



Legislación autonómica y hecho religioso: Al hilo de la Ley vasca 8/2023 de lugares o centros de culto y diversidad religiosa¹

Regional legislation and religious issues. In line with basque Law 8/2023 on places or centres of worship and religious diversity

EDUARDO RUIZ VIEYTEZ

Universidad de Deusto

ejruiz@deusto.es

ORCID 0000-0001-7575-4454

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.133.2025.06>

Cómo citar: Ruiz Vieytez, Eduardo. (2025). Legislación autonómica y hecho religioso: Al hilo de la Ley vasca 8/2023 de lugares o centros de culto y diversidad religiosa. *Revista Vasca de Administración Pública*, (133), 251-284. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.133.2025.06>

LABURPENA: Lan honen bidez agerian geratzen da Euskal Autonomia Erki-degoak erlijio-aniztasunaren arloan dituen legegintza-eskumenak 8/2023 Legean garatutakoak baino askoz zabalagoak direla. Horretarako, autonomia-erkidegoen eskumen-esparrua mugatzen eta argitzen saiatzen da, oinarritzko arauetan eta doktrina-ekarpenetan ezarritakotik abiatuta. Eremu hori gai erlijiosoei buruz dagoen legeria urriarekin alderatzen da, eta balizko lege-erreforma batek eduki ditzakeen edo eduki beharko litzuzkeen eduki batzuk proposatzen dira, Euskal Autonomia Erkidegoan erlijio-askatasunari eta -aniztasunari buruzko lege osoago eta eraginkorrago bat egiteko.

HITZ GAKOAK: Erlijioak. Erlijio-aniztasuna. Legedia. Legegintzako eskumenak.

ABSTRACT: This paper argues that the legislative powers of the Basque Autonomous Community regarding religious diversity are much broader than those developed in Act 8/2023. To this end, it attempts to delimit and clarify the scope of autonomous powers, based on the provisions of the fundamental norms and doctrinal contributions. By comparing this scope with the limited existing

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación de Generación de Conocimiento «Diversidad religiosa y convivencia democrática: análisis y propuestas para las políticas municipales» (referencia PID2023-149877NB-100), subvencionado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en su convocatoria de 2023.



legislation on religious issues, a series of contents are proposed that a potential legislative reform could or should include to legislate more comprehensively and effectively on freedom of religion and its diversity within the Basque Autonomous Community.

KEYWORDS: Religions. Religious diversity. Legislation. Legislative Powers.

RESUMEN: Este trabajo defiende que las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de diversidad religiosa son mucho más amplias que las desarrolladas en la Ley 8/2023. Para ello, trata de delimitar y clarificar el ámbito competencial autonómico, a partir de lo establecido en las normas fundamentales y en las aportaciones doctrinales. Comparando dicho ámbito con la escasa legislación existente sobre materias religiosas se proponen una serie de contenidos que una eventual reforma legislativa podría o debería contener para legislar de un modo más completo y efectivo sobre la libertad de religión y su diversidad en la Comunidad Autónoma Vasca.

PALABRAS CLAVE: Religiones. Diversidad religiosa. Legislación. Competencias legislativas.

Trabajo recibido el 16 de mayo de 2025

Aceptado por el Consejo de Redacción el 19 de septiembre de 2025



SUMARIO: I. Introducción. —II. El hecho religioso y su regulación multinivel. —III. El Estado autonómico y el hecho religioso. 1. Las competencias legislativas sobre el hecho religioso. 2. Los estatutos de autonomía y el hecho religioso. 3. Competencias autonómicas sobre el hecho religioso. 4. La escasa práctica legislativa en materia religiosa. —IV. Legislación vasca y hecho religioso. 1. La Ley 8/2023 de lugares o centros de culto y diversidad religiosa. 2. Posibilidad y necesidad de legislación vasca sobre otras materias religiosas. A. Bloque institucional: cooperación con entidades religiosas, atención a la diversidad y participación. B. Bloque urbanístico: urbanismo y espacio público. C. Bloque cultural: cultura, patrimonio, educación e información. D. Bloque social: provisión de servicios sociales, sanitarios y religiosos. E. Bloque económico: relaciones laborales y tributarias. —V. Conclusión. —VI. Referencias.

I. Introducción

Este trabajo analiza la Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de las competencias legislativas de las comunidades autónomas sobre el hecho religioso. Hasta el presente solamente dos comunidades autónomas han aprobado leyes específicamente referidas a materia religiosa. Sin embargo, el ámbito competencial legislativo de las CC.AA. puede ser sensiblemente más amplio dentro del Estado autonómico actual. Este artículo busca determinar el ámbito material sobre el que los parlamentos autonómicos podrían aprobar normas con rango de ley sobre el hecho religioso y, en particular, identificar hasta qué punto la Ley vasca abarca las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en la materia.

Para ello, en primer lugar, haremos una referencia a la regulación multinivel del hecho religioso, con atención a su tratamiento constitucional en varios países europeos y en el Estado español. Posteriormente delimitaremos el llamado derecho eclesiástico autonómico y su desarrollo dentro del reparto competencial vigente entre el Estado y las comunidades autónomas. En tercer lugar, analizaremos la Ley 8/2023, su adecuación a dicho marco y su posible desarrollo normativo posterior, identificando las restantes materias que podrían o deberían ser objeto de legislación autonómica.

II. El hecho religioso y su regulación multinivel

La regulación jurídica del hecho religioso es paralela a la complejidad que este fenómeno implica. A su vez, la gobernanza de la diversidad religiosa es una de las grandes cuestiones pendientes de las sociedades de-



mocráticas. La relevancia de la religión como fenómeno social no puede ponerse en duda y la relación de las pertenencias, identidades y creencias religiosas con el tráfico jurídico privado y público constituye un fenómeno complejo. Regular un hecho como la religión en aquello que resulte socialmente relevante es dificultoso porque el propio hecho religioso es poliédrico y asimétrico². No existe en nuestra sociedad una concepción unívoca de la religión y el impacto que tiene su manifestación externa varía según el tiempo y el contexto. Existe hoy un cuadro complejo de relaciones entre religión, identidades, derechos e instituciones en el que se combinan fenómenos como la secularización, el sincretismo, la «creencia sin pertenencia³», o la «pertenencia sin creencia⁴», junto a expresiones más tradicionales, tanto de adhesión como de rechazo a la práctica de diferentes religiones. Todo ello convierte a esta materia en un desafío de primer orden para la convivencia democrática en la diversidad.

Esta misma complejidad del fenómeno religioso implica que su regulación pueda realizarse desde diferentes niveles institucionales. La religión, como fenómeno social relevante, atraviesa múltiples aspectos de la vida ciudadana y, por ello, afecta potencialmente a las competencias de diversas instituciones públicas. En materia de regulación esto implica que los diferentes niveles institucionales pueden tener competencia legislativa o reglamentaria en relación con importantes aspectos del hecho religioso. Por ello resulta relevante determinar los ámbitos en los que unas y otras instituciones puedan ser competentes, desde el nivel del Estado hasta el ámbito local o municipal, pasando, en su caso, por el nivel regional, autonómico o subestatal correspondiente.

Así, normalmente, en una primera aproximación tiende a considerarse que la regulación de los hechos religiosos es una competencia de ámbito estatal. Esta es la idea dominante que responde seguramente a una tradición histórica de relación directa o cercana entre el poder político y los poderes religiosos que no en pocas ocasiones han sido compartidos o coincidentes en las mismas instituciones. De hecho, la determinación de la religión dominante en los distintos espacios políticos se consideró una decisión del príncipe respectivo, uniéndose así desde la Paz de Westfalia (1648) la decisión más importante en la materia con el ejercicio de la soberanía, del monarca en primera instancia, y del Estado posteriormente.

² El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señaló ya en 1993 que es necesario ensanchar la idea de religión para incorporar nuevos fenómenos y expresiones que no se ajustan bien a las grandes tradiciones religiosas: Comité de Derechos Humanos, *Comentario General 22 sobre el Derecho a la Libertad de Pensamiento, de Conciencia y de Religión* (ref.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.4), 27 de septiembre de 1993, párrafo 2.

³ Davie, Grace. (2000). *Religion in Modern Europe: A Memory mutates*. Oxford University Press.

⁴ Hervieu-Léger, Danièle. (1993). *La religión pour mémoire*. Éditions du Cerf.



Desde una perspectiva actual y comparada podemos afirmar que la práctica totalidad de las constituciones europeas vigentes incluyen uno o varios artículos que aluden a la religión o a las entidades religiosas. Así, existen una serie de cláusulas constitucionales relativas al hecho religioso que se repiten con diversas fórmulas en las normas fundamentales de casi todos los países europeos. En primer lugar, casi la totalidad de las constituciones europeas incluyen un artículo que reconoce y garantiza la libertad de religión en la línea prevista igualmente por los tratados internacionales de derechos humanos vigentes tanto en Europa como en el ámbito universal. En segundo lugar, casi todas las constituciones europeas incluyen también una cláusula genérica de prohibición de la discriminación basada en diferentes motivos relativos a la identidad o a las características personales. Una abrumadora mayoría de estas cláusulas antidiscriminatorias incluye expresamente la religión que, de hecho, es el factor más frecuentemente citado en dichos listados constitucionales⁵.

Con menor frecuencia, otras constituciones europeas incluyen cláusulas que establecen expresamente la relación que tiene el Estado con una o varias confesiones religiosas, sea para declararlas oficiales, para establecer obligaciones de colaboración con ellas o para remarcar la estricta separación entre el Estado y las entidades religiosas. Este grupo de cláusulas, por tanto, aunque atiende al mismo objeto incluye un contenido mucho más divergente que el de los señalados anteriormente. Por último, otro tipo de cláusulas constitucionales europeas frecuentes en relación con el hecho religioso incluyen referencias al derecho a la educación de conformidad con las creencias religiosas de la familia, a la objeción de conciencia por motivos religiosos respecto a las obligaciones militares, a la prohibición de recabar datos personales relativos a las creencias religiosas o a los derechos específicamente reconocidos a ciertas minorías culturales o religiosas.

Sin embargo, las constituciones europeas dicen muy poco sobre qué instituciones son competentes para regular los fenómenos religiosos. En un buen número de constituciones europeas podemos entender este silencio en la medida en que se trata de Estados centralizados en los que un único parlamento dispone de competencias legislativas sobre todas las materias. Será relevante, por el contrario, analizar si las constituciones de los Estados federales o con descentralización política incluyen alguna referencia a este respecto.

En este sentido, podemos decir que existen nueve constituciones europeas que aluden de alguna manera a la competencia regulatoria sobre el hecho religioso. De ellas, podemos separar la Constitución de Grecia

⁵ Ruiz Vieytez, Eduardo. (2020). Cláusulas antidiscriminatorias y motivos de discriminación en las constituciones europeas. *Revista de Derecho Político*, núm. 107, pág. 55.



que alude (artículo 105) al muy peculiar y casi extravagante estatus de la autonomía monástica del monte Athos. Por su parte, las constituciones de Rumanía (artículo 73.3.s) y Moldavia (artículo 72.3.l) establecen de una manera muy similar una reserva de ley orgánica que afecta a las normas estatutarias o generales de los cultos religiosos. Igualmente, el Instrumento de Gobierno de Suecia incluye en su Capítulo 8, artículo 2.4, una reserva de ley para la materia de «comunidades religiosas y los principios en los que se basa la Iglesia de Suecia como comunidad religiosa». Debe entenderse que estas reservas de ley delimitan en los tres países la competencia legislativa en favor del parlamento estatal respectivo, lo que en el caso de Moldavia sirve de límite a la competencia legislativa de los parlamentos de las regiones autónomas de Gagauzia y Transnistria.

Finalmente, otras cinco constituciones europeas abordan específicamente la distribución de competencias en materia religiosa. Seguramente el Estado más descentralizado en la materia es Suiza, cuya Constitución reconoce en el artículo 72.1 que la regulación de las relaciones entre la Iglesia y el Estado es responsabilidad de los cantones. Siguiendo con los Estados federales, la Constitución alemana remite en su artículo 140 a diversos artículos ya vigentes en la antigua Constitución de Weimar. Esta remisión incluye la competencia de los *länder* en materia de reconocimiento de las iglesias como corporaciones públicas, así como la percepción de impuestos religiosos (artículos 137 y 138 de la Constitución de 1919). Así, tanto en Suiza como en Alemania los estados federados respectivos pueden desarrollar su propio derecho eclesiástico incluyendo fuentes unilaterales y bilaterales⁶.

En el caso de Austria, el artículo 10.1.13 de la Constitución establece que los «asuntos religiosos» quedan dentro de las competencias legislativas de la Federación. Igualmente, el artículo 14.a.3 establece que la legislación sobre instrucción religiosa corresponde a la Federación (aunque su ejecución corresponda a los *länder*) y el artículo 14.10 establece una mayoría reforzada para la aprobación de legislación federal en materias relativas a la relación entre los centros educativos y las entidades religiosas, incluyendo la enseñanza religiosa en la medida en que no afecte a la autonomía de las universidades o las academias artísticas. Todo ello reduce mucho la capacidad de los *länder* austríacos para legislar directamente en materia religiosa. Por su parte, la Constitución italiana también menciona en su Art 117.c las «relaciones entre la República y las confesiones religiosas» como una de las materias sobre las que el Estado tiene competencias legislativas exclusivas, lo que sin embargo no ha impedido a

⁶ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa y Estado autonómico*. Comares, pág. 30.



las regiones italianas desarrollar un cierto derecho eclesiástico regional unilateral o bilateral⁷.

La Constitución de Chipre también menciona los asuntos religiosos como materia en sus artículos 87 y 160, en este caso para otorgar su competencia legislativa a las cámaras comunales y no al parlamento central. Ello está directamente relacionado con la naturaleza consociacional de la Constitución chipriota de 1960. Sin embargo, la conflictiva situación fáctica del país desde los años setenta impide la aplicación efectiva de esta Constitución y evaluar realmente su cumplimiento. Por último, en otros países federales europeos como Bélgica y Bosnia-Herzegovina, las constituciones no aluden a la materia religiosa en sus listados competenciales, pero la capacidad legislativa en la materia se halla repartida entre los diversos niveles políticos. Así, en Bélgica los parlamentos de las comunidades pueden regular aspectos relativos a la educación religiosa, mientras que los parlamentos regionales podrían regular materias conexas como urbanismo y centros de culto. En la misma línea, en Bosnia-Herzegovina las competencias legislativas en la materia descansan sobre todo en los parlamentos de las entidades constituyentes.

III. El Estado autonómico y el hecho religioso

1. Las competencias legislativas sobre el hecho religioso

La Constitución Española actual (en adelante CE), a diferencia de las de Suiza, Italia, Alemania o Chipre, no menciona el hecho religioso en los listados de materias y competencias de los artículos 148 y 149. También se separa de la Constitución Española de 1931, que en su art. 14.2 declaraba la exclusiva competencia del Estado español en la legislación y ejecución directa de la «relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos».

Siguiendo la estela del resto de constituciones europeas, la norma fundamental española alude a la religión en su cláusula antidiscriminatoria del artículo 14 y en el artículo 16 que proclama y garantiza la libertad de religión. La última alusión constitucional a la religión se contiene en el artículo 27.3 que garantiza «el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

Ahora bien, el hecho de que la religión no se mencione en los listados materiales del título VIII no implica que las comunidades autónomas no puedan asumir y ejercer competencias sobre la misma, incluyendo

⁷ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., pág. 32.



competencias legislativas. No en vano, el nuevo Estado autonómico que se organiza a partir de la entrada en vigor de la CE de 1978 supone una relevante novedad que afecta también a las relaciones de los poderes públicos con las organizaciones religiosas presentes en la sociedad y con los individuos que profesan las distintas confesiones⁸. A partir de 1978 los agentes regulatorios de los hechos religiosos se extienden no solo al nivel central del Estado sino también a las instituciones de las comunidades autónomas y a las distintas entidades locales existentes, en particular los municipios. Desde el punto de vista del ejercicio de competencias estrictamente legislativas, la nueva organización territorial abre la posibilidad de que las Cortes Generales no sean el único parlamento competente para la aprobación de leyes en la materia y que los parlamentos autonómicos puedan ejercer esa misma función. Sin embargo, la delimitación del espacio legislativo que pueda corresponder a los parlamentos central o autonómico en materia de religión no será una tarea siempre fácil o nítida.

De entrada, la configuración de la libertad de religión como un derecho fundamental del núcleo más duramente protegido por la Constitución, conlleva la necesidad de que su regulación se realice por Ley Orgánica, por mandato del artículo 81. Al mismo tiempo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.1 de la norma fundamental, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». La combinación de ambos preceptos parece reducir considerablemente la capacidad legislativa de los parlamentos autonómicos sobre la materia. En efecto, se impone una igualdad de trato que en principio no puede verse afectada por el reparto competencial⁹. Sin embargo, al mismo tiempo, debe considerarse que la reserva de Ley Orgánica no puede desvirtuar el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y que debe interpretarse de modo restrictivo, algo aceptado mayoritariamente tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial¹⁰.

Sin embargo, la escasa producción legislativa hasta la fecha no ha ayudado a realizar una mejor delimitación de los ámbitos competenciales estatal y autonómico. Además de la Ley vasca que da origen a este

⁸ García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas: Veinticinco años de su regulación jurídica*. Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, pág. 47.

⁹ Rodríguez Blanco, Miguel. (2019). Descentralización del Estado y modelo constitucional de relaciones entre los poderes públicos y las confesiones religiosas. *Derecho y Religión*, núm. 14, pág. 13.

¹⁰ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2009). La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal: balance y propuestas de futuro. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19, págs. 5-8.



trabajo, desde la aprobación de la CE solo se han promulgado dos leyes centradas en materia religiosa. La primera de ellas es la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa¹¹ (en adelante, LOLR) y la segunda la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto¹² (en adelante, LCCC). La soledad de la LOLR en sus primeros años de vida y el carácter sectorial y acotado de las otras dos leyes autonómicas aprobadas hasta la fecha han contribuido a entender que el ámbito competencial del Estado en la materia es superior. No en vano, la LOLR ha sido criticada doctrinalmente por vulnerar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas¹³, sin que en el plano político e institucional este debate haya tenido mayor eco.

Tampoco los acuerdos de cooperación firmados por el Estado con la Santa Sede en 1979 y con las tres primeras confesiones reconocidas con notorio arraigo en España en 1992 ni las leyes que reproducen estos, contienen alusiones al hecho autonómico o local. Así, en ninguna de las leyes que regulan y desarrollan los derechos de libertad religiosa se contemplan mecanismos de colaboración interadministrativa entre el Estado central y los entes territoriales¹⁴. A su vez, el desarrollo de estos acuerdos por parte de las comunidades autónomas ha sido escaso y desigual¹⁵.

En este escenario, desde un primer momento se tendió a considerar el hecho religioso como una materia de competencia estatal, ya fuera por la necesidad de regular la libertad de religión por ley orgánica, por el silencio constitucional al respecto o por el escaso interés autonómico sobre la cuestión. De este modo, la incidencia del factor religioso en la normativa de las comunidades autónomas fue de inicio muy limitada. Solo de una manera paulatina y lenta se iría produciendo una expansión horizontal de la intervención normativa (que no legislativa) de las comunidades autónomas a través de diferentes materias sectoriales que afectaban al hecho religioso¹⁶.

¹¹ BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980.

¹² DOGC núm. 5432, de 30 de julio de 2009; BOE núm. 198, de 17 de agosto de 2009.

¹³ Seglers se muestra muy crítico con el artículo 7.1, que considera una vulneración de las competencias autonómicas al asignar al Estado la exclusividad competencial: Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., págs. 42-43.

¹⁴ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2004). Competencias municipales y acuerdos de cooperación con las minorías religiosas en España. *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 30, pág. 21.

¹⁵ García-Pardo Gómez, David. (2013). Desarrollo y aplicación por las Comunidades Autónomas de los Acuerdos de 1992 con las minorías religiosas. En J. Martínez-Torrón, S. Meseguer Velasco y R. Palomino Lozano (coords.), *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*, vol. 1 (1277-1304). Iustel, pág. 1302.

¹⁶ García-Pardo Gómez, David. (2013). Desarrollo y aplicación..., cit., pág. 1277-1279.



2. Los estatutos de autonomía y el hecho religioso

Tampoco los estatutos de autonomía han ayudado a clarificar el reparto de competencias legislativas o ejecutivas sobre los temas religiosos. Solamente cuatro estatutos de autonomía aluden expresamente en algún momento a la materia y todos ellos pertenecen a los llamados «estatutos de segunda generación¹⁷». La cuestión quedó totalmente ausente de la redacción de los 17 estatutos iniciales y no es hasta la primera década del siglo XXI cuando el tema se incorpora a las normas institucionales básicas de Cataluña, Canarias, Andalucía y Castilla y León¹⁸.

De los estatutos citados, el de Castilla y León se limita a incorporar, entre los principios rectores de las políticas públicas, la obligación de los poderes públicos de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar, entre otras cosas, la no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León (artículo 16.23). Por su parte, los estatutos de Andalucía y de Canarias adoptan disposiciones casi paralelas. En ambas normas se menciona la religión entre los factores vetados por la cláusula antidiscriminatoria (arts. 11.2.2 del Estatuto de Canarias y 14 del Estatuto de Andalucía) y se incluye una disposición que garantiza el derecho de las madres y padres a optar por una formación religiosa y moral de sus hijos conforme a sus propias convicciones (arts. 21.9.9 del Estatuto de Canarias y 21.1 del Estatuto de Andalucía). En el caso andaluz se añade que los poderes públicos «tendrán en cuenta las creencias religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza» (artículo 21) y, como en el caso castellano, entre los principios rectores se incluye «el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones» (art. 37.1).

El Estatuto de Canarias va un paso más allá al introducir una disposición específicamente dedicada a las «relaciones con entidades religiosas» (art. 112). En la misma se señala que la Comunidad Autónoma de Canarias puede establecer mecanismos de colaboración y cooperación con las entidades religiosas establecidas en su ámbito territorial «en el marco establecido por la legislación estatal», así como que Canarias «podrá participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas». Por tanto, a pesar de la novedad que supone la presencia de este artículo específico, en el mismo no se habla expresamente de competencias auto-

¹⁷ Motilla de la Calle Árbol, Agustín. (2010). La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y las Comunidades Autónomas: la regulación autonómica de la libertad religiosa. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 26, págs. 381-382; Rodríguez Blanco, Miguel. (2019). *Descentralización...*, cit., pág. 14.

¹⁸ El Estatuto de Extremadura también utiliza en una ocasión el adjetivo «religioso», pero lo hace en su preámbulo, al referirse a Guadalupe.



nómicas, ni mucho menos parece incorporar un título que permita a la Comunidad Autónoma ejercer competencias legislativas sobre el hecho religioso.

Sin duda, el estatuto más avanzado y completo en la materia es el de Cataluña¹⁹. Este incluye, por una parte, cláusulas similares a las establecidas en las normas andaluza y canaria. Así, el derecho a que los hijos reciban una formación religiosa y moral conforme a las convicciones paternas se recoge en el artículo 21.2.2; el principio de igualdad de todas las personas con independencia de su religión está reconocido en el artículo 40.8; a su vez, el artículo 42.7 obliga a los poderes públicos a velar por la convivencia social, cultural y religiosa, así como por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones, mientras el artículo 52 persigue el respeto del pluralismo religioso en los contenidos provistos por los medios de comunicación social.

Por otro lado, el Estatuto catalán incorpora un artículo específico sobre «relaciones con las entidades religiosas», cuyo contenido es más extenso y ambicioso que el establecido en el Estatuto de Canarias. El artículo 161, a diferencia del artículo 112 del Estatuto de Canarias, adopta un lenguaje claramente competencial. Así, el primer apartado señala que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat».

En cambio, el apartado segundo alude a la «competencia ejecutiva» de la Generalitat en materia de libertad religiosa, señalando que ello incluye en todo caso la participación en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña; el establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con estas mismas entidades en el ámbito de competencias de la Generalitat, y «la promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas». Finalmente, el apartado tercero se limita a proclamar la colaboración de la Generalitat con «los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas».

De todo ello se infiere que es el artículo 161.1 del Estatuto catalán la única disposición estatutaria con vocación de título de atribución de competencias legislativas. No obstante, la soledad de esta cláusula básica no

¹⁹ Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). Derecho y Religiones en Catalunya. *Derecho y Religión*, núm. 14, págs. 123-127.



implica necesariamente que las comunidades autónomas no tengan con carácter general competencia legislativa sobre materias que afectan directamente a los hechos o relaciones religiosas.

3. Competencias autonómicas sobre el hecho religioso

La doctrina eclesialista no mostró en un primer momento una gran atención al derecho eclesiástico de producción autonómica²⁰ y en la consideración sobre las fuentes de esta rama del Derecho español ha habido tradicionalmente escasas referencias a las comunidades autónomas²¹. A pesar de ello, con el tiempo irían apareciendo estudios varios sobre el derecho eclesiástico en algunas comunidades autónomas²² o recopilados en un mismo trabajo²³. De hecho, el llamado derecho eclesiástico autonómico aparece relativamente pronto como expresión, entendiéndose por el mismo el conjunto de normas producidas por las comunidades autónomas que regulan la dimensión social del factor religioso²⁴ o el «conjunto de normas y relaciones iglesias-confesiones religiosas con la comunidad política, en torno al hecho regional, como parte integrante del derecho eclesiástico del Estado o de la comunidad política²⁵». Este

²⁰ García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa...*, cit., pág. 34. Una recopilación de los trabajos anteriores al respecto se contiene en: García García, Ricardo. (2009). El Derecho Eclesiástico Autonómico en la Constitución Española. En M. Serna Vallejo y C. Arranz de Andrés (auts.), *Estudios de Derecho español y europeo: libro conmemorativo de los primeros 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria* (331-370). Universidad de Cantabria, págs. 334-335.

²¹ Por ejemplo, apenas se mencionan las Comunidades Autónomas en obras generales recientes como Leal Adorna, Mar. (coord.). (2024). *El fenómeno religioso en el ordenamiento jurídico español*. (4.ª ed.). Tecnos; o García García, Ricardo y Rossell, Jaime. (coords.). (2020). *Derecho y religión*. Edisofer: Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir (solo en págs. 165-185). Tampoco aparecen las Comunidades Autónomas en los índices de otras obras generales de la disciplina: García Gárate, Alfredo. (2016). *Derecho y religión en un Estado democrático*. Dykinson.

²² Para Cataluña: Torres Gutiérrez, Alejandro. (2013). Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en Cataluña. En A. Castro Jover (autora), *Diversidad religiosa y gobierno local: marco jurídico y modelos de intervención en España e Italia*. Aranzadi Thomson Reuters, 119-151; Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). Derecho y Religiones..., cit. Para Baleares: Pons-Estel Tugores, Catalina. (2010). *Derecho autonómico y religión. El caso balear*. Civitas. Para Castilla-La Mancha: Moreno Mozos, María del Mar. (2019). El tratamiento jurídico del factor social religioso en Castilla-La Mancha. *Derecho y Religión*, núm. 14, 167-190. Para Castilla y León: Ruano Espina, Lourdes y Puerto González, Juan José. (2009). El factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. núm. 25, 263-300. Para Extremadura: Rossell Jaime. (2008). Religión y Derecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3, 50-73.

²³ García García, Ricardo. (2009). *El Derecho Eclesiástico...*, cit. Incluye un capítulo por cada comunidad autónoma.

²⁴ Pons-Estel Tugores, Catalina. (2010). *Derecho autonómico...*, cit., pág. 27.

²⁵ Martínez Blanco, Antonio. (1988). Hacia un Derecho Eclesiástico autonómico. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, pág. 424.



derecho eclesiástico autonómico, aludido en varios estudios²⁶, presenta como característica principal su territorialidad, tanto respecto a su ámbito de aplicación como respecto a la naturaleza de sus órganos de producción²⁷, pero también su extensión a competencias legislativas y no meramente ejecutivas. Esto significa que el derecho eclesiástico autonómico proyecta su objeto precisamente sobre las materias con factor religioso que pueden ser de competencia autonómica²⁸, lo que plantea la necesidad de proceder a su identificación antes de delimitar el ámbito sobre el que las comunidades autónomas pueden aprobar normas con rango de ley.

De inicio, la regulación de la libertad religiosa en cuanto derecho fundamental corresponde a las Cortes Generales, único parlamento habilitado para aprobar leyes orgánicas, y aquellas son también las competentes para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de dicha libertad. Pero, como sabemos, la Ley Orgánica no agota el desarrollo legislativo de la libertad religiosa²⁹. Por ello sería conveniente una nueva legislación orgánica que, además de actualizar y completar la existente LOLR, combine con rigor lo establecido en los artículos 16, 81.1 y 149.1.1, ayudando así a realizar la primera gran delimitación de las competencias legislativas en la materia entre el Estado y las comunidades autónomas³⁰.

A partir de dicha legislación orgánica, las CC.AA. podrían aprobar leyes relativas al hecho religioso en otras materias conexas en las que hubieran asumido competencias legislativas. Sin embargo, al no existir ninguna disposición expresa (salvo en el caso catalán) que atribuya competencias relativas al factor o a los asuntos religiosos³¹, la determinación de dichas materias debe hacerse mediante un análisis de los listados constitucionales y estatutarios, y teniendo en cuenta la jurisprudencia

²⁶ Rodríguez Moya, Almudena. (2018). Ayuntamientos y religión: el creciente papel de las entidades locales en la cooperación religiosa. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 34, pág. 335.

²⁷ García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa...*, cit., pág. 28

²⁸ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., pág. 17.

²⁹ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2009). *La Ley Orgánica...*, cit., pág. 8. Pons-Estel Tugores, Catalina. (2010). *Derecho autonómico...*, cit., pág. 29.

³⁰ Rodríguez Blanco, Miguel. (2019). *Descentralización...*, cit., pág. 28; Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2009). *La Ley Orgánica...*, cit., pág. 13. Para Motilla, los primeros artículos de la LOLR son desarrollo directo del derecho de libertad religiosa, mientras que los artículos 5 a 8 se refieren al principio de cooperación y podrían ser calificados de materias conexas, por lo que las Comunidades Autónomas podrían legislar sobre su contenido: Motilla de la Calle Árbol, Agustín. (2010). *La Ley Orgánica...*, cit., pág. 364.

³¹ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., pág. 25; Castro Jover, María Adoración. (2001). El Derecho Eclesiástico autonómico en España. *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, núm. 1, pág. 67.



constitucional derivada de los conflictos de competencias planteados en dichos ámbitos³².

Varios autores han estudiado los límites de la capacidad normativa de las autonomías en relación con la libertad religiosa³³, proponiendo en su caso sendos listados de las materias afectadas³⁴. Realizando un análisis comparativo de todos ellos, podemos concluir que las competencias exclusivas del Estado en asuntos religiosos se extenderían sobre las siguientes materias:

- a) Regulación del derecho fundamental a la libertad religiosa (artículo 81.1 CE) y de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de la misma (artículo 149.1.1 CE).
- b) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (artículo 149.1.2 CE).
- c) Relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE).
- d) Defensa y Fuerzas Armadas (artículo 149.1.4 CE).
- e) Administración de Justicia (artículo 149.1.5 CE).
- f) Legislación mercantil, penal, penitenciaria y procesal (artículo 149.1.6 CE).
- g) Relaciones jurídico-civiles sobre matrimonios (reconocimiento civil de matrimonios religiosos), registros e instrumentos públicos, salvo las uniones de hecho (artículo 149.1.8 CE).
- h) Legislación sobre propiedad intelectual (artículo 149.1.9 CE).
- i) Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios (artículo 149.1.18 CE).
- j) Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social (artículo 149.1.27 CE).

³² Rodríguez Blanco, Miguel. (2019). *Descentralización...*, cit., págs. 19-26.

³³ Posiblemente el mayor y más temprano estudio es el de Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., págs. 54-125.

³⁴ Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., pág. 288; García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa...*, cit., pág. 44; Meseguer Velasco, Silvia. (2019). Financiación de las confesiones religiosas en las Comunidades Autónomas. *Derecho y Religión*, núm. 14, 239-256; Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). *Derecho y Religiones...*, cit., págs. 121-156; García Ruiz, Yolanda. (2019). Patrimonio cultural de las confesiones religiosas en las Comunidades Autónomas: luces y sombras del modelo. *Derecho y Religión*, núm. 14, 191-208; Torres Gutiérrez, Alejandro. (2013). *Tratamiento jurídico...*, cit.; Motilla de la Calle Árbol, Agustín. (2010). *La Ley Orgánica...*, cit., pág. 366; Pons-Estel Tugores, Catalina. (2010). *Derecho autonómico...*, cit., págs. 32-47; García García, Ricardo. (2009). *El Derecho Eclesiástico...*, cit., págs. 349-350; Castro Jover, María Adoración. (2001). *El Derecho Eclesiástico...* cit., pág. 69, Alarcón, Ignacio y otros. (2016). *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa*. (2.ª ed.). Fundación Pluralismo y Convivencia, pág. 19.



- k) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (artículo 149.1.28 CE).
- l) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 CE).
- m) Normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación o enseñanza (artículo 27 CE).
- n) Adquisición de personalidad jurídica por parte de las iglesias, confesiones o entidades religiosas de acuerdo con el artículo 5 LOLR.
- o) Acuerdos de cooperación con iglesias, confesiones y entidades religiosas mencionados en el artículo 7 de la LOLR³⁵.

Por lo que se refiere a las materias conexas con el hecho religioso cuyas competencias pueden ser asumidas por las comunidades autónomas, pueden ser teóricamente clasificadas en exclusivas y compartidas, si bien en la práctica esta división no resulta muy operativa dada la existencia de numerosos títulos horizontales o básicos en favor del Estado. Por el contrario, nos interesa más distinguir entre materias que incluyen competencias legislativas (sean estas completas o de desarrollo de normas básicas) y materias que solo incluyen competencias ejecutivas. A partir del análisis directo de la Constitución (artículos 148 y 149) y los Estatutos de Autonomía, así como de los listados propuestos por los autores expertos en la materia, podemos elaborar la siguiente enumeración de materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden tener competencias legislativas³⁶:

- a) Convenios suscritos entre las comunidades autónomas y las iglesias, confesiones o entidades religiosas.
- b) Creación de comisiones mixtas y órganos de participación o diálogo entre comunidades autónomas e iglesias, confesiones o entidades religiosas.
- c) Ordenación del territorio, urbanismo, equipamientos comunitarios de carácter religioso y lugares de culto³⁷.

³⁵ No debe entenderse que el tenor de este artículo excluya la posibilidad de otros acuerdos de las iglesias, confesiones o entidades religiosas con las comunidades autónomas: Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., págs. 42-43.

³⁶ García García, Ricardo (dir.). (2008). *La libertad religiosa...*, cit., pág. 43; García García, Ricardo. (2009). *El Derecho Eclesiástico...*, cit., págs. 354-361; Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). *Derecho y Religiones...*, cit., págs. 131-153; Mottilla de la Calle Árbol, Agustín. (2010). *La Ley Orgánica...* cit., pág. 366; Castro Jover, María Adoración. (2001). *El Derecho Eclesiástico...* cit., pág. 69; Ruano Espina, Lourdes y Puerto González, Juan José. (2009). *El factor religioso...*, cit., págs. 271-300; Moreno Mozos, María del Mar. (2019). *El tratamiento jurídico del factor social religioso en Castilla-La Mancha. Derecho y Religión*, núm. 14, págs. 171-189.

³⁷ Ponce, Juli y Cabanillas, José Antonio. (2011). *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Fundación Pluralismo y Convivencia; Castro Jover,



- d) Artesanía, museos, archivos y bibliotecas que no sean de titularidad estatal. Patrimonio monumental o histórico-artístico³⁸.
- e) Educación y enseñanza religiosa³⁹. Fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de las lenguas propias.
- f) Medios de comunicación de titularidad de las comunidades autónomas.
- g) Promoción y ordenación del turismo.
- h) Asistencia e intervención social⁴⁰.
- i) Asociaciones formadas por confesiones religiosas, inscritas en los registros autonómicos de asociaciones.
- j) Legislación civil sobre parejas de hecho, libertad religiosa de los menores o mediación familiar.
- k) Sanidad e higiene⁴¹. Sanidad mortuoria, servicios funerarios y cementerios⁴². Sacrificio de animales.

Por otro lado, las CC. AA. pueden también tener competencias exclusivamente ejecutivas sobre otras materias diferentes que afectan al hecho religioso:

- a) Asistencia religiosa en centros públicos, penitenciarios⁴³, hospitalarios, residenciales o similares⁴⁴. Alimentación en establecimientos públicos.

María Adoración y Uriarte Ricote, Maite. (2021). *La situación urbanística de los lugares de culto*. Fundación Pluralismo y Convivencia.

³⁸ En casi todas las comunidades autónomas existen leyes sobre patrimonio histórico o artístico que se refieren al patrimonio religioso: García Ruiz, Yolanda. (2019). *Patrimonio cultural...*, cit., págs. 197-204.

³⁹ Valencia Candalija, Rafael. (2013). *La enseñanza de la religión en el ordenamiento estatal y autonómico*. Dykinson, págs. 229-318; Cebriá García, María Dolores. (2019). La enseñanza de la religión en las Comunidades Autónomas. *Derecho y Religión*, núm. 14, págs. 53-76; Ferreiro Galguera, Juan. (2024). *Derecho y religión. En el ordenamiento jurídico español*. (2.ª ed.). Tirant lo Blanch, págs. 173-188.

⁴⁰ Sobre tercer sector y confesiones religiosas: Castro Jover, María Adoración. (2019). La participación de las confesiones religiosas en el tercer sector estatal y autonómico. *Derecho y Religión*, núm. 14, 29-52.

⁴¹ Marabel Matos, Jacinto. (2016). *El derecho fundamental de libertad religiosa en el ámbito de los servicios públicos sanitarios: su incidencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Dykinson.

⁴² Moreras, Jordi y Tarrés, Sol. (2013). *Guía para la gestión de la diversidad religiosa en cementerios y servicios funerarios*. Fundación Pluralismo y Convivencia; González Sánchez, Marcos. (2019). Normas de Derecho Eclesiástico autonómico sobre cementerios. *Derecho y Religión*, núm. 14, 157-166.

⁴³ Seglers analiza la ejecución autonómica de la legislación penitenciaria del Estado en la materia, cuestión de especial relevancia para la CAPV que, junto a Cataluña, es la única Comunidad con competencias de ejecución en este ámbito: Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., págs. 261-275.

⁴⁴ Fernández-Coronado González, Ana y Pérez Álvarez, Salvador. (2019). Régimen jurídico de la asistencia religiosa en los centros de internamiento de extranjeros en el Derecho español. *Derecho y Religión*, núm. 14, 77-92.



- b) Ejecución de la legislación laboral, designación de festividades laborales autonómicas⁴⁵ y aprobación de convenios colectivos de ámbito autonómico que contengan atención a la diversidad religiosa.
- c) Participación, vía convenio, en la gestión del Registro de Entidades Religiosas respecto a las iglesias, confesiones y entidades religiosas inscritas que tengan su ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma.
- d) Gestión de museos, archivos o bibliotecas de titularidad estatal.

Finalmente, en materia tributaria la competencia legislativa reside en sede estatal⁴⁶, salvo para las dos comunidades autónomas con régimen foral, que en todo caso deberán respetar los acuerdos internacionales adoptados por el Estado o las exenciones reconocidas por ley en acuerdos específicos con confesiones de ámbito estatal⁴⁷. En el caso vasco, la capacidad legislativa se traslada a las Juntas Generales de los Territorios Históricos a través de normas forales. Ello incluye también lo relativo a las normas que incorporan el fomento al mecenazgo a través de deducciones fiscales.

4. La escasa práctica legislativa en materia religiosa

A pesar de disponer de competencias legislativas en un amplio elenco de materias, las comunidades autónomas solo han legislado parcialmente en la materia, prácticamente siempre mediante leyes sectoriales que afectaban al hecho religioso limitada o indirectamente. En casi medio siglo de organización autonómica, solamente dos leyes específicas han sido aprobadas para un total de 17 comunidades. Ello no implica que no se haya desarrollado el derecho eclesiástico autonómico⁴⁸, pero sí que

⁴⁵ Cano Ruiz, Isabel. (2019). Las festividades de naturaleza religiosa en la legislación autonómica. *Derecho y Religión*, núm. 14, págs. 228-236.

⁴⁶ Los conflictos más frecuentes se han producido en los tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas: sucesiones, donaciones, actos jurídicos documentados, y en su exención o del IBI en los acuerdos con las iglesias: Meseguer Velasco, Silvia. (2019). *Financiación...*, cit., pág. 248.

⁴⁷ La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2018, de 8 de febrero de 2018, anula el artículo 4.2 de la Norma Foral de Gipuzkoa 13/2012, de 27 de diciembre, por ir en contra de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, y vulnerar así la distribución competencial derivada de los artículos 149.1.1 y 16 de la Constitución. En realidad, esta sentencia reitera la posición ya adoptada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/2013, de 5 de diciembre, que declaró inconstitucional y nulo el apartado séptimo del artículo único de la Ley Foral de Navarra 10/2013, de 12 de marzo.

⁴⁸ Una recopilación y comentario de las normas jurídicas que van aprobando las Comunidades Autónomas en la materia puede consultarse en los números sucesivos de la revista *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, que incluye un apartado denominado «Legislación de las Comunidades Autónomas».



este se condensa muy mayoritariamente en normas de carácter reglamentario o en fuentes pacticias mediante los acuerdos de colaboración firmados entre algunas CC.AA.⁴⁹ y varias de las confesiones religiosas que disponen de notorio arraigo en la sociedad española. En añadidura, estos acuerdos generalmente se limitan a contener normas programáticas o repeticiones de los acuerdos del Estado, que precisan de ulterior desarrollo normativo⁵⁰.

Cataluña es sin duda la comunidad autónoma que más esfuerzos institucionales ha dedicado a la materia religiosa. En el plano legislativo es la primera comunidad (y única hasta 2023) en haber aprobado una ley específicamente dedicada a la religión en el año 2009. En el orden organizativo, Cataluña fue pionera al establecer en el año 2000 una Secretaría de Relaciones con las confesiones religiosas que en el año 2004 se transformaría en una Dirección General de Asuntos Religiosos⁵¹. De hecho, no es extraño que las menciones a los organismos administrativos para la gestión de la libertad religiosa solo incluyan, en el nivel autonómico, a Cataluña⁵², cuya administración en materia de religión ha sido analizada repetidamente⁵³.

La LCCC ha sido también profusamente estudiada y valorada⁵⁴. Es indudable su carácter novedoso, pero se limita a una sola materia relacionada con el hecho religioso. Por otro lado, no supuso una novedad tan relevante en cuanto a su contenido, ni pudo solucionar todos los problemas relativos al establecimiento de nuevos centros de culto al no establecer una reserva de suelo conforme a parámetros cuantitativos y dejar dicha reserva en función de las necesidades y disponibilidad del muni-

⁴⁹ Por ejemplo, Cataluña, Madrid, Valencia, Andalucía o Galicia: García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa...*, cit., pág. 30; García-Pardo Gómez, David. (2013). *Desarrollo y aplicación...*, cit., pág. 1283.

⁵⁰ El estudio más completo de estos acuerdos es: Rodríguez Blanco, Miguel. (2003). *Los convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*. Navarra Gráfica. Otros trabajos sobre su contenido y naturaleza jurídica son: García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa...*, cit., págs. 57-62; García-Pardo Gómez, David. (2013). *Desarrollo y aplicación...*, cit., págs. 1284-1296; Celador Angón, Oscar. (2023). *Entidades locales y libertad religiosa*. Dykinson, págs. 180-181.

⁵¹ García-Pardo Gómez, David. (2013). *Desarrollo y aplicación...*, cit., pág. 1279.

⁵² García García, Ricardo y Rossell, Jaime. (coords.). (2020). *Derecho y religión...*, cit., págs. 295-297.

⁵³ Torres Gutiérrez, Alejandro. (2013). *Tratamiento jurídico...*, cit.; Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa...*, cit., págs. 353-362; Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). *Derecho y Religiones...*, cit., págs. 129-130;

⁵⁴ Llaquet de Entrambasaguas, José Luis. (2019). El marco jurídico de los centros de culto en Cataluña: 10 años de expectativas. *Derecho y Religión*, núm. 14, págs. 257-282; Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). *Derecho y Religiones...*, cit., págs. 127-129; García-Pardo Gómez, David. (2013). *Desarrollo y aplicación...*, cit., págs. 1296-129; Torres Gutiérrez, Alejandro. (2013). *Tratamiento jurídico...*, cit., págs. 124-131; Mottilla de la Calle Árbol, Agustín. (2010). *La Ley Orgánica...*, cit., págs. 385-400.



cipio (art. 4 LCCC), lo que en cierto modo reiteraba lo ya establecido en la legislación general respecto a los equipamientos comunitarios relativos a las necesidades de la ciudadanía de cada municipio. Igualmente, la participación prevista de las confesiones en el planeamiento urbanístico puede ser considerada una manifestación derivada del derecho a la participación que la normativa urbanística ya preveía⁵⁵.

El mayor acierto de la ley catalana, además de aludir a la reserva de suelo con fines religiosos, sería la previsión de regulación de unos requisitos comunes urbanísticos para todos los centros de culto, intentando evitar una multiplicidad de regímenes municipales en la misma Comunidad Autónoma⁵⁶. Con esa base, la Generalitat aprobó el Decreto 94/2010⁵⁷ como desarrollo normativo de la LCCC, a fin de precisar las condiciones materiales y técnicas que resultan obligatorias para los centros de culto en aspectos como su capacidad, salubridad, seguridad, aislamiento sonoro y accesibilidad. No obstante, la posterior entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁵⁸, eliminó las licencias previas para la apertura de nuevos centros de culto, sustituyéndolas por el sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable (disposición adicional decimo séptima), afectando así al contenido de la ley catalana, cuyo impacto inicial, sin embargo, se ha valorado positivamente⁵⁹.

IV. Legislación vasca y hecho religioso

1. La Ley 8/2023 de lugares o centros de culto y diversidad religiosa⁶⁰

Los orígenes de la Ley 8/2023 se remontan a la novena legislatura autonómica, cuando el Gobierno Vasco, entonces liderado por Patxi López, activó la preparación de un anteproyecto de ley sobre centros de culto en Euskadi. Ello no resulta casual si consideramos que la ley catalana fue

⁵⁵ Leal Adorna, Mar. (2013). La problemática de los lugares de culto. En J. Martínez-Torrón, S. Me-seguer Velasco, R. Palomino Lozano (coords.), *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls, vol. 1* (1341-1368). Iustel, pág. 1367.

⁵⁶ Leal Adorna, Mar. (2013). *La problemática...*, cit., pág. 1367.

⁵⁷ Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto (DOG núm. 5676, de 22 de Julio de 2010).

⁵⁸ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013).

⁵⁹ Llaquet de Entrambasaguas, José Luis. (2019). *El marco jurídico...*, cit., págs. 280-281.

⁶⁰ Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV núm. 137, de 19 de julio de 2023; BOE núm. 182, de 1 de agosto de 2023).



aprobada en 2009 por una mayoría parlamentaria sustentada en torno al Partido de los Socialistas de Cataluña. Ello derivó en la producción de un primer anteproyecto de ley vasca⁶¹ muy similar a la LCCC⁶².

Este primer impulso, sin embargo, decayó tras las elecciones autonómicas de 2012 que supusieron un cambio de liderazgo en el Gobierno Vasco. No obstante, tras las siguientes elecciones vascas celebradas en 2016 el gobierno autonómico retomaría la cuestión e impulsaría de nuevo la idea dentro del marco de actuación en materia de derechos humanos y diversidad⁶³. El proceso legislativo no superaría dicha legislatura y debería ser reiniciado en la siguiente, alargando considerablemente el camino hasta la definitiva aprobación de la ley en 2023, entrando en vigor el 8 de agosto del mismo año.

La Ley 8/2023 está estructurada en torno a una exposición de motivos, cuatro capítulos que incluyen 16 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Los cuatro capítulos están titulados de la siguiente manera: (1) Disposiciones generales; (2) Libertad religiosa y de culto en el marco de la ordenación urbanística; (3) Licencias urbanísticas, comunicación de apertura de lugares o centros de culto, aplicación del régimen de actividades clasificadas y otras autorizaciones; (4) Creación del Consejo Interreligioso Vasco.

El número total de disposiciones de la ley es de 22, mientras que la LCCC contiene 23 disposiciones y la LOLR únicamente 12. La legislación específica sobre el hecho religioso es, por tanto, extraordinariamente parca no solo en cuanto al número de leyes producidas sino también considerando el total de disposiciones o la media de disposiciones por ley (actualmente en 19). Además, la ley vasca y la LCCC resultan muy coincidentes en un buen número de disposiciones, cuyo rótulo es idéntico o muy parecido. En este sentido, hasta 14 de las disposiciones de las dos leyes autonómicas pueden considerarse iguales o relativas al mismo objeto. Por su parte, la brevedad y finalidad de la LOLR impide establecer mayores paralelismos con la misma desde la ley vasca, más allá de los principios y derechos reconocidos expresamente en el artículo 2.

Por lo que se refiere al contenido, la ley vasca sí presenta una novedad relevante respecto de la ley catalana. La finalidad de esta se limita a regular el derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto, para lo cual adopta como medida principal la previsión en los planes de ordenación urbanística munici-

⁶¹ Minteguía Arregui, Igor. (2013). Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en el País Vasco. En A. Castro Jover (autora), *Diversidad religiosa y gobierno local: marco jurídico y modelos de intervención en España e Italia* (153-174). Aranzadi Thomson Reuters, págs. 1600-164.

⁶² Llaquet de Entrambasaguas, José Luis. (2019). *El marco jurídico...*, cit., pág. 263.

⁶³ Llaquet de Entrambasaguas, José Luis. (2019). *El marco jurídico...*, cit., pág. 264.



pal de suelo con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso de nueva implantación. Por el contrario, la ley vasca asume desde su primer artículo una finalidad mucho más ambiciosa como es «proteger la convivencia y la diversidad religiosa de nuestra sociedad, establecer mecanismos de diálogo y acuerdo para una gestión positiva de las mismas, y garantizar, en relación con la apertura y utilización de lugares o centros de culto, el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa de las personas y de las diferentes iglesias, confesiones y comunidades religiosas». Este triple objetivo se proyecta a lo largo de la ley, aunque es cierto que su mayor parte se dedica a la regulación urbanística que sirve para hacer efectivo uno de los aspectos del derecho de libertad religiosa, como es la apertura de lugares de culto. De ahí la importante coincidencia de objetos de disposiciones que se produce entre las dos leyes autonómicas.

La novedad de la ley vasca se plasma, por consiguiente, en la parte de la ley que se refiere a los otros dos objetivos mencionados en el artículo 1. Sin embargo, el desarrollo legislativo para ello resulta claramente escaso y prácticamente se centra en el capítulo IV cuyo único objeto es la creación y regulación de un consejo interreligioso como órgano de diálogo y colaboración institucional con las confesiones y comunidades religiosas.

La Ley 8/2023 contiene también previsiones explícitas de algunos desarrollos normativos que deberán plasmarse en normas con rango inferior a la ley. Por un lado, como cláusula general, la disposición final primera habilita al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo de la ley. Por otro lado, la ley concreta esta posibilidad respecto a dos ámbitos diferentes que corresponden a los dos grandes temas regulados por la ley.

En lo que respecta a los centros o lugares de culto, la Ley 8/2023 ha previsto tres desarrollos normativos. En primer lugar, el artículo 10.2 dictamina que el Gobierno Vasco debe establecer reglamentariamente los mecanismos necesarios para integrar la comunicación previa a la que alude el artículo 9 con los demás procedimientos derivados de la normativa urbanística o del régimen de actividades clasificadas, toda vez que en el caso vasco el funcionamiento de los equipamientos religiosos está sometidos al régimen de actividades e instalaciones clasificadas dispuesto en la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

Una segunda obligación regulatoria se contiene en el artículo 13, que establece la necesidad de que el Gobierno Vasco apruebe un reglamento concretando las condiciones técnicas y materiales que deben cumplir los lugares de culto de pública concurrencia, teniendo en cuenta su tamaño y ubicación relativas a seguridad, salubridad, accesibilidad, protección



acústica, aforo, evacuación o sus potenciales molestias para terceros. Estas condiciones, sin embargo, no se podrán establecer arbitrariamente, sino que deberán ser las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad e higiene de las personas e instalaciones, y las afecciones que pudieran producirse para terceras personas. Ello deriva de la naturaleza de las actividades que se desarrollan en el interior de los centros de culto y que corresponden al ejercicio de un derecho fundamental, lo que exige asegurar el carácter mínimo y proporcionado de la intervención necesaria para conseguir los fines descritos. Cualquier otra solución que excediera de dichos mínimos debería considerarse ilegal por su incidencia desproporcionada en un derecho fundamental, pudiendo incluso afectar al contenido esencial del mismo, que solo por ley puede ser regulado. Esta advertencia regulatoria operará también para los municipios que pudieran eventualmente establecer requisitos o condiciones no respaldadas en dicho reglamento.

En tercer lugar, la ley también prevé en su disposición transitoria segunda la necesidad de disponer reglamentariamente un plazo de adecuación a los requisitos técnicos y materiales a los que alude el artículo 13 para aquellos lugares o centros de culto que no los cumplan cuando la ley entre en vigor. Por lógica, en el supuesto de que el Gobierno Vasco apruebe el decreto que concrete dichas condiciones mínimas según lo dispuesto en el artículo 13.2 de la ley, un plazo de adaptación deberá también ser incorporado al decreto.

Estos tres desarrollos reglamentarios de la ley en materia de centros de culto no son facultativos, sino preceptivos, y entendemos que, en aras a la claridad normativa y la seguridad jurídica, sería conveniente que se produjeran a través de un decreto único. No debe olvidarse que el objetivo último de la ley es el de facilitar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa, lo que aconseja la clarificación de las condiciones materiales y técnicas mínimas que deben reunir los centros o lugares de culto en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma y la simplificación de los trámites administrativos necesarios para su apertura o reforma, unificando en lo posible la comunicación previa de apertura y la obtención de cualquier autorización que pudiera resultar necesaria para el inicio o mantenimiento de sus actividades cotidianas.

El otro ámbito temático que incluye la ley también precisa de desarrollo reglamentario a través de un decreto del Gobierno Vasco. En particular, es precisa la aprobación de una norma de tal rango para regular la estructura y funcionamiento del Consejo Interreligioso Vasco, previsto en el artículo 15 de la ley. Aunque su creación nominal se produjo con la entrada en vigor de la ley, es preciso concretar su composición y funcionamiento básico a través de una nueva norma, toda vez que lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la ley equivale a disposiciones y princi-



pios genéricos. Otros consejos participativos ya existentes podrían servir de inspiración para la redacción de dicho decreto, como el Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco⁶⁴ o el Foro Vasco de Migración y Asilo⁶⁵. En este caso, la claridad normativa exige que el Consejo se regule en un decreto específico separado respecto de las disposiciones relativas a los lugares de culto.

La Ley 8/2023 incluye también algunas previsiones que obligan a los municipios vascos. En este sentido, sorprende el contenido del artículo 7, que alude a ciertos servicios funerarios dentro de un capítulo dedicado a la libertad religiosa y de culto en el marco de la ordenación urbanística. Según este precepto, los municipios de la Comunidad Autónoma tienen la obligación de garantizar la posibilidad de celebrar funerales dentro de los cultos de las diferentes confesiones y comunidades religiosas y de acondicionar espacios para ello, así como para la realización de funerales civiles y últimas despedidas. En principio, ello no exige la aprobación de nueva normativa, pero sí la ejecución de medidas dirigidas al cumplimiento de esta obligación legal. Desde luego, lo aconsejable en este ámbito es que la posibilidad de adaptación a las necesidades funerarias de las distintas confesiones, incluyendo los espacios necesarios, se incorpore como una base necesaria en todos los pliegos de condiciones redactados para la adjudicación del servicio funerario municipal.

Por otro lado, la existencia de un número alto de municipios en nuestra organización administrativa y su carácter profundamente desigual en tamaño o población aconsejan la adopción de medidas de política territorial más amplia que bien podrían incorporarse en través de una ley autonómica. La provisión de servicios funerarios y, sobre todo, de espacios adecuados en los cementerios municipales para los enterramientos conforme a las diversas confesiones es el terreno propicio para establecer fórmulas de cooperación interadministrativa e incluso directrices autonómicas que, por una parte, aseguren el derecho a la libertad religiosa de todos los habitantes y, por otro lado, generen sinergias y ahorros en la gestión de los cementerios y servicios funerarios entre municipios próximos. No en vano, la propia Ley 8/2023 guarda silencio en relación con los cementerios, lo que sorprende más al existir un artículo dedicado expresamente a la provisión de servicios funerarios.

Por lo que se refiere a la materia urbanística, los ayuntamientos vascos quedan obligados a contemplar reservas de suelo para equipamientos colectivos privados de carácter religioso, en función de las necesida-

⁶⁴ Decreto 289/2003, de 25 de noviembre, por el que se crea el Consejo para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco (BOPV núm. 239, de 5 de diciembre de 2003).

⁶⁵ Decreto 67/2023, de 9 de mayo, por el que se crea el Foro Vasco de Migración y Asilo (BOPV núm. 95, de 22 de mayo de 2023).



des detectadas en cada municipio y procurando promover la convivencia y la cohesión social. Además, la ley obliga a posibilitar la participación efectiva de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas con personalidad jurídica en el mencionado procedimiento de determinación y asignación de los espacios reservados a lugares de culto y equipamientos religiosos. La disposición transitoria primera establece que estas obligaciones conciernen a los planes generales de ordenación urbana que se encontraran en tramitación o revisión antes de la entrada en vigor de la ley, mientras que el resto de los municipios deben adaptar su plan general de ordenación urbana en la primera revisión de su planeamiento urbanístico y, en todo caso, en el plazo de 8 años desde la entrada en vigor de la ley, esto es, antes de 8 de agosto de 2031.

2. Posibilidad y necesidad de legislación vasca sobre otras materias religiosas

En definitiva, la Ley 8/2023 constituye un hito para la legislación autonómica al ser la primera ley vasca específicamente dedicada al hecho religioso y la segunda de todo el Estado. En este sentido, debe evaluarse positivamente. Sin embargo, su ámbito de aplicación, aún siendo superior al de la ley catalana, es muy reducido respecto al conjunto de materias de impacto en lo religioso sobre las que la Comunidad Autónoma podría legislar. Por ello defendemos la conveniencia de reformar la ley en un futuro próximo con una mentalidad mucho más ambiciosa y con un doble objetivo. Por una parte, el de responder más adecuadamente a los principios proclamados en su artículo 2. Por otro lado, el de recoger en una única norma legal diversos aspectos relativos a la libertad de religión que pueden ser regulados autonómicamente, ayudando así a clarificar y sistematizar el ámbito competencial propio en una materia de relevancia para toda sociedad democrática.

En efecto, el ámbito competencial legislativo que corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca en materia religiosa es mucho más amplio que el contenido de la Ley 8/2023. Puesto que el título de la ley alude a la diversidad religiosa y no solo a los centros de culto, y teniendo en cuenta tanto el objeto como los principios establecidos en sus primeros artículos, debería esperarse que su contenido fuera mayor. De hecho, la propia Exposición de Motivos señala que «la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de amplias competencias en materia urbanística, así como en otras materias que pueden tener un perfil de naturaleza religiosa, tales como sanidad, asistencia social, educación, medios de comunicación, medio ambiente o patrimonio histórico y cultural». Igualmente, recuerda dicho texto que «los poderes públicos vascos tienen la obligación de adoptar medidas positivas, incluyendo las de carácter normativo,



para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales en su territorio, lo que abarca, desde luego, la libertad religiosa». Ello encuentra una expresión «pública, concreta y manifiesta» en la posibilidad de disponer de espacios y centros de culto, pero en absoluto esta materia, o la creación del Consejo Interreligioso Vasco, agotan las disposiciones legislativas que el Parlamento Vasco podría adoptar para asegurar el ejercicio de la libertad religiosa en su territorio y la protección de la diversidad.

De la comparación entre el contenido analizado de la Ley 8/2023 y el ámbito competencial autonómico en la materia religiosa analizado en la sección 3 de este trabajo, creemos que la ley vasca podría, tras los principios proclamados en el artículo 2 citado, incluir disposiciones sobre diversos ámbitos temáticos que hemos agrupado en torno a cinco grandes bloques: institucional, urbanístico, social, cultural y económico.

A. BLOQUE INSTITUCIONAL: COOPERACIÓN CON ENTIDADES RELIGIOSAS, ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD Y PARTICIPACIÓN

La adquisición de personalidad jurídica por parte de las iglesias o confesiones no corresponde al ámbito competencial autonómico (art. 5 LOLR). Sin embargo, las confesiones pueden crear y mantener asociaciones con diferentes finalidades, cuya regulación y gestión a través de correspondiente registro es competencia autonómica. En este sentido, convendría incluir en la ley sobre diversidad religiosa una alusión o remisión a la legislación vasca sobre asociaciones⁶⁶ como expresión posible de dicha diversidad. En su caso, una modificación legislativa si se quieren incorporar políticas específicas para con dichas asociaciones de inspiración religiosa.

Respecto a la cooperación con las confesiones y entidades religiosas, o con sus asociaciones, sería conveniente que la ley vasca incorporara una cláusula señalando la capacidad de la Comunidad Autónoma de establecer acuerdos o convenios de cooperación con las confesiones con notorio arraigo, tal y como han hecho en la práctica otras comunidades autónomas. El tenor del artículo 7 LOLR no excluye la posibilidad de establecer estos acuerdos por las CC. AA. y convendría que ello apareciera reflejado en una norma de rango legal.

Respecto al Registro de Entidades Religiosas, este tiene naturaleza única y estatal⁶⁷. Sin embargo, la ley podría proclamar, sin nece-

⁶⁶ Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (BOPV núm. 134, de 12 de julio de 2007; BOE núm. 250, de 17 de octubre de 2011).

⁶⁷ Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015). Este Registro se gestiona por la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Presidencia.



sidad de reforma estatutaria para ello, lo que ya recoge el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La Comunidad Autónoma Vasca podría así participar de la gestión de dicho Registro a través de un Convenio de Colaboración entre el Gobierno Vasco y el Ministerio competente (actualmente, Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes)⁶⁸. La firma de este convenio podría responder a un mandato legislativo incorporado a la ley. Dicho convenio permitiría al Gobierno Vasco participar en la gestión de dicho registro único estatal y realizar las certificaciones necesarias para las iglesias y entidades religiosas que operan en el País Vasco. Un convenio similar fue establecido entre el Estado y Cataluña en 2010⁶⁹.

Por lo que se refiere a la atención de la diversidad religiosa, creemos que debería hacerse uso de la competencia de autoorganización institucional para incorporar un mandato a la ley que asegure la existencia de organismos administrativos adecuados para el tratamiento del fenómeno. La ley debería establecer qué unidad orgánica del Gobierno Vasco es competente en materia de diversidad religiosa, con un rango mínimo de dirección, dada la incertidumbre actual al respecto y las afecciones que provocan las remodelaciones de gobierno. Siguiendo el modelo catalán, y sin necesidad de establecer una dirección exclusiva para la materia, una ley sobre diversidad debería señalar con claridad la unidad de interlocución en el nivel autonómico. Al mismo tiempo, podría encomendar a las diputaciones forales y a los ayuntamientos más relevantes la designación de la unidad política o administrativa competente para la atención e interlocución con las confesiones y entidades religiosas, evitando, en lo posible, que dicha unidad coincida con la competente en materia de inmigración.

En la misma línea, convendría incorporar a la ley un mandato de colaboración y coordinación interinstitucional en la materia. Ello resulta más necesario que conveniente para la provisión eficaz y eficiente de determinados servicios como los funerarios cuya competencia es municipal. La ley tendría el rango adecuado para establecer, dentro de las competencias municipales, criterios de reparto adecuados o, por lo menos, mecanismos de colaboración.

⁶⁸ La disposición adicional primera del Real Decreto 594/2015 contempla la posibilidad de establecer convenios de colaboración para permitir la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del Registro de Entidades Religiosas.

⁶⁹ Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, y la Administración de la Generalidad de Cataluña, mediante la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de la vicepresidencia, en materia de asuntos religiosos, firmado en Madrid, a 22 de septiembre de 2010 (*BOE* núm. 286, 26 de noviembre de 2010).



En materia de participación, entendemos que la Ley 8/2023 ya incorpora la creación de una comisión o mecanismo de diálogo permanente con la Administración al establecer el Consejo Interreligioso Vasco, sin perjuicio de que pudieran incorporarse a la ley en el futuro otros mecanismos de participación en la materia.

Finalmente, dentro del mismo bloque de actuación y organización institucional creemos conveniente introducir en la ley un mandato relativo a la comunicación institucional que tenga en cuenta el carácter religiosamente diverso de la sociedad vasca y la relevancia de las creencias para las personas que forman parte de ella. Todas las instituciones vascas deberían orientar su política de comunicación y de participación en actos, festividades o celebraciones de inspiración religiosa conforme a principios de laicidad, inclusividad, igualdad y promoción de la diversidad. Ello afecta a los mensajes que emiten las propias instituciones, a la simbología y a la presencia de representantes institucionales en actos de las diferentes confesiones o entidades religiosas.

B. BLOQUE URBANÍSTICO: URBANISMO Y ESPACIO PÚBLICO

La Ley 8/2023 responde básicamente a esta competencia autonómica y municipal. Aunque su objeto principal son los centros de culto, el artículo 5 también incorpora una mención a cesiones y autorizaciones de uso privativo de equipamiento y espacios públicos, al uso privativo del dominio público, a la ocupación temporal de la vía pública y a la cesión de bienes patrimoniales, bajo el principio de igualdad. En esta materia solo cabría desarrollar más lo dispuesto en la ley, estableciendo mandatos más precisos dirigidos a facilitar estos usos o a especificar las competencias concretas que en dichos supuestos deben ejercer las fuerzas policiales u otros agentes responsables de la movilidad y la seguridad.

Así mismo, sería conveniente establecer un mandato a todos los poderes públicos, y en particular a los municipios vascos a fin de asegurar que la señalética urbana y las menciones a los centros de culto o espacios de interés o patrimonio religioso se realizaran asegurando su reconocimiento, valoración y dignificación, sobre la base de un tratamiento igualitario. Del mismo modo, debería establecerse como principio la opción por las denominaciones más laicas o inclusivas posibles de los elementos que conforman el urbanismo municipal⁷⁰.

⁷⁰ Por ejemplo, en el caso vasco se han planteado cuestiones respecto a la nominación en euskera de los cementerios, puesto que en algunas localidades existe una mayor tradición de uso de la palabra *kanposantua* [camposanto] frente a *hilerria* [cementerio].



C. BLOQUE CULTURAL: CULTURA, PATRIMONIO, EDUCACIÓN E INFORMACIÓN

La ley autonómica sobre diversidad religiosa debería incorporar disposiciones relativas a las competencias autonómicas en materia de patrimonio histórico-artístico, museos, archivos o bibliotecas de naturaleza o titularidad religiosa o de especial valor desde el punto de vista religioso. Estas disposiciones deberían, al menos, dirigirse a garantizar la protección y promoción de dicho patrimonio y su accesibilidad.

La ley debería también incorporar un mandato a los poderes públicos para el fomento, la investigación y la enseñanza sobre las expresiones culturales ligadas a las religiones y su diversidad, así como sobre el conocimiento del hecho religioso-cultural en la sociedad vasca.

En el ámbito del turismo, la legislación vasca podría ordenar la valoración y visibilización de los elementos de inspiración o interés religioso que son de interés turístico, en particular los que demuestren el carácter históricamente plural de la sociedad. Ello debería extenderse a las publicaciones, formaciones o comunicaciones públicas dirigidas a promocionar el turismo en Euskadi.

En la materia educativa, la ley vasca debería declarar el derecho a la enseñanza religiosa que corresponde, al menos, a los creyentes de religiones con acuerdos con el Estado, y la obligación del sistema educativo de hacer efectiva esa libertad de opción, tanto cuando las familias pueden reclamar ese derecho como cuando se deba poner en práctica. Lógicamente, caben diferentes opiniones sobre la relación que debe haber entre sistema educativo y enseñanza religiosa, y seguramente la mayoritaria en la sociedad vasca actual se aleja de lo que establece el ordenamiento constitucional o los acuerdos adoptados por el Estado. Sin embargo, la legislación vasca debe asegurar el cumplimiento de dichos acuerdos a la ciudadanía de la Comunidad Autónoma que deseen ejercer los derechos previstos en los mismos, particularmente en materia religiosa. Esto aconseja una regulación legal del modo en el que dicha enseñanza se incorpora al sistema educativo y de la organización de los medios, incluidos los humanos, para su provisión, respetando la autonomía de las confesiones en la materia. Todo ello debe ser regulado en un nivel mínimo por una norma de rango legal.

La Comunidad Autónoma Vasca es competente en materia de medios de comunicación de su propia titularidad, así como para el desarrollo de la legislación estatal en materia de prensa, radio, televisión u otros medios de comunicación social. Las normas legales deben incorporar el principio del pluralismo y la inclusividad, con atención a la diversidad religiosa, garantizando por ley una provisión mínima de servicios comunicativos religiosos o la gestión de los mismos por parte de las confesiones con notorio arraigo.



D. BLOQUE SOCIAL: PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES, SANITARIOS Y RELIGIOSOS

Es competencia autonómica la materia que la Constitución y el Estatuto denominan «asistencia social» y que hoy responde mejor a la denominación de intervención social. Sin perjuicio de la legislación autonómica ya existente en la materia, una ley sobre diversidad religiosa debería hacer mención al nada desdeñable trabajo de intervención social que realizan algunas confesiones, recordando los principios que deben guiar su coordinación con las políticas sociales públicas. La ley debería también clarificar que ninguna normativa de base autonómica, foral o municipal puede obligar a las entidades religiosas inscritas como tales a adoptar otras formas jurídicas o a inscribirse en otros registros administrativos para optar a la participación plena en igualdad de oportunidades en programas públicos. Igualmente, no puede mediar diferencia de trato basada en su naturaleza de entidad religiosa o en su condición jurídica como tal. Sin perjuicio de la decisión de las confesiones de adoptar otras formas jurídicas civiles para el desarrollo de algunas actividades, las entidades religiosas de la CAPV deben tener garantizado su acceso a cualquier programa público de fomento de actividades sociales o a cualquier autorización necesaria para poder llevarlos a cabo.

Al mismo tiempo, las entidades religiosas pueden jugar un papel destacado en la provisión de determinados servicios o en políticas de intervención social dirigidas al interior de sus comunidades o a familias que participan activamente de determinadas iglesias o confesiones. En este sentido, y en un contexto en el que se prima la mediación prejudicial, la ley puede impulsar o facilitar la actuación voluntaria de agentes religiosos en materia familiar o social para la mediación y la prevención de conflictos y procesos judiciales. La Comunidad Autónoma Vasca es también competente para regular por ley aspectos relativos a la libertad religiosa de las personas menores de edad en determinadas situaciones jurídicas o para equiparar efectos de las parejas de hecho a los matrimonios religiosos reconocidos por el Estado.

En materia de asistencia religiosa, la ley autonómica debería sentar el derecho que asiste a las personas que se hallan en situaciones de sujeción especial y establecer mecanismos que lo garantizaran en el ámbito competencial de las instituciones vascas. Ello debería aplicarse a todas las instalaciones hospitalarias o sanitarias, centros penitenciarios o de internamiento, y otros establecimientos públicos vascos como comisarías, calabozos, centros de internamiento de menores, centros residenciales de menores, residencias de personas mayores o dependientes y centros de salud mental. La provisión de asistencia religiosa por los medios que en cada caso sean adecuados debería constar como un mandato legal, así como la fijación de las entidades responsables en cada caso y su coordinación.



En una línea similar, la ley debería asegurar la provisión de un tratamiento adecuado a todas las personas referidas en el párrafo anterior, incluyendo fundamentalmente la alimentación que se adecúe a sus creencias religiosas, al menos en el caso de las religiones a las que se haya reconocido la condición jurídica de notorio arraigo. Es competencia autonómica la provisión de una alimentación adecuada en los centros residenciales o de internamiento de las personas, así como de cualquier otro elemento que exija el respeto a su derecho a la libertad religiosa, como la acomodación razonable de los horarios y calendarios o la disposición permanente o puntual de locales o espacios adecuados para el culto o la oración respectiva.

En el ámbito de la asistencia sanitaria, debería establecerse por ley la necesidad de atender la diversidad religiosa de la población en la prestación del servicio, y la obligación de realizar los ajustes o acomodos razonables en dicho ámbito. Puede decidirse incluir en el catálogo sanitario determinadas intervenciones o formas de tratamiento, así como la necesidad de protocolizar la atención a las necesidades religiosas dentro de los derechos del paciente.

Es necesaria también la regulación por ley de algunos aspectos ligados a la sanidad mortuoria, la prestación de servicios funerarios y la organización de los cementerios para asegurar la adecuación de estos elementos a la diversidad religiosa de la sociedad. En particular, la ley debería obligar a incluir la provisión de servicios funerarios adecuados a las diversas confesiones en los pliegos de condiciones para la adjudicación de los servicios funerarios, flexibilizando en lo posible o innovando los requisitos establecidos para la sanidad mortuoria. Particular importancia y dificultad entraña la necesidad de disponer de espacios adecuados en los cementerios para adecuar los enterramientos a la diversidad religiosa, lo que implica la conveniencia de establecer por ley un mapa mínimo de cementerios que deben asegurar esta prestación y las compensaciones adecuadas para los municipios afectados.

Por último, la ley debe también contemplar la diversidad religiosa en lo relativo al sacrificio de animales en los lugares destinados a ello. Para ello, al igual que en el ámbito funerario, la ley debe obligar a contemplar la provisión de los servicios adaptados a las diferentes creencias en los pliegos de condiciones para la licitación de la gestión de los mataderos.

E. BLOQUE ECONÓMICO: RELACIONES LABORALES Y TRIBUTARIAS

Es competencia de la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral del Estado, dentro de lo cual existe capacidad para establecer o reconocer festividades de inspiración religiosa, si bien ello no precisa



de disposiciones legislativas. Por el contrario, la ley vasca podría incorporar los mandatos establecidos en los acuerdos de cooperación con ciertas confesiones, estableciendo la necesidad de establecer ajustes o acomodos razonables para hacer posible el disfrute de la libertad religiosa. Esto supondría dar un paso legislativo adelante desde el mero acuerdo voluntario de las partes involucradas hasta la obligación de proveer acomodos razonables con el límite de la carga excesiva. La ley también podría señalar que corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca la aprobación de convenios colectivos de ámbito autonómico que deberán contener la debida atención a la diversidad religiosa de las personas trabajadoras.

En materia tributaria, las exenciones que benefician a las diversas confesiones podrían ser incorporadas como una disposición general de la legislación vasca a fin de evitar conflictos normativos innecesarios⁷¹. Igualmente, podría regularse el modo en el que las iglesias y confesiones de la Comunidad Autónoma, así como, en su caso, sus entidades de naturaleza civil pueden beneficiarse de las medidas fiscales de apoyo al mecenazgo.

V. Conclusión

El hecho religioso, en sus múltiples manifestaciones, es un fenómeno socialmente relevante y de expresión diversa en sociedades avanzadas como la nuestra. Los poderes públicos no pueden ampararse en la laicidad o neutralidad religiosa para ignorarlo, sino que deben afrontar su regulación para garantizar el derecho fundamental de libertad religiosa, por un lado, y para proteger la diversidad religiosa y no religiosa de la sociedad, por otro. Además, la propia Constitución obliga a los poderes públicos a considerar las creencias religiosas de la sociedad y a mantener con las diversas confesiones relaciones de cooperación.

Sin embargo, constatamos que en estas casi cinco décadas de vigencia constitucional se ha producido una suerte de timidez legislativa respecto al fenómeno religioso, tanto en el plano estatal como, sobre todo, en el de las comunidades autónomas. El País Vasco ha roto recientemente con esta timidez adoptando la Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no centra su objeto exclusivamente en la materia urbanística relativa a los lugares de culto. Al contrario, su propio título hace referencia a la diversidad religiosa. Sin embargo, la citada ley no abarca realmente una legislación protectora completa de dicha diversidad religiosa y se limita a regular dos aspectos concretos. Las competencias autonómicas en la materia son mucho más amplias, también en su ver-

⁷¹ Recuérdese lo señalado en la nota 47.



tiene legislativa. Por ello, la Comunidad Autónoma Vasca es competente para adoptar una ley de diversidad religiosa que debería incorporar otras materias relevantes o necesarias para asegurar el cumplimiento de la libertad de religión desde un prisma de igualdad material de todos los ciudadanos y los grupos, religiosos en su caso, en los que se integran.

VI. Referencias

- Alarcón, Ignacio y otros. (2016). *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa*. (2.ª ed.). Fundación Pluralismo y Convivencia.
- Cano Ruiz, Isabel. (2019). Las festividades de naturaleza religiosa en la legislación autonómica. *Derecho y Religión*, núm. 14, 209-238.
- Castro Jover, María Adoración. (2001). El Derecho Eclesiástico autonómico en España. *Laicidad y libertades: Escritos jurídicos*, núm. 1, 47-86.
- Castro Jover, María Adoración. (2019). La participación de las confesiones religiosas en el tercer sector estatal y autonómico. *Derecho y Religión*, núm. 14, 29-52.
- Castro Jover, María Adoración y Uriarte Ricote, Maite. (2021). *La situación urbanística de los lugares de culto*. Fundación Pluralismo y Convivencia.
- Cebriá García, María Dolores. (2019). La enseñanza de la religión en las Comunidades Autónomas. *Derecho y Religión*, núm. 14, 53-76.
- Celador Angón, Oscar. (2023). *Entidades locales y libertad religiosa*. Dykinson.
- Davie, Grace. (2000). *Religion in Modern Europe: A Memory mutates*. Oxford University Press.
- Fernández-Coronado González, Ana y Pérez Álvarez, Salvador. (2019). Régimen jurídico de la asistencia religiosa en los centros de internamiento de extranjeros en el Derecho español. *Derecho y Religión*, núm. 14, 77-92.
- Ferreiro Galguera, Juan. (2024). *Derecho y religión. En el ordenamiento jurídico español*. (2.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- García Gárate, Alfredo. (2016). *Derecho y religión en un Estado democrático*. Dykinson.
- García García, Ricardo y Rossell, Jaime (coords.). (2020). *Derecho y religión*. Edisofer: Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir.
- García García, Ricardo. (2009). El Derecho Eclesiástico Autonómico en la Constitución española. En M. Serna Vallejo y C. Arranz de Andrés (autores). *Estudios de Derecho español y europeo: Libro conmemorativo de los primeros 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria* (331-370). Universidad de Cantabria.
- García García, Ricardo. (dir.). (2008). *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas: Veinticinco años de su regulación jurídica*. Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics.
- García Ruiz, Yolanda. (2019). Patrimonio cultural de las confesiones religiosas en las Comunidades Autónomas: Luces y sombras del modelo. *Derecho y Religión*, núm. 14, 191-208.



- García-Pardo Gómez, David. (2013). Desarrollo y aplicación por las Comunidades Autónomas de los Acuerdos de 1992 con las minorías religiosas. En J. Martínez-Torrón, S. Meseguer Velasco y R. Palomino Lozano (coords.), *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls, vol. 1 (1277-1304)*. Iustel.
- González Sánchez, Marcos. (2019). Normas de Derecho Eclesiástico autonómico sobre cementerios. *Derecho y Religión*, núm. 14, 157-166.
- Hervieu-Léger, Danièle. (1993). *La religion pour mémoire*. Éditions du Cerf.
- Gutiérrez del Moral, María Jesús. (2019). Derecho y Religiones en Catalunya. *Derecho y Religión*, núm. 14, 121-156.
- Leal Adorna, Mar. (coord.). (2024). *El fenómeno religioso en el ordenamiento jurídico español*. (4.ª ed.). Tecnos.
- Leal Adorna, Mar. (2013). La problemática de los lugares de culto. En J. Martínez-Torrón, S. Meseguer Velasco, R. Palomino Lozano (coords.), *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls, vol. 1 (1341-1368)*. Iustel.
- Llaquet de Entrambasaguas, José Luis. (2019). El marco jurídico de los centros de culto en Cataluña: 10 años de expectativas. *Derecho y Religión*, núm. 14, 257-282.
- Marabel Matos, Jacinto. (2016). *El derecho fundamental de libertad religiosa en el ámbito de los servicios públicos sanitarios: su incidencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Dykinson.
- Martínez Blanco, Antonio. (1988). Hacia un Derecho Eclesiástico autonómico. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 415-462.
- Meseguer Velasco, Silvia. (2019). Financiación de las confesiones religiosas en las Comunidades Autónomas. *Derecho y Religión*, núm. 14, 239-256.
- Minteguía Arregui, Igor. (2013). Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en el País Vasco. En A. Castro Jover (autora), *Diversidad religiosa y gobierno local: marco jurídico y modelos de intervención en España e Italia* (págs. 153-174). Aranzadi Thomson Reuters.
- Moreno Mozos, María del Mar. (2019). El tratamiento jurídico del factor social religioso en Castilla-La Mancha. *Derecho y Religión*, núm. 14, 167-190.
- Moreras Jordi y Tarrés, Sol. (2013). *Guía para la gestión de la diversidad religiosa en cementerios y servicios funerarios*. Fundación Pluralismo y Convivencia.
- Motilla de la Calle Árbol, Agustín. (2010). La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y las Comunidades Autónomas: La regulación autonómica de la libertad religiosa. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 26, 359-404
- Ponce, Juli y Cabanillas, José Antonio. (2011). *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Fundación Pluralismo y Convivencia.
- Pons-Estel Tugores, Catalina. (2010). *Derecho autonómico y religión. El caso balear*. Civitas.
- Rodríguez Blanco, Miguel. (2019). Descentralización del Estado y modelo constitucional de relaciones entre los poderes públicos y las confesiones religiosas. *Derecho y Religión*, núm. 14, 9-28.

- Rodríguez Blanco, Miguel. (2003). *Los convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*. Navarra Gráfica.
- Rodríguez Moya, Almudena. (2018). Ayuntamientos y religión: el creciente papel de las entidades locales en la cooperación religiosa. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 34, 331-356.
- Rossell, Jaime. (2008). Religión y Derecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3, 50-73.
- Ruano Espina, Lourdes y Puerto González, Juan José. (2009). El factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 25, 263-300.
- Ruiz Vieytez, Eduardo. (2020). Cláusulas antidiscriminatorias y motivos de discriminación en las constituciones europeas. *Revista de Derecho Político*, núm. 107, 41-69.
- Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2009). La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal: balance y propuestas de futuro. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19, 1-14.
- Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2005). *Libertad religiosa y Estado autonómico*. Comares.
- Seglers Gómez-Quintero, Alex. (2004). Competencias municipales y acuerdos de cooperación con las minorías religiosas en España. *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 30, 7-26.
- Torres Gutiérrez, Alejandro. (2013). Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en Cataluña. En A. Castro Jover (autora), *Diversidad religiosa y gobierno local: marco jurídico y modelos de intervención en España e Italia* (119-151). Aranzadi Thomson Reuters.
- Valencia Candalija, Rafael. (2013). *La enseñanza de la religión en el ordenamiento estatal y autonómico*. Dykinson.

