencia o no de interlocutores legitimados por los diferentes grupos religiosos de una misma confesión.
- Perfil de actividades educativas, sociales y culturales de las comunidades religiosas.
- Destinatarios de las actividades educativas, sociales y culturales de las comunidades religiosas.





Planificación y anticipación

Como decíamos, es este conocimiento el que nos puede permitir planificar y anticiparnos a los problemas que pudieran surgir. Planificación y anticipación permiten mantener un mayor control sobre las situaciones y evitar problemas. La gestión se facilita y, así, se contribuye a la cohesión social.

Por ejemplo, el conocimiento de la existencia de una importante comunidad musulmana planteará la necesidad de un lugar de culto. Planificar implica elegir el lugar y los medios más adecuados para permitir su instalación y anticiparse a los posibles problemas de contestación social que puedan generarse, dando tiempo con ello a una debida explicación de los derechos reconocidos por ley, los principales aspectos del proyecto en cuestión y de su potencial impacto positivo en el entorno, así como de las medidas adoptadas para evitar molestias vecinales, quejas y otras incidencias similares. De otra manera el problema nacerá sin contención y las soluciones serán más difíciles de explicar y aplicar.

Gestión del hecho religioso, no del migratorio cultural

Es evidente que el notable crecimiento que han experimentado algunas confesiones religiosas se debe, en parte, al fenómeno migratorio, lo que explica que muchas de las medidas adoptadas en estas cuestiones procedan de los organismos competentes en materia de inmigración. En este sentido, es necesario distinguir la gestión de ambas realidades por varios motivos.

Primero: porque el ejercicio de la libertad religiosa suscita necesidades que son independientes de la condición de nacional o extranjero de su titular y la respuesta de la Administración no debería hacer distinciones por ello.

La obligación de la Administración es afrontar la gestión de esa problemática de la misma manera que si fueran mayoritariamente nacionales quienes la plantean. La libertad religiosa es un derecho fundamental de españoles y extranjeros y no puede asociarse tener una religión distinta de la mayoritaria con ser extranjero. No se puede dar respuesta a las necesidades que el ejercicio de este derecho suscita desde la gestión de la inmigración porque se estaría obviando que son muchos los españoles que tienen una religión distinta a la católica. Comprender este hecho es capital para abordar un modelo de gestión estable de las peculiaridades que el hecho religioso plantea en el desarrollo de las competencias propias de las administraciones autonómicas y locales.



Segundo: porque de este modo se separa la «especialidad» religiosa de la condición de extranjero, lo que contribuye a erradicar fenómenos de xenofobia y a facilitar la cohesión social de la comunidad.

Es importante para la entidad política implicada, que su población se identifique con el conjunto del grupo y participe activamente en la vida social y cultural, haciendo con ello posible una convivencia real y efectiva.

Tercero: porque con el transcurso del tiempo la condición del migrante atravesará por distintas situaciones, las cuales generalmente le irán dotando de un cada vez mayor arraigo entre la sociedad española y, por tanto, perderá paulatinamente la identidad de inmigrante, de recién-llegado, de extranjero. Crear una familia, tener hijos nacidos en territorio español o acceder en algunos casos a la nacionalidad española, son sólo algunos ejemplos de ello.

Desde las administraciones más cercanas a los ciudadanos se puede contribuir poderosamente a generar dinámicas de adhesión compatibles con el respeto a la diversidad y siempre dentro de los límites que marca nuestro modelo constitucional. Estas dinámicas permitirán a las personas que proceden de entornos culturales, sociales, religiosos o étnicos distintos, experimentar el arraigo que necesitan para sentirse parte del grupo. La cercanía de estas administraciones las sitúa en una posición privilegiada para favorecer la integración y evitar la creación de guetos o el recurso a actitudes defensivas de la propia identidad, si se hace posible, como se dijo, el respeto a la diferencia dentro del marco jurídico constitucional que define el Estado español. Y en ello el elemento religioso es un poderoso aliado ya que uno de los elementos con los que estos grupos se sienten más identificados, no son sino sus creencias y prácticas religiosas.

Reconocimiento y visibilización

El reconocimiento es una necesidad básica en las personas y en los grupos. Ser reconocido te hace visible a los demás, te coloca en la sociedad y te permite participar activamente en ella. Este fenómeno es especialmente necesario en una sociedad con una historia como la nuestra, donde no se vive un periodo tan largo y consolidado de libertad de pensamiento, conciencia y religión como el que se produce desde la Constitución de 1978.

Siglos de persecución primero y de mera aceptación después, llevaron a las confesiones distintas de la oficial del Estado al ostracismo y la clandestinidad. Ciertamente,



desde la Constitución de 1978, la pluralidad de creencias y convicciones, religiosas o no, goza de pleno reconocimiento jurídico en nuestro derecho. Pero su naturaleza aún minoritaria sigue haciendo necesario un reconocimiento social que erradique los restos de celos que puedan subsistir. El crecimiento que las comunidades religiosas distintas de la católica han experimentado en los últimos años aumenta esa necesidad.

El reconocimiento y visibilización de la diversidad religiosa implica, al menos, lo siguiente:

- El derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a utilizar las formas legales de reconocimiento como entidades religiosas y a que, alcanzado dicho reconocimiento, produzca plenos efectos jurídicos respecto de todas las administraciones públicas.
- El derecho a participar como un agente social más en la vida comunitaria en condiciones de igualdad, sin discriminaciones por su naturaleza religiosa y dentro de los límites del principio de laicidad.

Las entidades religiosas adquieren personalidad jurídica como tales mediante su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. Es un Registro único en todo el Estado español y el que permite acceder al régimen especial previsto en la LOLR. Esta inscripción es suficiente para gozar de plena capacidad de obrar y no necesitan reiterar su inscripción en ningún otro registro para acceder en condiciones de igualdad con otras entidades a los beneficios o acciones que las administraciones públicas provean en razón de las actividades que realizan.

El reconocimiento público por parte de las autoridades civiles de la diversidad religiosa de su territorio puede contribuir significativamente a normalizar la presencia de tales colectivos y entidades en la comunidad. Una adecuada interlocución con sus representantes legales, o el fomento de su participación en la vida municipal, son algunas de las formas posibles de hacer real el reconocimiento y la visibilización de las entidades religiosas de las diferentes confesiones en la sociedad.

Gestión en el marco general y no a través de negociaciones específicas

El criterio preferente en la gestión de la diversidad religiosa ha de ser el empleo de los instrumentos generales que generen disposiciones comunes. Ello no es incompatible con convenios específicos que permitan responder a una peculiaridad propia de un determinado colectivo, pero la singularidad debe justificar esta excepción que evite los riesgos de la discriminación o la excesiva vinculación con alguna entidad concreta. Por ello:



Cuanto más general sea una medida, una acción o una resolución, más fácil será su explicación a los ciudadanos y la comprensión por éstos, evitando los riesgos que las excepciones pueden plantear de agravios comparativos aun cuando fueran infundados.

Por otro lado, es preciso insistir en otro aspecto:

Las medidas generales cumplen mejor con el principio personalista que supone el reconocimiento de derechos para las personas de modo primario. Son los individuos los titulares originarios de los derechos (artículo 10.1 CE) y sólo derivadamente se extienden derechos a los colectivos en la medida que ello contribuye a un ejercicio más pleno del derecho.

La negociación específica con un colectivo invierte esta relación. Esto es legítimo cuando el sentido es obtener la participación del colectivo en las decisiones que les afectan y, en particular, cuando se refieren a cuestiones de sus propias convicciones religiosas en las que los poderes públicos son incompetentes y necesitan del concurso de las confesiones. Es decir, las confesiones juegan un papel de intermediación respecto de los sujetos destinatarios de las normas o acciones concretas, por lo que es preciso evitar que la entidad afectada se convierta en un filtro al ejercicio de los derechos que son individuales. Y este objetivo se alcanza mejor mediante el empleo de disposiciones generales.

Coordinación y colaboración inter e intra administrativa

Una gestión municipal de la diversidad religiosa que permita hacer realidad el derecho a una buena administración debe basarse en una actuación municipal coordinada internamente y con otras administraciones públicas siguiendo la orientación ofrecida por el principio de coordinación establecido por numerosas normas, entre las que destacan la Carta Europea de Autonomía Local (especialmente los artículos 3.1, sobre el concepto de autonomía local, y 4, referido a las competencias locales y, sobre todo, el artículo 8 CE y artículo 103.1 CE), o la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (artículos 7.2 y 7.3, 10, 55, 58, 59 y 62). Siempre, por supuesto, con pleno respeto de la autonomía local constitucionalmente garantizada (artículo 140 CE).

Coordinación y colaboración intradministrativa. Los temas vinculados con la gestión de la diversidad religiosa están conectados con diversas áreas de actuación municipal y, en ocasiones, la prevención de conflictos y la resolución satisfactoria de éstos exigirán un enfoque transversal que involucrará a gestores especializados sectorialmente en diversos ámbitos competenciales y en relación con diversas po-



líticas públicas locales (urbanismo, seguridad ciudadana, servicios funerarios, etc.). Con frecuencia, no será adecuado enfocar los asuntos con una estrecha visión desde una unilateral pericia profesional (sólo arquitectónica, sólo jurídica...) y/o con una estrecha visión de área (sólo desde el urbanismo, sólo desde la seguridad...). En consecuencia la toma de decisiones en relación con la gestión de la diversidad religiosa deberá ir acompañada de un trabajo interno previo, basado en contactos informales (reuniones de trabajo y consulta, etc.) y/o formales (solicitud de informes sobre aspectos específicos) en el interior de la administración municipal.

Coordinación y colaboración interadministrativa. Asimismo, la actuación municipal deberá desarrollarse de forma coordinada con otras Administraciones Públicas, singularmente la autonómica, pero no únicamente. Desde la solicitud de información para poder tomar decisiones informadas que consideren todos los hechos e intereses relevantes implicados hasta la petición de ayuda en la ejecución de las decisiones una vez adoptadas, pasando por la intervención de otras administraciones en el caso de existir intereses supramunicipales implicados (pensemos en el urbanismo y en la aprobación definitiva de los planes locales por el nivel autonómico), la interacción entre diversos niveles de poder será inevitable y positiva para el logro de una buena administración.

Como ha señalado numerosísima jurisprudencia del Tribunal Supremo, la presencia de intereses supralocales puede justificar la necesidad de coordinación de éstos con los locales en aquello estrictamente necesario; y en todo caso con respeto de la autonomía municipal garantizada por la Constitución.

Coordinación, colaboración y organización administrativa. La necesaria colaboración y coordinación con un enfoque transversal de la gestión de la diversidad religiosa debe hacer reflexionar sobre la organización administrativa más adecuada para responder a esta necesidad de una forma flexible y apropiada. Así, desde la existencia de un órgano que se ocupe transversalmente del tema, pasando por la generación de equipos de trabajo flexibles en cada caso, será decisión y responsabilidad local encontrar la fórmula organizativa adecuada.

Eficacia, celeridad y evaluación ex post

La gestión administrativa de la diversidad religiosa, como cualquier actividad administrativa, se desarrolla para alcanzar eficazmente los intereses generales perseguidos en cada caso, vinculados a los derechos y principios constitucionales aludidos antes. Esa eficacia va ligada a la respuesta en tiempo adecuado a las solicitudes, consultas y situaciones que puedan producirse. Además, es preciso desarrollar una evaluación del impacto real de las políticas públicas desarrolladas en este ámbito.

Gestión administrativa eficaz de la diversidad religiosa. La eficacia del comportamiento administrativo es un mandato constitucional (artículo 103.1 CE) que



debe garantizar el derecho a una buena administración en este ámbito. Eficacia significa efectivo logro de los objetivos de interés general perseguidos por las decisiones administrativas adoptadas (licencias, ordenanzas, planes...).

Este principio jurídico conduce a la aplicación de diversas técnicas de gestión administrativa (simplificación, búsqueda de la calidad, mediante, por ejemplo, cartas de servicios, reducción en el tiempo empleado para la toma de decisiones, etc.). En este caso, las interrelaciones entre el derecho y la gestión contribuyen a hacer efectivo el derecho a la libertad religiosa mediante una buena administración.

Celeridad y gestión de la diversidad religiosa. No puede existir actividad administrativa eficaz si ésta es extemporánea. Es más, la eficacia de ciertos derechos constitucionales, entre ellos el artículo 16 CE, puede depender, en la práctica, de la rapidez adecuada en el ejercicio de las funciones administrativas. El criterio de celeridad es, pues, un componente esencial de la eficacia administrativa (como señala el artículo 74 de la Ley 30/1992 en relación con los procedimientos administrativos).

El mínimo estándar de celeridad en relación con las decisiones formalizadas jurídicamente viene ya fijado por el ordenamiento vigente (por ejemplo, mediante la técnica de los plazos de resolución y la figura del silencio administrativo, en caso de solicitudes). Ése ha de ser, pues, el mínimo nivel de diligencia temporal municipal. En el marco de las actividades informales, el grado de celeridad se habrá de ajustar proporcionalmente a la seriedad del asunto y a las posibilidades municipales de actuación (de ahí la importancia de la colaboración interadministrativa).

La actividad pública deberá operar evitando dilaciones que pudieran vulnerar la práctica del derecho a la libertad religiosa, así como evitando también que la excesiva aceleración pueda impedir la ponderación adecuada de los intereses implicados.

Algunas decisiones relativas a la gestión de la diversidad religiosa pueden provocar protestas masivas de ciudadanos y alta tensión local. El grado de efectividad real de la decisión que finalmente se adopte puede depender, en gran medida, del grado de aceptación social de la misma; y ésta viene vinculada a la real y efectiva participación y transparencia en la toma de la decisión. La ausencia de aceptación social puede dar lugar a los consabidos recursos judiciales posteriores y, en definitiva, a una dificultad real para la implementación de la decisión adoptada.

Evaluación *ex post*. Sin embargo, no será posible conocer la eficacia real de una política pública en este ámbito, y por tanto la necesidad de, en su caso, modificarla, sin una evaluación *ex post* de las decisiones adoptadas y de los resultados realmente alcanzados. Por ello, es imprescindible la existencia de un análisis sobre los efectos en el mundo real, sobre los impactos de las decisiones (actos administrativos, ordenanzas, planes de urbanismo...) que se



adopten. En este sentido, de nuevo, la colaboración interadministrativa (con otros niveles públicos – incluyendo la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Servicios Públicos o las Universidades Públicas, por ejemplo –) aparece como posible y deseable.

Hay que superar, pues, la falta de tradición, en general, sobre la evaluación de los impactos en el mundo real de las políticas públicas, conocimiento generado que ha de servir, precisamente, para alterar o/y mantener en lo preciso la política pública iniciada en un ámbito determinado.

Eficiencia y economía

No es suficiente con que la gestión de la diversidad religiosa sea eficaz. Debe ser, además, eficiente y económica por mandato del artículo 31.2 CE en garantía de la buena administración en este ámbito. Efectivamente, en la gestión aludida estarán en juego, de un modo u otro, recursos públicos (siempre escasos).

Tanto si la gestión supone uso de recursos públicos de forma directa (pensemos en inversiones en servicios públicos, subvenciones y otros modos de fomento de la actividad de las confesiones, incluyendo cesiones de suelo, por ejemplo), como si ese uso existe, aunque sea de forma indirecta (como lo es la aprobación, por ejemplo, de una ordenanza o un plan, que implican tiempo y recursos personales invertidos), deberá existir una evaluación *ex ante* y *ex post*, de nuevo, sobre el uso de tales recursos públicos.

El mandato de eficiencia obliga a emplear los recursos públicos de modo que, dados unos recursos determinados, se obtengan los mayores objetivos de interés general posible, o, perseguidos unos objetivos específicos, se empleen los menores recursos posibles. Por su parte, el principio de economía demanda que, en todo caso, tales recursos empleados sean los menores posibles, siempre que garanticen que se alcanza eficazmente el interés general perseguido. Ello implica que, en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión de la diversidad religiosa, deberá analizarse la viabilidad económica de la futura decisión y el menor coste posible de ésta entre las alternativas disponibles que sean igualmente eficaces.

Eficiencia y gestión de la diversidad religiosa:

- Análisis de la viabilidad de las alternativas posibles: uno de los integrantes del principio de eficiencia es el del empleo de los menores recursos públicos posibles estando asegurado el mismo nivel de eficacia.
- Análisis del menor coste posible entre las alternativas viables: en este ámbito, la aplicación del análisis coste-beneficio o de técnicas similares (coste-eficacia) pueden cobrar pleno sentido.

SEGUNDA PARTE: HACIA UNA MEJOR GESTIÓN





Información y atención

- ¿Qué demandan las entidades religiosas? 62 • ¿Desde dónde se deben atender y gestionar las demandas de los grupos religiosos? 64 • Prestación de servicios y gestión de trámites 66 •



Información y atención

La especificidad de este apartado viene justificada por la desorientación que en muchos casos existe, tanto por parte de las comunidades religiosas a la hora de formular/presentar sus demandas o solicitudes ante los entes locales, como del propio personal administrativo encargado de su gestión. La perplejidad ante las demandas que el pluralismo religioso plantea hace que tramitaciones, que a menudo no son distintas de las de otros colectivos o entidades salvo por su procedencia –una comunidad religiosa–, produzcan un inicial desconcierto: qué hacer, quién es competente para tramitar y resolver, etc. Este desconcierto, influenciado también en ocasiones por ideas preconcebidas, puede retrasar o incluso paralizar las tramitaciones y pone en peligro la general buena administración que el Ayuntamiento ha de llevar a cabo.

Si bien nos estamos refiriendo en todo momento a los ayuntamientos como gestores directos e inmediatos de cuantas medidas y propuestas contiene este Manual, consideramos muy conveniente que las mismas sean tenidas en cuenta por el conjunto de entes que conforman la Administración local y que pueden verse igualmente afectados por los problemas aquí planteados. Sería el caso de las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, entidades de ámbito territorial inferior al municipio y, con una singular referencia, de las diputaciones provinciales, teniendo en cuenta sus importantes funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica.



¿Qué demandan las entidades religiosas?

Las solicitudes que con mayor frecuencia son presentadas por entidades religiosas en nuestros ayuntamientos están relacionadas con las siguientes cuestiones:

- Apertura de lugares de culto (cesiones de suelo, licencias de apertura y uso...).
- Concesión de parcelas reservadas para enterramientos islámicos y judíos.



- Cesión de espacios públicos para la celebración de actos propios de las diferentes confesiones o de actividades de carácter educativo, cultural o social promovidas por las entidades religiosas.
- Realización de actos en la vía pública.
- Invitación a autoridades a actos públicos organizados por las entidades religiosas.
- Acceso a subvenciones y ayudas públicas.

Se trata por tanto de solicitudes cuyo contenido y tramitación no varía en la mayor parte de los casos de las que cualquier otra entidad o colectivo del municipio presenta habitualmente. La única diferencia es la naturaleza religiosa del solicitante, algo que por diversas razones produce un inicial desconcierto que las singulariza y aparta de la «normalidad» con que debieran de ser tramitadas y atendidas.

Veamos un ejemplo:

¿Qué hacer ante la solicitud de una entidad religiosa para la realización de un acto en la vía pública?

Nos encontramos ante el ejercicio del derecho fundamental de reunión y manifestación, cuya regulación legal no exige autorización, sólo comunicación previa, y la prohibición sólo cabe cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes. Como tal, su tratamiento administrativo ha de tener la finalidad de favorecer y facilitar el derecho y cuantas decisiones se adopten deberán de ser lo menos restrictivas posible. Pero además, a este derecho se le suma, si es que podemos hablar en estos términos, otro derecho fundamental: el de libertad religiosa.

Sin embargo, la naturaleza religiosa del solicitante y del acto parece producir una valoración diferente de los derechos en juego, primando los inconvenientes lógicos que produce y la afectación a otros derechos (problemas de tráfico por ejemplo). Cuando el elemento religioso entra en juego existe el riesgo, por tanto, de sobrevalorar los inconvenientes.





¿Desde dónde se deben atender y gestionar las demandas de los grupos religiosos?

Deben existir servicios específicos? ¿Qué departamentos o concejalías serían los más adecuados? Lógicamente, para su concreción habrá que tener en cuenta las distintas características territoriales y organizativas de nuestros municipios; también el camino recorrido ya por algunos de ellos en este ámbito de gestión. Sin embargo, existen una serie de elementos que independientemente de las especificidades poblacionales de cada municipio, deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir modelos organizativos de gestión pública de la diversidad religiosa.

Para ello, el tratamiento del fenómeno migratorio puede constituir un referente de partida. Puede resultar útil revisar cuál ha sido la manera en que ha evolucionado la gestión de las migraciones y su concreción en nuestros municipios. De ello se pueden extraer herramientas útiles e igualmente aplicables en la gestión de las políticas públicas en relación con la diversidad religiosa.

Con independencia de las lógicas consecuencias derivadas de las diferencias existentes entre los municipios, el tratamiento de las migraciones ha sido en todos ellos organizativa y conceptualmente coincidente. Ante el notable y novedoso incremento de demandas se comenzaron a dedicar a su atención y gestión técnicos, departamentos o concejalías con carácter específico, bien en exclusiva o bien compartiendo otro tipo de competencias. Desde muy pronto se constató su transversalidad, y poco a poco su tratamiento fue evolucionando hacia fórmulas más amplias, coherentes y ambiciosas. Se empezó a hablar de gestión de la diversidad en nuestras ciudades superando la dicotomía extranjeros/autóctonos para referirse a habitantes de nuestras ciudades, a vecinos, a ciudadanos como integrantes de la primera comunidad política que constituye la ciudad.

Existen, por tanto, bastantes coincidencias respecto a la gestión municipal de la diversidad religiosa:

1. Estamos ante un aspecto particular de una de las características de nuestras sociedades actuales: la gestión de la diversidad en relación al ejercicio de derechos por parte de ciudadanos.
2. Nos encontramos ante una cuestión que trasciende a la vida pública y que, por ello, requiere de atención y respuesta por parte del gestor público.

3. La gestión de la diversidad religiosa se extiende a muy diversos aspectos (urbanismo, educación, acción social, sanidad, participación ciudadana...) y, como tal, es necesario que el punto de partida sea constatar su transversalidad.

Salvando experiencias concretas y zonas geográficas determinadas podemos afirmar que, por la relativa falta de atención que ha tenido hasta ahora y por la evidente trascendencia que en momentos concretos puede conllevar para la cohesión social y la convivencia, **la gestión del pluralismo religioso requiere, al menos por el momento, una atención específica.**

Como se ha afirmado anteriormente, en la gestión municipal de la diversidad religiosa se hallan interconectados y relacionados diversos técnicos, departamentos, concejalías y áreas de la estructura municipal. Es más, en numerosas ocasiones la prevención y resolución de conflictos exige que se involucren todos los intervinientes, de ahí que pensemos en la **necesidad de institucionalizar** esta **transversalidad**.

Por todas estas razones se propone la conveniencia de asignar específicamente el trabajo relacionado con la gestión pública de la diversidad religiosa a un técnico, departamento o concejalía –dependiendo de la realidad organizativa de cada municipio–, sin que sea necesaria ni conveniente la exclusividad; y que estas competencias cuelguen del área que mejor garantiza la transversalidad (Alcaldía o Presidencia, Participación Ciudadana...). Se aconseja esta forma organizativa incluso en municipios de reducida extensión, o con servicios únicos de atención ciudadana centralizados. No se trata de crear una nueva «ventanilla» única y exclusiva, sino de disponer de un instrumento particularizado, atendido por personal especialmente formado que facilite el acceso de las entidades religiosas a los diferentes ámbitos de gestión y trámites municipales garantizando al tiempo, como decíamos, la transversalidad de la gestión.





Prestación de servicios y gestión de trámites

Como reiteradamente se ha expuesto en distintas partes de este Manual, la situación en que nos encontramos no se caracteriza tanto por la carencia absoluta de políticas públicas en este ámbito –si por ello nos referimos a una primera fase de decisiones parlamentarias, legislativas–, sino más bien, por la falta de decisiones relativas a programación, concreción e implementación de estas políticas.

Lo que sí ha faltado hasta ahora, con excepciones notables, es la decisión política necesaria para anticiparse y dar respuesta a demandas inmediatas, para programar, adaptar estas políticas a decisiones y actuaciones concretas en cada ámbito e implementar los recursos e instrumentos existentes. Se trata de **concretar y definir instrumentos administrativos que den respuesta a las necesidades** expuestas. En este sentido, y en relación con la prestación de servicios y la gestión de trámites, creemos oportuno proponer algunas pautas para programar, concretar e implementar su desarrollo:

- Resulta imprescindible la **formación específica del personal municipal encargado de la gestión de estos temas**, personal que se encuentra destinado en la práctica totalidad de áreas administrativas del Ayuntamiento. Para el desarrollo de esta formación se recomienda contar con la participación de las confesiones religiosas.
- Es igualmente importante **que los ayuntamientos promuevan la relación y cooperación interadministrativa** de manera regular y sistemática a fin de compartir experiencias y facilitar la puesta al día en el tratamiento de estas cuestiones.
- La **anticipación** resulta también un elemento clave. Si las respuestas están previstas, se podrán evitar situaciones de conflicto que podrían empañar la buena y correcta gestión de las demandas, inicialmente exentas, por lo general, de dificultad técnico-administrativa. Es decir, habrá que **definir cómo formular, tramitar, afrontar y resolver, desde el punto de vista de la gestión administrativa, tales demandas**. Como pauta inicial para la identificación de demandas puede servir la lista enumerada al principio de este apartado: apertura y regularización de lugares de culto, concesión de parcelas reservadas para enterramientos islámicos, cesión de espacios públicos para la celebración de actos propios de las diferentes confesiones o de actividades de carácter educativo, cultural o social promovidas por las entidades religiosas, realización de actos en la vía pública, acceso a subvenciones y ayudas públicas e invitación a autoridades a actos públi-



cos organizados por las entidades religiosas. La interlocución habitual con las confesiones religiosas con implantación en el municipio favorecerá la anticipación.

- Pero también habrá que **concretar los recursos e instrumentos para dar respuesta a estas demandas**, tanto desde la óptica interna, del personal municipal que ha de tramitarlos, **como desde una perspectiva externa** que asegure un grado de información suficiente por parte de los colectivos y ciudadanos que se dirijan a la Administración local demandando prestaciones concretas.

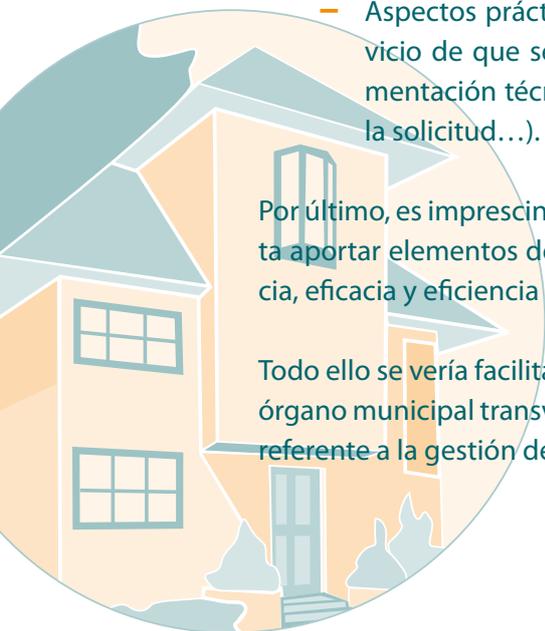
La tradicional falta de fluidez en la relación existente entre las entidades religiosas minoritarias y los gobiernos locales, hace imprescindible el diseño de una **estrategia especial para la difusión de esta información**. En una primera etapa no bastaría con que la misma estuviese en las webs municipales. Sería positivo, al hilo de la reivindicada institucionalización de la relación, la realización de campañas de información específicas y la disponibilidad de esta información en todas y cada una de las dependencias municipales afectadas según su ámbito de gestión. En particular, se trata de visualizar de cara a las diferentes entidades religiosas y ciudadanos particulares que se tienen previstas este tipo de tramitaciones y proveerles de la información necesaria para las correspondientes demandas.

Entre las estrategias de difusión sería positiva la **elaboración de guías de recursos, derechos y deberes**. Estas guías, más allá de su contenido específico, deberían incorporar al menos la siguiente información:

- Normativa vigente relativa a los derechos de libertad religiosa en relación al ámbito de que se trate.
- Marco jurídico en que debe resolverse la tramitación que se solicite y requisitos a cumplir por quien lo solicite.
- Aspectos prácticos que pueden surgir en relación a la demanda o/y servicio de que se trate (requisitos que tiene que reunir la solicitud, documentación técnico-administrativa necesaria que ha de acompañarse con la solicitud...).

Por último, es imprescindible llevar a cabo una **evaluación sistemática** que permita aportar elementos de análisis para valorar y mejorar la conveniencia, pertinencia, eficacia y eficiencia de tales medidas.

Todo ello se vería facilitado enormemente, como decíamos, por la existencia de un órgano municipal transversal al que le estuvieran atribuidas las competencias en lo referente a la gestión de la diversidad religiosa.





Resumen

- Se propone asignar el trabajo relacionado con la gestión pública de la diversidad religiosa a un técnico, departamento o concejalía, sin que sea necesaria ni conveniente la exclusividad.
- Gestionar la pluralidad religiosa en nuestros municipios exige concretar y definir instrumentos administrativos que permitan tramitar y resolver las demandas.
- Resulta imprescindible el diseño de una estrategia especial para la difusión de esta información.



Servicios

- Planeamiento y gestión urbanística 70 •
- Cementerios y servicios funerarios 89 • Intervención social 95 •
- Alimentación 98 • Seguridad ciudadana 103 •



Servicios



Planeamiento y gestión urbanística

Teniendo en cuenta que para poder expresar la religiosidad colectiva es necesario un espacio físico (iglesia, mezquita, sinagoga...) y que el mismo se ubique en una trama urbana, claramente se puede advertir el vínculo entre religión y urbanismo. El urbanismo puede ser tanto un elemento que facilite el ejercicio libre de la práctica religiosa como un elemento que lo entorpezca, o incluso lo impida. El derecho a establecer lugares de culto es un derecho fundamental, uno de los derechos que forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa, regulado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

La existencia del derecho fundamental a la libertad religiosa condiciona la posibilidad (y el deber) municipal de regular mediante su planeamiento y ordenanzas los lugares de culto en garantía del interés general.

La buena administración en el marco del ordenamiento jurídico vigente legitima las decisiones que se adopten en este ámbito. Ello facilita su aceptación social y, por tanto, su eficacia final.

No debe confundirse la política, ni menos los debates partidistas, con el desarrollo de políticas públicas de gestión de la diversidad religiosa en relación con los usos del suelo. Este debe efectuarse, en todo caso y sea cual sea la opción política en el poder, en el marco jurídico vigente y futuro, respetando la Constitución y los estatutos de autonomía.

Respecto a las decisiones posibles jurídicamente, cuando exista discrecionalidad (esto es, capacidad de elegir entre diversas alternativas posibles), la valoración conducente a adoptar la decisión final debe seguir las orientaciones ofrecidas por los principios generales del Derecho.

En el nivel legal español, los extranjeros gozan del derecho a la libertad religiosa en los mismos términos que los nacionales y, por tanto, cual-



quier política pública que se desarrolle no podrá basarse en ningún caso en la ausencia de reciprocidad en los países de origen respecto a la libertad de establecimiento de lugares de culto.

Los análisis y sugerencias incluidos en este Manual se basan en lo que de común tienen las instituciones urbanísticas en España. Es decir, se apoyan en lo que puede llamarse Derecho urbanístico común en España generado por la Ley de Suelo estatal (Real Decreto Legislativo 7/2015, 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante LSRU), la tradición urbanística común a todas las CC.AA. y el uso por la jurisprudencia de instituciones comunes a todas las CC.AA..

¿Qué consideración urbanística tienen los lugares de culto?

La existencia del derecho fundamental a la libertad religiosa condiciona la posibilidad (y el deber) municipal de regular mediante su planeamiento y ordenanzas los lugares de culto en garantía del interés general, con pleno respeto al ordenamiento jurídico y en el marco de sus competencias, respetando, si las hubiera, las regulaciones autonómicas que tiendan a preservar el interés general supramunicipal. Corresponde al planeamiento urbanístico adoptar dos decisiones respecto a los lugares de culto, referidas, por un lado, a su tratamiento como **equipamientos comunitarios** (dado que así son considerados por la legislación urbanística española tradicional, sean de titularidad pública o privada, pero considerándolos de interés general en todo caso) y, por otro, a la posibilidad de su emplazamiento **mediante la calificación de los usos** en el término municipal (añadiendo a la anterior consideración como equipamiento su posible consideración como un **uso puramente privado del suelo**, como el residencial o el comercial).

¿Dónde fijar su emplazamiento?

El planeamiento debe evitar (mediante sus políticas públicas de equipamientos y calificaciones de suelo) soluciones segregadoras, negativas para la convivencia e ilegales por vulnerar los principios de igualdad en el uso del suelo y de cohesión social y territorial.

Para determinar si una posible decisión tiene efectos segregadores se habrá de estudiar ésta a la luz de la configuración física del municipio, de las clasificaciones y calificaciones de suelo existentes y de las cargas desproporcionadas que puedan imponerse *de facto* a los posibles practicantes (distancia a recorrer, existencia o no de conexión con transporte público...).



En términos generales, cabe afirmar que la ubicación de todos los nuevos equipamientos religiosos o la compatibilidad del uso religioso sólo en suelos calificados como industriales, cuando los mismos además se encuentren en ubicaciones periféricas respecto al centro urbano, puede ser un indicio de posible segregación, aunque tal extremo deberá confirmarse o desmentirse a la luz del resto de circunstancias del caso concreto y corresponderá al Ayuntamiento justificar de modo claro y explícito que tal segregación no existe y el porqué.

Igualmente interesante, de acuerdo con Neal Kumar Katyal (2002) y como demuestran diversos estudios en los Estados Unidos, es la consideración de que los usos urbanísticos que reducen el crimen, como los edificios religiosos, tendrían que ser ubicados estratégicamente. Como demuestran diversos estudios en los Estados Unidos, los lugares de culto reducen los porcentajes de delitos al cultivar la organización social y un sentido de orden, contribuyendo a la cohesión social y territorial. Una perspectiva arquitectónica sugiere que los planificadores tendrían que incorporar estas preocupaciones mediante el fomento de la situación central de los lugares de culto. Al hacer de éstos parte del tejido urbano cotidiano, en lugar de segregarlos exigiendo un desplazamiento específico, la organización social se consolidará³⁰.

¿Cómo hacerlo?

1. Desde la perspectiva de los lugares de culto como equipamientos comunitarios

En cuanto a la regulación municipal de los equipamientos religiosos, **corresponde al planeamiento señalar su existencia, su emplazamiento y las características de los mismos**, puesto que éstos podrán y deberán existir si son necesarios para la comunidad³¹.

No existe en España un estándar urbanístico numérico sobre reserva de suelo para equipamientos religiosos. En consecuencia, la misma deberá ser fijada por el planeamiento municipal **en proporción adecuada a las necesidades de la pobla-**

30. KATYAL, N. K. (2002), «Architecture as Crime Control», en *Yale Law Journal*, núm. 111, pp. 1-109.

31. Las leyes autonómicas han seguido, en algunos casos, el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 que incluía el uso religioso como equipamiento social junto a los asistenciales, culturales, sanitarios etc. Aunque no es lo habitual, en los Planes de Ordenación Urbana se pueden incluir estándares mínimos de uso religioso. Es el caso de Palma de Mallorca que contempla un estándar mínimo para uso religioso: en los sistemas locales, 0,20 metros cuadrados por habitante y en los sistemas generales, 0,01 metros cuadrados por habitante, por lo que en este municipio tiene carácter obligatorio y deberá ser tenido en cuenta en los futuros desarrollos urbanos. Ver RODRÍGUEZ GARCÍA, A. J. (2009): «Los problemas urbanísticos derivados del establecimiento de lugares de culto y la realización de ritos funerarios de las minorías religiosas en cementerios municipales», en Igor Minteguia Arregui (coord.) *Derechos humanos en la ciudad: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea y Ayuntamiento de Bilbao*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 77- 114. Sobre esta cuestión véase PONCE, J. (coord.) (2010): *Ciudades, derecho urbanístico y libertad religiosa: elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.



ción, existiendo discrecionalidad, pero nunca arbitrariedad, en su fijación (o en su inexistencia).

Planeamiento urbanístico y reserva de suelos para lugares de culto

De conformidad con la STS de 4 de febrero de 1987 (RJ 1987\2067), el establecimiento de reserva a tal fin es posible y no vulnera el artículo 16 CE.

Por otra parte, en la STS de 28 de marzo de 1990 (RJ 1990\2265), se deja claro que la no existencia de estándar legal concreto, más allá de la referencia a la proporción adecuada a las necesidades social, como hemos visto, no quiere decir que los Ayuntamientos puedan hacer cualquier cosa, ya que la discrecionalidad es controlable jurídica y judicialmente siempre (en este caso se anula una previsión de emplazamiento, por sobredimensionamiento de la reserva de suelo hecha).

2. Desde la perspectiva de los lugares de culto como actividades privadas a desarrollar en suelos con la calificación urbanística pertinente

Desde la segunda perspectiva, la calificación urbanística, el planeamiento urbanístico local **debe efectuar la calificación para usos religiosos del suelo adecuada a las necesidades de la población y a la situación física del municipio**, garantizando el derecho a la libertad religiosa, la cohesión social y territorial y la no discriminación territorial. Ello implica un cuidadoso análisis previo que deberá recogerse en la memoria del planeamiento, so pena de incurrir en arbitrariedad.

En ejercicio de su competencia urbanística (art. 25.2.a LBRL) las decisiones de los municipios respecto al uso religioso del suelo dentro de su término municipal han de estar adecuadamente fundamentadas (aquí la memoria del planeamiento ejercería un papel esencial), la misma no podrá ser discriminatoria (atención con la posible discriminación indirecta) y habrá de respetar el principio de proporcionalidad, el cual, como es sabido, pide la adopción de la alternativa menos gravosa posible para el derecho a la libertad religiosa, siempre que sea eficaz en la protección del interés general.

En ese sentido, resalta la conveniencia de tener en cuenta a las confesiones religiosas en la elaboración y formulación de los planeamientos urbanísticos cuando se esté regulando cuestiones como el uso religioso o la apertura de centros de culto .

¿En qué tipo de suelo se pueden ubicar?

Por lo que se refiere al emplazamiento, los lugares de culto, respetando la normativa urbanística estatal y autonómica, **pueden ser situados en toda clase de suelo:**



a) **suelo urbanizado**, que se refiere, en primer lugar, a aquél legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte (art. 21.3 LSRU), y que cumpla alguna de las condiciones previstas en ese mismo artículo³²; y en segundo lugar, también referido al suelo incluido en un núcleo rural tradicional legalmente asentado en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística le atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuente con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto (art. 21.4 LSRU); b) **suelo rural**, donde, en principio, no será posible emplazar nuevas construcciones, estando “preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización” (art. 21.2 LSRU), pero donde excepcionalmente y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, cabrán «actos y usos específicos que sea de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural» (art. 13.1 LSRU).

Las zonas donde se permite el uso del suelo para estos fines tienen la consideración de **equipamientos comunitarios** y según su titularidad inicial, tendrán la consideración de **equipamientos de titularidad pública o privada**.

Con carácter previo, el ente municipal habrá de decidir si contempla y procede a la cesión de suelo a tal fin. En cuanto a la regulación legal y las posibilidades que ésta pone en mano de los ayuntamientos, nos remitimos a lo que se expone con más detalle bajo el epígrafe «Cesiones de suelo», distinguiendo según se trate de bienes de dominio público, bienes patrimoniales o bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo.

Lógicamente, el procedimiento legalmente establecido varía según la naturaleza jurídica del suelo. Y es necesario precisar que cuando se trate de bienes patrimoniales habrá de previamente determinarse si se quiere mantener la titularidad pública o no del equipamiento, siendo de utilidad para el primer supuesto –que se mantenga la titularidad pública– la posibilidad que ofrece a los entes municipales la constitución de derecho de superficie.

En el caso de que se opte en la reserva por **el planeamiento de suelos para equipamientos religiosos de titularidad pública** (esto es, en suelo de titularidad pú-

32 Las condiciones previstas en el art. 21.3 LSRU son:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.



blica y en construcción demanial) que tendrían la consideración de **dotaciones públicas**, desde una perspectiva estrictamente jurídica, estos centros tendrían la consideración de **equipamientos comunitarios o dotaciones**, integrantes de los **sistemas urbanísticos**, bien generales o locales, en función del alcance de su servicio (en el primer caso a todo el municipio o incluso a ámbitos supralocales; en el segundo caso sólo a un sector o unidad de actuación), lo que condicionaría también, como es obvio, el **modo de adquisición del suelo** (en caso de nueva construcción). Así, en caso de tratarse de un **sistema local**, debería obtenerse mediante **expropiación en suelo urbano**, como actuación aislada, y no urbanizable, mientras que en suelo urbano no consolidado o urbanizable el propietario debería, en principio, **ceder** el suelo (art. 18.1,b LSRU), dada la inclusión del suelo reservado en una unidad de actuación con reparto de cargas y beneficios. Mientras que en caso de tratarse de un **sistema general**, en principio debería obtenerse el suelo reservado por **expropiación**³³.

En la **construcción y gestión del centro** podrían entrar en acción todas las técnicas de **colaboración público-privada** reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico, concretamente por nuestra vigente legislación de contratos (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), esto es: contrato de obra pública, de concesión de obra pública (en el que es preciso recordar que la Administración puede asumir el pago del precio al contratista) o de colaboración público-privada. Asimismo, es preciso tener en cuenta que para atraer el interés de colaboradores privados, en su caso, con ánimo de lucro, las operaciones urbanísticas pueden incluir en el diseño un posible uso del subsuelo (aparcamientos, etc.).

El resultado de la **construcción ex novo** sería un **bien de dominio público**, de **titularidad municipal**, afectado a un **uso público** (que **no a un «servicio público»**, dado que la prestación de los servicios de culto y asociados en estos centros no es una prestación de servicio público).

Por último, no olvidamos opiniones que circunscriben esta posibilidad para el caso de espacios *ecuménicos* o *pluriconfesionales* al servicio de las diferentes confesiones

33. Decimos que ambos casos se dan «en principio» porque en la práctica lo expuesto requeriría mucha más matización en función de la legislación urbanística autonómica. Así, por ejemplo, en el Real Decreto 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, en adelante LUC, los sistemas locales se ceden gratuitamente como hemos dicho (art. 34.7 LUC), pero también es posible su obtención mediante el adelantamiento de la ejecución del plan mediante la expropiación de los derechos y deberes del expropiado en la reparcelación subrogándose la Administración en éstos (mismo artículo *in fine*) o también la ocupación directa como alternativa a la cesión gratuita, en la que se avanza la ocupación del suelo reservado, sin pago de justiprecio, pero con el reconocimiento por parte de la Administración de una futura compensación. En el caso de los sistemas generales, frente a la expropiación aludida se alzan alternativas como la posible cesión gratuita por afectación del sistema general a un sector, con reparto de cargas y beneficios, lo que es posible cuando se busca igualar el aprovechamiento resultante con el de otro sector, para evitar que ninguno de ellos se vea especialmente beneficiado o gravado (artículo 35 LUC, en conexión con el artículo 40.a. del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo). Asimismo, es posible en este caso también el mecanismo de la ocupación directa. Como se ve, pues, el grado de complejidad es mayor del expuesto sumariamente en el texto, debiéndose considerar específicamente cada legislación urbanística autonómica.



religiosas, buscando, a su juicio, un mayor equilibrio entre el principio de laicidad y la necesidad de hacer efectiva sobre el territorio la pluralidad religiosa existente³⁴.

¿Qué diseño arquitectónico?

El diseño urbanístico de los lugares de culto es fundamental para su integración, dignificación y visibilidad en el paisaje urbano. Sin embargo, las exigencias de regulación para tal diseño no pueden suponer cargas desproporcionadas ni discriminación (sobre todo indirecta). La ubicación en bajos no debe ser descartada apriorísticamente sino estudiada caso por caso y, si se considera negativa, justificada convenientemente.

En este sentido, el diseño arquitectónico deberá respetar la ordenación urbanística vigente, por un lado, y la creatividad arquitectónica estará limitada por las llamadas normas de directa aplicación, contenidas ahora, con aplicación en toda España, en el artículo 20 LSRU.

Límites legales a la creatividad arquitectónica

Artículo 20.2 LSRU:

«Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

Evidentemente, la norma está repleta de conceptos jurídicos indeterminados valorativos que abren un margen de apreciación para los ayuntamientos, pero que son susceptibles de control judicial en caso de conflicto, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, STS de 4 de mayo de 2004).

34. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A. (2003): *Urbanismo y confesiones religiosas*, Montecorvo, Madrid, y (2007): «A vueltas con 'urbanismo y confesiones religiosas'», en Mar Moreno Rebato (coord.): *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro-Homenaje al Profesor Joaquín M^o Peñarubia Iza*, AJE-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, pp. 151 y ss.



¿Hay que señalarlos?

Los ayuntamientos deben cuidar la señalética garantizando la igualdad, la información y la seguridad. Entre las ventajas que reporta el análisis de la señalética existente y su mejora en términos equitativos se encuentran la garantía del derecho a la igualdad y la mejora de la libertad de circulación de las personas, pues su información sobre el espacio urbano se acrecienta. En tal sentido, parece conveniente optar por una **política inclusiva** que informe sobre todo tipo de lugares de culto, siempre que los mismos sean conformes a la legislación vigente.

¿Qué papel para los ayuntamientos? El papel de los planes de urbanismo locales. La autonomía local: posibilidades y límites

Una **colaboración y coordinación** entre los diversos niveles de poder con competencias sobre el territorio es imprescindible (artículo 103.1 CE y legislación concordante) y la mejor garantía para una buena gobernanza y una buena administración. En todo caso, deberá respetarse la **autonomía municipal** constitucionalmente garantizada y su proyección en el ámbito urbanístico, lo que no obsta, como han destacado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo reiteradamente, para que la presencia de **intereses supramunicipales** relacionados con lugares de culto justifique la actuación por parte de instancias supramunicipales (mediante, por ejemplo, planes urbanísticos o de ordenación del territorio de alcance supramunicipal) que puedan establecer directrices, siempre dentro del total respeto a la autonomía municipal.

¿Qué licencias son necesarias para la construcción y apertura de un lugar de culto y para el desarrollo de la actividad de culto?

En cualquier caso, en relación con la apertura de un centro religioso, bien sea en un inmueble ya construido bien en uno a construir, surge la cuestión de qué autorizaciones deberán solicitarse para realizar la construcción y abrirlo al culto.

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local vino a aclarar esta cuestión al introducir una normativa específica relativa a la apertura de lugares de culto. En virtud de su Disposición adicional decimoséptima, y con remisión a lo dispuesto en el artículo 84.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el procedimiento de apertura de lugar de culto no necesita de la obtención de licencia previa, sino que se ajusta al régimen de comunicación previa o declaración responsable.



Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Disposición adicional decimoséptima. Apertura de lugares de culto.

Para la apertura de lugares de culto las iglesias, confesiones o comunidades religiosas deberán **acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir**. Obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84 1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, **sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda**.

Ley 7/1985, de 2 de abril. Artículo 84.

1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- a) Ordenanzas y bandos.
- b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.
- c) **Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.
- e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

2. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licen-





cias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Artículo 71 bis. Declaración responsable y comunicación previa.

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por **declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.**

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por **comunicación previa** aquel **documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.



Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica.

Por lo tanto, **las iglesias, confesiones o comunidades religiosas que deseen abrir un lugar de culto necesitarán un certificado expedido por el Registro de Entidades Religiosas en el que conste la inscripción de la misma y la ubicación del lugar de culto así como la comunicación previa o declaración responsable de dicha apertura. Deberán asimismo aportar la documentación técnica acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigibles que garanticen la salvaguarda del orden público protegido por la ley.** Es decir, que el cambio normativo no exime a las comunidades de la obligación de disponer de la documentación técnica oportuna, cuando se realice construcción, ampliación, reforma o modificación o rehabilitación de edificios, así como de la necesidad de ajustarse a la normativa sobre insonorización del local y cumplir con los requisitos relativos a seguridad y salubridad.

En aquellos casos en los que algún tipo de licencia urbanística sea necesaria téngase en cuenta que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo español ha declarado su **carácter reglado**, esto es, la **ausencia de discrecionalidad en su concesión o denegación**, decisión que deberá adoptarse mediante la aplicación a la solicitud de la normativa vigente. Si se cumplen las condiciones establecidas por el ordenamiento debe otorgarse la licencia, puesto que el solicitante tiene derecho a obtenerla. Es preciso no olvidar este sencillo pero importante dato.

Respecto al cambio de uso, será necesaria licencia o comunicación previa, según se regule en la correspondiente legislación autonómica.

Sin salir de este tema, otras dos cuestiones son igualmente relevantes. Considerando que las comunidades deben declarar o acreditar que cumplen con los requisitos exigidos por las ordenanzas municipales, cabe analizar qué requisitos son los que se deben exigir. Se habrá de tener en cuenta que dichos requisitos deben en primer lugar tener relación con la actividad religiosa que va a realizarse y no con otro tipo de actividades, y en segundo lugar, deben adecuarse de manera proporcionada los requisitos exigidos a los lugares de culto en función de las características de los mismos.



Sirva de ejemplo la cuestión del aislamiento acústico. No es proporcionado exigir el máximo nivel de aislamiento acústico a todas las comunidades religiosas sin tener en consideración la respectiva práctica de culto. Se ha de exigir la adopción de las medidas técnicas necesarias (limitadores de potencia, etc.) para no superar los niveles de ruido permitidos según las características de la comunidad. Si la comunidad incumple lo que ha declarado o supera los niveles de ruido permitidos, el Ayuntamiento dispone de las herramientas necesarias para sancionar a la entidad y exigir el cumplimiento de mayores medidas de aislamiento.

La otra cuestión a la que hay que atender es la de las comunidades que llevan en funcionamiento desde periodos en los que no se exigía licencia o bien se exigía una licencia que a día de hoy no se da por buena. En este caso habría que estudiar caso por caso atendiendo a que sería desproporcionado exigir el cumplimiento de la normativa actual sin más.

La excepción del sistema legal catalán

Cabe finalizar este apartado con una referencia al modelo catalán implantado por la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los Centros de Culto, y de la que pasamos a dar breve cuenta.

La segunda parte de la ley se ocupa del establecimiento de una medida de limitación administrativa consistente en una licencia municipal de apertura y de uso de centros de culto. Dicha licencia comprobará que los centros de culto tengan las condiciones materiales y técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios, la higiene de las instalaciones y evitar molestias a terceras personas, estableciendo las condiciones mínimas (lo que parece dejar la puerta abierta al papel de las ordenanzas locales, en su caso) de seguridad, salubridad, accesibilidad, aforo, evacuación, así como limitaciones acústicas (arts. 8.1 y 10). Tales condiciones, que deberán ser «adecuadas y proporcionadas, para no impedir ni dificultar la actividad que se lleva a cabo en dichos centros» (artículo 8.1, expresando normativamente una exigencia derivada del principio de proporcionalidad), se fijarán por reglamento del Gobierno catalán, aunque no pueden ser en ningún caso más estrictas que las ya establecidas para los locales de concurrencia pública (artículo 8.3).

Esta licencia es, a la vista de la regulación legal y de acuerdo con la clásica clasificación empleada por la doctrina y jurisprudencia en el Estado español, simple, de funcionamiento, reglada (artículo 9.1, expresamente) y mixta, ya que en su concesión se tendrá también en cuenta la inscripción del solicitante en el Registro de Entidades Religiosas directamente o, si procede, mediante el órgano competente de la Administración catalana. La misma puede ser sustituida por una comunicación previa en el supuesto de locales que no superen un determinado aforo o en otros supuestos que se determinen.



Naturalmente, esta licencia se añade a las licencias urbanísticas que los centros de culto deban solicitar de conformidad con la legislación específica (de obras, de primera utilización y ocupación, de cambio de uso, etc., artículo 12). Siempre que en un local se realice una obra mayor que requiera licencia urbanística, deberá solicitarse de nuevo, aunque se hubiera ya obtenido esta licencia municipal de apertura y uso de centros de culto (artículo 9.2). En caso de que los locales sometidos a licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, de conformidad con la presente ley, requieran a su vez licencia urbanística, la persona peticionaria o promotora, en nombre de la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa, debe solicitar ambas licencias en una sola instancia. La instancia debe acompañarse de un proyecto único que acredite el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación (artículo 9.3). Ambas licencias se tramitarán en expediente único.

Todo ello sin perjuicio de que los centros de culto, en cuanto a otras actividades concretas que puedan llevarse a cabo en los mismos, deben disponer de las autorizaciones establecidas por la normativa sectorial de aplicación. Se exceptúan de estas autorizaciones las conferencias, los conciertos, el canto coral y las actividades de ocio y de tiempo libre (artículo 13), pero en lo que se refiere al establecimiento de lugares de culto, las Administraciones no pueden exigir más licencias de las que establece la presente ley (Disposición Adicional Cuarta).

La ley se cierra con una serie de previsiones referidas a los acuerdos con la Santa Sede y con las iglesias, confesiones y las comunidades religiosas, una previsión (discrecional) al otorgamiento de ayudas para la adaptación de locales y una disposición transitoria para los planes urbanísticos, que incluye la obligación jurídica de que los municipios adecuen su planeamiento general al deber de reservar suelo para la calificación como equipamientos comunitarios con usos de carácter religioso de nueva implantación en el plazo de diez años y la necesidad de que los centros de culto a los que se aplica la ley deban realizar la adaptación, si es necesaria, a las condiciones que establezca el reglamento a aprobar por el Gobierno en el plazo de cinco años desde la aprobación de éste, debiendo comunicar a los ayuntamientos que cumplen dichos requisitos (Disposición Transitoria Tercera).

La ley ha sido desarrollada mediante el Decreto 94/2010 (DOGC núm. 5676, de 22 de julio de 2010) y modificada por la el art. 210 de la Ley de medidas fiscales administrativas, financieras y del sector público aprobada por el parlamento de Cataluña el 22 de enero de 2014 (DOGC núm. 6551, de 30 de enero de 2014), el cual ha extendido el plazo de 5 años para la adaptación hasta los 10 años³⁵.

35. Toda la información sobre la ley catalana está disponible en: http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_afers-religiosos



¿Son posibles las acciones positivas en la gestión urbanística de los lugares de culto? ¿Qué tipo de acciones positivas?

Son posibles las acciones positivas dirigidas a garantizar la efectividad, en la práctica, del derecho a la libertad religiosa (y pueden ser necesarias, de acuerdo con el artículo 9.2 CE). La laicidad positiva española, de acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional, ampara este tipo de medidas.

Igualdad y acciones positivas

El artículo 16 CE, al prever la libertad religiosa, no establece una simple protección ante injerencias (vertiente negativa), sino que exige también una «actitud positiva», desde una perspectiva que podríamos llamar «asistencial o prestacional», consagrando una aconfesionalidad o laicidad positiva (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4). En idéntica línea, el Tribunal de Derechos Humanos, en su sentencia de 31 de julio de 2001, ha señalado que *«el Estado tiene la obligación positiva de asegurar a toda persona dependiente de su jurisdicción, y sin que quepa renunciar a ello anticipadamente, el pleno disfrute de los derechos y libertades garantizados por el Convenio»*.

Y habría que tener presentes los diferentes mandatos legales a estos efectos. Véanse los artículos 9.2 CE, 30 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, 8 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo³⁶.

36. Artículo 9.2 CE: *«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*.

Artículo 30 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre: *«Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico»*.

Artículo 8 de la Ley estatal 51/2003, modificado por el artículo 1. Cinco de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en otro contexto: *«Medidas de acción positiva. 1. Se consideran medidas de acción positiva aquellos apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad. 2. Los poderes públicos adoptarán las medidas de acción positiva suplementarias para aquellas personas con discapacidad que objetivamente sufren un mayor grado de discriminación o presentan menor igualdad de oportunidades, como son las mujeres con discapacidad, los niños y niñas con discapacidad, las personas con discapacidad con más necesidades de apoyo para el ejercicio de su autonomía o para la toma*



Estas medidas de acción positiva pueden articularse técnicamente por diversas vías:

- **Información y asesoramiento** a las personas interesadas en abrir locales de culto.
- **Formación** para miembros de las confesiones religiosas:
 - Acciones formativas.
 - Difusión pedagógica.
- Uso de las **consultas al público** en la elaboración del planeamiento para reforzar la participación informada y fundamentada.
- **Ayudas públicas** para contribuir a sufragar los gastos generados por acomodos razonables.
- **Cesiones de suelo o/y edificios de titularidad pública:** en cuanto a éstas, son posibles técnicas jurídicas, conectadas con el ámbito urbanístico, mediante las que un Ayuntamiento español puede hacer realidad la igualdad real y efectiva en el desarrollo del artículo 16 CE a través del despliegue de acciones positivas. La técnica a emplear dependerá del tipo de bien a ceder:

a) Bienes de dominio público

Concesión para el uso privativo del dominio público, por un plazo máximo de 75 años, mediante licitación o, en ciertos casos, adjudicación directa, a cambio de prestación o gratuita, dependiendo del concreto supuesto. Respecto a estos dos aspectos, la decisión corresponde al Ayuntamiento concreto, de acuerdo con los elementos reglados contenidos en la normativa de patrimonio.

b) Bienes patrimoniales

En este caso es posible la cesión gratuita y la permuta de terrenos que sean bienes patrimoniales a las confesiones religiosas, de acuerdo con la normativa local y diversas decisiones judiciales que la han interpretado, siempre que se respeten los requisitos legales exigidos.

libre de decisiones y las que padecen una más acusada exclusión social por razón de su discapacidad, así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el medio rural. 3. Asimismo, en el marco de la política oficial de protección a la familia, los poderes públicos adoptarán medidas especiales de acción positiva respecto de las familias alguno de cuyos miembros sea una persona con discapacidad.»

Artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, en otro contexto: «*Acciones positivas. 1. Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso. 2. También las personas físicas y jurídicas privadas podrán adoptar este tipo de medidas en los términos establecidos en la presente Ley.»*



c) Bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo

También será posible la cesión de bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo, de acuerdo con la cobertura ofrecida por la Ley del Suelo y siempre que la legislación urbanística autonómica concreta lo permita.

Acciones específicas dirigidas a dar salida a los fenómenos NIMBY³⁷

Partiendo de la idea de que cuanto más específica y participada sea la elaboración del planeamiento respecto a las cuestiones que nos ocupan, menor será el riesgo de oposición vecinal puntual, se recomienda:

- Impulsar acciones dirigidas al establecimiento de **protocolos de actuación** para tales situaciones.
- Impulsar **acciones formativas** vinculadas con **habilidades mediadoras** en conflictos entre comunidades religiosas y grupos de ciudadanos.
- Contar con personas (propias o mediante la colaboración supramunicipal o del sector privado) capaces de asumir tareas de **mediación comunitaria** en caso de surgimiento de tal fenómeno NIMBY.

Las ventajas de este enfoque proactivo son evidentes: permite la existencia de la necesaria preparación técnica que posibilita liderar el posible conflicto y encontrar vías de evitar fracturas sociales y/o decisiones públicas sobre la marcha que puedan generar o agravar la segregación de los lugares de culto.

¿Cómo gestionar situaciones existentes ilegales/alegales?

Uno de los retos, ya existentes ahora y que aumentará en los próximos años, es la gestión pública de las situaciones en que los lugares de culto se encuentran en ubicaciones ilegales o en ubicaciones legales pero con unas condiciones de seguridad y salubridad cuestionables, pudiendo afectar, tales como la tranquilidad de los vecinos (ausencia de presentación de declaración responsable, comunicación previa o de licencias urbanísticas o de otro tipo, existencia de licencia de actividad que no se cumple, etc.).

37. Acrónimo de la expresión anglosajona *Not in My Back Yard* (literalmente, no en mi patio trasero), que podría traducirse por «aquí no»; consiste en la reacción de determinados ciudadanos que se organizan para enfrentarse a los supuestos riesgos (sociales como la sensación de inseguridad, ambientales como la contaminación acústica o viales como el entorpecimiento del tráfico rodado, por citar sólo algunos ejemplos) que supone la instalación en su entorno inmediato de ciertas actividades o instalaciones que son percibidas como peligrosas y/o indeseadas.



Ante estas situaciones, el principio de legalidad, propio de todo Estado de Derecho, impide, por negligencia o contemporización, «cerrar los ojos» ante situaciones ilegales, por un motivo u otro, puesto que la legalidad que se vulnera pretende, precisamente tutelar derechos individuales (derecho a la vida, derecho a la integridad física) e intereses generales (seguridad, salubridad...).

El **restablecimiento de la legalidad urbanística y de actividades** puede articularse de forma razonable teniendo en cuenta los recursos reales con que cuente el Ayuntamiento (normalmente escasos: falta de inspectores, etc.) y las alternativas a la ubicación del lugar de culto. En caso de cambio en el planeamiento urbanístico, esa razonabilidad viene legislativamente prevista con las conocidas figuras de fuera de ordenación y volumen disconforme.

1. Ausencia de licencia/s o existencia de licencia/s que no se respetan

Ante la ausencia de licencia o el incumplimiento de la misma, el Ayuntamiento tendrá primero que determinar ante cuál de los dos casos nos encontramos. En segundo lugar, la reacción deberá tener en cuenta, si existe, el Derecho transitorio al respecto, que podría estar contenido en el planeamiento urbanístico o en una ordenanza municipal específica. La legalización de la actividad deberá considerar, en aquellos espacios valorativos abiertos por la ley autonómica urbanística (por ejemplo, ilegalidad «manifiesta» de lo construido sin o contra licencia), la técnica del acomodo razonable o ajuste razonable, por existir margen de apreciación municipal.

Pensemos, por poner un ejemplo, en el caso de la necesaria reacción administrativa contra las obras realizadas sin licencia de edificación o en contra de la licencia otorgada. En estos casos, alguna legislación urbanística autonómica (la técnica del acomodo razonable o ajuste razonable, por existir margen de apreciación municipal) prevé que, con el correspondiente procedimiento administrativo, el Ayuntamiento declarará las obras legalizables o no, en función en el segundo caso de si son manifiestamente ilegales. En tal supuesto, la solución puede pasar por la destrucción de lo construido y el restablecimiento de la situación anterior.

2. ¿Cómo diseñar un plan de «reestructuración y mejora» de lugares de culto existente?

Ahora bien, antes de llegar a conclusiones tan drásticas, los ayuntamientos deberían explorar los espacios abiertos por el ordenamiento vigente para una actuación administrativa prudente, a la vista de las concretas circunstancias del caso existentes.

Así, en primer lugar, debe decidirse que lo construido no es legalizable en caso alguno. Aquí puede haber un margen valorativo que puede suponer un margen



de maniobra administrativa en **colaboración con el titular del centro de culto** y exigiéndole a éste lo preciso en el marco de la idea de ajustes razonables como corolario de la proporcionalidad y la igualdad, para que se realice la solicitud adecuada para obtener la licencia posible. O si las obras se han realizado en contra de la licencia ya otorgada, el titular deberá ajustar dichas obras a la referida licencia (por ejemplo, en el ordenamiento jurídico catalán, el artículo 267 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo, prevé el denominado «programa de restauración» que deberá presentar el interesado y ser aprobado por el Ayuntamiento, pudiendo extenderse el plazo legal previsto para la restauración en lo necesario para cumplir dicho programa).

Este tipo de actuaciones pueden articularse a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico urbanístico de cada Comunidad Autónoma o, a falta de referencia expresa, articularse en el seno de la terminación convencional del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística alterada (artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Las Administraciones podrían establecer un régimen de **ayudas públicas para contribuir a sufragar los costes derivados de la obligación de realizar ajustes razonables.**

Es más, cabe considerar la posibilidad de integrar estas intervenciones puntuales en el marco global y sistemático de un **plan dirigido a la reestructuración y mejora de los lugares de culto precarios existentes** (articulado, por ejemplo, mediante un plan urbanístico especial de lugares de culto, en función de las posibilidades abiertas por cada legislación autonómica y siempre con respeto del Plan General de Ordenación Urbana vigente) que analice la situación global existente, temporalice las intervenciones, articule las ayudas y reordene este ámbito.





Resumen

- El uso del suelo tiene impacto sobre el efectivo ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica, religiosa y de culto.
- La LOLR garantiza el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer centros de culto. No hay un régimen jurídico general y la competencia es exclusiva de las comunidades autónomas, sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha introducido por primera vez una normativa específica relativa a la apertura de lugares de culto.
- Las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas que deseen abrir un lugar de culto necesitarán presentar un certificado expedido por el Registro de Entidades Religiosas en el que conste la inscripción de la misma y la ubicación del lugar de culto y realizar la comunicación previa o declaración responsable de dicha apertura. Deberán asimismo aportar la documentación técnica acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigibles que garanticen la salvaguarda del orden público protegido por la ley.
- En el caso catalán la normativa autonómica (Ley 16/2009, de 22 de julio) establece la obligatoriedad de una licencia municipal de apertura y de uso de centros de culto.
- La gestión urbanística municipal de los centros de culto puede representar una oportunidad para definir criterios que contribuyan a la cohesión social y territorial.
- Los ayuntamientos pueden y deben prever y reservar suelo para equipamientos comunitarios religiosos si detectan esa necesidad entre su población.
- Los ayuntamientos pueden aplicar estrategias de recuperación de la legalidad así como implantar planes de asesoramiento y acompañamiento a las comunidades religiosas.



Cementerios y servicios funerarios



Como se indicaba al principio de este Manual, la solicitud de cementerios y/o de parcelas reservadas a enterramientos islámicos y judíos constituye una de las principales demandas de los grupos religiosos. Para tratar de dar una respuesta al tema, veremos primero con qué panorama normativo general nos encontramos y cuáles son las principales demandas de las confesiones religiosas para, después, intentar esa respuesta desde la gestión de las competencias municipales sobre cementerios y servicios funerarios.

La confesionalidad del Estado español supuso que la jurisdicción sobre los cementerios en España correspondiera a la Iglesia Católica, si acaso, compartida con los ayuntamientos propietarios del suelo donde se asentaba el cementerio. A partir del siglo XIX se autoriza la creación de cementerios no católicos para permitir el enterramiento de las personas que habían sido privadas de sepultura eclesiástica en un espacio cerrado y separado del cementerio católico. Sólo el artículo 27 CE de la II República dispuso el sometimiento de los cementerios a la jurisdicción civil exclusivamente, sin que pudiera haber separación de recintos por motivos religiosos. Antes de concluir la Guerra Civil, en 1938, se derogó la legislación republicana y se volvieron a levantar las tapias que separaban los cementerios católicos de los llamados cementerios civiles; se devolvió a las parroquias sus cementerios y a la autoridad eclesiástica la jurisdicción sobre los cementerios católicos, conservando la autoridad civil su jurisdicción sólo sobre los cementerios civiles. La Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, reconocía las asociaciones confesionales no católicas el derecho a la adquisición de cementerios propios así como la habilitación en los cementerios municipales, donde fuera necesario, de un recinto adecuado para el enterramiento de los no católicos.

En materia mortuoria, los principios de libertad de conciencia, igualdad y laicidad, se concretaron aún antes de aprobarse la Constitución. La **Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Cementerios**, derogó la legislación franquista sobre cementerios y dispuso que:

1. Los ayuntamientos están obligados a que los enterramientos que se efectúen en sus cementerios se realicen sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras.
2. Los ritos funerarios 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 dichos cementerios.



En los cementerios municipales se autorizará a quienes lo soliciten el establecimiento de las capillas o lugares de culto a que se refiere el párrafo anterior.

3. Los ayuntamientos deberán construir cementerios municipales cuando en su término no exista lugar de enterramiento en que pueda cumplirse lo dispuesto en esta Ley.

La **LOLR de 1980** dispuso en su artículo 2.1 b) *el derecho de toda persona a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos y a no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.*

Por su parte, los **Acuerdos** suscritos por el Estado con la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE) y con la Comisión Islámica de España (CIE) contemplan este supuesto en sus artículos 2.6 y 2.5 respectivamente para referirse a:

- La aplicación a los cementerios judíos e islámicos de los beneficios legales de los lugares de culto.
- La reserva de espacios en los cementerios municipales y el derecho a poseer cementerios judíos e islámicos.
- La adopción de medidas para la observación de los ritos funerarios propios.
- La posibilidad de traslado de restos a los cementerios musulmanes o judíos cuando estén enterrados en cementerios municipales o no haya cementerio propio en su localidad.

Hasta el momento, el enterramiento de creyentes musulmanes y judíos se ha resuelto principalmente mediante la repatriación o el entierro en cementerios privados. En el caso del colectivo musulmán, también se está haciendo uso de cementerios musulmanes creados durante la Guerra Civil para enterrar a los soldados marroquíes que morían en los frentes de batalla. Es el caso, por ejemplo, del cementerio musulmán de Griñón, único espacio habilitado hasta la fecha para los enterramientos islámicos en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que buena parte de los migrantes musulmanes han establecido su residencia de manera permanente en nuestros municipios, que el número de nacionalizados y/o nacidos en el territorio español es también cada vez mayor; no se debe obviar tampoco la existencia de un colectivo español converso al islam.



Por su parte, entre las comunidades judías, lo más habitual ha sido el recurso a los cementerios privados.

Pero **¿cuáles son las principales demandas de estos colectivos?** Resumimos a continuación las principales prácticas funerarias demandadas por creyentes musulmanes y judíos que tienen implicaciones de cara a la gestión de los cementerios y servicios funerarios municipales:

- Purificación y amortajamiento del cadáver.
- Inhumación en contacto con la tierra.
- Orientación específica de las fosas (hacia Jerusalén en el caso de los enterramientos judíos y hacia la Meca en el caso de los enterramientos musulmanes).
- Algunos colectivos demandan una separación entre las fosas destinadas a estos enterramientos y el resto y que el enterramiento se realice a perpetuidad.

¿Cómo responder a la demanda?

Los gobiernos locales, en tanto que responsables de la gestión de cementerios como servicio mínimo y obligatorio de todo municipio (art. 26.1.a LBRL), están obligadas a proporcionar una respuesta.

El modelo de gestión deberá ser proporcional a las características territoriales y poblacionales de cada municipio. Ahora bien, el hecho de que la demanda proceda de un colectivo poco numeroso no debería ser excusa para dejar de abordar la gestión de la diversidad religiosa en el ámbito funerario. Una opción en estos casos sería la búsqueda de soluciones supramunicipales.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas de liberalización de la actividad económica, dispuso en su artículo 22 la liberalización de la **prestación de los servicios funerarios** pero estableció que los ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de dichos servicios.

Para garantizar a todos los ciudadanos la práctica de los ritos religiosos funerarios se recomienda que la norma municipal de autorización para la prestación de los servicios funerarios incluya entre los requisitos necesarios para su obtención referencias precisas respecto a la observancia de los ritos religiosos.



Exponemos a continuación una batería de propuestas que pretende orientar la gestión de los gobiernos locales en el ámbito funerario. Las propuestas se articulan en torno a tres preguntas que sintetizan los principales aspectos que la gestión municipal debe abordar: la reserva de espacios, su gestión y la garantía de la observancia de los ritos funerarios.

¿Reserva de parcelas en cementerios municipales o creación de cementerios confesionales?

Como veíamos, los Acuerdos de cooperación reconocen a las comunidades islámicas y judías locales el derecho tanto a la concesión de parcelas reservadas en los cementerios municipales como a poseer cementerios propios. ¿Qué opción es preferible?

La primera de estas fórmulas, la reserva de parcelas en cementerios municipales, es la respuesta que en mayor medida permite compatibilizar el ejercicio del derecho individual de libertad religiosa y el principio de igualdad y no segregación.

Su práctica es viable y no existe ninguna norma que impida la integración de las diferentes creencias religiosas en los cementerios municipales. La Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Cementerios, derogó la legislación franquista sobre cementerios y suprimió las separaciones que se habían hecho en los cementerios por razón de las creencias y que constituían una manifestación de la confesionalidad del Estado y de discriminación por motivos de conciencia.

No resultaría conveniente, por tanto, que existieran muros entre la zona en la que se ubican estas sepulturas y el resto. En caso de ser necesario recurrir a una separación física para llegar a acuerdo con las comunidades religiosas locales, se recomienda el uso de elementos arquitectónicos simbólicos o de vegetación.

¿A quién debería corresponder la gestión de estas parcelas?

La gestión municipal es la que garantiza en mayor medida el ejercicio de este derecho a todos los ciudadanos. Tengamos en cuenta en este sentido, que la concesión de una parcela a una comunidad local podría privar a los creyentes que no formasen parte de dicha comunidad del ejercicio individual de este derecho. Valga señalar que el número de entidades religiosas se ha incrementado notablemente



en los últimos años (el número de entidades religiosas islámicas se ha triplicado en los últimos cinco años), y que ya es habitual que en un mismo municipio exista más de una comunidad local de la misma confesión. ¿A qué comunidad local se le adjudicaría la concesión? ¿Bajo qué criterios?

Lo más ajustado a derecho y, por tanto, más recomendable, sería una gestión a través de los servicios mortuorios municipales o de las empresas concesionarias del servicio municipal.

¿Cómo garantizar la observancia de las reglas tradicionales relativas a inhumaciones y ritos funerarios?

¿Qué exige a los servicios mortuorios municipales la garantía de la observancia de las reglas tradicionales relativas a inhumaciones y ritos funerarios?

1. La purificación y amortajamiento de cadáveres exige una adaptación de los tanatorios municipales.

Se recomienda adaptar las salas de tanatopraxia de los tanatorios municipales a la práctica de estos rituales frente a la creación de centros diferenciados con estos fines.

2. La práctica islámica y judía de enterramiento sin féretro plantea problemas de compatibilidad con el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de algunas Comunidades Autónomas.

Para garantizar esta práctica se proponen dos posibilidades:

- Modificación de la normativa de Policía Sanitaria Mortuoria eximiendo por motivos religiosos de la obligatoriedad del uso de féretros siempre y cuando la causa de la muerte no hubiera sido alguna de las que se recogen en el Grupo 1 de clasificación de los cadáveres. Esta ha sido la respuesta, por ejemplo, de la Junta de Andalucía³⁸.
- Implementación de prácticas alternativas, tales como el uso de féretros biodegradables, que permitan compatibilizar la normativa sanitaria vigente con la observancia religiosa.

38. Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.



3. La observancia de las reglas tradicionales islámicas y judías exige que la inhumación se produzca en contacto directo con la tierra.

La atención a esta especificidad, que *a priori* resultaría problemática por la superficie que exige, podría garantizarse a través de recursos como diferentes niveles de enterramiento revestidos de tierra o la utilización de fórmulas que eviten la posibilidad de filtración de lixiviados.

4. Por último, la diversidad de creencias presente en nuestros municipios exige una adaptación de los lugares de culto tanto en cementerios como en tanatorios municipales.

Se propone por ello la creación de espacios multiconfesionales. Ésta se presenta como la fórmula más viable para hacer posible la celebración de actos de culto de las diferentes confesiones tal como reconoce la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Cementerios.

Resumen

- La reserva de parcelas para enterramientos judíos y musulmanes dentro de los cementerios municipales y la gestión municipal de estos espacios es la respuesta que en mayor medida permite compatibilizar el ejercicio del derecho individual de libertad religiosa y el principio de igualdad y no segregación.
- Para garantizar la observancia de los ritos funerarios en cementerios y tanatorios, se recomienda que la norma municipal de autorización para la prestación de los servicios funerarios incluya referencias precisas sobre esta cuestión entre los requisitos necesarios para su obtención.



Intervención social



La pertenencia religiosa, tanto en su dimensión individual –creencias y prácticas religiosas– como colectiva –a través de la adscripción a una comunidad estructurada–, es un factor relevante de la dimensión identitaria y vivencial de los individuos y grupos y, como tal, constituye una variable que debe ser valorada –siempre que resulte pertinente por incorporar alguna especificidad–, a la hora de definir diagnósticos e intervenciones sociales.

Ponemos el énfasis en la pertinencia de su valoración porque la pertenencia religiosa –indiferentemente de la fe que se profese–, no debe ser abordada *a priori* como la causa o explicación de la situación que demanda una intervención social. Incorporando la variable religiosa en la acción social corremos el riesgo de sobre-dimensionar el alcance de esta variable, de adjudicarle un valor explicativo de la situación experimentada por un individuo o colectivo que relegue sistemáticamente a las áreas de información social a un segundo nivel.

Tradicionalmente entendíamos que usuarios y profesionales de la intervención social compartían valores de una sociedad homogénea en cuanto a creencias religiosas. La instalación en nuestros municipios de vecinos procedentes de otros países fue lo que comenzó a evidenciar que era preciso revisar estos parámetros. Nuestros Servicios Sociales y las unidades creadas para la atención a la población migrante fueron pioneros en esta tarea.

Sin herramientas a su disposición, muchos de los profesionales de la intervención social de nuestros municipios hicieron frente a este reto iniciando procesos de interlocución y colaboración con comunidades religiosas de diferentes confesiones que a menudo resultaron ser espacios privilegiados para el trabajo social. Y no sólo con colectivos migrantes, también con población autóctona, como demuestra la cooperación desarrollada entre iglesias evangélicas, por ejemplo, y muchos de nuestros ayuntamientos. Es el caso de la Iglesia Evangélica Filadelfia en el marco de la intervención social con población gitana, entre otros.

Y es que, como venimos repitiendo a lo largo de este Manual, la pertenencia a confesiones religiosas minoritarias no es una cuestión exclusiva del «otro», del recién llegado, del portador de una cultura diferente –más allá de que en estos casos la pertenencia religiosa pueda aportar ciertas especificidades en los procesos de integración y de negociación con la sociedad de acogida. Nuestra sociedad hace tiempo que es plural también en lo religioso, y la llegada de población migrante no ha hecho más que incrementar y visibilizar en el espacio público esta dimensión de la diversidad.



¿Por qué incorporar la singularidad religiosa en el trabajo social individual y de grupos?

- Porque si el factor religioso no fuese tenido en cuenta se podría vulnerar el ejercicio del derecho de libertad de conciencia y religiosa, por ejemplo, implantando medidas y/o estrategias de actuación que resultasen incompatibles con las creencias de los destinatarios.
- Porque el no tener en cuenta la especificidad religiosa puede en ocasiones llegar a motivar el fracaso de una intervención.
- Porque si se realizan diagnósticos de intervención sin aprioris y superando manidos estereotipos, la creencia religiosa y la pertenencia a una comunidad pueden constituir recursos muy valiosos para la intervención social.
- Para respetar los principios recogidos en los códigos deontológicos de los profesionales de la intervención social.

La formación y capacitación de los profesionales de la intervención social es una de las piezas clave en este proceso. Sin embargo, la diversidad de creencias y prácticas religiosas, y el marco jurídico que regula el campo religioso en el Estado español, son materias que, por el momento, no forman parte de los planes de estudios de los profesionales de la intervención social; son escasas también las iniciativas de estas características en el marco de la formación continua; y las existentes, a menudo, se abordan desde la óptica de la inmigración. Sería recomendable, por ello, la promoción de acciones formativas específicas. Contar con la participación de las confesiones religiosas en estos procesos formativos podría resultar un recurso valioso.

¿Por qué incorporar la singularidad religiosa en el trabajo social comunitario?

La gestión de la diversidad religiosa en el trabajo social comunitario resulta clave desde la perspectiva de la cohesión social. Nuestros municipios están experimentando una cada vez mayor presencia de lo religioso en el espacio público. La apertura de nuevos lugares de culto resulta, sin duda, la faceta más visible de esta realidad y la que está generando en algunos casos tensiones vecinales y reacciones hostiles, aunque no es la única. Estas situaciones, aunque minoritarias, pueden poner en peligro la convivencia y la cohesión social si no se detectan y gestionan a tiempo.



Aunque habitualmente el sentido común de los alcaldes y de las comunidades religiosas permiten encontrar soluciones dialogadas a los problemas que se presentan, la **mediación especializada en resolución de conflictos relacionados de alguna manera con el hecho religioso y sus manifestaciones en el espacio público – los cuales no suelen ser conflictos propiamente religiosos–** se presenta como una alternativa de gestión posible. Pero esta vía remite de nuevo a la necesidad de apostar por la formación de nuestros profesionales en materias relacionadas con el pluralismo religioso. El abordaje de este tipo de conflictos plantea también la **necesidad de diseñar e implementar protocolos específicos para su gestión.**

Como decíamos, la incorporación de la especificidad religiosa entre las áreas de intervención social no sólo resulta, en ocasiones, necesaria, sino que además puede constituir un recurso valioso para la acción social. **Conocer la realidad del pluralismo religioso en el municipio y, especialmente, sus fórmulas de articulación colectiva,** es decir, el mapa de comunidades religiosas y el entramado de relaciones existentes entre ellas, podría aumentar las posibilidades de éxito de la intervención social.

Pero el conocimiento de la realidad religiosa del municipio, aunque básico en este proceso, no siempre es suficiente. Para maximizar las posibilidades de éxito, especialmente cuando se trata de gestionar conflictos de oposición vecinal, recomendamos impulsar la **creación de redes de interlocución** integradas por miembros representativos a nivel local de las diferentes confesiones. La creación de estas redes, no obstante, no sería necesaria si se fomentase la participación de las entidades religiosas en las diferentes plataformas y foros de participación ciudadana de nuestros municipios, tal y como recomendamos en diferentes apartados de este Manual.

Por último conviene hacer mención a la **labor social que desde las propias comunidades religiosas de las diferentes confesiones se desarrolla y que, en ocasiones, llega a aquellos sectores de población o a problemáticas a las que las instituciones públicas no alcanzan,** y al potencial que la **incorporación** de algunas de estas iniciativas **a las redes de recursos municipales** podría tener. Retomaremos esta cuestión en el capítulo dedicado a la *participación ciudadana*.





Resumen

- La singularidad religiosa debe ser incorporada –siempre que resulte pertinente por presentar alguna especificidad– en el trabajo social individual y grupal.
- La mediación especializada se presenta como una buena herramienta para la gestión de conflictos relacionados con el hecho religioso y sus manifestaciones en el espacio público.
- El conocimiento acerca de las actividades sociales que desarrollan las comunidades religiosas de las diferentes confesiones es una herramienta más en la intervención social.



Alimentación

La alimentación desempeña un papel destacado en la práctica religiosa. La promoción de ciertas dietas por ser consideradas beneficiosas o la prohibición de ingerir determinados alimentos (ayuno), guían los comportamientos alimentarios de los creyentes de buena parte de las diferentes confesiones religiosas. Como tal, la cuestión alimenticia se contempla en la normativa que regula el campo religioso en el Estado español.

Los Acuerdos de cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España y con la Federación de Comunidades Judías de España recogen en su artículo 14 la regulación en materia alimenticia.

En ambos casos se establece la posibilidad de sacrificio de animales de acuerdo con las leyes judías e islámicas. El límite se establece en el respeto de la normativa sanitaria vigente. En el caso de la confesión musulmana, el Acuerdo contempla además la adecuación a los preceptos religiosos islámicos de la alimentación de internados en centros o establecimientos públicos, así como de los alumnos musulmanes de los centros docentes públicos o privados concertados.



Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Federación de Comunidades Judías de España (Ley 25/1992, de 10 de noviembre):

Artículo 14:

1. De acuerdo con la dimensión espiritual y las particularidades específicas de la tradición judía, las denominaciones «Casher» y sus variantes, «Kasher», «Kosher», «Kashrut» y éstas asociadas a los términos «U», «K» o «Parve», son las que sirven para distinguir los productos alimentarios y cosméticos elaborados de acuerdo a la Ley judía.

2. Para la protección del uso correcto de estas denominaciones, la F.C.I. deberá solicitar y obtener del Registro de Propiedad Industrial los registros de marcas correspondientes, de acuerdo con la normativa legal vigente.

Cumplidos los requisitos anteriores, estos productos, a efectos de comercialización, importación y exportación tendrán la garantía de haber sido elaborados con arreglo a la Ley y a la tradición judía, cuando lleven en sus envases el correspondiente distintivo de la F.C.I.

3. El sacrificio de animales que se realice de acuerdo con las leyes judías, deberá respetar la normativa sanitaria vigente.

Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (Ley 26/1992, de 10 de noviembre):

Artículo 14:

1. De acuerdo con la dimensión espiritual y las particularidades específicas de la Ley Islámica, la denominación «HALAL» sirve para distinguir los productos alimentarios elaborados de acuerdo con la misma.

2. Para la protección del uso correcto de estas denominaciones, la «Comisión Islámica de España», deberá solicitar y obtener del Registro de Propiedad Industrial los registros de marcas correspondientes, de acuerdo con la normativa legal vigente.

Cumplidos los requisitos anteriores, estos productos, a efectos de comercialización, importación y exportación tendrán la garantía de haber sido elaborados con arreglo a la Ley Islámica, cuando lleven en sus envases el correspondiente distintivo de la C.I.E.

3. El sacrificio de animales que se realice de acuerdo con las leyes Islámicas, deberá respetar la normativa sanitaria vigente.

4. La alimentación de los internados en centros o establecimientos públicos y dependencias militares, y la de los alumnos musulmanes de los centros docentes públicos y privados concertados que lo soliciten, se procurará adecuar a los preceptos religiosos islámicos, así como el horario de las comidas durante el mes de ayuno (Ramadán).

En el caso de los protestantes, el Acuerdo no incluye disposiciones específicas, sin embargo, la Iglesia Adventista del Séptimo Día, Iglesia adscrita a la FERED, presenta importantes peculiaridades en cuanto a su alimentación.



¿A qué demandas en materia de alimentación se enfrentan los gobiernos locales?

La distinción entre alimentos permitidos y prohibidos que establecen el judaísmo (*kosher-no kosher*) y el islam (*halal-haram*) plantea demandas específicas a las diferentes Administraciones Públicas. En este sentido, los gobiernos locales se enfrentan a la necesidad de ofrecer respuestas adecuadas y proporcionadas especialmente en dos ámbitos:

- La garantía del suministro de carne de animales sacrificados de acuerdo a las leyes islámica y judía.
- La adecuación de los menús en los centros docentes públicos y privados concertados.

Garantía de suministro de carne de animales sacrificados según los preceptos religiosos

Las comunidades musulmanas están demandando a las *administraciones públicas* cooperación para poder garantizar el cumplimiento adecuado de los preceptos religiosos de los fieles musulmanes en materia alimenticia. A pesar del aumento en los últimos años del volumen de industrias cárnicas que han incorporado la producción *halal*, existen grandes dificultades de abastecimiento de carne sacrificada de acuerdo al rito islámico en buena parte del territorio español. Son escasos los mataderos municipales que han incorporado esta demanda a la que por el momento se hace frente mediante la apertura de pequeñas carnicerías *halal*.

Esta situación resulta especialmente difícil de gestionar durante la celebración anual de la Fiesta del Cordero³⁹, una de las principales festividades del calendario islámico con motivo de la cual la demanda se dispara. La Fiesta del Cordero conmemora la misericordia divina que, según la tradición, permitió que el profeta Abraham salvara la vida de su hijo sacrificando en su lugar a un cordero. Para su celebración es tradicional que cada familia musulmana sacrifique un cordero del cual se queda una tercera parte y reparte el resto entre los más necesitados, familiares y amigos.

La imposibilidad de realizar el sacrificio *halal* en muchos de los mataderos municipales, y la tendencia de una parte del colectivo musulmán inmigrante a reproducir

39. Esta festividad recibe diferentes nombres a lo largo de la geografía del mundo islámico: *Aid al-Kabir* o *Aid al-Adha* en el Magreb, *Tabaski* en los países del África Sub-Sahariana, o *Aid Zoha* en Pakistán.



prácticas tradiciones de los países de origen, puede provocar y, de hecho, está provocando, la búsqueda de soluciones alternativas –como el sacrificio de animales en domicilios particulares o en el campo–, que vulneran toda normativa sanitaria vigente.

¿Cómo garantizar el suministro de carne *halal* y *kosher*?

A grandes rasgos se recomiendan dos tipos de actuación:

- La primera, más adaptada a municipios con altos porcentajes de población musulmana y/o judía, consistiría en incorporar el sacrificio ritual como requisito en los pliegos de concurso público para las empresas adjudicatarias de los mataderos municipales y en adecuar las instalaciones de los mismos.
- La segunda se centra en la garantía del suministro de carne *halal* durante la celebración anual de la Fiesta del Cordero y apuesta por la cooperación con las comunidades religiosas locales mediante la firma de acuerdos o convenios específicos.

Las respuestas deberán ajustarse al perfil y necesidades concretas de cada uno de los municipios. Por este motivo, se trata de uno de los ámbitos de gestión pública de la diversidad religiosa en los que resulta más pertinente la búsqueda de soluciones supramunicipales.

Adecuación de los menús en centros docentes públicos y privados concertados

La segunda de las cuestiones a las que hacíamos referencia es la adecuación de los menús en los centros escolares. Hasta el año 2007 las normativas sanitarias autonómicas no incluían la cuestión religiosa entre los motivos que justificaban el diseño de menús alternativos. En 2007, sin embargo, el Ministerio de Sanidad acordó con las autonomías una revisión de los menús para el fomento de hábitos saludables. En este acuerdo se ponía de manifiesto la importancia de los menús adaptados para las personas con problemas de salud o de intolerancia alimenticia, pero también su adaptación por motivos religiosos.

Aunque los centros escolares son los establecimientos públicos que en mayor medida están haciendo esfuerzos por garantizar una alimentación adecuada a las prescripciones religiosas, lo cierto es que esta cuestión, no solo continúa estando presente entre las principales demandas del colectivo musulmán, sino que cada vez está cobrando más fuerza. La demanda, canalizada a través de las comunida-



des locales musulmanas, se basa en una mejor adecuación de los menús. Reivindican que la adecuación de las dietas no se limite a sustituir alimentos prohibidos en el islam por otros alimentos –las dietas escolares suelen limitar la adaptación de los menús escolares dirigidas a alumnos musulmanes a la sustitución del cerdo por otros alimentos o su retirada del plato–, sino que además se tenga en cuenta la totalidad de sustancias e ingredientes utilizados y la adecuación de los procesos de elaboración y almacenamiento.

La desconfianza entre las familias musulmanas ante esta cuestión provoca en ocasiones la proliferación de respuestas alternativas que pasan por fomentar la retirada de los niños y niñas de los comedores escolares. Con ello se podrían perder los beneficios que espacios de socialización de primer orden como éstos tienen de cara a la cohesión social.

¿Cómo adecuar los menús escolares?

En este caso la respuesta tampoco puede ser única, sino que dependerá tanto del perfil del alumnado como del camino ya recorrido en este terreno por los gobiernos locales como responsables de la prestación del servicio de los comedores escolares.

En términos generales, se recomienda:

- Implementar procedimientos que permitan conocer y atender las especificidades alimenticias por motivos religiosos del alumnado.
- Exigir el suministro de menús alternativos adecuados a los preceptos religiosos –siempre que exista demanda– como requisito para la adjudicación del servicio de comedor escolar.
- Diseñar e implementar procedimientos informativos dirigidos a las familias que permitan superar posibles situaciones de inseguridad y desconfianza.



Resumen

- Los gobiernos locales se enfrentan a la necesidad de ofrecer respuestas adecuadas y proporcionadas especialmente en dos ámbitos: la garantía del suministro de carne sacrificada de acuerdo a las leyes islámica y judía, y la adecuación de los menús en los centros docentes públicos y privados concertados.
- La celebración anual de la Fiesta del Cordero exige, en ocasiones, la puesta en marcha de dispositivos especiales. Las soluciones supra-municipales pueden ser en muchos casos la mejor opción.



Seguridad ciudadana

Aunque la fe se profesa de acuerdo con creencias individuales, todas las confesiones contemplan la posibilidad de vivirla de forma compartida con otros creyentes. Como cualquier otro hecho social de estas características, la dimensión comunitaria del ejercicio de las creencias tiene una clara repercusión en la vida social de las comunidades locales, tanto desde el punto de vista de la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales como desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, que cualquier persona que ejerza responsabilidades públicas debe tener en cuenta.

El papel que juegan los Servicios Públicos de Policía, y especialmente las policías locales, es clave para facilitar, por un lado, que la ciudadanía ejerza libremente su derecho a la libertad religiosa y de conciencia y, por otro, para garantizar la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia, conforme a los principios constitucionales y al marco jurídico vigente.

Que los actos religiosos se realicen de acuerdo con estas premisas garantiza la igualdad de trato y el respeto a las libertades fundamentales de las personas creyentes, los derechos del resto de la ciudadanía, y mejora la cohesión social y la normalización de la diversidad religiosa en la comunidad local.



Esto, que parece obvio para las actividades de los creyentes católicos, no lo resulta tanto para el resto de las confesiones, pues con demasiada frecuencia se producen decisiones arbitrarias, desproporcionadas o no justificadas que refuerzan los estereotipos y dificultan la convivencia ciudadana.

Como en cualquier otra actividad privada que tenga o pudiera tener una repercusión pública, los responsables municipales deben actuar de la forma que corresponda, a través de su servicio de Policía Local, siempre que las celebraciones religiosas sean de carácter masivo o a requerimiento de los colectivos organizadores (y en colaboración con ellos).

Además, en numerosas ocasiones las comunidades religiosas necesitan acceder al **uso de la vía pública** para celebrar sus actividades. Esto puede deberse a muchas causas, entre otras: que sean actos religiosos relevantes (lo que presupone una gran afluencia de personas que no pueden reunirse en el lugar habitual de celebración), las propias características del acto (que requiera movilidad, por ejemplo), por voluntad de la comunidad de dar a conocer sus actividades al resto de la ciudadanía, etc.

En este punto resulta necesario recalcar que, de acuerdo con la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, no es necesario obtener autorización gubernativa para realizar actividades de estas características, aunque sí *«se exige comunicación previa a la autoridad»* –la Delegación del Gobierno en este caso–, *«que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes»*. La Ley recoge las características y los plazos que debe tener esa comunicación⁴⁰ y la necesidad de que la prohibición, en caso de que se produjera por parte de la autoridad gubernativa, se adopte de forma motivada⁴¹, de acuerdo a los supuestos recogidos en la propia Ley.

Por su parte, *«La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el párrafo segundo del artículo anterior, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. El informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado»* (art. 9.2 de la Ley Orgánica 9/1983).

40. Artículos 9 y 8, respectivamente, de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

41. Artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.



Es decir, los derechos de reunión y manifestación no están sometidos a autorización y el interés público no permite adoptar cualquier decisión: la mera restricción (posible) de la libertad de circulación de otros ciudadanos no es motivo suficiente por sí para la prohibición total. Se deben ponderar las circunstancias concretas y, en todo caso, es preciso superar el test de proporcionalidad (menor restricción posible del derecho de reunión y de libertad religiosa) antes de adoptar cualquier decisión que, repetimos, deberá estar bien motivada.

Por todo ello, sería recomendable que se incluyese entre las actividades de formación e información, dirigidas tanto a privados como a gestores públicos, el diseño de metodologías de elaboración de informes locales basadas en listas previas de comprobación (checklists). La lógica de estas listas, utilizadas ya en otros ámbitos de intervención pública (elaboración de normas), podría emplearse para protocolizar el análisis pormenorizado de las circunstancias de cada caso⁴².

Es también habitual que las comunidades religiosas soliciten a los ayuntamientos el **uso de espacios de titularidad municipal**, como polideportivos, centros culturales, etc. Para evitar arbitrariedades y situaciones discriminatorias, resulta muy conveniente que las corporaciones municipales regulen el uso de dichos espacios garantizando la igualdad de trato de todas las entidades que lo soliciten, incluyendo a las confesiones religiosas, tanto en las facilidades y condiciones de acceso como en las obligaciones derivadas de su utilización. Esta cuestión se abordará de forma más extensa en el apartado correspondiente del capítulo dedicado a la participación ciudadana.

En cualquier caso, las medidas de seguridad que tiene que garantizar el Gobierno local en estas situaciones deberían ser las mismas que las establecidas en los protocolos para actos de similares características, independientemente de cuál fuese su naturaleza.

Por otra parte, las **situaciones de conflicto** son algo con lo que habrá que contar cuando se gestiona la diversidad. Estas situaciones hay que prevenirlas en la medida de lo posible y saber tratarlas cuando surjan.

42. La OCDE ha elaborado un modelo conocido en el ámbito de la evaluación *ex ante* normativa que, con las debidas adaptaciones, podría desplegarse en el campo que ahora nos ocupa. Nos referimos al *Cuestionario de referencia de la OCDE para el proceso de elaboración de normas, de 1995*, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/10/35220214.pdf>.



Todos aquellos conflictos que tengan como causa, motivación o guarden algún tipo de relación con cuestiones religiosas deben abordarse, cuando el caso así lo requiera, por los servicios de Policía Local, conforme a los principios de actuación que rigen su funcionamiento: adecuación al ordenamiento jurídico, impedir prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias, dar un trato correcto a la ciudadanía, actuar con diligencia, etc.⁴³

Entre ellas, las que se han producido en algunas ocasiones son, por ejemplo, los daños a los espacios de culto y las agresiones a las personas creyentes. La imagen social de lo diferente –en ocasiones llena de prejuicios y estereotipos– hace que se canalice la agresividad y la insatisfacción social en esta dirección y que se produzcan hechos que atentan contra los bienes, la integridad física y los derechos de las personas.

En estos casos, los servicios de Policía Local, como el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cumplimiento de su función constitucional, deben garantizar el libre ejercicio de los derechos fundamentales y la integridad y seguridad de personas y lugares de culto. En los supuestos de infracción penal o administrativa, deberán identificar a sus supuestos autores y tramitar las correspondientes denuncias a la Autoridad que en cada caso corresponda. Asimismo, en el caso de los delitos denominados «de odio» o discriminatorios, deberán poner especial cuidado en recoger los testimonios y/o pruebas que faciliten a la Autoridad Judicial adoptar las decisiones que procedan conforme a lo establecido en el Código Penal.

Otra situación de conflicto, por ejemplo, puede ser la recepción de quejas derivadas de la celebración de actos religiosos. La precariedad de algunos locales dedicados al culto hace que, en ocasiones, estén insuficientemente insonorizados, lo que provoca las quejas del vecindario. Ignorar estas situaciones no resuelve el problema, sino que puede llegar a agudizarlo, y exigir a las comunidades religiosas requisitos imposibles de cumplir hace que los problemas se trasladen de un lugar a otro. Por esas razones, habrá que buscar soluciones que cumplan la legalidad, que sean ajustadas y proporcionadas y que garanticen los derechos de todas las personas implicadas (creyentes, vecindario...). Los agentes de la Policía Local actúan en numerosas ocasiones ejerciendo una función de intermediación al ser reclamados por alguna de las partes. Manejar de forma positiva estas situaciones y realizar una labor educativa con las partes es a menudo una función que contribuye a mejorar

43. Y todos aquellos recogidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en la legislación autonómica sobre policías locales.



la convivencia de la comunidad local. Resulta muy importante, por tanto, que la Policía Local cuente con las herramientas necesarias (formativas, de gestión, etc.) para poder cumplir con eficacia este cometido.

Un tercer ejemplo de posibles situaciones conflictivas consiste en la celebración de manifestaciones ciudadanas en contra de alguna confesión. Si estos casos se producen, lo que representa un importante riesgo de fractura en la comunidad local, es necesario que los gobiernos municipales los aborden desde la óptica del mutuo entendimiento, la cohesión social y la convivencia, más allá del hecho puntual.

¿Cuáles son las cuestiones clave a las que habría que atender?

- Conocer a las diferentes comunidades religiosas existentes en el municipio y mantener una relación cercana que permita conocer sus requerimientos y acceder a la información necesaria. Esto facilitaría anticiparse a posibles situaciones no deseadas y garantizar en mayor y mejor medida el derecho al ejercicio de la libertad religiosa. Algunas experiencias desarrolladas en diversos municipios, como la creación de foros interculturales de Seguridad Ciudadana o la creación de la figura de un/a responsable de la Policía Local para las relaciones con la sociedad diversa, pueden ayudar mucho en este sentido.
- Cuando sea necesario, al igual que se hace con normalidad con el culto y las celebraciones católicas, la Policía Local deberá regular el tráfico rodado para garantizar su fluidez y la seguridad vial. Incluso, cuando resulte posible, resultará muy conveniente prever lugares provisionales de estacionamiento para un número elevado de vehículos.
- En el caso de la celebración de actos multitudinarios o a petición de las comunidades religiosas, la Policía Local contribuirá a:
 - Garantizar la seguridad física de las personas que acudan al culto o actividad a desarrollar, especialmente de aquellas con particulares dificultades o necesidades: niños/as, personas mayores o con discapacidad, etc.
 - Facilitar los accesos de forma ordenada y segura, previendo puntos críticos de acuerdo con las características del lugar en el que vaya a celebrarse.
- La Policía Local abordará las situaciones de conflicto garantizando los derechos de las partes y la integridad y seguridad de las personas y lugares





de culto. En general, para facilitar un correcto abordaje de este tipo de situaciones, entendemos que sería conveniente:

- Conocer a las comunidades religiosas y mantener una relación institucional con ellas, formarse y comprender cómo funciona la diversidad, cuáles son sus potencialidades y cuáles sus principales dificultades, para poder realizar un análisis más ajustado de qué puede estar pasando y cuál es la mejor manera de resolverlo.
- Contar con agentes sociales especializados en cuestiones relacionadas con la diversidad o la resolución de conflictos, personas relevantes de las comunidades religiosas o mediadores, en los casos en los que sean necesarios.
- Conocer técnicas básicas de resolución de conflictos y de búsqueda de soluciones satisfactorias para ambas partes.

¿Qué propuestas generales podrían desarrollarse para mejorar la gestión de la diversidad religiosa desde el ámbito de la seguridad ciudadana?

Independientemente de las actuaciones puntuales que tengan que desarrollarse en la gestión cotidiana de la diversidad, deberían impulsarse iniciativas que, sin ser muy costosas, mejorarían a medio plazo el abordaje de estas cuestiones. En concreto nos referimos, entre otras, a:

- Incluir en la formación de la Policía Local (tanto en la formación básica de los/as aspirantes como en la actualización profesional) **formación específica** en diversidad religiosa, gestión de la diversidad en general y resolución de conflictos.
- Elaboración de **protocolos de no discriminación** en la actuación policial –incluyendo los casos de odio o discriminación instigados por motivos religiosos–, así como procedimientos policiales relacionados con la diversidad religiosa (criterios para identificaciones o cacheos, presencia injustificada en los lugares de culto, atender a problemas de seguridad específicos de las comunidades religiosas, etc.).
- Establecimiento de **espacios de diálogo** y comunicación con las comunidades religiosas y **participación** de las mismas en los planes comunitarios y de ciudad incluyendo las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana, la convivencia y la gobernanza de los municipios. Esto permitirá mejorar el conocimiento de las comunidades por parte de la Policía Local y de este Servicio Público por parte de las comunidades, así como informar sobre temas concretos de seguridad y prevención.



Resumen

- El papel que juegan los servicios públicos de Policía (y de forma especial las policías locales), es clave para facilitar que la ciudadanía ejerza libremente su derecho a la libertad religiosa garantizando la seguridad ciudadana.
- Los responsables municipales deben actuar de la forma que corresponda a través de su servicio de Policía Local:
 - Siempre que las celebraciones religiosas sean de carácter masivo o a requerimiento de los colectivos organizadores.
 - En situaciones de conflicto que guarden relación con el ejercicio de la libertad religiosa.
 - Cuando las comunidades religiosas demanden su intervención para otro tipo de circunstancias.



Participación ciudadana

- Reconocimiento institucional de las entidades religiosas 113 • Acceso de las entidades religiosas a recursos públicos 115 • Participación de las entidades religiosas en redes de recursos municipales 117 • Presencia de entidades religiosas en plataformas de participación ciudadana 118 •



Participación ciudadana

La participación es un principio rector de la Administración pública en virtud del cual los poderes públicos han de *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE)*. Corresponde también a los poderes públicos la creación de espacios de participación institucional en los que los representantes de los colectivos de la sociedad civil formal y legalmente constituidos tengan capacidad consultiva y capacidad de influir en la toma de decisiones políticas. El fomento de la participación ciudadana supone una forma de justicia social porque favorece la igualdad de todas las personas.

Las entidades asociativas –aquellos conjuntos de personas con objetivos comunes que libremente hayan decidido agruparse formal y legalmente para actuar de manera colectiva– son actores de participación ciudadana, y dentro de estos, las entidades religiosas se constituyen como un actor más de la sociedad civil con derecho de participación en el hecho público. Este derecho está contemplado en la jurisprudencia española y resulta una medida efectiva de integración y cohesión social.

Sin embargo, como hemos ido viendo a lo largo de este Manual, numerosos factores concretos vienen influyendo de manera negativa en el proceso de normalización de la diversidad religiosa en la vida de los municipios: debilidad de las entidades, ostracismo, desconocimiento de vías de relación con el municipio, carencia de tales vías, falta de relación institucionalizada entre el municipio y estas entidades, falta de interlocución (por inexistente o no articulada, o por débil, esporádica o inapropiada), vehiculización de muchos temas a través de la problemática generada por el fenómeno de la inmigración (lo que hace que sufra sus propios vaivenes y debates partidistas no siempre oportunos y convenientes, incluso con respecto a la propia inmigración), etc.

Con la expresión «proceso de normalización» nos queremos referir, no al fomento de la homogeneización o del control de las entidades religiosas, sino a la aplicación a las entidades religiosas de las normas que se aplican formalmente a las demás entidades ciudadanas. El proceso de normalización, entendido de esta manera, pretende conseguir una mejor gestión del hecho religioso a través de la incorporación/inclusión de la pluralidad religiosa en la cotidianidad de los municipios en cuanto entidades que, además de su labor religiosa, desarrollan procesos educativos, culturales, sociales o deportivos, que pueden trabajar en pro de la cohesión social y en contra de la exclusión.



Reconocimiento institucional de las entidades religiosas



En la mayoría de nuestros medianos y grandes municipios el registro municipal de asociaciones y entidades ciudadanas (la denominación varía según los casos), es el instrumento pensado para conocer y vincular, con carácter general, la realidad «asociativa» en el término municipal. De la inscripción en el mismo se hacen depender buena parte de los diferentes aspectos en que puede llegar a concretarse el vínculo con el municipio y, por ende, con la ciudad: acceso a subvenciones y ayudas públicas, acceso a órganos de participación municipal, cesión de locales municipales, etc.

¿Qué hay que tener en cuenta en el caso de las entidades religiosas?

Recordemos:

- El Registro de Entidades Religiosas es un registro único en toda España, cuya inscripción permite acceder al régimen especial previsto en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Se ubica en la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia.
- Con la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas la entidad correspondiente adquiere personalidad jurídica civil. Esta inscripción, por tanto, es suficiente para gozar de plena capacidad de obrar y acceder en condiciones de igualdad con otras entidades a los beneficios o acciones que las administraciones públicas provean.

Para que el municipio reconozca la plena capacidad jurídica de la entidad religiosa, ésta deberá acreditar en el Registro Municipal su previa inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Dicha acreditación, además de ser suficiente para reconocer a nivel municipal la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, permitirá a la entidad poder participar como tal en el marco del municipio.

En este orden de ideas, considerando que la mayoría de los registros municipales funcionan de forma similar, cabe señalar que hay múltiples mecanismos por los que facilitar y promover la participación de las entidades religiosas en la vida pública. Hay ordenanzas municipales que estiman suficiente la inscripción de la delega-



ción o centro-sede dentro del término municipal para los efectos aquí señalados y otras que, por otra parte, exigen que se hayan inscrito en el Registro de Entidades Religiosas, exceptuando aquellas que no hubieran podido inscribirse por concurrir causa legal que lo imposibilitara.

En cualquier caso, ambas propuestas son coherentes con la finalidad de la norma, esto es, ambas persiguen conocer todas las entidades o colectivos que actúan en el municipio y promover la participación ciudadana en su más amplio sentido. Su generalización, incluso en aquellas ordenanzas que no las contengan y su general aplicación al caso de las entidades religiosas, resolvería de manera adecuada esta problemática.

¿Las entidades religiosas están obligadas a constituirse como entidades asociativas de diferente naturaleza para concurrir a la acción municipal?

A menudo las administraciones locales exigen a las entidades religiosas la inscripción en sus propios registros como asociaciones de otra naturaleza (asociaciones culturales, de género, deportivas, juveniles, de acción social...) para vehicular el trámite de cuestiones concretas con respecto al ente municipal. Esta cuestión, además de generar una enorme complicación jurídico-formal para la relación con el Ayuntamiento, desfigura la propia naturaleza y consideración de las entidades religiosas.

No existen razones derivadas del principio de laicidad que impidan a una comunidad religiosa concurrir a la acción municipal en las mismas condiciones que el resto de entidades sin que tenga que cambiar necesariamente su naturaleza para ello. Otra cosa sería que la entidad, por su organización o estructura, creara una entidad asociativa *ad hoc* para realizar determinadas acciones sociales, educativas, culturales o asistenciales. Lo definitivo no es la naturaleza religiosa del sujeto sino la acción social, educativa o asistencial que realiza y en la que tiene interés la administración respectiva.

Presencia de las entidades religiosas en actos públicos municipales

Una de las formas más efectivas de conseguir la normalización de la presencia de la diversidad religiosa se consigue con el refuerzo de los vínculos entre las entidades religiosas y los representantes públicos, procurando una integración tanto de la confesión mayoritaria como de las minorías en los espacios oficiales que por su naturaleza u objeto lo requieran o lo recomienden.



En un país de tradición católica, en el que durante un largo período de tiempo el poder político y el poder religioso han estado unidos en el espacio público, la presencia de representantes de la confesión católica en los actos públicos oficiales ha sido una constante. No es el caso del resto de confesiones religiosas.

La invitación de representantes de confesiones y entidades religiosas no católicas al lado de las entidades católicas a los actos públicos municipales, puede ser una efectiva fórmula de reconocimiento y normalización del pluralismo religioso y, por ende, de refuerzo de la cohesión social.

Habrá que tener en cuenta que la regulación de la presencia de representantes de confesiones y comunidades religiosas en actos públicos municipales puede implicar la incorporación de nuevas directrices en los reglamentos de protocolo y ceremonial.



Acceso de las entidades religiosas a recursos públicos

Las entidades religiosas pertenecientes a confesiones minoritarias experimentan dificultades a la hora de acceder a subvenciones y otros tipos de recursos públicos como el acceso a programas de formación o la cesión de espacios para el desarrollo de actividades sociales, educativas o culturales, porque el tratamiento que se da a estas entidades viene determinado/condicionado por su naturaleza religiosa. Este modo de actuación fomenta la creación de estructuras asociativas *ad hoc* por parte de las entidades religiosas para poder acceder a los recursos públicos. El resultado no es sólo, como decíamos, una mayor complicación jurídico-formal en su relación con el Ayuntamiento, sino la invisibilidad del relevante papel que en muchas ocasiones están jugando las comunidades religiosas en la vida social, educativa y cultural de nuestros municipios.



Las entidades religiosas no necesitan cambiar su naturaleza para participar activamente en la vida social y comunitaria de los municipios. Lo definitivo no es la naturaleza religiosa del sujeto sino la acción que realiza y en la que tiene interés la Administración respectiva. Las administraciones públicas no vulneran el principio de separación entre el Estado y la Iglesia porque no se financian actividades religiosas, sino actividades sociales, educativas, culturales etc., realizadas por una entidad religiosa como podría ser una asociación civil, una ONG o una fundación.

Si una entidad religiosa presenta un proyecto de atención a mayores, drogodependientes, adolescentes o cualquier otro objeto de una convocatoria pública, no necesita crear una entidad distinta para poder concursar en la medida que estas actividades formen parte de sus fines estatutarios. Es evidente que una entidad religiosa puede crear asociaciones destinadas a fines específicos de naturaleza social, educativa, cultural o asistencial, pero no es condición imprescindible sobre todo cuando se trata de comunidades religiosas pequeñas y localizadas, en las que lo se produce es una duplicación de su personalidad.

Las administraciones públicas no pueden dar un tratamiento diferenciado negativo basándose en las convicciones ideológicas o religiosas, siempre y cuando la entidad que se presenta a la convocatoria pública cumpla con todos los requisitos formales para la consecución del proyecto con el que se presenta a dicha convocatoria. Si la entidad dispone de los medios adecuados y necesarios para la consecución de la finalidad del concurso público al que se presenta, no podrán crearse disposiciones legales o reglamentarias que ocasionen una desventaja a un grupo con motivo de su naturaleza religiosa.

La incorporación de los cambios y criterios necesarios para que todas las entidades asociativas, independientemente de su perfil, tengan las mismas posibilidades de acceder a recursos y concursos públicos permite a los gobiernos locales superar los test de arbitrariedad, igualdad y proporcionalidad, y garantiza el principio constitucional de cooperación con las confesiones. Además, se facilita la visibilización de la acción social, cultural, educativa, etc. que desarrollan las entidades religiosas favoreciendo su normalización en el municipio y su participación en redes de recursos municipales y en plataformas de participación ciudadana.



Participación de las entidades religiosas en redes de recursos municipales

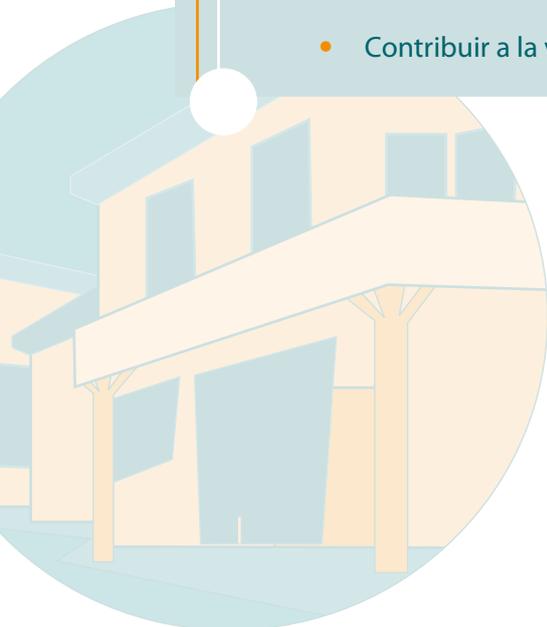


Son muchas las entidades religiosas de las diferentes confesiones que realizan labores sociales básicas: distribución de alimentos, asesoramiento jurídico, apoyo en la búsqueda de empleo, etc. En el ámbito cultural y educativo destaca el papel que juegan las entidades religiosas en el desarrollo de programas de alfabetización, educación de adultos, enseñanza de idiomas, talleres formativos, etc.

La labor social, cultural y educativa desarrollada por las entidades religiosas tiene en muchos casos como destinatario principal, y prácticamente exclusivo, a los miembros de la propia comunidad. Sin embargo, cada vez son más las entidades religiosas de las diferentes confesiones con vocación de participar en redes municipales de recursos, especialmente en el terreno de lo social. En este caso, la coordinación con otras entidades resulta clave para el desarrollo de estrategias municipales integrales. Sin esta coordinación, existe un elevado riesgo de solapamiento de determinado tipo de intervenciones y la escasez o ausencia de otros recursos.

El reconocimiento de la labor social, educativa y cultural de las entidades religiosas y su participación en las redes de recursos municipales permite:

- Disponer de un mapa de recursos más completo y eficaz que redundará en la calidad de la intervención social realizada en nuestros municipios.
- Contribuir a la visibilización y normalización del pluralismo religioso.





Presencia de entidades religiosas en plataformas de participación ciudadana

Existe una tendencia a considerar que el espacio natural de participación de las entidades religiosas son exclusivamente los foros interreligiosos. Sin duda, el diálogo entre las diferentes confesiones religiosas presentes en un territorio resulta positivo de cara a la convivencia y la cohesión social, pero el fomento desde las administraciones públicas de estos foros como única plataforma posible para las entidades religiosas excluye la participación de las mismas en el hecho público.

También es habitual la incorporación de las entidades religiosas en espacios de diálogo relacionados con colectivos inmigrantes y/o en espacios destinados a la promoción de iniciativas interculturales promovidas por los ayuntamientos. Este, evidentemente, tampoco debería ser el espacio exclusivo de participación ciudadana previsto para las entidades o confesiones religiosas. Esto no quiere decir que una entidad religiosa no pueda participar en este tipo de foros, pero su participación será pertinente cuando así lo decida la propia entidad, máxime en aquellos casos en los que la misma desarrolle actividades sociales o culturales dirigidas a colectivos inmigrantes y/o al fomento de la interculturalidad.

Las entidades religiosas, en cuanto entidades ciudadanas deberían ser contempladas en los planes estratégicos de participación de los municipios en los mismos términos que el resto de entidades presentes en el territorio.

Si se fomenta la participación de las entidades religiosas en los órganos de carácter consultivo (consejos de la ciudad, consejos territoriales, sectoriales, de equipamiento, comisiones específicas...), así como en el resto de plataformas de participación ciudadana de los municipios, se contribuye a la apertura de nuevas vías de diálogo y conocimiento de la realidad local que podrá funcionar en ocasiones como herramienta de gestión de la propia diversidad religiosa.

Los foros interreligiosos pueden ser un recurso útil para canalizar la interlocución e impulsar la participación de las entidades religiosas en la vida municipal.



La participación de las entidades en espacios de participación ciudadana favorece el desarrollo de canales institucionales de interlocución entre las confesiones religiosas presentes en el territorio y las Administraciones Públicas. Este hecho favorece la canalización de demandas y la gestión pública del hecho religioso. Por otra parte, permite anticiparnos a potenciales conflictos como, por ejemplo, la contes-tación vecinal ante la apertura de un nuevo lugar de culto.

No olvidemos que los foros de participación ciudadana son espacios constructivos de fomento de la diversidad y la cohesión social; tampoco que son herramientas de reconocimiento de las organizaciones y de sus potenciales aportaciones al bien colectivo.

Resumen

- Las entidades religiosas se constituyen como un actor más de la sociedad civil con derecho de participación en el hecho público.
- No existe necesidad de que las entidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia reiteren su inscripción en los registros municipales. Si la Administración local requiere que la entidad acredite su plena capacidad jurídica, es recomendable que el municipio adopte fórmulas por las que se pueda tener constancia de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.
- No existen razones derivadas del principio de laicidad que impidan a una comunidad religiosa concurrir a la acción municipal en las mismas condiciones que el resto de entidades.



Anexo

- Organismos de referencia en el ámbito de la gestión pública de la diversidad religiosa en España **122** •



Anexo



Organismos de referencia en el ámbito de la gestión pública de la diversidad religiosa en España

¿En qué instituciones públicas se pueden apoyar los gobiernos locales para desarrollar una gestión eficaz del pluralismo religioso?

Municipios

Federación Española de Municipios y Provincias

Subdirecciones de Coordinación Ciudadana y Cohesión y Convivencia Social de la FEMP

Dirección: C/ Nuncio, 8, 28005, Madrid

Teléfono: 913643700

Fax: 913655482

E-mail: serviciosciudadania@femp.es

Web: www.femp.es

Comunidades Autónomas

Direcció General d'Afers Religiosos, Generalitat de Catalunya

Dirección: Carrer de Rivadeneyra, 6, 08002 Barcelona

Teléfono: 935545852

Fax: 935676868

E-mail: dgar.vicepresidencia@gencat.cat

Web: www.gencat.cat/governacio/afersreligiosos



Ámbito estatal

Fundación Pluralismo y Convivencia

Dirección: C/ Fernández de los Ríos 2, 1ª planta, 28015, Madrid

Teléfono: 911858944

Fax: 911858955

E-mail: fundacion@pluralismoyconvivencia.es

Web: www.pluralismoyconvivencia.es

Subdirección General de Relaciones con las Confesiones Religiosas, Ministerio de Justicia

Dirección: C/ Los Madrazo, 28, 4ª Planta, 28014, Madrid

Teléfono: 911121720

E-mail: relaciones.confesiones@mjusticia.es

Web: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ministerio/organigrama/secretaria-estado-justicia/subdireccion-general1>



