

Oscar CELADOR ANGÓN,  
*Entidades locales y libertad religiosa,*  
Ed. Dykinson, Madrid 2023, 214 pp.

JOSÉ M<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO  
*Universidad Pablo de Olavide*

**Palabras clave:** libertad religiosa, ayuntamientos, cooperación con las organizaciones religiosas, símbolos ideológicos  
**Keywords:** religious freedom, city councils, cooperation with religious organizations, ideological symbols

El derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión es, en la actualidad, un derecho plenamente reconocido, al menos desde una perspectiva formal. Así, tanto las grandes convenciones internacionales de derechos humanos (DUDH: art. 18; PIDCP: art. 18; CADH: art. 23; CEDH: art. 9, y CDFUE: art. 10), como prácticamente todas las Constituciones del mundo reconocen la presente libertad como un derecho de carácter fundamental. Por lo que al derecho español respecta, la Constitución de 1978 garantiza, en el artículo 16, el derecho de toda persona a la libertad ideológica, religiosa y de culto; y lo hace en plena igualdad y no discriminación por motivos religiosos o de convicción (art. 14) y con un mandato a los poderes públicos de promoción y remoción de obstáculos (art. 9.2).

A ello debemos unir que nuestro sistema constitucional consagra un modelo de gestión descentralizada cuyo último eslabón son los municipios. De este modo, los entes locales se convierten en una pieza esencial y fundamental para el real y efectivo ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Los entes locales son la administración más cercana a los ciudadanos y, por tanto, la primera instancia a los que éstos acuden tanto para la solución de sus problemas, como para la defensa de sus derechos y libertades. Y uno de estos derechos es, sin lugar a dudas, la libertad de conciencia y religiosa.

Una primera aproximación a estas dos temáticas (libertad religiosa y entidades locales) podría llevar a pensar que las entidades locales poco o nada pueden hacer en materia de libertad de conciencia y religiosa: ni tienen competencia legislativa, ni tampoco judicial y todo lo más podrían tener una escasa competencia administrativa. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto cómo esto no es así. Piénsese si no en cuestiones tales como los lugares de culto (su apertura, actividad, rotulación, contaminación acústica, conservación, etc.), las manifestaciones y reuniones públicas de carácter religioso (procesiones y mesas de información), los servicios públicos municipales, los cementerios y tanatorios y su adecuación a los ritos funerarios religiosos y/o los impuestos locales y su aplicabilidad o no a las entidades religiosas.

Pues bien, dependiendo de la actuación y gestión que a nivel municipal se haga con respecto a dichas temáticas podremos afirmar que además de un reconocimiento y garantía formal del derecho se produce igualmente una garantía material del presente derecho. La libertad de conciencia y religiosa encuentra en muchas ocasiones un conjunto de trabas u obstáculos que hacen imposible o inviable un real y efectivo ejercicio del presente derecho fundamental, por eso la actuación de las entidades locales en esta materia no sólo puede llegar a suponer una real tutela del derecho, sino también un elemento que sirva para una adecuada cohesión social a través de dinámicas de pertenencia e inclusión.

La pluralidad religiosa actualmente existente en la sociedad española hace necesario la adopción de políticas públicas, así como de gestión de dichas políticas, que no sólo hagan visible la existencia de dicha pluralidad, sino también que las personas pertenecientes a estas minorías religiosas puedan ejercer su derecho en condiciones de igualdad con la confesión mayoritaria. Para ello, las entidades locales deben adoptar mecanismos de participación en los que estén integradas las confesiones religiosas como cualquier otro agente social más, así como de diálogo interreligioso y de mediación intercultural, que permitan afrontar las posibles controversias o conflictos que puedan surgir con la aplicación de las materias anteriormente reseñadas, así como con temáticas más relacionadas con la integración social (educación, vivienda, trabajo, etc.), a fin de conseguir una mejor convivencia y paz social.

\* \* \*

La obra que ahora recensionamos viene a poner de manifiesto como el ámbito local sí que tiene, y sí que adquiere, importancia en esta materia, más aún –como en el caso de la sociedad española– el pluralismo es una realidad presente que ha venido para quedarse. En la presente monografía, el autor aborda a lo largo de cuatro capítulos un conjunto de temáticas respecto de las cuales la toma de posición de las entidades locales resulta trascendental no sólo desde el plano de la neutralidad de los poderes públicos (art. 16.3 CE), sino también del propio ejercicio del derecho fundamental. En esos cuatro Capítulos, el autor va desgranando de manera sobresaliente temáticas como las manifestaciones o reuniones de carácter religioso en la vía pública, los símbolos religiosos en espacios públicos, el pago de determinados impuestos municipales por parte de las entidades religiosas, la apertura de locales de culto y la incidencia de éstos en la vida municipal, y la participación de las confesiones religiosas en el desarrollo de los propios servicios municipales. Y todo ello se aborda no sólo desde el plano teórico-formal, sino aportando criterios y elementos de solución que sirvan para una resolución pacífica de los posibles conflictos.

La obra consta de 5 capítulos a través de los cuales el autor busca dotar de una cierta uniformidad a las políticas públicas de las entidades locales, y ello a pesar de que –como señala el propio autor– “las peticiones y demandas que los ayuntamientos reciben dependen en gran medida del grado de diversidad religiosa establecida en cada municipio”. Y a lo que yo añadiría, que en la mayoría de las ocasiones ese grado de diversidad es desconocida o, si se prefiere, no conocida suficientemente por las propias autoridades municipales.

Para buscar esa uniformidad, el autor parte lógicamente de la determinación de los principios constitucionales que ordenan el modelo de relaciones entre el Estado español y las confesiones religiosas (Capítulo I), ya que no se puede obviar que los entes locales son parte institucional de ese Estado y, por tanto, están sujetos al cumplimiento de estos principios constitucionales. Unos principios que el autor concreta en tres: la libertad de pensamiento, conciencia y religión, el primero; la laicidad, el segundo, y la cooperación, el tercero. Una libertad que supone la existencia de un claustro íntimo y de un espacio de autodeterminación, pero también, y respecto a su ejercicio, de un ámbito de inmunidad de coacción y de *agere licere* para actuar conforme a las propias creencias o convicciones (cfr. SSTC 24/1982, FJ 1; 19/1985, FJ 2; 120/1990, FJ 10; 137/1990, FJ 8, y 177/1996, FJ 9), y que en este plano puede

ser limitado por el orden público protegido por la ley (cfr. STC 46/2001, FFJJ 8 y 11).

La laicidad del Estado (art.16.3 CE) es identificada con la prohibición de cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y fines estatales (cfr. SSTC 24/1982, FJ 1, y 46/2001, FJ 4)), lo que impide a los poderes públicos cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujetos de actos o de actitudes de signo religioso. En consecuencia, el principio de laicidad se define a partir de dos elementos: la neutralidad de los poderes públicos (cfr. SSTC 46/2001, FJ 7, y 177/1996, FJ 9) y la separación entre el Estado y las confesiones religiosas (cfr. STC 340/1993, FJ 4). Y todo ello, sin omitir los valores del pluralismo y el libre intercambio de ideas como sustrato del sistema democrático (cfr. STC 177/2017, FJ 2).

Respecto del principio de cooperación se precisa que el mismo supone un mandato a los poderes públicos a cumplir, en el ámbito de lo religioso, lo establecido en el artículo 9.2 de la CE, y con ello a remover aquellos obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio del derecho a la libertad religiosa (cfr. SSTC 46/2002, FJ 7, y 128/2007, FJ 5); pero, en el bien entendido, que en ningún caso dicho principio puede llegar a suponer la promoción de un grupo o credo religioso determinado o concreto, y ello aunque resulte ser el mayoritario de la sociedad española.

Dentro de este primer Capítulo, el autor hace referencia igualmente a otras dos temáticas de gran interés como son los derechos de reunión y manifestación, la primera, y la relativa a las competencias municipales en materia religiosa, la segunda. En cuanto al derecho de reunión y manifestación en general, y a las de carácter religioso en particular, la mismas exigen un ámbito de inmunidad de coacción que permitan el ejercicio de aquellas actividades que constituyan expresiones del fenómeno religioso (cfr. SSTC 59/1990, FJ 5; 46/2001, FJ 4, y 66/1995, FFJJ 2 y 39), aunque ello no le convierte en un derecho ilimitado (cfr. SSTC 59/1990, FJ 5, y 195/2003, FJ 4).

Es con relación a esta temática donde aparece una primera referencia al ámbito local, y más concretamente respecto al informe que el ayuntamiento debe emitir con relación a las circunstancias del recorrido propuesto. Asimismo, se señala que las confesiones religiosas pueden realizar actividades relacionadas con el culto o la práctica religiosa, tanto en los sitios habilitados específicamente para el culto como en la vía pública, estando en este último supuesto sujeto a la limitación del orden público (cfr. STC 195/2003, FJ 8). La celebración de prácticas de culto en los lugares habilitados al efec-

to deben, además, ser garantizados y tutelados por los poderes públicos, ya que de lo contrario suponen una violación del derecho a la libertad religiosa, reseñando el autor dos supuestos paradigmáticos planteados a nivel europeo como son los casos *Gldani contra Georgia* y *Kuznetsov y otros contra Rusia* (SSTEDH de 3 de agosto de 2007 [Demanda n. 71156/01], y de 11 de enero de 2007 [Demanda n. 184/02]), donde el Tribunal europeo considera que los poderes públicos deberán emplear los medios menos lesivos y restrictivos para salvaguardar el ejercicio del derecho (cfr. STEDH de 26 de junio de 2014, caso *Krupko c. Rusia* [Demanda n. 26587/07], párrs. 43-45 y 56), pero ello no impide la limitación cuando lo que se persiga es la protección, por ejemplo, de la salud o de la seguridad públicas (cfr. STEDH de 9 de abril de 2002, caso *Cisse c. Francia* [Demanda n. 51346/99]).

Mientras que, respecto a las cuestiones competenciales en materia religiosa, al tiempo que se recuerda que los entes locales, en tanto que poderes públicos, deben en su actuación ser respetuosas del principio de laicidad, se llama la atención igualmente sobre el hecho de que éstos deben garantizar el derecho de libertad religiosa. Y para ello, el autor pone los ejemplos llevados a cabo por parte de los Ayuntamientos de Gijón y de Rivas-Vaciamadrid en la puesta en marcha de un Reglamento de laicidad municipal. Aunque en esta materia las zonas grises de actuación son y suponen un difícil margen de delimitación por lo que respecta al alcance y contenido de las competencias municipales; y para ello el autor hace referencia a la cuestión judicial planteada con ocasión de la distribución de una guía sobre educación sexual por parte del Ayuntamiento de Getafe y que culminó con su retirada al fallar el tribunal que se había violado el derecho a la libertad religiosa de los alumnos (cfr. sentencia n.º 331/2021, de 10 de diciembre, del Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 8 de Madrid).

Todo ello le permite al autor sentar un frontispicio sólido sobre el que luego va construyendo las distintas estancias materiales que conforman su excelente trabajo. En este sentido, el Capítulo II de la monografía está dedicado a una temática de especial trascendencia como es la relativa a la presencia de símbolos religiosos y filosóficos en el espacio público, dentro de la cual el autor –dando muestras de una visión transversal– trae a colación la aplicación de la Ley de la Memoria Histórica en lo que ésta resulta de interés en cuanto al traslado o retirada de esos símbolos de los espacios municipales. En conexión con todo ello, se aborda una segunda temática como es la presencia y asistencia de cargos municipales a actos de naturaleza religiosa.

Respecto de la cuestión de los símbolos religiosos (tanto estáticos como dinámicos) se parte de la consideración de estos como contenido del derecho a la libertad religiosa, así como a la propia imagen y al libre desarrollo de la personalidad de acuerdo con las creencias o convicciones personales, pero sin olvidar, a su vez, los derechos y libertades de terceros, así como el principio de laicidad. La cuestión a debate, entonces, se plantea respecto al ámbito competencial de los entes locales en materia de derechos fundamentales y, a su vez, en materia de protección y garantía del orden público y la paz social. Y para ello, el autor lo aborda desde dos temáticas diferentes como son, por un lado, la práctica del nudismo y, por otra, el uso del velo.

La realidad judicial resultante sienta la base de que los entes locales no son competentes en materia de derechos fundamentales como es el caso del uso del velo (cfr. STS de 14 de enero 2013, FJ 6), pero si tienen cierta competencia para establecer medidas conducentes a velar por la tranquilidad y la convivencia social, dentro de los parámetros de que esa medida resulte proporcional con el fin perseguido, lo que en los casos analizados por el autor resulta justificado (cfr. SSTs de 23 de marzo de 2015; de 30 de marzo de 2015; núm. 1013/2016, de 9 de mayo, y núm. 1052/2016, de 11 de mayo).

El Capítulo III está dedicado al sistema fiscal de las entidades locales, y en especial su aplicabilidad a las confesiones religiosas. Los Ayuntamientos sí que tienen a este respecto competencia recaudatoria sobre una serie de impuestos como es el caso de bienes inmuebles (IBI), de actividades económicas o sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO). El autor hace una especial mención y reseña al ICIO por cuanto –como el mismo señala– la solución dada por el TJUE supone el ejemplo marco de las confesiones religiosas en materia de régimen fiscal respecto de sus actividades no religiosas (p. 118). En concreto, se hace referencia a la sentencia del TJUE de 27 de junio de 2017 (asunto C-74/16), en la que el Tribunal se pronuncia positivamente sobre la sujeción de la Iglesia católica en el pago del citado impuesto cuando se trate de actividades no religiosas (y, por tanto, actúe como “empresa” entendida ésta como actividad económica), al ser consideradas dichas exenciones como ayudas estatales.

En el Capítulo IV de la obra se aborda una de las temáticas más relevantes por lo que respecta al ejercicio de la libertad religiosa como es la relacionada con los lugares de culto y dónde las competencias municipales sobre urbanismo adquieren especial importancia. Desde el plano urbanístico, los lugares de culto son considerados “equipamientos comunitarios” (arts.

12.2.d) Ley de 1976 y 25.1.d) RD 2159/1978), lo que no conlleva nada más, quedando en el ámbito de la discrecionalidad la decisión final sobre la existencia o no de un lugar de culto, o sobre la cesión o no de un espacio público para su construcción o sobre dónde deberían estar ubicados (cfr. SSTS de 4 de febrero de 1987 [RJ 1987/2067] y de 28 de marzo de 1990 [RJ 1990/2265]). Ahora bien, discrecionalidad y autonomía no suponen arbitrariedad, por lo que las correspondientes decisiones adoptadas por los entes locales deben responder a los criterios de justificación y proporcionalidad, además del de participación (cfr. SSTSJ de Cataluña 58/2009, FJ 3, y TSJ del País Vasco 365/2014, de 27 de junio, FJ 1).

Los lugares de culto forman parte del contenido del derecho a la libertad religiosa (art. 2.2 LOLR), ahora bien, ello no impide, en cuanto a su establecimiento, que puedan ser objeto de licencias municipales, las cuales están dirigidas a verificar de forma reglada y objetiva que la actividad del local se destina y se ejerce de una manera adecuada a fin perseguido y dentro de los parámetros establecidos en la normativa urbanística. Dentro de esas licencias adquieren especial relevancia las relativas a la actividad o de primera ocupación, la rotulación (art. 20.2 RD Legislativo 7/20015), la contaminación acústica, la salubridad y/o la conservación.

Cuestión distinta es la relacionada con los ritos funerarios religiosos y su proyección en los servicios funerarios y cementerios (cfr. arts. 2.1 LOLR, 2.6 Ley 25/1992 y 2.5 Ley 26/1992) toda vez que aquí el papel de los poderes públicos en general, y de los entes locales en particular adquiere una relevancia muy significativa a la hora de hacer real y efectivo el ejercicio del presente derecho (cfr. art. 25.1.j) y k) Ley 7/1985). Pero al mismo tiempo dicho proceso precisa de un control pormenorizado de los restos humanos a fin de garantizar la salubridad, la sanidad e higiene del proceso, lo que puede convertirse en un límites justificado y necesario de la libertad religiosa.

El autor aborda en el Capítulo V y último de la monografía una de las temáticas que resultan más novedosas, y menos estudiadas desde el plano doctrinal, como es la de la prestación de asistencia y servicios sociales. Una competencia claramente descentralizada sobre todo desde el plano de su gestión (art. 25.1 LRBRL) y que los entes locales pueden ejercer siempre que no se ponga el peligro o en riesgo la propia sostenibilidad económica del Municipio (cfr. LRSAL), y se eviten duplicidades en su prestación (art. 27.1 LRBRL). Y para seguir con su pretensión de ser un estudio esencialmente práctico, el autor toma en consideración las actividades y actuaciones desa-

rrolladas en el seno de dos Comunidades Autónomas como son Madrid y Cataluña, y a nivel local de dos ayuntamientos como son, a su vez, Madrid y Barcelona.

\* \* \*

Estamos ante trabajo de obligada de referencia en una temática con más grises y sombras que claridad y certezas como es el relativo al ejercicio de la libertad de conciencia y religiosa en el ámbito local. En cada una de las temáticas abordadas por el autor no sólo se hace referencia al estado de la cuestión desde el plano formal o de la normativa aplicable, sino que se aportan resoluciones judiciales que sirven y que apoyan las soluciones ofrecidas por el propio autor. El trabajo está realizado bajo una cobertura metodológica claramente deductiva a través de la cual el autor va de “lo general” a “lo particular” con una especial maestría y conocimiento profuso de las materias abordadas. Se trata de un trabajo de madurez que sólo es posible cuando su autor no sólo conoce la normativa aplicable, sino también es capaz de una manera transversal conectar materias, ámbitos y procedimientos diferentes con el fin de ofrecer medidas y actuaciones que sirvan de una manera eficaz para la resolución de posibles conflictos. Este es el fin último del derecho y su autor en esta obra lo cumple de una manera no sólo eficaz, sino que lo desarrolla y ejecuta de forma sobresaliente.

JOSÉ M<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO  
*Universidad Pablo de Olavide*  
*e-mail:jmconmaz@gmail.com*