

LA CREACIÓN DE LA *SECRETARIA DE RELACIONS AMB LES CONFESIONS RELIGIOSES*

Àlex Seglers GÓMEZ-QUINTERO
Universitat Autònoma de Barcelona

«[...] la distribución de competencias legislativas y ejecutivas, como se ha llevado a cabo, suscita problemas de interés, también en materia de Derecho Eclesiástico, que obligan a examinar, hasta qué punto se tratan de materias que corresponden al Estado, y hasta qué límites pueden entrar otros entes territoriales por razón de sus intereses».

JUAN GOTI ORDEÑANA

«La realidad del Estado de las autonomías territoriales esconde claves cuyo desentrañamiento no ha sido aún hecho».

LUIS MORELL OCAÑA

SUMARIO: 1. ACTUALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL FENÓMENO RELIGIOSO EN CATALUNYA.—2. EL CATALANISMO POLÍTICO ANTE EL FACTOR RELIGIOSO.—3. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL CON INCIDENCIA EN EL DERECHO ECLESIASTICO AUTONÓMICO.—4. ANÁLISIS JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARIA DE RELACIONS AMB LES CONFESIONS RELIGIOSES. 4.1. *Potestad de autoorganización, marco competencial y delimitación de la materia.* 4.2. *Marco normativo, posición legal y funciones de la Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses.*—5. CONSIDERACIONES FINALES.

La reciente creación por parte del Govern de la Generalitat de Catalunya de la *Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses* (en adelante SRCR)¹ obedece a una serie de razones de marcado carácter político y técnico. En un primer apartado ofreceré la crónica del *iter* que desembocó en la gestación de este organismo público pionero en la legislación autonómica. Posteriormente ampliaré la reflexión a partir de un breve repaso histórico de lo que supuso el binomio catalanismo político y tratamiento del factor religioso, escasamente estudiado

¹ Decret 184/2000, de 29 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència (DOGC, núm. 3.152, de 1 de junio de 2000).

salvo en algunas tesis doctorales de constitucionalistas, politólogos y estasiólogos². Finalmente, analizaré la posición legal y las funciones de la SRCR, en tanto que primera experiencia para la gestión de los asuntos religiosos e instrumento que la Administración Autonómica pone al servicio de la libertad religiosa de los ciudadanos.

1. ACTUALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL FENÓMENO RELIGIOSO EN CATALUNYA

Con el inicio del nuevo siglo nuestra sociedad se enfrenta, entre otros, a una serie de retos para los que probablemente aún no se han encontrado respuestas idóneas: la genotecnología, la conservación del medio ambiente, el crecimiento sostenible, el bioterrorismo (especialmente tras los atentados del 11 de septiembre), la nueva economía ligada a Internet o la integración social de los inmigrantes extracomunitarios que deciden, en su proyecto migratorio, desplazarse hacia Estados occidentales cuyo *demos* era hasta no hace mucho homogéneo en lo cultural y religioso. A este hecho se refería Iván C. Ibán al escribir que «Un problema diverso [...] es el que viene constituido por la presencia en Europa de ciudadanos de otros continentes –pero cuyos descendientes serán ciudadanos europeos– que profesan religiones sin implantación tradicional aquí, y que emplean dichas religiones como elemento de identidad propio. El caso paradigmático vendría constituido por el islamismo»³.

Es obvio, pues, que la correcta comprensión de la integración social lleva implícito un valor añadido: las relaciones humanas, es decir, la interculturalidad. No obstante, sabemos que ahí también reside parte de su riesgo.

La Comunidad Autónoma de Catalunya no es ajena a este fenómeno. Según las últimas estadísticas Catalunya es una de las Autonomías que incorpora un mayor grado de pluralismo cultural y religioso: sólo en Barcelona y su área metropolitana existen más de doscientas iglesias protestantes, dos comunidades

² Al respecto, pueden consultarse: MOLAS, Isidre, *La Lliga Catalana*. Barcelona, 1972; PÉREZ-FRANCESCH, J. LL., *Les Bases de Manresa i el programa polític de la Unió Catalana (1891-1899)*, Manresa, 1992; IVERN I SALVÀ, M. D., *Esquerra Republicana de Catalunya (1931-1936)*, Barcelona, 1988.

³ IBÁN, I. C., «Tolerancia y libertad religiosa en la Europa continental», en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1997/1, pp. 212-213.

Ya lo advertía hace unos años un profético Samuel P. Huntington, cuando señalaba el temor creciente en toda Europa a una colectividad musulmana que estaba atravesando las líneas europeas, una especie de decimotercera nación de la Comunidad Europea. En Francia, nos dice, la palabra *immigré* es prácticamente sinónima de islam. *vid. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, 1996.

judías, dos iglesias ortodoxas y cerca de cincuenta comunidades musulmanas⁴. En cuanto a esas minorías religiosas, el incremento cuantitativo de la presencia islámica resulta palmario. Según datos elaborados a partir de diversos estudios de sociólogos y antropólogos, se cifra ya en un total de ciento tres oratorios, sesenta y siete carnicerías *Halal* y más de treinta asociaciones culturales. Siendo notoria la visibilidad social de este colectivo por la capilaridad del territorio urbano, así como la cada vez mayor cobertura mediática que se le va prestando y que incide en la opinión pública, parece que la disciplina eclesiasticista tiene ante sí un ámbito de estudio cuya repercusión y utilidad sociales se intensificarán en el futuro⁵.

La inmigración extracomunitaria suele traer consigo una cosmovisión distinta. Los Estados europeos más industrializados y homogéneos en su conformación cultural y religiosa están siendo interpelados por una presencia cuyos «genes del alma» –parafraseando a Amin Maalouf– difieren sustancialmente de los profesados mayoritariamente por la sociedad de acogida. A diferencia de las políticas de inmigración posteriores a la Segunda Guerra Mundial, a partir de la crisis del petróleo la integración de la inmigración se ha ido convertido paulatinamente en un fenómeno estructural, una vez el inmigrante decide no regresar a su país de origen y sedentarizarse en el de acogida. Con razón suele advertirse que «los papeles sirven para quedarse, no para marcharse».

Esta nueva situación va aparejada a una dinámica social presidida por la comunitarización o configuración comunitaria, que consiste en la progresiva consolidación del conjunto de elementos identitarios que tienden a cohesionar a los inmigrantes. Y es ahí, tomando la argumentación de Iván C. Ibán, cuando el papel que juega el factor religioso deviene fundamental. En efecto, como ha sido puesto de relieve, uno de los elementos más decisivos a la hora de cohesionar la inmigración extracomunitaria es la identidad religiosa. El itinerario resultante de este proceso podría describirse como sigue: una vez sedentarizados y lograda su integración social «cuantitativa» (vivienda, empleo y prestaciones sociales), los inmigrantes reclaman, en el ejercicio de su libertad religiosa, permisos para la creación de oratorios, carnicerías *Halal*, sostenimiento de sus dirigentes religiosos⁶, etc.

Semejantes dinámicas sociales, que renuevan el interés de los estudiosos por lo religioso-comunitario, no han pasado en absoluto inadvertidas para numerosas

⁴ SEGLERS, À., *Autogovern i fet religiós. Una gestió del pluralisme religiós a Catalunya*, Barcelona, 2000, pp. 41-62.

⁵ Ejemplo destacado, entre algunos otros, sería el volumen *L'islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, Bologna, 1996; y más recientemente la *Collana di Studi de Diritto Canonico ed Ecclesiastico*, «Integrazione europea e società multi-etnica», a cura di Valerio Tozzi, Torino, 2000.

⁶ MORERAS, J., *Musulmanes en Barcelona*, Barcelona, 1999, pp. 159 y ss.

entidades cívicas y sociales, ni tampoco para los decisores políticos. Así, con ocasión de las pasadas elecciones autonómicas, desde los Equipos de la Pastoral de Política y Comunicación (EPPC) de la Iglesia Católica en Catalunya fueron convocados los dirigentes de los partidos catalanes con representación parlamentaria para discutir unas propuestas elaboradas por miembros de la mencionada pastoral⁷.

A mi modo de ver, dos fueron las razones que motivaron la incorporación de algunas de esas propuestas al programa político de la coalición que, tras el escrutinio final, resultó vencedora.

En primer lugar, la sana influencia que los EPPC ejercieron en algunos políticos de diversos partidos, en especial, de Convergència i Unió (CiU). Nada nuevo descubro cuando apunto la idea de que, actualmente, las estructuras de los partidos responden todavía a esquemas decimonónicos que se muestran obsoletos para captar la complejidad de la sociedad actual. De ahí que la ciencia política hable de los *cath-all parties* o incluso de los *cartel-parties*. Es decir, de aquellos partidos que basan su estrategia no tanto en la implantación territorial o en la militancia activa y participativa, sino más bien en el concepto «red», ejerciendo su influencia por sectores funcionales más transversales y flexibles que se encuentran representados por destacados profesionales de la sociedad civil. Cuando semejante estrategia cumple su cometido, en último extremo toda la responsabilidad se confía al líder, al «cartel electoral» que ve acrecentada su imagen a través de los medios de comunicación⁸. A nuestros efectos, cabe destacar que el programa electoral de CiU asumió algunas de las propuestas formuladas por los EPPC, en especial las que proponían la necesidad de abordar por primera vez desde el ámbito autonómico la gestión política del pluralismo religioso.

La segunda de las razones es fruto de la antes aludida presión social generada por las dinámicas migratorias extracomunitarias. Presiones que se combinan con la urgente necesidad de integrar en la sociedad catalana la *professio religionis* musulmana. Y no tanto por un ideal nacionalista cuanto por la preservación de elementos culturales y convivenciales propios, del mismo modo que ocurre en

⁷ «25 Propostes als partits polítics en bé del nostre país», en *Full Diocesà* y *Revista Radar Social* (3 de octubre de 1999).

⁸ JÁUREGUI, G., *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, 1994, pp. 141 y ss. El caso más reciente fueron los comicios celebrados en Italia, que encumbraron al candidato del Polo de la Libertad, el magnate Silvio Berlusconi, al primer puesto del Gobierno. A las críticas de distintos medios de comunicación extranjeros, como *Le Monde* o *The Economist*, se sumaron las de prestigiosos y conocidos intelectuales italianos. Umberto Eco, al respecto, «instó a los italianos a tomarse las elecciones del domingo como un “referéndum moral” y votar contra Berlusconi. Para Eco, el magnate de Milán y su “ideología *show-business*” creará una autocracia *de facto*, amenazando la democracia en Italia. Vid. *La Vanguardia* de 10 de mayo de 2001.

otros territorios que poseen una cultura común aunque minoritaria, como por ejemplo la francófona Quebec⁹.

Obvio es decir que si la gestión política del pluralismo religioso constituye un ámbito de autogobierno todavía por explorar, no ha de olvidarse la paradoja de la que habla Alberto de la Hera cuando, parafraseando a un autor italiano, sostiene que «el Concordato lo habían salvado los infieles». En efecto, en este punto nadie duda de las potencialidades consignadas en el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Catalunya:

«3. La Generalitat de Catalunya adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.»

Así, como ya analizara Eduard Bajet¹⁰, en virtud de este precepto estatutario es perfectamente dable el desarrollo de los Acuerdos de Cooperación suscritos entre el Estado español y la Santa Sede en 1979, y abrirse un inexplorado pero existente –y necesario– ámbito competencial con relevancia en la proyección

⁹ Puede verse el texto en la siguiente página web: http://www.immq.gouv.qc.ca/francais/choisir_quebec/vivre/index.htm, consultada el 16 de mayo de 2001. Me refiero a la política del multiculturalismo, que se inició a principios de 1970 en Canadá, impulsada por el entonces primer ministro Pierre-Elliot Trudeau, y que adquirió traslación jurídica en 1982 con el artículo 27 de la *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, que actúa como principio jurídico informador.

¹⁰ BAJET, E., «Acuerdos entre la Generalitat y la Iglesia. Presupuestos doctrinales», en *Ius Canonicum*, 46, vol. XXIII, 1983.

La prensa destacó el debate en el Parlament de Catalunya sobre una interpelación presentada por Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en la cual se pedía la asunción de competencias en materia religiosa. «La Generalitat acabará reclamando más competencias religiosas, ámbito en el que el estado conserva gran margen de actuación [...] el conseller en cap, Artur Mas, concedió que “desde Cataluña se podría tener más protagonismo” en este área y se mostró partidario de reclamar más competencias al Estado». *Vid. La Vanguardia* de 14 de junio de 2001 y *Avui* de 14 de junio de 2001. Paralelamente, el líder de Unió Democràtica de Catalunya (UDC), Josep Antoni Duran i Lleida, pronunció el 25 de octubre una conferencia cuyo título, «Vers la normalització religiosa a Catalunya», es revelador del creciente interés que suscita en la clase política catalana el factor religioso.

En estos momentos, trabajo en un artículo que aborda las posteriores iniciativas concernientes a la política religiosa en Catalunya, a partir de la moción parlamentaria que se consensuó tras la interpelación de ERC. Las referencias son las siguientes: la Interpelación al Consell Executiu sobre la política relativa a las confesiones religiosas, se encuentra en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* de 13 de junio de 2001; la Moción subsiguiente a la interpelación al Consell Executiu, presentada por el Grupo Parlamentario de ERC, en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de 25 de junio de 2001, y la posterior discusión, en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* de 28 de junio de 2001; finalmente, la Moción 115/VI del Parlament de Catalunya sobre la política relativa a las confesiones religiosas, aprobada por el Pleno del Parlament, en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 30 de julio de 2001.

civil que dimana del factor religioso. Y subrayo necesario porque, como apunta M.^a Elena Olmos, para las Comunidades Autónomas no pasa inadvertido «un factor religioso incluido dentro de su ámbito social, que no constituye competencia exclusiva del Estado, y que por el bien de sus ciudadanos deben regular, desarrollar y promocionar, e incluso relacionarse con los grupos sociales con contenido religioso [...] presentes en su entorno para la satisfacción concreta de los intereses religiosos de sus ciudadanos»¹¹.

2. EL CATALANISMO POLÍTICO ANTE EL FACTOR RELIGIOSO

Siguiendo las reflexiones de Rafael Navarro-Valls, hay que decir que en el binomio Iglesias-Estado la primera de las claves a tener en cuenta para una «intelección adecuada de las relaciones entre poder político y poder religioso en un determinado ámbito geográfico, es que no se puede prescindir de su historia»¹². Y, ciertamente, la reciente historia política en Catalunya es fruto de un catalanismo político que, desde su intrínseca peculiaridad, se forja en dos direcciones.

La primera bebe de los acuíferos del catolicismo, cuya inspiración e ideario está representado desde sus inicios por el obispo Torras i Bages y, años después, por el político Prat de la Riba o el abogado y también político Carrasco y Formiguera. La otra dirección hacia la que apunta el catalanismo proviene del imaginario laico y libertario, que se intensificará con la llegada de la Segunda Repú-

¹¹ OLMOS, M.^a E., *La regulación del factor religioso en las comunidades autónomas*, Salamanca, 1991, p. 10. En este sentido, Santiago Bueno apuntaba también que «la vivencia religiosa, a la vez que es común, es también diferenciada, y que incluso se encuentran orígenes eclesiásticos diferenciados. La diversidad de cultura y de tradiciones se manifiestan en la lengua y en el derecho propios, allí donde se conserven, pero también en las tradiciones religiosas. Esta vivencia religiosa diferenciada reclama, pues, un tratamiento autonómico con competencias suficientes para que cada región o nacionalidad pueda establecer las relaciones de cooperación más adecuadas con las formas religiosas que le sean propias». Vid. BUENO, S., «Relacions entre Confessions Religioses i Regions o Nacionalitats», en *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Barcelona, 1994, p. 264.

¹² NAVARRO-VALLS, R., «Algunas claves en las relaciones Iglesias-Estado», *Comunicación publicada en el núm. 30 de los Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*.

Si ahondamos en el curso anterior de la Historia, cabe destacar que siglos antes la tradición jurídica catalana se había conformado de elementos cristianos. Y esto por diversos motivos: la proximidad geográfica con la Santa Sede, la influencia supletoria del Derecho Canónico, la presencia constante de clero en las instituciones históricas de Gobierno (Consell de Cent y Generalitat), y la formación, a través del transcurso del tiempo, de unos *Usatges* influidos por el *humus* del cristianismo.

blica y bajo una línea iniciada por el general Prim, el político Valentí Almirall y el periodista Rovira i Virgili, entre otros.

A la afirmación de Prat de la Riba de que «si el Derecho ha nacido espontáneamente, por la costumbre, libre de toda presión extraña o externa, entonces la unidad del sistema jurídico es una demostración de la existencia de la nacionalidad»¹³, vigente aún hoy, ha que añadir que a lo largo de la historia la sociedad catalana ha ido asumiendo unas inmanencias jurídicas propias basadas en un sentido práctico de la vida, el pactismo, el *seny*, la equidad y otras figuras que se encuentran en los ordenamientos romano y canónico, que no casualmente es derecho supletorio.

El pactismo surge al formarse las instituciones políticas, más proclives a las tesis de la soberanía contractualista que de la absolutista, basada en la centralización del poder por vía burocrática y militar. Asimismo, una buena parte de los sucesos de 1640 (coincidentes en el tiempo con los de Portugal), se explican por la contraposición de esos dos modelos: un poder real inspirado en las teorizaciones de pensadores clásicos como Maquiavelo, Hobbes o Bodino, fundadas en la omnímoda razón de Estado y la uniformización política, o bien un modelo constitucionalista cimentado en el pacto y la representación, en las instituciones de gobierno y en la presencia de los súbditos y los estamentos¹⁴.

Superadas las derrotas militares de 1659 (Tratado de los Pirineos) y 1716 (Decreto de Nueva Planta), Catalunya entró en una fase de recuperación económica y cultural. La *Renaixença* y el papel activo de la Iglesia Católica dieron paso al moderno sentimiento de catalanidad, génesis del catalanismo político.

La política religiosa del incipiente Estado liberal español, una vez amortiguados los efectos de las desamortizaciones, empezó a adquirir gran trascendencia en la «década moderada» (1844-1854). La monarquía isabelina, con la intención de consolidar su poder y marginar a la oposición carlista, optó por buscar el reconocimiento y la legitimación del Papa. Así, mientras la Constitución de 1845 declaraba la unidad católica del Estado español, la Iglesia recuperaba algunos de los bienes amortizados y el Tribunal de la Rota. Aunque sin duda ninguna, el hecho más destado y polémico fue la intervención militar del ejército español para defender los Estados Pontificios y la soberanía temporal del Papa.

Las buenas relaciones diplomáticas desembocaron en la firma del Concordato de 27 de noviembre de 1851, duramente criticado por los sectores más liberales y progresistas. El general Joan Prim exclamaría en uno de sus discursos parlamentarios: «Esto último debiera ser algo importante para vosotros los hombres

¹³ PRAT DE LA RIBA, E., *La Nacionalitat catalana*, Barcelona, 1978, p. 84.

¹⁴ SIMÓN I TARRÉS, A., *Els orígens ideològics de la revolució catalana de 1640*, Barcelona, 1999, p. 185.

del concordato; de ese concordato que en mi concepto es digno de los tiempos de Torquemada; de ese concordato que quiere entregar la educación de la juventud española como la expansión de la filosofía al fanatismo de la teocracia; de ese concordato, en fin, que quiere imponernos los conventos de frailes»¹⁵.

Con el Concordato, pauta de reconocimiento de derechos y obligaciones recíprocas, se sentarían las bases de una política religiosa que se prolonga hasta la Segunda República. Política que, durante el transcurso de todos esos años, sólo se vería alterada por dos hechos: de un lado, el paréntesis que impuso la «Gloriosa» (1868) y el Sexenio Revolucionario (curiosamente liderado por los militares Serrano y Prim) y, de otro, los proyectos liberales ya en tiempos de la Restauración canovista, bajo el reinado de Alfonso XII.

Huida Isabel II, la Constitución de 1869 sería la primera Carta Magna en reconocer la libertad de cultos¹⁶. Y, ya a partir de 1910, la legislación liberal de Canalejas intentará desvanecer siquiera ligeramente los esquemas confesionales establecidos en el artículo 11 de la Constitución de 1876. La Restauración canovista, a diferencia de la Tercera República francesa, protege el papel hegemónico de la Iglesia Católica en las instituciones, al tiempo que mantiene prerrogativas de control ideológico que el Concordato de 1851 (vigente durante toda la Restauración) reservaba a la jerarquía¹⁷.

Por lo que respecta al catalanismo, entendido como un movimiento político que se caracteriza por reclamar un mejor encaje de Catalunya en el Estado español, éste toma forma bajo un clima de confesionalismo oficial. Así, al margen de reivindicaciones políticas, como el Memorial de Greuges (1885), un sector muy importante del catalanismo pondrá el énfasis en dos aspectos clave negados durante siglos: autoridades eclesiásticas del país y utilización habitual de la lengua propia como canal de comunicación y plegaria. Eran los hombres de la Unió Catalanista, los cuales redactarían un texto de referencia para la posteridad: el programa político de Les Bases de Manresa (1892).

Sin embargo, desde posturas católicas la unanimidad política no era diáfana. Por ejemplo, pocos años después, en 1908, el obispo de Barcelona, Casañas, criticaba la pretensión hegemónica y aglutinante del catalanismo: «Es bien sabido que el objeto primario del catalanismo, en cuanto a elecciones, es sacar todo el número posible de diputados catalanistas, a cuyo fin se subordina todo, incluso los sentimientos religiosos en los candidatos a la diputación o el municipio»¹⁸.

¹⁵ POBLET, J. M.^a, *Prim: militar, diplomàtic, conspirador, home de govern*, Barcelona, 1975, pp. 186-187.

¹⁶ PERLADO, P. A., *La libertad religiosa en las constituyentes del 69*, Pamplona, 1970.

¹⁷ REINA, V., «Iglesia y catalanismo político», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII, 1991, p. 137.

¹⁸ MONTERO, F., *El movimiento católico en España*, Madrid, 1998, pp. 10 y ss.

Cuando décadas después el movimiento catalanista se fragmentó en distintos partidos políticos, el factor religioso empezó a ser tratado de manera diferente. Por el lado conservador, merecen ser destacadas la Lliga Catalana y, posteriormente, la Lliga Regionalista: «Es propósito de la Lliga trabajar, dentro de la legalidad y dentro del régimen, para conseguir que desaparezcan de la Constitución y de la República todos aquellos preceptos que hieran los sentimientos religiosos de muchos millones de españoles, o nieguen la libertad de enseñanza, y los ataques y las amenazas a la familia, la propiedad, el derecho, bases fundamentales de la civilización cristiana propia de los países donde el individuo disfruta de un grado más elevado de cultura y bienestar»¹⁹. Ciertamente el elemento religioso ha sido y es uno de los valores políticos del catalanismo que, de un modo u otro, ha condicionado sus distintas opciones políticas.

En cuanto a los partidos de izquierdas, la cuestión religiosa se abordó con un criterio distinto que se plasmó en actuaciones e iniciativas políticas fuertemente laicistas. Por ejemplo, el programa de Unió Socialista de Catalunya (USC), de 7 de septiembre de 1931, proponía en el capítulo dedicado a la libertad de conciencia las siguientes medidas: «I. Igualdad absoluta de todas las confesiones y sectas religiosas ante la ley. II. Disolución de las órdenes religiosas. III. Confiscación de los bienes eclesiásticos. IV. Secularización de los cementerios y práctica intensiva de la cremación. V. Separación de la Iglesia y del Estado. VI. El Estado no concederá subvenciones ni privilegios a ninguna secta religiosa. VII. Por respeto a la conciencia de los jóvenes, prohibición de toda enseñanza confesional en la escuela. VIII. Apoliticismo obligatorio de las sectas y confesiones religiosas. IX. Sometimiento de los ministros de culto y dignatarios eclesiásticos a la justicia ordinaria, con prohibición de cualquier otra. X. El Estado no reconocerá otras soberanías que las de los estados civiles»²⁰.

También Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) participaba de similares planteamientos. Como destaca Maria Dolors Ivern: «El programa político de Esquerra Republicana en materia religiosa era un programa definido por el laicismo. Los principales criterios que lo informaban eran el de separación de la Iglesia del Estado y, además, la sumisión de la Iglesia al Estado. Los otros principios que derivaban de éstos eran la libertad de asociación en materia religiosa, que el Estado no podía tener presupuesto para subvencionar la religión, la no subsistencia de órdenes religiosas de ningún tipo, la prohibición de ceremonias religiosas en la vía pública y el pronunciamiento a favor de la expulsión de los jesuitas»²¹.

¹⁹ MOLAS, I., *La Lliga...*, cit., pp. 165-166.

²⁰ ALCARAZ, R., *La Unió Socialista de Catalunya (USC)*, Barcelona, 1987, pp. 300-301.

²¹ IVERN I SALVÀ, M.^a D., *Esquerra...*, cit., p. 178.

Superada la dictadura del general Primo de Rivera, la Segunda República radicalizó las relaciones Iglesia-Estado. La polémica discusión del artículo 26 de la nueva Constitución de 1931, incluyendo el discurso de Manuel Azaña, es un claro ejemplo: «Durante muchos siglos, la actividad especulativa del pensamiento europeo se hizo dentro del cristianismo, el cual tomó para sí el pensamiento del mundo antiguo y lo adaptó con más o menos fidelidad y congruencia a la fe cristiana; pero también desde hace siglos el pensamiento y la actividad especulativa de Europa han dejado, por lo menos, de ser católicos [...] España era católica en el siglo XVI, a pesar de que había muchos y muy importantes disidentes [...] y España ha dejado de ser católica, a pesar de que existan ahora muchos millones de españoles católicos, creyentes»²².

Sin duda, la denominada *cuestión religiosa* del momento fue una de las causas más profundas de desestabilización política, que estalló de forma brutal y dramática pocos años después, durante la Guerra Civil. Como señala Albert Manent: «El estallido revolucionario desencadenó el pánico, sobre todo entre los católicos. Las primeras noticias sobre asesinatos de gente “de misa” y el incendio sistemático de los edificios religiosos dieron la impresión de que se hundía la Iglesia como institución»²³.

Sobre los motivos de la implacable persecución religiosa, el mismo autor escribe: «Uno de los mecanismos que tuvo poderosamente su papel es la identificación de la tríada *iglesia-militar-capital* ilustrado con tantos carteles de aquel tiempo, mítines y toda clase de propaganda. Y debemos preguntarnos quién estaba interesado en tal confusión. No sería lícito escamotear el hecho que a la Iglesia evangélica de Barcelona y, en general, en todas las iglesias protestantes no se interrumpió el culto en los años del desastre»²⁴.

A pesar de las conocidas excepciones a la dictadura militar, como la del cardenal Vidal i Barraquer, el nuevo régimen oficializó la religión católica. Con el nacionalcatolicismo, la política sobre el hecho religioso se caracterizó por la falta de libertad religiosa hacia las confesiones minoritarias. En semejante contexto, será el Concilio Vaticano II con la Declaración *Dignitatis humanae* el que trastocaría positivamente el esquema confesional, oxigenando la *ratio legis* del legislador mediante la elaboración de la primera Ley de Libertad Religiosa de 1967.

Con la Constitución española de 1978, como es sabido, nace un nuevo Derecho Eclesiástico del Estado, que se inspira —desde la iniciática formulación de Pedro-Juan Viladrich—, en los principios de libertad, igualdad, aconfesionalidad y cooperación con las confesiones y comunidades religiosas. Un Estado que, desde

²² TUSELL, J., *Historia de España contemporánea*, Madrid, 1996, p. 274.

²³ MANENT, A., y RAVENTÓS, J., *L'Església clandestina a Catalunya durant la guerra civil (1936-1939). Els intents de restablir el culte públic*, Barcelona, 1984, p. 43.

²⁴ *Ibidem*, p. 39.

su misma realidad, se organiza de forma descentralizada a través de Comunidades Autónomas que poseen capacidad política –y no sólo administrativa– de decisión.

Por lo que respecta a la disciplina eclesiasticista, la regulación unilateral o bilateral que del factor social religioso lleven a cabo las Autonomías recibirá el nombre de Derecho Eclesiástico Autonómico. Si bien, como se ha observado, parece que sigue mostrándose una «nula consideración a esta realidad constitucional en las fuentes del Derecho Eclesiástico del Estado»²⁵.

3. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL CON INCIDENCIA EN EL DERECHO ECLESIASTICO AUTONÓMICO

La progresiva descentralización del poder que se inauguró con la Constitución española de 1978 supuso un hecho de extraordinaria trascendencia política. Junto con la superación del modelo centralista, marginado definitivamente en el título VIII, la Carta Magna estableció, en virtud del artículo 16, un régimen de separación entre las confesiones y el Estado no exento de cooperación en aquellos asuntos donde pudiesen converger o coexistir intereses legítimos para ambas partes²⁶.

Desde la andadura constitucional, y a diferencia de otras épocas, existe la convicción de que la antaño *cuestión religiosa* ha sido definitivamente resuelta²⁷.

²⁵ BUENO, S., «Relacions entre...», cit., p. 265. Piénsese, como destaca este autor, que las diferencias entre las vivencias religiosas de los pueblos de España es muy notable, «sobre todo comparando las de regiones de “reconquista” (como Andalucía o Valencia) con las regiones vetero-cristianas (Castilla, León, Galicia, Navarra, Aragón, Catalunya). Precisamente en el Sur, por su carácter de reciente conversión al catolicismo, la vivencia barroca y el control uniformizador (contra los judíos y moriscos) fueron mucho más presentes que en el norte del Estado, y aquellas diferencias aún perduran para cualquier mínimamente observador (por ejemplo, las costumbres en torno a la Navidad o la Semana Santa)», *ibídem*, p. 265.

²⁶ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Separatismo y cooperación en los Acuerdos de Cooperación con las minorías religiosas*, Granada, 1994, pp. 47-49. Los intereses estatales y confesionales no coinciden, simplemente coexisten en un ámbito material concreto al producirse un cruce entre el interés secular directo del Estado y los derechos adquiridos de las confesiones.

²⁷ Afortunadamente las palabras de Pedro Lombardía –refiriéndose a la inestabilidad política de la Segunda República– no son de actual aplicación ahora que la ciencia eclesiasticista se abre camino: «Tengo para mí que muchos de los errores y faltas de equilibrio cometidos en el tratamiento del factor religioso durante la II República y durante el Régimen 1936-1977 no fueron debidos sólo a las opciones ideológicas y políticas plasmadas en la legislación, sino también a la falta de juristas formados en la peculiar técnica

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el acomodo de las nacionalidades históricas. En principio, las diversas competencias autonómicas se corresponden a un proceso de descentralización de un Estado concebido uninacionalmente. Me refiero a que han servido a la lógica de un poder central y superior que otorga (por razones técnico-administrativas o por razones políticas) a una comunidad territorialmente definida la posibilidad de que tome decisiones o ejecute políticas legislativas sobre un conjunto de materias, teniendo siempre en cuenta las directrices y limitaciones impuestas por ese poder superior. Si bien es cierto que la descentralización política y administrativa en Comunidades Autónomas realizada desde la transición democrática ha convertido nuestro Estado *unitario* en un Estado *compuesto*, no es menos cierto que los conflictos de competencias resueltos por el Tribunal Constitucional han ido en aumento, sobre todo en la década de los ochenta y parte de los noventa.

De ahí que debamos preguntarnos por las razones que subyacen en esta conflictividad competencial. La respuesta pasa por aclarar cuál es el objetivo último del Estado de las Autonomías para cada una de las partes. Dos razones son posibles: las técnicas o las políticas. Las razones técnicas permiten justificar la modificación de la estructura del Estado, que lo convierte en descentralizado, con la finalidad de evitar los inconvenientes de la burocratización y adaptarlo a un entorno de modernización donde las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los nuevos modelos gerenciales aplicados a las administraciones públicas hagan posible un servicio más eficaz, eficiente y cercano a los ciudadanos. Las razones políticas, en cambio, darían respuesta a las demandas históricas desatendidas de naciones o nacionalidades que no han encontrado un acomodo político acorde a sus características dentro del Estado español.

Más de veinte años después, la pregunta acerca de si los conflictos con la Administración Central son fundamentalmente técnicos o políticos no admite demasiadas dudas. A pesar de las inevitables discrepancias competenciales, el desacuerdo más importante afecta a la misma integración territorial del Estado y, en concreto, a la concepción del modelo autonómico desarrollado en los últimos años, que de un modo u otro también incide en nuestra disciplina²⁸.

Las Comunidades Autónomas se han encontrado con un hecho social religioso que no deja de renovarse, especialmente ahora que, como indicaba al principio, las transferencias demográficas pluralizan las vivencias religiosas de las alteridades. Por su especificidad, y para una mejor comprensión del análisis jurídico-competencial del factor social religioso, éste no se configura ni como una

del Derecho Eclesiástico», en AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1980, p. 35.

²⁸ La contraposición entre las dos lógicas –la descentralizadora y la plurinacional– podría resumirse del siguiente modo. En primer lugar, hay quienes piensan que el Estado español es uninacional y sólo puede articularse en Comunidades Autónomas, frente a los

materia ni como un título competencial explicitado en los artículos pertinentes de la Constitución, muy a diferencia de otros sectores de la realidad cuyos contornos y perfiles técnico-formales sí se hallan, desde una perspectiva jurídico-competencial, delimitados: me refiero, por ejemplo, a los ámbitos materiales de educación, juventud, bienestar social, patrimonio histórico-artístico, sanidad, etc.

De este modo, la peculiar singularidad del Derecho Eclesiástico Autónomo surge al no poder ser reducido *lo religioso* y sus proyecciones civiles o sociales a una sola de las materias concretadas o estipuladas tanto en la Carta Magna como en los respectivos Estatutos de Autonomía. El eclesiasticista, pues, deberá examinar el tipo de proyección civil que dimana de los derechos de libertad religiosa y comprobar si el resultado de esa manifestación encaja en alguna de las materias consignadas estatutariamente. Después, el siguiente paso consistirá en analizar el tipo de régimen competencial (exclusivo, compartido o concurrente) que posee la materia estatutaria afectada por la proyección civil de la libertad religiosa.

Aquí radica, por lo demás, la especificidad del Derecho Eclesiástico Autónomo y parte de su potencialidad futura, en unos momentos en que los Estados se vacían de competencias por arriba (proceso de construcción de la Unión Europea) y por abajo (regiones, nacionalidades, municipios). Lógicamente, y dada la amplitud de la libertad religiosa, habrá más posibilidades de autogobierno si el nivel competencial asignado o traspasado se intensifica. Porque de las materias, precisamente, depende el *quantum* de poder político que poseen las Comunidades Autónomas.

En este punto conviene recordar que un sector doctrinal niega que pueda compartimentarse la realidad social en ámbitos materiales excluyentes. Para estos autores, el mundo físico-natural es como un *continuum* imposible de compartimentar²⁹. Otro sector doctrinal, en cambio, sostiene la posibilidad de definir los ámbitos materiales con criterios jurídicos para que, de este modo, los diversos organismos que actúen sobre esos ámbitos –también los gobiernos autonómicos– puedan organizar acciones concurrentes y compartidas mediante una distribución funcional basada en la cooperación de los sujetos implicados.

que creen que el Estado español es plurinacional y su sociedad es diferencial, pues está formada por naciones diversas. En segundo lugar, el Estado de las Autonomías es resultado de un único sujeto constituyente: la nación española, frente a los que piensan que el Estado Autónomo es fruto del acuerdo entre diversas comunidades nacionales con soberanía previa. Finalmente, hay quien defiende que las regiones o nacionalidades integradas en la nación española tienen únicamente derecho a la autonomía, frente a los que estiman que las naciones son fragmentos de Estado, cofundadoras del mismo y con idéntico estatuto entre ellas.

²⁹ VIVER PI I SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989.

Dos tesis avalan estas reflexiones: el *dogma del legislador coherente*, según el cual se parte de la premisa de que el ordenamiento jurídico forma un auténtico sistema en el que los elementos y las normas son plenamente compatibles, no existiendo contradicciones entre ellos; y el *dogma del legislador completo*, por cuya virtud el legislador constituyente y luego estatutario, al proceder a la distribución de las materias, tuvo presente todo el haz de actividades competenciales que pueden ejercer los poderes públicos. Es decir, que cualquier actividad competencial puede subsumirse en algunos de los ámbitos materiales estipulados en la Constitución o en los estatutos de autonomía³⁰.

Sin ahondar en más cuestiones doctrinales, interesa brevemente la definición de materia. En los Estatutos de Autonomía las materias vienen definidas a través una serie variada de conceptos de naturaleza no uniforme y cuyo punto de referencia es el artículo 149.1 de la Constitución. En este precepto, la concreción de las materias competenciales transita por sectores de la realidad física o económica (carreteras, pesca, etc.), figuras organizativas ya existentes (colegios profesionales, fundaciones, cámaras, etc.), formas de actuación administrativa (urbanismo, asistencia social, etc.), sectores del ordenamiento (Derecho civil catalán, régimen local, etc.), o bien instituciones creadas por el Derecho (responsabilidad administrativa, expropiación forzosa, etc.).

Como puede verse, la fijación de las materias es una labor sumamente compleja, que el Alto Tribunal ha ido puliendo hasta llegar a un criterio más o menos rector, que la concibe como aquel conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos referidos a un sector homogéneo de la realidad social (Sentencia 125/1984 del Tribunal Constitucional). Por su parte, la competencia se concibe como la titularidad de una potestad o función pública que corresponde a un órgano político o administrativo para legislar o ejecutar sobre una materia determinada. De ahí que la materia sea el objeto de la competencia (Sentencia 132/1989 del Tribunal Constitucional).

Retomando la anterior definición, el Derecho Eclesiástico Autonomico estaría formado por el conjunto de normas producidas por las Comunidades Autónomas que regulan su hecho social religioso. Un hecho que, por emanar de la misma libertad humana en su dimensión religiosa, deben las instancias autonómicas desarrollar y promover atendiendo al bien de las confesiones, entidades y comunidades religiosas en el seno de las cuales los ciudadanos se integran y viven su experiencia religiosa y cultural³¹.

Las temáticas más habituales del Derecho Eclesiástico Autonomico han sido las relativas al patrimonio histórico-artístico, educación, acceso a los medios de comunicación públicos, cultura, protección del interés religioso, beneficiencia,

³⁰ *Ibidem*, p. 60.

³¹ Esta atención no puede perder de vista el bien común, por tanto, deberá extenderse

asistencia social y religiosa de las confesiones en centros públicos, sanidad, ayudas y subvenciones económicas, relaciones interreligiosas, etc. Temáticas también seguidas en la negociación bilateral con confesiones e interlocutores religiosos diferentes de la Iglesia Católica³². Así, en Catalunya, es de destacar el Conveni Marc de Col·laboració entre la Generalitat y el Consell Evangèlic de Catalunya (CEC), cuyas materias negociadas afectan a distintas conselleries del Govern³³.

Como ha destacado en más de una ocasión Antonio Martínez-Blanco, podemos resumir las ventajas del Derecho Eclesiástico Autonómico en los siguientes puntos:

a) Favorece la normalización religiosa de las diferentes confesiones y comunidades, al tiempo que evita la intervención del Estado en un factor social (el religioso) que no constituye una materia exclusiva suya.

b) Profundiza en la filosofía y la praxis política de la descentralización territorial del poder, aludida más arriba, que se inició con la Constitución de 1978, porque se inscribe en las modernas corrientes regionalistas propias de la Unión Europea: una convergencia de pueblos y naciones.

c) Tratándose España de un Estado mayoritariamente católico, el Derecho Eclesiástico Autonómico también participa de la renovada Doctrina Social de la Iglesia que, desde el Concilio Vaticano II, apuesta por la potenciación de las iglesias locales.

d) Incentiva la participación de los fieles y de sus confesiones en la elaboración de las normas reguladoras del factor religioso, ya que la vía más utilizada es la bilateral o pacticia, y no la unilateral. Particularmente, resalta la presencia de las confesiones en la sociedad, al mostrar no sólo los aspectos relacionados con el culto, sino también todos los otros derivados de las actuaciones asistenciales y benéficas.

al conjunto de la sociedad. La definición de bien común (utilizada por Pedro-Juan Vilardrich al abordar el significado del principio constitucional de cooperación, en AA.VV., *Derecho Eclesiástico...*, cit., p. 308), aparece formulada en la Constitución *Gaudium et Spes*, n. 26, del siguiente modo: «[...] conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección». Para ello, «todo grupo social debe tener en cuenta las necesidades y las legítimas aspiraciones de los demás grupos; más aún, debe tener muy en cuenta el bien común de toda la familia humana».

³² Esto es así porque la cooperación se fragua mediante «un régimen jurídico igualmente favorable y adecuado a [la] naturaleza de las confesiones». Vid. GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho eclesiástico español*, Oviedo, 1994, pp. 180-181. (La cursiva es mía.)

³³ El contenido del Convenio puede consultarse en el *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* de 1998 y en el Departament de Publicacions del CEC, 1998.

e) Centrándonos en la Iglesia Católica, el Derecho Eclesiástico de Catalunya aporta una sana dosis de protagonismo a los obispos mediante la Región Eclesiástica, que a su vez puede favorecer positivas relaciones con la nunciatura. Esta iniciativa supone el primer paso de una reforma organizativa que previsiblemente se extenderá a otras diócesis españolas (Andalucía podría ser la siguiente). Con ello, la Santa Sede se va acomodando a la realidad del Estado Autonómico. El proyecto de creación de la *Regió Eclesiàstica Tarraconense* se fraguó el jueves 22 de noviembre de 2001, durante el transcurso de la asamblea de la Conferencia Episcopal Española, dando respuesta a las resoluciones del *Concili Provincial Tarraconense* celebrado en 1995. Ahora falta la aprobación definitiva de la Santa Sede. Con la Región Eclesiástica, las archidiócesis de Tarragona y Barcelona quedarán integradas en una única entidad jurídica que englobará Catalunya, Andorra y la franja castellonense de la diócesis de Tortosa. No obstante, no parece que los futuros acuerdos que se suscriban con la Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses vayan necesariamente a aplicarse ni en Andorra ni en el territorio de la provincia de Castellón.

f) Finalmente, y fruto del principio de proximidad, la técnica del Derecho Eclesiástico Autonómico puede contribuir a normalizar la situación religiosa de las múltiples comunidades musulmanas, hecho que favorece la integración social de estos colectivos.

Las relaciones entre el Govern de la Generalitat y las confesiones tienen la virtud de reforzar el papel de los interlocutores religiosos como grupos intermedios, a la vez que se establecen unas bases de confianza. Promover el Derecho Eclesiástico Autonómico equivale a fomentar unas relaciones jurídicas con los sujetos colectivos de la libertad religiosa mucho más vivas, permeables y transparentes, mejor adaptadas a la realidad religiosa de las regiones y nacionalidades respectivas.

Las Comunidades Autónomas, a diferencia de algunos *Länder* alemanes, no pueden firmar tratados internacionales con la Santa Sede. Sin embargo, no parece una ucronía mencionar que, a lo largo de la historia, se firmaron interesantes convenios episcopales. Por ejemplo, el de Pedro IV de Aragón con el clero de Tarragona (1372), o el de Alfonso V de Aragón con los preladados de su reino. Durante tiempo, la Santa Sede no acentuó el localismo de la Iglesia Católica porque primero debía apuntalar su nuevo papel internacional tras la pérdida de los Estados Pontificios y la unificación italiana del siglo XIX. El refuerzo de la autoridad pontificia se acentuó con la celebración del Concilio Vaticano I (1869-1870) y las subsiguientes firmas de diversos concordatos. Para los gobiernos estatales decimonónicos, centralistas y liberales la mayoría, también resultaba más cómoda semejante estrategia negociadora basada en la bilateralidad con Roma, ya que así aislaban los movimientos regionalistas.

No obstante, el Concilio Vaticano II acentuó el papel de las iglesias locales y regionales y el cambio coincidiría unos años después con el proceso de descentralización territorial iniciado en España tras el pacto constitucional de 1978. Bajo este prisma, el arzobispo de Madrid, Antonio M. Rouco, declaraba en una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI que también el desarrollo de los Acuerdos de Cooperación de 1979 suscritos entre la Santa Sede y el Estado español debían inserirse «en las diócesis afectadas y las comunidades autónomas»³⁴.

La recepción teórica y práctica que la Iglesia Católica española ha ido haciendo de los argumentos conciliares significa la acentuación del papel de las iglesias regionales y locales. Merece destacarse la benéfica trayectoria que se ha seguido tras la histórica celebración en 1995 del *Concili Provincial Tarraconense*. De entre las numerosas resoluciones finales del Concili, vemos que uno de sus objetivos centrales se traduce en la necesidad de potenciar la coordinación de la actividad pastoral de las diócesis catalanas y la comunión de todos sus miembros. En concreto, la resolución número 138 señala que se deberá «mantener, asegurar y fortalecer la unidad pastoral de las iglesias que tienen su sede en Catalunya [...] no por razones políticas, sino de orden eclesial y pastoral»³⁵.

Las motivaciones, como puede deducirse, no son políticas sino eminentemente pastorales, esto es, de servicio a la comunidad catalana. Con esta coordinación se persigue «hacerse eficazmente presente en nuestra sociedad [...] para tratar las cuestiones que afectan al bien común, los problemas sociales del país, la convivencia ciudadana, los derechos de los inmigrantes a ser acogidos, nuestra identidad como pueblo, etc.»³⁶.

Durante la década de los ochenta, valorando la actitud política de los sucesivos gobiernos de la Generalitat, Eduard Bajet³⁷ destacaba que cualquier reseña de legislación eclesiástica quedaría incompleta sino se pone de manifiesto en ella la actitud política con respecto a la tutela de la dimensión social del factor religioso. En este sentido, Bajet manifestaba que la escasa producción de una normativa eclesiástica específica de Catalunya se debe no a una falta de interés de los organismos públicos de tutelar el interés religioso, sino más bien a la falta de una problemática específica; y que por la vía del derecho común se resolvían

³⁴ ROUCO, A. M.^a, «Relaciones Iglesia-Estado en la España del siglo XXI», en *Ius Canonicum*, 72, vol. XXXVI, 1996, pp. 445-464. (Texto íntegro de la conferencia.)

³⁵ *Concili Provincial Tarraconense 1995. Ressolucions i missatge*, Barcelona, 1996, p. 96.

³⁶ *Ibidem*, p. 96. El Código de Derecho Canónico no impide que la Iglesia Católica pueda constituirse en Catalunya en Conferencia Episcopal. Este sería el supuesto contenido en el canon 447, que no estipula que una Conferencia Episcopal deba coincidir necesariamente con un Estado, sino que puede coincidir también con un territorio determinado, en nuestro caso el formado por la suma de las diócesis de Catalunya.

³⁷ *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985.

muchos de los intereses sociales en liza, entre ellos los religiosos. En cuanto a la actitud política, destacaba que los distintos gobiernos de la Generalitat de Catalunya nunca se habían mostrado contrarios a tutelar el interés religioso³⁸.

Así pues, de una lectura de la normativa de Derecho Eclesiástico Autonómico se desprende un cierto *décalage*. Por un lado, los gobiernos de la Generalitat no han desestimado sus responsabilidades respecto la tutela del hecho social religioso; pero, por otro lado, esta tutela se ha proporcionado mediante los instrumentos del Derecho común, y no tanto del Derecho Eclesiástico Autonómico.

Sin embargo, debemos matizar esto último, porque cuando Eduard Bajet realizaba estas observaciones el pluralismo religioso, la inmigración y la consolidación pública de los actores religiosos no se visibilizaban tanto como en la actualidad. A comienzos de los años ochenta no podíamos afirmar que existiera una «problemática específica» sobre las diferentes manifestaciones de la plurirreligiosidad en Catalunya, pero en el momento presente se está produciendo un cambio social y político.

Los motivos sociales que confirman esta nueva tendencia los encontramos en la relevancia del factor religioso inherente a los flujos migratorios, la institucionalización de las comunidades islámica y protestante y la aparición de nuevos movimientos religiosos que, en el futuro, podrían obtener una homologación social equiparable a las iglesias hoy reconocidas³⁹. En cuanto a los motivos políticos, el paradigma que simboliza la «actitud política» a la que aludía Eduard Bajet ha sido sin duda ninguna la creación de la SRCR y la Moción 115/VI del Parlament de Catalunya, que por primera vez en veinte años consensuaba una «política relativa a las confesiones religiosas», cuyos ejes de actuación, brevísimamente, pueden resumirse así: promoción de un acuerdo o pacto por la laicidad, que vincule a los ayuntamientos, la Generalitat y las confesiones; aumento del grado de autogobierno en la gestión de los llamados «asuntos religiosos» (posibilidad de registrar confesiones, obtener financiación para desarrollar los

³⁸ Una legislación común puede resultar *a priori* más respetuosa con los principios de neutralidad e igualdad, y, *a fortiori*, ofrecer más posibilidades a las autonomías para que, en el correspondiente ejercicio de competencias legislativas o ejecutivas, desarrollen los derechos de libertad religiosa como estimen más oportuno y conveniente. En cambio, el modelo actual acordado bilateralmente entre el Gobierno central y las confesiones parece restringir esas posibilidades ya que el papel de las comunidades autónomas suele ceñirse sin más horizonte que al desarrollo de los Acuerdos de Cooperación de 1979 y 1992, que actúan como referencia obligada. Al respecto, *vid.* la entrevista al Secretari de Relacions amb les Confessions Religioses, en *La Vanguardia* de 1 de abril de 2001.

³⁹ No hay duda de que el criterio «sociológico» sigue pesando en la configuración del concepto de confesión religiosa en nuestro ordenamiento jurídico, más allá de los inconvenientes que presenta, *vid.* MOTILLA, Agustín, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Madrid, 1999, pp. 23-25.

Acuerdos de Cooperación, buscar mecanismos de participación en la toma de decisiones estatales, etc.); y favorecer la catalanidad de las jerarquías y el diálogo interreligioso.

4. ANÁLISIS JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA *SECRETARIA DE RELACIONS AMB LES CONFESIONS RELIGIOSES*

Cualquier intento de análisis de la SRCR debe, forzosamente, remitirse en primer lugar al marco jurídico en el que se inscribe este nuevo órgano de la Administración Autonómica. No es dable afirmar que el Govern de la Generalitat no tiene competencia en la gestión de los asuntos religiosos y, por consiguiente, no puede crear un órgano responsable de esa gestión. Siguiendo lo expuesto en el apartado precedente, lo que justifica el encuadramiento competencial de las proyecciones de la libertad religiosa son los títulos competenciales y las funciones que se tienen atribuidas sobre las materias, y no los tradicionales «asuntos religiosos». Como se verá a continuación, el título competencial que ha habilitado al Govern de la Generalitat para crear la SRCR es el régimen jurídico de actuación de las administraciones públicas y, en concreto, la previsión contenida en el artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía, que dispone que la Generalitat integrará en su organización los servicios correspondientes para llevar a cabo las competencias atribuidas por el Estatuto.

4.1. **Potestad de autoorganización, marco competencial y delimitación de la materia**

Como ya señalara el Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, la potestad autoorganizativa es una de las características más definitorias de las que puede disfrutar una entidad pública, «genuina expresión del derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía». En efecto, para ejercer las competencias que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalitat, ésta precisa de una administración propia e independiente. A diferencia de otros estatutos, el de Catalunya no contiene una regulación extensa de la Administración pública Autonómica y de sus principios de organización y funcionamiento. Con todo, la Generalitat dispone de un conjunto de organismos, servicios y dependencias que, con sumisión plena a la ley y al Derecho y bajo la dirección política del Govern, constituye la organización técnica que hace posible el ejercicio fáctico de las competencias.

La organización de la Administración Autonómica corresponde a la Generalitat, aunque ésta no dispone de una potestad ilimitada en este ámbito material. El Estatuto, si bien atribuye una amplia potestad para regular y organizar el con-

junto de instituciones políticas propias, está a su vez condicionado por la competencia que tiene el Estado para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, puesto que así lo dispone el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es en el marco de estas bases que la Generalitat puede regular y organizar su Administración, dotándola de una estructura propia porque en puridad la competencia básica del Estado ni significa ni implica una facultad para imponer o bien impedir medidas organizativas concretas impulsadas desde las Comunidades Autónomas, como sería el caso de la SRCR. Así pues, y de conformidad con la más reciente jurisprudencia constitucional (sentencias 204/1992, de 26 de noviembre y 50/1999, de 6 de abril), el Estado debe respetar las posibilidades de organización propia de las autonomías. De este modo, éstas podrán definir «libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (Sentencia 165/1986 del Tribunal Constitucional) y establecer cuáles serán los órganos e instituciones que den sentido y eficacia a sus respectivas administraciones⁴⁰.

La actuación y funcionamiento de la Administración Autonómica, en combinación con el precepto 25.3, se enmarca en el artículo 10.1.1 del Estatuto de Autonomía, por cuya virtud corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado sobre el régimen jurídico y el sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalitat y de sus entes públicos, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.

4.2. Marco normativo, posición legal y funciones de la *Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses*

El marco normativo en el que se inscribe la SRCR es el determinado por la Llei 3/1989, d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat. La importancia de esta norma reside en que, al recoger en un texto único diversas disposiciones normativas relativas a la organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración, define por vez primera el modelo administrativo de la Generalitat. De acuerdo con la mencionada ley, la Generalitat dispone así de órganos jerárquicamente ordenados, goza de personalidad jurídica propia, sirve con objetividad los intereses generales de Catalunya y actúa con sumisión plena a la ley y al Derecho.

Por consiguiente, la Generalitat tiene una Administración pública propia para poder ejercer sus funciones ejecutivas, que es distinta de la estatal y la local, y que se estructura en órganos centrales y periféricos (o territoriales), jerárquicamente ordenados entre ellos, sin perjuicio de que pueda haber organismos au-

⁴⁰ Vid. la obra colectiva del INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, 2000.

tónomos y otras entidades públicas dotadas a su vez de personalidad jurídica propia. Como es lógico, corresponderá al Govern (President de la Generalitat, Conseller en Cap y resto de consellers) la dirección de la Administración propia de la Generalitat.

La posición legal de la SRCR se enmarca en la denominada Administración activa, que comprende dos categorías. En primer lugar, según el ámbito territorial los órganos podrán ser centrales o periféricos. En segundo lugar, según la naturaleza de las funciones encomendadas, los órganos podrán ser activos o consultivos. Por lo que atañe a la primera categoría, la SRCR es un órgano central –no periférico– pues tiene competencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía, en todo el territorio de Catalunya. Por lo que concierne a la segunda categoría, la SRCR se define como un órgano activo –no consultivo–, pues expresa y ejecuta la voluntad del Govern en sus relaciones con las confesiones.

A su vez, la Administración activa está formada o compuesta por tres tipos de órganos: los superiores (Govern, Conseller en Cap y resto de consellers), los altos cargos (Secretaris Generals, Directors Generals, Secretaris Sectorials, Comissionats nombrados por el Govern, Secretari General Adjunt del Departament de la Presidència, Delegats Territorials del Govern y Directors de Serveis) y, en último lugar, los denominados restantes cargos (Subdirectors Generals, Serveis Seccions y Negociats). Por lo que respecta a la SRCR, ésta forma parte de los altos cargos y, en concreto, se inscribe en una de las secretarías de carácter sectorial.

Este tipo de órganos sectoriales surgieron tras la elaboración de la Llei 2/1992, de 7 de juliol, que modificó el artículo 11.2 de la antes mencionada Llei 13/1989. La nueva normativa dispone que el Govern de la Generalitat podrá crear en el seno de un departamento secretarías sectoriales con rango orgánico de secretaría general. Las causas que pueden motivar la creación de este tipo de órganos deberán justificarse siempre que la especificidad o complejidad técnica u organizativa de un determinado ámbito material así lo requieran. A juzgar por la praxis política, no hay duda de que el ámbito de las relaciones con las confesiones parece responder a ello.

Las secretarías sectoriales están sujetas a la dirección superior del titular del departamento, esto es, el Conseller, y dependen jerárquicamente del secretario general en todas aquellas funciones no atribuidas expresamente a éste. Es pues un órgano de apoyo de carácter horizontal o transversal, que se sustrae parcialmente a la estructura jerárquica general ya que depende tanto del Conseller de la Presidència como del Secretari General, a pesar de poseer el mismo rango orgánico que este último.

Las funciones de la SRCR vienen reflejadas en el artículo 13 del Decret 184/2000, de 29 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència, por cuya virtud se señala lo siguiente:

«Artículo 13.

Secretaría de Relaciones amb les Confessions Religioses.

13.1. La Secretaría de Relaciones amb les Confessions Religioses, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponga a otros órganos, tiene las funciones siguientes:

- a) La atención a las diferentes entidades religiosas establecidas en Catalunya.
- b) La aplicación de los acuerdos del Govern con los órganos representativos de las diferentes confesiones religiosas en Catalunya y velar por su cumplimiento.
- c) El ejercicio de la representación ordinaria de la Generalitat ante las entidades religiosas.
- d) La elaboración de estudios e informes en materia de asuntos religiosos.
- e) El establecimiento y el mantenimiento de relaciones con los responsables institucionales para temas del ámbito religioso.
- f) El ejercicio de cualquier otra función que sobre la materia le encargue el titular o el secretario del Departament de la Presidència.»

Uno de los fundamentales soportes jurídicos que justifican la creación de este organismo autónomo se contiene en un importante mandato estatutario que, por cierto, reproduce el artículo 9.2 de la Constitución. En efecto, el artículo 8 del Estatuto de Autonomía consigna que:

«1. Los ciudadanos de Catalunya son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución.

2. Corresponde a la Generalitat, como poder público y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En consecuencia, y con el propósito de dar respuesta a las demandas derivadas del factor religioso, el Govern de la Generalitat dispone de la libertad suficiente para integrar o incorporar *ex novo* en su organización administrativa aquel conjunto de servicios que considere más oportunos y convenientes, con el fin de llevar a cabo eficaz y eficientemente el conjunto de competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía.

La SRCR depende del Departament de la Presidència, a diferencia de la Dirección General de Asuntos Religiosos, que depende jerárquicamente del Ministerio de Justicia. Creemos que la ubicación en el Departament de la Presidència es un acierto, pues facilita una praxis política más transversal o interdepartamental y, por tanto, menos encasillada en una determinada conselleria, que en el caso del Ministerio de Justicia recuerda antiguos planteamientos más basados en el control del orden público que en la libertad religiosa.

De un riguroso examen de las funciones de la SRCR observamos que éstas no contemplan explícitamente el desarrollo de los Acuerdos de Cooperación que el Estado suscribió con las distintas confesiones, si bien, como se verá a continuación, ese vacío no constituye en la práctica ningún obstáculo. Ni por lo que atañe

a la Iglesia Católica (más arriba señalé que el artículo 27.3 de l'Estatut d'Autonomia permite el desarrollo de los tratados internacionales dentro de su abanico competencial), ni tampoco por lo que atañe a las tres confesiones acatólicas con notorio arraigo. En estos dos casos, la SRCR podría realizar en virtud de la letra *f*) tareas de coordinación interdepartamental —e incluso de inspección— al servicio de aquellas conselleries responsables del desarrollo de los Acuerdos de Cooperación.

De la letra *b*) se desprende la facultad de aplicar aquellos acuerdos suscritos entre el Govern de la Generalitat y los órganos representativos de las diferentes confesiones presentes en Catalunya. La libertad religiosa es una libertad pública fundamental que, en nuestro Estado democrático y social, goza del compromiso de las administraciones. De ahí que, independientemente de que se hayan suscrito acuerdos o no, el Govern de la Generalitat en el marco de sus títulos competenciales puede desarrollar tanto el contenido constitucionalmente protegido del artículo 2.2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, como el contenido de los Acuerdos de Cooperación⁴¹.

Bajo este prisma conviene apuntar dos ideas. En primer lugar, defender que ese desarrollo no es una cuestión baladí porque las administraciones autonómicas, en puridad, no pueden ser ajenas ni neutrales a las libertades públicas y los

⁴¹ El contenido adicional de la libertad religiosa se podría haber desarrollado a través de los Acuerdos de Cooperación con las confesiones, pero el resultado ha sido más bien pobre, ya que en la práctica se han convertido en una especie de «caparazón formal vacío de contenido y desprovisto de vitalidad jurídica», *vid.* MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Separatismo y Cooperación...*, cit., p. 184. De forma parecida, José Antonio SOUTO sostiene que los Acuerdos de Cooperación con las minorías religiosas son producto de un reconocimiento histórico y simbólico, *vid.* «Gli accordi dello Stato spagnolo con le minoranze confessionali tradizionali», en *Il diritto ecclesiastico*, 3/1993.

No obstante, esto no significa que las Comunidades Autónomas no puedan ir profundizando en el contenido constitucionalmente protegido de la libertad religiosa mediante sus potestades normativas y administrativas. Con ello no se vulnera la competencia que tiene el Estado (art. 149.1.1 de la Constitución) para regular las condiciones básicas que garantizan una igualdad fundamental de todos los españoles. El Tribunal Constitucional ha declarado en su Sentencia 61/1997 que el precepto 149.1.1 reconoce un título competencial con contenido propio (no residual), que habilita al Estado para regular tanto el contenido primario del derecho y las posiciones jurídicas básicas (facultades y deberes fundamentales, límites esenciales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos), como el objeto o el ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, los requisitos o las condiciones básicas en que debe ejercerse y el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho.

Ahora bien, también sostiene que esas «condiciones básicas» deben ser las imprescindibles o necesarias para garantizar una igualdad que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles se predicen de los derechos y deberes constitucionales, pero no de los sectores materiales sobre los que éstos se proyectan. Esos sectores materiales, que en muchos ámbitos son competencia de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales, pueden garantizar mejor el disfrute de los derechos fundamentales que conforman la libertad religiosa.

derechos fundamentales. Es más, si tenemos en cuenta que los Acuerdos de Cooperación concretan y expresan los derechos religiosos comprendidos en esa fundamental libertad humana, su desarrollo (por ejemplo mediante las oportunas relaciones interadministrativas Estado-Autonomías) es factible. Es más, a nivel confesional hay que recordar que tanto el Consell Evangèlic de Catalunya (CEC) como la Comunitat Israelita de Barcelona pertenecen a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) y a la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE), respectivamente. E incluso, el número de comunidades musulmanas pertenecientes a una de las dos federaciones que integran la Comisión Islámica de España (CIE), si bien no es representativo de la comunitarización musulmana en Catalunya, ha aumentado en los últimos años.

En segundo lugar, estimo que para una mejor gestión del pluralismo religioso deben llegar a nuestra disciplina los principios del federalismo cooperativo o *new federalism*; y para ello nada más dable que la transferencia de las correspondientes partidas presupuestarias con incidencia en esa gestión, algo que no se tuvo presente en los anteriores reales decretos de traspaso. Eso es lo propio de un federalismo moderno, en esencia similar a nuestro modelo de Estado Autónomico y que, al responder a la filosofía política de la interdependencia, no sólo suministra la necesaria financiación para el desarrollo de las políticas públicas, sino que también facilita la participación de los gobiernos regionales en la toma de decisiones. Recuérdese que los Acuerdos de Cooperación vinculan y obligan al conjunto del Estado, no sólo al Gobierno central, lo cual significa que es el Estado en su totalidad el que queda obligado por los mismos, y ese dato es independiente de su negociación, que correspondió al Gobierno central en nombre, precisamente, del entero Estado y, por consiguiente, del conjunto de administraciones afectadas (autonómicas y locales inclusive). En efecto, según apunta Juan Goti, refiriéndose a los poderes públicos como sujetos de los Acuerdos de Cooperación, la designación del Estado «plantea la primera cuestión, ya que no es la materia religiosa una competencia, que haya sido reservada, en la legislación constitucional, para los órganos centrales»⁴².

⁴² GOTI, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, Zarautz, 1994, p. 387. De ahí que el artículo 7.1 de la LOLR sea, a mi juicio, inadecuado a la luz de la jurisprudencia constitucional de los ochenta y noventa. Creo que la LOLR se pensó para un Estado unitario, pero no para un Estado compuesto como el actual. Por eso, una revisión crítica de la LOLR es factible, pues el Tribunal Constitucional ha optado por considerar las leyes orgánicas como instrumentos normativos de carácter excepcional, que cuando desarrollan los derechos fundamentales sólo deben acoger una normación de mínimos que abarque los aspectos esenciales, mientras que la regulación de desarrollo y su régimen jurídico competen al legislador ordinario (estatal o autonómico) en función de las competencias atribuidas. Además, el artículo 16.3 de la Constitución menciona a los poderes públicos, no al Gobierno central.

Considero, pues, que el artículo 7.1 otorga al Estado una competencia que ni figura ni le corresponde en el reparto constitucional, al mencionar que «En todo caso, estos

Si la remoción de los obstáculos que impiden la igualdad y la libertad religiosas fruto del pluralismo genera costes, parece lógico que tales costes sean asumidos por el conjunto de las administraciones que conforman el Estado para de este modo dotar de una mejor efectividad y solidaridad prestacionales los derechos religiosos del administrado mediante el principio de subsidiariedad. En nuestro caso, lo preocupante no fue tanto el hecho de que las Comunidades Autónomas no participasen en el diseño y elaboración de los Acuerdos, sino más bien que el contenido de esos Acuerdos (que insisto vinculan de un modo u otro al conjunto de las administraciones) afecta tanto a los títulos competenciales concurrentes y compartidos entre el Estado y las Autonomías como a los títulos exclusivos, propios de éstas⁴³.

Ese «olvido»⁴⁴ de la dimensión plurinacional del Estado en el que la praxis política española ha incurrido respecto a la gestión del pluralismo religioso, influye en el Derecho Eclesiástico del Estado si lo comparamos con otras especialidades jurídicas, tal vez más permeables a las exigencias del Estado social y más proclives a la descentralización europea y autonómica. Una descentralización que puede acrecentarse por efecto de las inercias políticas, tanto europeas como regionales, y que no es rechazada por los interlocutores religiosos a juzgar por la proliferación de firmas de convenios marco de colaboración con algunas Comunidades Autónomas⁴⁵. Y todo ello, a pesar de la existencia de algunos factores que han retardado esa eclosión pacticia del Derecho Eclesiástico en el ámbito de nuestras autonomías: me refiero al desconocimiento de los Acuerdos de Cooperación, o a la ausencia expresa de mención alguna del hecho autonómico en los articulados y en las exposiciones de motivos de los mismos.

Retomando el contenido del artículo 13 del Decret 184/2000, de 29 de mayo, cabe mencionar que junto a las atribuciones de la SRCR, se podría con-

Acuerdos se aprobarán por *Ley de las Cortes Generales*». Esta frase, que refleja la rémora centralista de la LOLR, no es «contenido orgánico» y, por consiguiente, difícilmente puede aceptarse en la lógica que de nuestro Estado compuesto. En puridad, el Estado central sólo tiene una competencia en materia de libertad religiosa: la reserva de ley orgánica del artículo 81 de la Constitución. Y esa reserva se hizo mediante una LOLR que rebasó el contenido orgánico del artículo 2 introduciendo artículos no orgánicos, como el 7.1 o el 8 o el 5. En cambio, el 16.3 de la Constitución deja el desarrollo de la libertad religiosa a los órganos (poderes públicos) que tengan las competencias en los distintos sectores materiales donde se proyectan los derechos de libertad religiosa. En ese desarrollo se incluyen los posibles acuerdos con las confesiones.

⁴³ Como se ha puesto de relieve, el respeto a la libertad religiosa y de conciencia en un régimen de multiculturalidad (coexistencia plural de religiones) genera costes económicos. Vid. IBÁN, I. C. y FERRARI, S., *Derecho y Religión en Europa Occidental*, Madrid, 1998, p. 15.

⁴⁴ GÓMEZ-MOVELLÁN, A., «Convenios de colaboración entre comunidades autónomas y minorías religiosas», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XV, 1999, p. 451.

⁴⁵ *Ibidem*.

cebir la posibilidad de que ésta, gracias a la amplitud de la letra *f*), se responsabilizase del funcionamiento de un futuro organismo de orientación consultiva similar a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa⁴⁶, aunque distinto en su composición. La Moción 115/VI del Parlament de Catalunya sobre la política relativa a las confesiones religiosas, señala en su apartado segundo *d*) que se creará, «en el momento oportuno, [...] la Comisión Asesora de Libertad Religiosa de Catalunya la cual, una vez cada una de las confesiones haya escogido a sus representantes legítimos, sea un espacio interreligioso de diálogo permanente que pueda desplegar y emitir dictámenes sobre acuerdos, que incorpore expertos y representantes de las confesiones religiosas y del pensamiento laico».

De igual modo ocurre con otros dos instrumentos no hipotéticos, sino reales y vigentes, cuya importancia no es en absoluto despreciable en lo concerniente a la gestión del factor religioso en Catalunya. Me refiero a la *Comissió Mixta Església-Generalitat* per a la defensa del patrimoni històric, artístic i cultural de l'Església Catòlica a Catalunya, y al *Llibre Registre d'Entitats Religioses*⁴⁷, que actualmente se encuentra en la *Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques*, dependiente de la *Conselleria de Justícia*, y que registra la inscripción de grupos o entes de naturaleza religiosa, pues sin una mínima base de datos fiables resulta difícil impulsar, por desconocimiento de la realidad, posibles políticas de cooperación y tutela en materia de libertad religiosa.

Este *Llibre Registre d'Entitats Religioses* se configura como una doble instancia meramente informativa. En efecto, el Govern de la Generalitat no tiene competencia para registrar y calificar a los entes o grupos con fines religiosos. La razón hay que buscarla en el mismo Estatuto de Autonomía de Catalunya que, en su artículo 9.24 consigna que la Generalitat de Catalunya tiene competencia exclusiva en «fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico,

⁴⁶ No debería haber problema ninguno para incorporar a representantes de los gobiernos autonómicos en las deliberaciones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. El artículo 8 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa señala que la Comisión estará formada, entre otros, por «representantes de la *Administración del Estado*». Y esto incluiría a las autonomías.

⁴⁷ Resolución de 11 de marzo de 1994 (DOGC, n. 1.877 de 25 de marzo de 1994). En el preámbulo se señala que «El fort arrelament d'entitats de tipus religiós dins la societat catalana fa convenient establir dins l'Administració de la Generalitat un instrument que permeti el coneixement general dels ciutadans de l'existència d'aquestes entitats per les finalitats que compleixen, tot i que ja han d'estar inscrites, en compliment de la Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de Llibertat Religiosa, en el corresponent registre de l'Administració estatal [...] A aquest registre informatiu, podran accedir-hi les entitats religioses que desenvolupin les seves funcions principalment a Catalunya, i que al seu torn figurin inscrites al Registre de Entidades Religiosas del Ministeri de Justícia».

benéfico-asistencial y *similares*, que ejerzan principalmente sus funciones en Catalunya». Nada se dice sobre las entidades religiosas, ni en el Estatuto de Autonomía ni en la Llei 7/1997, de 18 de juny, d'associacions, ni en el Decret 206/1999, de 27 de juliol, pel qual s'aprova el reglament d'organitzacions i funcionament del Registre d'associacions, ni, finalmente, en el Real Decreto 3526/1981, de 29 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de asociaciones.

Dado que en nuestro sistema de Derecho Eclesiástico el asociacionismo religioso deriva del artículo 16 de la Constitución y del 2.1.d) de la LOLR (y no del 22 de la Constitución), la cláusula «similares» –que intencionadamente he teclado en cursiva– no permite a la Generalitat asumir la competencia para registrar confesiones, puesto que los grupos religiosos no son asociaciones comunes. Es esta una materia reservada al Estado central en exclusiva, por virtud del artículo 149.1.8.º de la Constitución: en concreto, la materia «ordenación de los registros» es la que permite a la LOLR fijar las bases del Registro de Entidades Religiosas. Aunque en un Estado compuesto la descentralización este registro especial es factible, siempre y cuando las Comunidades Autónomas respeten los requisitos estatales (art. 5 LOLR y Real Decreto 142/1981, de 9 de enero) para la obtención de la tipicidad religiosa. Cobertura jurídica existe: el artículo 150.2 de la Constitución y la encomienda de gestión, prevista en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así lo permiten.

Finalmente, merece destacarse la previsión contenida en la letra e), que prevé el establecimiento permanente de relaciones con el resto de responsables institucionales para temas de ámbito religioso. La manifestación más diáfana de esta coordinación interdepartamental ha sido reiterada en diversas ocasiones por el responsable político titular de la SRCR, al sostener en sus compareencias públicas la necesidad de coordinar las políticas en materia religiosa con la recientemente creada Secretaria d'Immigració⁴⁸, que también depende del Departament de la Presidència y se enmarca en las analizadas secretarías sectoriales.

5. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Primera experiencia a nivel autonómico, la creación de la SRCR bien podría en el futuro servir de referencia al resto de autonomías, sobre todo a las que posean en su territorio un pluralismo religioso evidente y un grado competencial estimable para legislar o bien ejecutar, desde sus títulos competenciales, en el conjunto de proyecciones civiles que dimanen de la libertad religiosa.

⁴⁸ DOGC, n. 3. 221 de 7 de septiembre de 2000.

No obstante, parafraseando al constitucionalista Eliseo Aja⁴⁹, tampoco en nuestra disciplina se trataría de crear diecisiete modelos autonómicos diferentes de gestión deslavazada del hecho religioso. Ni de suscribir por el mero hecho de suscribir decenas de acuerdos de colaboración con las distintas confesiones. De lo que se trataría es de *reforzar el modelo estatal existente... pero de una forma coherentemente descentralizada, cohesionándolo en su conjunto a través de la filosofía que subyace en el moderno federalismo cooperativo, donde la fidelidad, subsidiariedad, generosidad y apertura de miras prevalece por encima de la desconfianza y el protagonismo centralista o periférico.*

¿Qué significaría semejante enfoque para el futuro de nuestra disciplina? Sin ánimo de agotar el debate, pues ello rebasaría los márgenes de esta primera aproximación, estimo que, en primer lugar, podría ahondarse en las potencialidades que presentan las fuentes legales de Derecho Eclesiástico en su relación con las Comunidades Autónomas. Pongo un ejemplo: recientemente el Parlament de Catalunya estudiaba el proyecto de ley sobre urbanismo, en el que se contempla expresamente la reserva de suelo para la edificación de lugares de culto, sustituyendo el tradicional término «templos» (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) por el de «dotacions per a usos religiosos», que es más amplio y adecuado al actual pluralismo religioso de Catalunya. La materia de «urbanismo», tras la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, es ya una competencia en exclusiva de las Autonomías. La paradoja es que lo que permitirá hacer real y efectivo el derecho a establecer lugares de culto no son los Acuerdos de Cooperación de 1992, ni la legislación urbanística del Estado, sino la competencia exclusiva de la Generalitat en esta materia, puesto que en base a esta competencia exclusiva el proyecto de ley de urbanismo obliga a los ayuntamientos a reservar dotaciones y equipamientos para usos religiosos, facilitando que las confesiones puedan establecer lugares de culto.

En segundo lugar, resultaría enriquecedor dar entrada en la toma de las decisiones estatales relativas a la gestión del pluralismo religioso a los gobiernos

⁴⁹ AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999. Para el constitucionalista no se trata de que en el Estado español los partidos nacionalistas periféricos coexistan a la fuerza con los partidos estatales, de lo que se trataría, en cambio, es de que se exploraran «las relaciones intergubernamentales horizontales [...] y la participación en órganos estatales, tanto a nivel interno como comunitario e internacional», p. 277. De ahí se infiere que, ante cualquier posible o hipotética reforma de los Acuerdos de Cooperación con la Santa Sede de 1979, deberían consultarse los futuros contenidos con los gobiernos de las comunidades autónomas. Al respecto, recuérdese que el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida presentó el 21 de septiembre de 2001 una Proposición no de Ley sobre los docentes de Religión y las relaciones entre las autoridades educativas públicas y la Iglesia Católica española, similar a la presentada días antes por el Grupo Parlamentario Socialista, también concerniente a la modificación del Convenio del Estado con la Iglesia Católica en materia de educación.

autonómicos, por ejemplo mediante la participación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y las Comisiones mixtas Estado-Confesiones. Piénsese lo que escribía en la nota 42, al referirme al contenido no orgánico de la LOLR (arts. 5 y 8, y sobre todo el 7). A mi juicio, el 7.1 está atribuyendo a las Cortes Generales una competencia no recogida expresamente en la Constitución (arts. 148 y 149), que en la práctica se traduce en una asignación competencial contraria al criterio general y constante de la jurisprudencia constitucional (Sentencia 86/1989), según el cual la distribución de competencias reside en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, pero no en las leyes orgánicas que desarrollan derechos fundamentales. Además, el 16.3 habla de «poderes públicos», no de «Gobierno central» ni de «Cortes Generales», y es sabido que las actuaciones de los poderes públicos se rigen por el principio de competencia (y no por los «asuntos religiosos», que desde la perspectiva del análisis jurídico-competencial no tienen ninguna relevancia). A diferencia de otras leyes orgánicas, por su prontitud la LOLR no pudo prever la evolución del Estado compuesto español. Y lo que debiera haber sido simplemente «desarrollo» de la libertad religiosa por parte del legislador orgánico (reserva estatal contenida en el artículo 81 de la Constitución) se convirtió en desarrollo más «regulación del ejercicio» de esa libertad, erosionando los ámbitos materiales autonómicos e invadiendo futuras competencias estatutarias. Recordemos que la Sentencia 173/1998, del Tribunal Constitucional, señaló que el «ámbito de la ley orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado», por lo que la LOLR debía haber regulado los «aspectos esenciales» de desarrollo del derecho de libertad religiosa, pero nada más; mientras que al legislador autonómico le correspondería la regulación del ejercicio de los derechos de libertad religiosa en función de sus competencias (por ejemplo, urbanismo en relación al derecho fundamental a establecer lugares de culto); regulación que no excluye los acuerdos con las confesiones, pero siempre dentro de los respectivos márgenes competenciales. Igual ocurre con el Estado central: es evidente que también puede suscribir acuerdos, pero también (y sólo) dentro de su ámbito competencial. (Con la Santa Sede es distinto, pues se trata de relaciones exteriores, una competencia exclusiva del Estado). En estos momentos, estimo que lo único que puede salvar la inadecuación de la LOLR y de los Acuerdos de Cooperación de 1992 a las exigencias del actual Estado español compuesto (no unitario) son las fórmulas de codecisión y participación.

En tercer lugar, podría descentralizarse el Registro de Entidades Religiosas. Ya vimos más arriba que tanto la encomienda de gestión como el recurso a la negociación política (aunque prisionera de coyunturas) del 150.2 ofrecen posibilidades nada desdeñables a la descentralización. En cuarto lugar, y ante la emergencia de presumibles costes económicos derivados de las demandas del pluralismo religioso, podría estudiarse la oportunidad y conveniencia (igual que empieza a ocurrir en otros ámbitos, como el de la inmigración), de inaugurar

novedosos mecanismos de compensación financiera, sobre todo en beneficio de los entes locales en tanto que administraciones más próximas a los ciudadanos y a la atención de la diversidad. En este sentido, la Moción 115/VI del Parlament de Catalunya pedía «La negociación de mecanismos de compensación financiera del Estado a la Generalitat, para afrontar los gastos derivados de los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas que deba aplicar la Administración de la Generalitat» y «La incorporación del traspaso a la Generalitat del 0,53 por 100 del IRPF destinado a finalidades solidarias».

Y, en último lugar, pienso que podrían activarse por parte de nuestros decisores políticos las técnicas de relación interadministrativa, mediante convenios de colaboración. Porque ciertamente, en tanto que «medios de encuentro», los beneficios que pueden comportar para el sistema facilitan un impulso más diáfano y consensado de las políticas públicas con incidencia en la nueva y cambiante realidad sociorreligiosa. Con ello aludo a las técnicas de coordinación, cooperación y colaboración que permiten una mejor articulación del conjunto de competencias donde la libertad religiosa se proyecta, al objeto de que las actuaciones que lleven a cabo cada una de las dos partes en el ejercicio de sus poderes respectivos (multilateralmente: Estado-Comunidades Autónomas; bilateralmente: Dirección General de Asuntos Religiosos-Secretaría de Relacions amb les Confessions Religioses), resulten compatibles y armónicas, pretendiéndose así, como señala Enoch Albertí⁵⁰, «que incidan complementariamente en los distintos sectores materiales donde ambas se proyectan».

⁵⁰ ALBERTÍ, E., «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, abril-septiembre de 1992, núm. 230-231.