

# Óscar Celador Angón, Entidades locales y libertad religiosa

(2023) Dykinson  
Madrid, 210 pp.

Yolanda Gómez Lugo  
Universidad Carlos III de Madrid  
ORCID ID 0000-0002-4614-5120  
[yolanda.gomez@uc3m.es](mailto:yolanda.gomez@uc3m.es)

Cita recomendada:

Gómez Lugo, Y. (2023). Óscar Celador Angón, Entidades locales y libertad religiosa. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, pp. 492-495

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.8021>

Recibido / received: 01/07/2023  
Aceptado / accepted: 28/08/2023

En su última monografía, el profesor Celador Angón se ocupa de las relaciones entre los poderes públicos y las confesiones en el ámbito religioso y, más concretamente, del modo en que los ayuntamientos pueden afectar al ejercicio del derecho de libertad religiosa. Aunque estos entes locales carecen de competencia para regular los derechos fundamentales, el trabajo analiza en qué medida pueden afectar su ejercicio en aquellos supuestos en los que regulan materias propias de los títulos competenciales que constitucional o legalmente le corresponden. Cabe destacar que se trata de un trabajo que trae causa de la elaboración de un informe elaborado para la Oficina de Derechos Humanos y Memoria en el marco del Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019) del Ayuntamiento de Madrid, y en el que el autor ofrece una investigación seria y rigurosa sobre una temática compleja y de plena actualidad. El libro constituye un esfuerzo por ofrecer un análisis completo y bien ordenado de la diversidad y complejidad de problemas que se derivan de las relaciones entre los poderes públicos y las confesiones en el ámbito religioso. Un esfuerzo, que obliga al autor a sistematizar y examinar la jurisprudencia más relevante que nuestros tribunales han emitido sobre las controversias suscitadas en dicho ámbito.

El texto se encuentra estructurado en cinco partes claramente diferenciadas a través del cual el autor reflexiona sobre los problemas suscitados en la práctica, y ello



sin renunciar a ofrecer propuestas concretas de actuación pública tendente a dar cumplimiento al mandato constitucional; propuestas, que fueron implementadas en Madrid durante la vigencia de su Plan Estratégico de Derechos Humanos.

El primer capítulo (pp. 25-50) profundiza en el estudio de los principios constitucionales que ordenan el modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, y en concreto en el relevante papel que juegan en nuestro entramado constitucional el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, y los principios de laicidad y cooperación. Así, analiza la fórmula recogida por el artículo 16.3 CE y el principio de laicidad que ha sido definido a partir de dos coordenadas: el principio de neutralidad de los poderes públicos y la separación entre el Estado y las confesiones religiosas. A partir de estas premisas, examina el principio de cooperación que ordena a los poderes públicos la remoción de obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de la libertad religiosa. A este respecto, el autor se plantea en qué medida los ayuntamientos están obligados a cooperar con las confesiones religiosas; cooperación, que puede producirse en dos ámbitos: de una parte, con el objeto de solucionar problemas específicos relacionados con la práctica del derecho de libertad religiosa en el ámbito municipal; y de otra, en el ámbito de las actividades benéficas y asistenciales que habitualmente desarrollan las confesiones religiosas. El análisis se completa con la referencia a casos concretos con los que el autor ilustra la problemática a la que se enfrentan los ayuntamientos cuando el ejercicio de sus competencias es susceptible de lesionar el derecho de libertad religiosa; supuestos, que además presentan cierta complejidad añadida derivada de las dificultades para delimitar el papel que corresponden a las administraciones en ámbitos como los programas relacionados con el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, la lucha contra la violencia de género, o la promoción del asociacionismo.

Tras este capítulo introductorio, en el segundo el profesor Celador selecciona y analiza pormenorizadamente determinados ámbitos en los que la actividad municipal tiene especial incidencia en el derecho de libertad religiosa. A mi juicio, esta es la parte más interesante del libro tanto por los temas tratados, como por el profundo conocimiento de las cuestiones abordadas que demuestra el autor; de ahí, que esta reseña se ocupe de una forma más detenida de esta parte del libro.

Entrando en el contenido del capítulo segundo (pp. 51-110), el mismo se ocupa de temáticas como la presencia de símbolos en espacios tutelados por los poderes públicos, la asistencia de cargos públicos a actos de naturaleza religiosa, y la aplicación de la Ley de memoria histórica en materia de traslado o retirada de símbolos religiosos en los espacios municipales. En primer lugar, el autor pone de manifiesto cómo el uso de símbolos ideológicos y religiosos, así como su presencia en espacios tutelados por los poderes públicos ha generado conflictos relevantes en relación con los derechos y libertades de terceros o bien con la obligación del Estado de salvaguardar el principio de neutralidad. En cierto modo, parte de la complejidad de esta problemática trae causa de la ausencia de una regulación específica al respecto. En este contexto, el libro expone el debate suscitado en los tribunales sobre la capacidad de los ayuntamientos para incidir en el ejercicio de la libertad ideológica y religiosa desde una doble perspectiva: para observar en qué medida los ayuntamientos pueden dentro de su ámbito competencial regular materias que afecten al ejercicio del derecho fundamental; y para ordenar el papel de los ayuntamientos en la protección de garantía del orden público y paz social. De este modo, se examinan diversas sentencias en las que los tribunales se han pronunciado, por ejemplo, sobre el nudismo en el marco del derecho a la libertad ideológica o el uso del velo en espacios tutelados por los poderes públicos. Sobre estas cuestiones, el Tribunal Constitucional ha sido preciso al señalar que

la Constitución ha querido que la Ley, y solo la Ley, pueda fijar los límites a un derecho fundamental. Los derechos fundamentales pueden ceder, desde luego, ante bienes, e incluso intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido (STC 18/1999, de 22 de febrero, F. 2).

El tema de la asistencia de cargos públicos a actos de naturaleza religiosa es abordado desde una doble perspectiva (a título individual o en calidad de cargo público). Sobre ello, el autor examina de forma crítica los principales supuestos en los que el Tribunal Constitucional se ha ocupado de esta temática. En relación con la presencia de símbolos estático en espacios tutelados por los poderes públicos, se incluye un amplio análisis casuístico recordando que dichos espacios deben ser neutrales para no interferir en las creencias, convicciones, ideas u opiniones de sus ciudadanos. Así se examina la exhibición de diferentes tipos de banderas en espacios municipales y eventos públicos. La presencia de banderas diferentes de las oficiales ha sido justificada por algunos ayuntamientos en un teórico ejercicio de la libertad de expresión, sin embargo, los tribunales han señalado reiteradamente que, a diferencia de los ciudadanos, las instituciones jurídico-públicas no gozan del derecho fundamental a la libertad de expresión que proclama el artículo 20 CE. Asimismo, el autor presta especial atención a otro tema que presenta una problemática específica, la presencia de símbolos religiosos en las tomas de posesión de cargos públicos, y en el que vislumbra tres tipos de situaciones en función de si el cargo público toma posesión con o sin la presencia de símbolo religioso, y de si solicita o no la presencia del mismo.

La última parte del capítulo segundo se dedica a otro tema sumamente interesante cual es el relativo a la aplicación de la Ley de Memoria Histórica en materia de traslado o retirada de símbolos religiosos en los espacios municipales. A este respecto, cabe reseñar que en este ámbito el papel de los ayuntamientos resulta especialmente relevante, ya que –como bien precisa el autor– gran parte del patrimonio objeto de debate es de titularidad municipal. Ahora bien, a través de un detallado análisis casuístico el profesor Celador trata de poner de relieve como los poderes públicos han mostrado un elevado margen de discrecionalidad para colocar u ordenar la retirada de símbolos en la vía pública. En este sentido, ilustra como los ayuntamientos han regulado la presencia de este tipo de símbolos, en ocasiones, atendiendo a intereses partidistas e ignorando sus obligaciones como gestores públicos y su responsabilidad en el contexto de la garantía de la neutralidad ideológica y religiosa de los poderes públicos. A este respecto, se muestra especialmente crítico con la doctrina constitucional en la que Alto Tribunal sostiene que en una sociedad en la que se ha producido un proceso de secularización «muchos símbolos religiosos han pasado a ser, según el contexto concreto del caso, predominantemente culturales, aunque esto no excluya que para los creyentes siga operando su significado religioso» (STC 34/2011, FJ 4). A juicio del autor, dicha doctrina presenta el inconveniente de que la percepción actual de los símbolos depende de cada individuo y, en consecuencia, resulta difícilmente objetivable.

El capítulo tercero (pp. 111-125) examina la temática relativa al régimen fiscal de las confesiones religiosas, y en particular, de su sometimiento al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. La relevancia de estas cuestiones viene justificada por la competencia recaudatoria que los ayuntamientos tienen sobre una serie de impuestos que afectan a las confesiones religiosas. En este orden de consideraciones y, dado que los acuerdos con las diferentes confesiones de 1979 y 1992 exime a estas del pago de determinados impuestos y tributos, el trabajo hace

un repaso a las previsiones de dichos acuerdos y examina la jurisprudencia constitucional al respecto.

La temática de la libertad religiosa en el ámbito urbanístico es objeto de estudio en el cuarto capítulo del libro (pp. 127-161). En esta ocasión, el profesor Celador se enfrenta a varios interrogantes tales como ¿dónde pueden localizarse los lugares de culto?, ¿en qué medida las confesiones religiosas se someten a un derecho especial en el ámbito de las licencias urbanísticas? o ¿cómo se articulan las relaciones entre los municipios y las confesiones religiosas en el contexto funerario? En concreto, sobre esta última cuestión el autor precisa que la gestión de la diversidad religiosa en cementerios y servicios funerarios presenta una problemática específica, en la medida en que se trata de manifestaciones de la libertad religiosa que necesitan armonizarse con una serie de bienes jurídicos e intereses públicos, entre los que destaca la disposición controlada de los restos humanos garantizando la salubridad, sanidad e higiene del proceso.

Por último, el libro cierra con un quinto apartado dedicado al alcance y contenido de la participación de las confesiones religiosas en la prestación de servicios sociales en los ámbitos autonómico y municipal (pp. 163-202). El autor presta particular atención a si dicha prestación se produce en igualdad de condiciones con las organizaciones o entidades benéficas y asistenciales sin fines religiosos, para lo cual opta por realizar un estudio minucioso de dos modelos autonómicos y municipales en los que presentan un mayor grado de implantación, en concreto, el madrileño y el catalán.

A modo de conclusión, puede afirmarse que se trata de una contribución doctrinal relevante y novedosa dada la ausencia de trabajos académicos en esta materia. La obra presenta interés no solo para los estudiosos del Derecho Eclesiástico, sino para cualquier especialista en Derecho Público. Por ello, su lectura resultará sumamente interesante para quien deseen profundizar y actualizar sus conocimientos sobre la multitud de cuestiones jurídicas suscitadas en el ámbito de las relaciones entre los poderes públicos y las confesiones en el ámbito religioso.

Sin duda, uno de los aciertos del libro lo constituye la visión amplia de los supuestos seleccionados para el estudio y el examen de la jurisprudencia de nuestros tribunales en la materia objeto de análisis. A lo largo del trabajo el profesor Celador va mostrando su preocupación sobre por el grado de cumplimiento de los ayuntamientos con el mandato constitucional recogido en el artículo 16.3 CE, si bien según avanza la lectura del libro pone de manifiesto cómo los ayuntamientos pueden participar en la garantía del derecho de libertad religiosa, así como diseñar políticas públicas respetuosas con el principio de laicidad. A tal efecto, ofrece un análisis de los mecanismos diseñados por los poderes públicos para cumplir con el mandato constitucional de cooperación con las confesiones religiosas.