

REFC

REVISTA ESPAÑOLA DE LA

# Función Consultiva

SEPARATA

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana



Estudios



Doctrina comparada



Dictámenes



Jurisprudencia



Bibliografía



Normativa



Información institucional

Enero/Junio

2015  
nº 23

ISSN: 1698-6849

## CONSEJO ASESOR

**Excmo. Sr. D. José Manuel Romay Beccaría**  
Presidente del Consejo de Estado

**Hnble. Sr. D. Joan Egea Fernández**  
Presidente del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña

**Excmo. Sr. D. Albert Lamarca i Marquès**  
Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña

**Excmo. Sr. D. Carlos Millán Hernández**  
Presidente del Consejo Consultivo de Canarias

**Hnble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí**  
Presidente del Consejo Consultivo de las Illes Balears

**Excmo. Sr. D. Juan B. Cano Bueso**  
Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía

**Hnble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol**  
Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana

**Excmo. Sr. D. Ramón Salanova Alcalde**  
Presidente del Consejo Consultivo de Aragón

**Excmo. Sr. D. Joaquín Espert Pérez-Caballero**  
Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja

**Excmo. Sr. D. José Luis Costa Pillado**  
Presidente del Consejo Consultivo de Galicia

**Excmo. Sr. D. Emilio Sanz Sánchez**  
Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

**Excmo. Sr. D. Antonio Gómez Fayrén**  
Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

**Excmo. Sr. D. Eugenio Simón Acosta**  
Presidente del Consejo de Navarra

**Ilmo. Sr. D. Sabino Torre Díez**  
Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

**Excmo. Sr. D. Mario Amilivia González**  
Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León

**Excmo. Sr. D. Bernardo Fernández Pérez**  
Presidente del Consejo Consultivo del Principado de Asturias

## CONSEJO DE REDACCIÓN

**DIRECTOR**  
**Vicente Garrido Mayol**

**José Díez Cuquerella, Enrique F. Fliquete Lliso, Federico Fernández Roldán, Margarita Soler Sánchez, María Luisa Mediavilla Cruz, Francisco Camps Ortiz, Miguel Pastor López, Miguel Mira Ribera (†), Vicente Cuñat Edo, Alberto Jarabo Calatayud, Ana Castellano Vilar, Joan Ignasi Pla i Durà.**

**Secretario**  
**Fernando García Mengual**

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana no se responsabiliza de las posiciones mantenidas o vertidas por los colaboradores de la REFC, que son, en consecuencia estrictamente personales.

Revista Española de la

---

---

# FUNCIÓN CONSULTIVA

**23**

**ENERO-JUNIO**

**2015**



---

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Edita: *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Producción gráfica: *Guada, Litografía S.L.*

Maquetación: *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

ISSN: 1698-6849

Depósito Legal: *V-4523-2004*

## SUMARIO

<b>Presentación</b>	13
<hr/>	
<b>Estudios</b>	
<hr/>	
PEDRO TOMÁS NEVADO-BATALLA MORENO. <i>Función consultiva y garantía del Estado de Derecho: A propósito de un debate desleal</i> .....	17
JUAN CANO BUESO. <i>Contribución de Andalucía a la reconfiguración del Estado Autonómico</i> .....	43
PABLO J. COLLADO BENEYTO. <i>La suspensión del procedimiento por petición de informes preceptivos y determinantes a la búsqueda de una interpretación coherente de los artículos 42.5.c) y 83 de la Ley 30/1992</i> .....	79
ENRIQUE F. FLIQUETE LLISO. <i>La nulidad de pleno derecho del acto administrativo por vulneración del principio «non bis in idem»</i>	137
MARÍA ÁNGELES GARCÍA GARCÍA. <i>La Universidad sujeto de la asociación para la innovación</i> .....	161
CARLOS TORMO CAMALLONGA. <i>La “voluntad general” en la división provincial de 1822: el Congreso aprobará por menor lo mismo que en general y por mayor desapruueba</i> .....	187
DAVID MUÑOZ PÉREZ. <i>El derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada: perspectivas para su eficacia en los Planes Estatales de Vivienda</i> .....	215
JUAN J. GUARDIA HERNÁNDEZ. <i>Posibilidades y límites para el desarrollo autonómico del artículo 16.3 de la Constitución Española</i> .....	233
<hr/>	
<b>Doctrina de los Consejos Consultivos</b>	
<hr/>	
Responsabilidad patrimonial por daños ocurridos con motivo de festejos populares	
CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ILLES BALEARS Irene M <sup>a</sup> Espuey Servera .....	267

CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNITAT VALENCIANA	
Teresa P. Vidal Martín .....	281
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI	
Deiane Agirrebaltzategi Sánchez.....	297
CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN	
Javier Piriz Urueña .....	321
CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID	
Carlos Yáñez Díaz .....	345

### **Dictámenes**

---

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA	
Dictamen 145/2015, de 14 de mayo, sobre la reclamación de indemnización por los daños y perjuicios derivados de la explosión de un cohete en un espacio público en el transcurso de la verbena de San Juan .....	351
Dictamen 146/2015, de 14 de mayo, sobre la reclamación de indemnización de unos padres por los daños y perjuicios sufridos por su hija menor, en el transcurso de la celebración de un <i>correfoc</i> .....	357
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA	
Dictamen 540/2013, de 24 de julio, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, por la muerte del padre de las hijas de la reclamante provocada por la embestida de una vaquilla .....	367
Dictamen 582/2014, de 9 de septiembre, sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por el fallecimiento de un niño al ser atropellado por una carroza en una cabalgata .....	371
CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNITAT VALENCIANA	
Dictamen 241/2015, de 17 de abril, sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos a consecuencia de una herida por asta de toro producida durante los festejos populares.....	383
Dictamen 751/2015, de 29 de diciembre, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones ocasionadas por una vaca al escaparse del corral durante los festejos taurinos .....	393
CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN	
Dictamen 66/2015, de 14 de abril, sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del mal funcionamiento del servicio en la organización de festejo taurino .....	401

Dictamen 76/2015, de 14 de abril, sobre la reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños por cogida durante las vaquillas organizadas en la Plaza de Toros de Zaragoza, durante las Fiestas del Pilar .....	405
--	-----

---

### **Notas Bibliográficas**

---

Recensión del libro « <i>El Consejo de Estado y los Órganos Consultivos autonómicos</i> », de Orlando Triguero Ortiz. Fernando García Mengual .....	411
--	-----

---

### **Jurisprudencia**

---

Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), sobre el procedimiento administrativo interno para la recuperación de ayudas de Estado incompatibles con el Derecho de la Unión Europea. [ <i>Recuperación no es sanción - Inexistencia de procedimiento específico en el derecho de la Unión Europea - Competencia de autoridades nacionales para el diseño de procedimiento, con la condición de que se garantice la efectividad y ejecución inmediata de la recuperación - El crédito a recuperar es un imperativo comunitario de eficacia directa que no requiere ser recepcionado y adaptado a los procedimientos internos - Necesidad previa de conceión de trámite de audiencia</i> ] .....	419
Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), sobre la nulidad de la Orden 2/2013 de la Consellería de Sanidad, reguladora del procedimiento para la jubilación forzosa, la prolongación de la permanencia en el servicio activo y la jubilación voluntaria del personal adscrito a las Instituciones Sanitarias dependientes de la Consellería de Sanidad [ <i>Procedimiento de elaboración de reglamentos - rango normativo exigible - necesidad de previo Dictamen del Consejo Consultivo</i> ] .....	439
Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), sobre la supuesta notificación defectuosa de una liquidación tributaria por falta de comunicación del contenido del acto notificado. [ <i>Procedimiento administrativo - motivación - notificación defectuosa por falta de comunicación del acto notificado -</i>	

<i>carga del interesado de negarse a recibir la notificación si no contenía el texto del acto notificado]</i> .....	449
---	-----

---

### **Normas de los Consejos Consultivos**

---

CONSEJO CONSULTIVO DE EXTREMADURA	
<i>Ley 19/2015, de 23 de septiembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura</i> .....	457
CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID	
<i>Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo</i> .....	465
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID	
<i>Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid</i> .....	473

---

### **Información institucional**

---

Consejo de Estado .....	487
Consejo Consultivo de las Illes Balears.....	488
Consejo Consultivo de Andalucía .....	489
Consejo Consultivo de Galicia .....	489
Consejo de Navarra .....	490

---

### **Autores**

---

### **Consejo de Redacción**

---

### **Instrucciones a los autores**

---

### **Boletín de suscripción**

---

# POSIBILIDADES Y LÍMITES PARA EL DESARROLLO AUTONÓMICO DEL ARTÍCULO 16.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

**Juan J. Guardia Hernández**

*Profesor asociado Derecho Constitucional*

*Universidad Jaume I*

## Sumario:

- I. EL DESARROLLO AUTONÓMICO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE RELACIÓN CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.
  - a) Cláusula remanente o residual.
  - b) Capacidad normativa transversal *ex art. 149.1.1º CE* a favor del Estado.
  - c) Materias interrelacionadas con la libertad religiosa.
- II. LÍMITES AL DESARROLLO AUTONÓMICO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE RELACIÓN CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.
  - a) Límites derivados de la libertad religiosa como principio organizador del Estado Español.
  - b) Límites materiales derivados de la libertad religiosa como derecho fundamental.
  - c) Límites competenciales derivados de la reserva de Ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales.
    1. *Titulares de la libertad religiosa.*
    2. *Facultades de la libertad religiosa.*
    3. *Garantías de libertad y autonomía religiosa de los ciudadanos y las confesiones.*
    4. *Límites a la libertad religiosa.*
  - d) Límites derivados de la garantía estatal de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 148.1.1º CE).
- III. A PROPÓSITO DE LA STC 207/2013, DE 5 DE DICIEMBRE: ANULACIÓN DE UNA NORMA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA POR NO RESPETAR LOS LÍMITES AUTONÓMICOS EN MATERIA RELIGIOSA.

---

\* Trabajo del Proyecto de investigación «Gestión de la diversidad religiosa y organización territorial» (DER2012-31062), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, en BOE núm. 21, de 24/1/2013.

- a) Antecedentes normativos.
- b) Objeto del recurso.
- c) Límites al desarrollo foral Navarro de la libertad religiosa y de relación con las confesiones: vulneración de la libertad religiosa como principio organizador del Estado Español.
- d) La legislación básica estatal incluye la exención de IBI para los inmuebles de las confesiones religiosas con acuerdo con el Estado.

#### IV. CONCLUSIONES.

A lo largo de las últimas décadas la bibliografía existente en lo relativo al desarrollo del denominado Estado de las Autonomías es ingente. En especial en todo lo relativo al reparto competencial entre el Estado y las CCAA, fuente inagotable de conflictos. No sin cierta ironía, MUÑOZ MACHADO ha denominado al juego de los arts. 148 y 149 CE como «el inextricable universo de las competencias».

Ahora bien, pese a abundante literatura científica al respecto, quedan algunas materias que han merecido una atención menor. El objeto de este trabajo, precisamente, se centra exclusivamente en una de éstas: la materia de libertad religiosa.

En cuestión tiene cierta complejidad, y presenta dos planos que, aunque íntimamente relacionados, deben ser distinguidos: 1) el de la posición del Estado respecto del fenómeno religioso y de las relaciones (o la ausencia de ellas) entre confesiones y Poderes Públicos; 2) el del reconocimiento constitucional (o su desconocimiento) de la libertad religiosa como derecho fundamental de personas y confesiones<sup>2</sup>. A lo largo de este trabajo, como se verá, se distinguirán estos dos aspectos.

Sea como fuere, la estructura del presente estudio es la siguiente: En el epígrafe I analizaré los arts. 148 y 149 CE para determinar si el constituyente preveía algo respecto y, en caso que constituya una materia preterida en las dos listas de competencias, intentar extraer las consecuencias que ello comporta. En el epígrafe II, por su parte, expondré los límites sustanciales y competenciales que, en mi opinión, existen al desarrollo autonómico de la libertad religiosa y de relación con las confesiones religiosas. Por último, en el epígrafe III analizaré con cierto detalle la STC 207/2013,

<sup>1</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica, 2013, pág. 99. Con severas palabras afirma: «He sostenido al principio de este escrito que ya va siendo hora de proclamar que el Título VIII de la Constitución es, de principio a fin, incorrectísimo técnicamente. Resulta inexplicable que la parte más delicada de la Constitución no fuera tratada con más cuidado y talento. Realmente es de una complejidad asombrosa y, por fuerza, su aplicación tenía que conducir a la generación de conflictos competenciales permanentes, tardanzas infinitas en su resolución, y llevar a una relación final en la que cada poder concernido actúa a su arbitrio, a despecho de las reglas» (pág.102).

<sup>2</sup> Sigo en este punto a CASTELLÀ ANDREU, J.M., *Los principios constitucionales*. CASTELLÀ ANDREU, J.M. (ed.), *Derecho Constitucional Básico*. Barcelona: Huygens, 2014, págs. 76-79: «a primera vista parece que deba haber una vinculación entre la laicidad y la libertad religiosa por un aparte, y entre el Estado confesional y la restricción de dicho derecho fundamental por otra, pero no siempre es así: los estados confesionales del Norte de Europa tienen una religión oficial y paralelamente reconocen la libertad religiosa a sus habitantes lo que permite el ejercicio de otros cultos con plena libertad. Lo fundamental en todo caso será en el reconocimiento efectivo y la amplitud de la protección de la libertad religiosa como derecho fundamental».

de 5 de diciembre, que anula una norma de la Comunidad Foral de Navarra en lo relativo al Impuesto de Bienes Inmuebles y los inmuebles de las confesiones religiosas con acuerdo, por vulnerar el modelo básico de laicidad establecido para todo el territorio nacional por la CE y por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (en adelante LOLR). Este último apartado constituye una aplicación práctica de las consideraciones especulativas desarrolladas con precedencia en los aludidos epígrafe primero y segundo.

## I. EL DESARROLLO AUTONÓMICO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE RELACIÓN CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.

El art. 16.3 CE establece para España un modelo de relaciones con las confesiones caracterizado por la aconfesionalidad de los Poderes Públicos y, simultáneamente, la existencia de cooperación con la Iglesia Católica y el resto de confesiones.

Los arts. 16.1 y 27.3 CE reconocen la libertad religiosa como derecho fundamental.

Sin embargo, no se identifica a ninguna administración específica. Se usa una locución omnicomprensiva («Poderes Públicos») de todas las administraciones. A ello hay que añadir que en Nuestra Carta Magna no aparece ninguna alusión a la libertad religiosa, ni a la relación con las confesiones en el elenco de materias que podrán asumir las CCAA (art. 148.1 CE), ni en la lista de competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE)<sup>3</sup>.

Y todo ello a diferencia de otras constituciones, que sí reservan la libertad religiosa y la relación con las confesiones religiosas a alguna de las administraciones territoriales, como acaece en ejemplos de derecho comparado de estados compuestos, como el alemán<sup>4</sup>, el italiano<sup>5</sup> o el canadiense<sup>6</sup>, por citar solo algunos.

Incluso se podría añadir que no ha sido siempre así en nuestra tradición constitucional. El art. 14.2 de la Constitución de la Segunda República, tanto para la relación con confesiones, como para la libertad religiosa como derecho individual y colectivo, estableció que: «Son de exclusiva competencia del Estado español la legislación y ejecución directa en las materias siguientes: (...) 2. Relación entre la iglesia y el Estado y el régimen de cultos». Esta avocación competencial, de algu-

---

3 Cfr. AGUADO i CUDOLÀ, V., *Los diversos niveles de gestión en relación con la diversidad religiosa*, en PÉREZ-MADRID, F., *La gestión jurídica de la diversidad religiosa en el área mediterránea*, 2012, págs. 39-60: «Debe destacarse que no existe la materia “religión” o “diversidad religiosa” en el art. 149.1.1 de la Constitución».

4 Cfr. MUCKEL, S. *El Estado y la Iglesia en Alemania. Revista catalana de Dret Públic*, 2006, nº 33, págs. 267-293.

5 Cfr. BOLGIANI, I., *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*. Milán: Vita e Pensiero, 2012.

6 Cfr. CHOUDHRY, S. «Rights Adjudication in a Plurinational State: the Supreme Court of Canada, Freedom of Religion, and the Politics of Reasonable Accommodation». *Osgoode Hall Law Journal*, 2013, nº 50.3, págs. 575-608. Y también, CASTELLÀ ANDREU, J.M., Canadá. Un laboratorio del federalismo. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *La reforma federal: España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014, págs. 259-310.

na manera, justifica que en ninguno de los Estatutos de Autonomía aprobados en aquella etapa de nuestra historia jurídica se hiciera mención alguna a la libertad religiosa, ni a las confesiones religiosas, ni las relaciones con éstas<sup>7</sup>.

Con estos precedentes, a mi juicio, para clarificar qué compete y a quién en esta materia, hay que tomar en consideración tres cuestiones.

- En primer lugar, la cláusula residual contenida en el art. 149.3 CE.
- En segundo lugar la capacidad normativa transversal *ex art.* 149.1.1<sup>o</sup> a favor del Estado.
- En tercer lugar las materias estrechamente interrelacionadas con la libertad religiosa que se distribuyen entre las instancias territoriales de poder.

La primera incide tanto en el modelo de relaciones con las confesiones, como en la tutela de la libertad religiosa. La segunda y la tercera se circunscriben más al estatuto de la libertad religiosa como derecho fundamental.

Voy a ocuparme sucesivamente de estos elementos.

#### **a) Cláusula remanente o residual.**

La doctrina española ha asumido como un lugar común afirmar que formalmente la Carta Magna asume un «método de enumeración bilateral» de las competencias, consistente en señalar, del modo más completo posible, tanto las materias asignadas a la competencia del Estado como las de competencia de los entes autonómicos<sup>8</sup>.

---

7 Cfr. DE MEER LECHA-MARZO, F., *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Pamplona: Eunsa, 1975; también, cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., *Las Regiones en la II República*. ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (Coord.), *Las reformas administrativas en la II República*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, págs. 39-54. Para ser exactos, el primer proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (el conocido Estatuto de Estella de 1931 que incluía a Navarra y Euskadi) sí se preocupó de incluir esta cuestión, habida cuenta que su art. 15.4 afirmaba que El Estado Vasco se reservaba «*Las relaciones de la Iglesia y del Estado Vasco, el cual negociará un concordato con la Santa Sede*». Su Exposición de motivos justifica de la siguiente manera esta pretensión: «*De aquí que el Estatuto de Estella reserva para el Estado Vasco entre otras facultades, la de regular libremente sus relaciones con la Iglesia, mediante un Concordato que se negociará. El Estatuto de Estella sigue en este aspecto las modernas tendencias de Constituciones federales recientes, que reconocen esta facultad a sus Estados particulares. Tal sucede con Baviera y Prusia en Alemania, Friburgo en Suiza y con algunos Estados federales de la República mejicana*»: Cfr. GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. *El primer Estatuto de Autonomía de Catalunya (1931)*: a propósito de un éxito referendario. FOLGUERA, P., PEREIRA, J.C, et ALII. (eds). *Pensar con la historia desde el Siglo XXI*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2015, págs. 2957-2972, y también SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., El precedente republicano del Plan Ibarretxe. *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 2008, n<sup>o</sup> 38, págs. 89-98.

8 Cfr. ÁLVAREZ-CONDE, E., GARRIDO MAYOL, V., TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 2012, págs. 798-799. Véase también, CASTELLÀ ANDREU, J.M., *El régimen competencial y las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas*. CASTELLÀ ANDREU, J.M., (ed.) *Derecho Constitucional Básico*. Barcelona, Huygens, 2014, págs. 377-380.

Los constituyentes, además, previeron la posibilidad que una materia o competencia quedara huérfana de mención en los arts. 148 y 149 CE. Para resolver esa situación añadieron la denominada cláusula remanente o residual. ÁLVAREZ-CONDE recuerda que se la ha llamado la competencia de la competencia, y consiste en que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Carta Magna podrán corresponder a las CCAA, si así se instituye en sus respectivos Estatutos. En caso contrario serán de competencia del Estado de modo subsidiario. En el supuesto que estoy analizando, por las razones expuestas, podría ser legítima la aplicación del art. 149.3 CE.

Como quiera que sea, lo cierto es que solo una Comunidad Autónoma ha ejercitado esta posibilidad. Me estoy refiriendo al Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006), que ha asumido de modo expreso competencias en materia religiosa: el art. 161.1 y 161.3 en lo relativo a la relación con entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, y el art. 161.2 que asume la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa<sup>9</sup>.

El resto de CCAA no ha reflejado en sus estatutos de segunda generación ninguna reivindicación sobre relación con las confesiones religiosas, ni sobre la libertad religiosa como derecho fundamental, por lo que de modo subsidiario, como he dicho, el Estado es el único competente. Como conclusión de este apartado, por el momento, solo Cataluña podría invocar el art. 149.3 CE para defender el desarrollo autonómico de un cierto modelo propio de relaciones con las confesiones religiosas, y para desarrollar una competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. El resto de CCAA, al no recabar para sí esta materia, deberán acudir a otros títulos competenciales para justificar políticas públicas al respecto.

#### **b) Capacidad normativa transversal *ex art. 149.1.1º CE a favor del Estado.***

Una precipitada conclusión de las anteriores consideraciones, es decir, de la ausencia de mención de la materia religiosa en las listas competenciales, y el principio dispositivo contenido en el art. 149.3 CE, puede llevar a afirmar que en Cataluña, o en cualquier futura Comunidad Autónoma que asuma estatutariamente esa competencia, las posibilidades de intervención del Estado desaparecen.

Esta cuestión ha sido analizada por AGUADO I CUDOLÀ, que afirma que de ello no hay que colegir que, en esos supuestos, el Estado no tenga competencia alguna en materia religiosa. Circunscribiéndose a la libertad religiosa como derecho fundamental recuerda, en ese sentido, la capacidad normativa estatal transversal *ex art. 149.1.1º* y afirma que: «*Debe destacarse que no existe la materia “religión” o “diversidad reli-*

---

<sup>9</sup> Cfr. GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., «El convenio entre el Ministerio de Justicia y la Generalitat de Catalunya en materia de asuntos religiosos: ¿El primer paso de la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa?». *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2013, nº 29, págs. 331-363.

giosa” en el art. 149.1.1 de la Constitución. Ahora bien, ello no quiere decir que el Estado no tenga competencias en materia de religión. En efecto, las competencias del Estado devienen esencialmente de garantizar a todos los españoles el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1º de la Constitución). Entre los derechos constitucionales está la libertad religiosa (art. 16). Por tanto, el Estado garantiza el Derecho Fundamental a la Libertad Religiosa y de Culto, reconocida en la Constitución, de acuerdo con lo prevenido en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa»<sup>10</sup>.

Coincido con lo manifestado por este último autor. En el epígrafe II de este trabajo hago una propuesta de los límites al desarrollo autonómico de la libertad religiosa derivados de la garantía estatal de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales<sup>11</sup>, por lo que me remito a los que desarrollaré en ese punto.

### c) Materias interrelacionadas con la libertad religiosa.

Nuestro inextricable universo de las competencias, también tiene incidencia en la tutela y gestión pública de la libertad religiosa. Existen un buen número de títulos competenciales que están estrechamente interrelacionadas con este derecho, y con su desarrollo individual e institucional. Estas competencias pueden constituir materias exclusivas, concurrentes, compartidas o indistintas.

Sin ánimo de ser exhaustivo, se podría aludir a la competencia exclusiva estatal sobre la Hacienda general derivada del art.149.1.14 CE, en virtud de la cual el legislador estatal es competente para regular tanto sus propios tributos, como el marco general de todo el sistema tributario<sup>12</sup>. Todo ello tiene indudables consecuencias patrimoniales en el trato dispensado a la libertad religiosa. Se puede aludir al sistema de asignación tributaria en el IRPF a favor de la Iglesia católica, como a las exenciones de IBI en determinados supuestos para inmuebles propiedad de las confesiones religiosas con acuerdo con el Estado, o a los beneficios fiscales por las donaciones a estas entidades. Se tratará, precisamente, de estos aspectos en el epígrafe III de este estudio al analizar la STC 207/2013, de 5 de diciembre sobre la supresión parcial de la exención de IBI en Navarra.

En lo relativo a las competencias exclusivas de las CCAA que pueden influir en la libertad religiosa, se puede aludir a la *ordenación del territorio y al urbanismo* (art. 149.1.3º CE) dada la necesidad de la mayoría de las comunidades religio-

<sup>10</sup> AGUADO i CUDOLÀ, V., *Los diversos niveles de gestión en relación con la diversidad religiosa...*, cit., págs. 39-60.

<sup>11</sup> Se trata de las denominadas *competencias transversales u horizontales del Estado*: cfr. CASTELLÀ ANDREU, J.M., *El régimen competencial y las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas...* cit., págs. 376-377.

<sup>12</sup> Cfr. STC 72/2003, de 10 de abril.

<sup>13</sup> “Culturales”, adjetivo cuya primera acepción en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (23ª edición) es: «1. adj. Perteneciente o relativo al culto religioso». No deriva del sustantivo “cultural”.

sas de un lugar específico para sus actos culturales<sup>13</sup>, como para las actividades de formación y de gobierno<sup>14</sup>. Es una disciplina netamente autonómica, pero con una incidencia notable en la dimensión institucional y colectiva de este derecho fundamental.

Como ejemplo de competencias concurrentes, se podría enunciar la educación, la sanidad y los medios de comunicación. Como es conocido, en estos sectores corresponde al Estado establecer los principios y a las CCAA desarrollarlos y, en su caso, su ejecución. En ese sentido, es significativo que dos comunidades autónomas hayan establecido tanto estatutariamente, como en su propia ley de educación, que la educación en los establecimientos públicos es laica. Me estoy refiriendo a Andalucía y Cataluña<sup>15</sup>. Este es otro ejemplo de materias que de modo directo o indirecto confluyen en la libertad religiosa.

Por lo que se refiere a las competencias compartidas en las que las CCAA tienen atribuidas las funciones ejecutivas mientras que el Estado se reserva las funciones legislativas, se puede destacar la materia penitenciaria. Por el momento es una competencia que solo ha asumido y desarrollado Cataluña que, incluso, ha aprobado una singular disposición, denominada *Instrucció 1/2005 del dret a rebre atenció religiosa en el medi penitenciari*<sup>16</sup>, sobre la asistencia religiosa en estos centros.

## II. LÍMITES AL DESARROLLO AUTONÓMICO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE RELACIÓN CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.

Nuestra Carta Magna permite que cada Comunidad Autónoma pueda estatutariamente asumir la competencia de relación con las confesiones religiosas que desarrollen su actividad en su territorio, cosa que solo se ha verificado en Cataluña. En lo relativo al derecho fundamental de libertad religiosa existe la posibilidad de un desarrollo legal autonómico siempre que se respete las condiciones básicas estatales al respecto (art. 149.1.1º CE) y, en todo caso, también existen numerosas materias de competencia autonómica que tienen incidencia en este derecho sin necesidad de que exista una expresa mención estatutaria al respecto. Este marco normativo podría conformar, al menos en el plano especulativo, un cierto modelo propio en cada comunidad autónoma.

Con todo, las CCAA deben respetar el modelo español elegido en 1978,

---

<sup>14</sup> Incluso existe ya una ley autonómica específica: Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto de Catalunya. Cfr. MARTÍN GARCÍA, M., «Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto. A propósito de su desarrollo legal en Cataluña». *Revista española de derecho constitucional*, 2012, nº 94, págs. 239-265. Y también, GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Ley catalana 16/2009 de centros de culto», *Ius Canonicum*, 2011, nº 101, págs. 277-328.

<sup>15</sup> En efecto, el art. 21.2 del texto estatutario catalán y del texto andaluz afirman que en las escuelas de titularidad pública la enseñanza será laica. Y del igual modo la Ley 2/2009, del 10 de julio de Educación de Catalunya (art. 2.2 y 93.3) y la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (art. 4.2): cfr. GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., *Religió a l'escola catalana. Anàlisi de l'art. 21.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thompson-Reuters, 2014.

<sup>16</sup> Cfr. PÉREZ-MADRID, F., «La asistencia religiosa penitenciaria en Cataluña: la instrucción 1/2005 del dret a rebre atenció religiosa en el medi penitenciari», *Ius Canonicum*, 2006, nº 91, págs. 219-244.

habida cuenta que nuestro marco constitucional de convivencia contiene algunos límites infranqueables al potencial (y futuro) desarrollo de una laicidad autonómica, si es que se puede hablar en estos términos. A mi juicio estos límites tienen una cuádruple fuente de la cual dimanar:

- Límites derivados de la libertad religiosa como principio organizador del Estado Español y, por lo tanto, vinculante para todos los Poderes Públicos (art. 16.1 CE).

- Límites materiales derivados de la libertad religiosa como derecho fundamental (art. 16.1, 16.2 y 27.3 CE)<sup>17</sup>.

- Límites competenciales derivados de la reserva de Ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE).

- Límites derivados de la garantía estatal de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 148.1.1º CE).

En aras de la claridad, voy a estudiar a continuación por separado estos cuatro límites. Obsérvese que el primero es relativo a las relaciones con las confesiones, y los tres siguientes son relativos a la libertad religiosa como derecho fundamental.

#### **a) Límites derivados de la libertad religiosa como principio organizador del Estado Español.**

El primero de los límites a los que he aludido, se refiere a la libertad religiosa como principio informador de todos los Poderes Públicos. En efecto, los españoles quisieron configurar en 1978 a España como un Estado aconfesional<sup>18</sup>. Tan contrario a la CE sería la instauración de un cierto grado de confesionalidad en una Comunidad Autónoma, como una agresiva *laïcité de combat*, que obligara a privatizar o negar carta de ciudadanía a las convicciones religiosas de los ciudadanos, sea tanto en sus manifestaciones individuales, como en las colectivas o institucionales<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> En puridad habría que considerar los límites derivados de la libertad religiosa como derecho humano, en la medida que es axiológica y temporalmente anterior a la misma existencia del cualquier Estado.

<sup>18</sup> Cfr. OLLERO TASSARA, A. *Laicidad y laicismo en el marco de la Constitución Española*. OLLERO TASSARA, A. y HERMIDA DEL LLANO, C. (dirs.), *La libertad religiosa en España y en el derecho comparado*, Madrid: Iustel, 2012, pág. 24: «Clericalismos aparte, el Estado será en realidad laico cuando permita al ciudadano serlo, situando en consecuencia en el centro del problema el libre ejercicio de sus derechos. Dejará de serlo –por confesional o por laicista– cuando el Estado se empeñe en imponer a los súbditos un particular y especializado punto de vista, derivado de su particular modo de organizar las relaciones con las Confesiones religiosas: o sea, una versión más del viejo *cuius regio eius religio*; aunque quizá en versión laicista, *cuius regio eius non-religio*». Cursiva en el original. CASTELLÀ ANDREU, J.M., *Los principios constitucionales*. CASTELLÀ ANDREU, J.M., (ed.) *Derecho Constitucional Básico*. Barcelona, Huygens, 2014, págs. 76-79.

<sup>19</sup> Cfr. RHONHEIMER, M., *Cristianismo y laicidad*, Madrid: Rialp, 2009, págs. 25-31. Una descripción del proceso de secularización: cfr. TAYLOR, C., *A secular Age*, Cambridge: Harvard University Press. 2007, págs. 540-593.

Por lo tanto, entre otros aspectos, queda vedado a la administración autonómica dotar a una religión o a unas religiones de privilegios en el ámbito público, como –de algún modo– acacia en el régimen anterior a la CE 1978. O, visto desde otro punto de vista, mantener animadversión, y por lo tanto unas deficientes relaciones con una o con algunas confesiones. En otras palabras, no es lícita la asunción autonómica de cualquier tipo de confesionalidad, material o formal, religiosa o arreligiosa. En este punto, habría que incluir el respeto autonómico a los compromisos adquiridos por el Estado Español por un convenio sometido al Derecho Internacional Público<sup>20</sup> –siempre que sean compatibles con la CE– y por los Convenios internos de Derecho Público *ex art. 7.1 LOLR* (STC 207/2013). Con todo, es necesario destacar las exigencias derivadas de la libertad de autorganización de las confesiones, pues el desplazamiento –o la concurrencia– con la Administración estatal en las relaciones institucionales no pueden reproducir un modelo superado de neojurisdiccionalismo o regalismo. Algunas de esas manifestaciones exigibles son la laicidad de las instituciones, esto es, que las creencias religiosas no deben suponer ni un obstáculo, ni un beneficio para disfrutar de los servicios públicos, o para acceder a la función pública<sup>21</sup>. Hay que aludir a la libertad de las confesiones religiosas para establecer la organización territorial que tengan por conveniente, sin ser obligados (de modo directo o indirecto) para ajustarse a la distribución política y administrativa española en provincias (u otros entes locales futuros<sup>22</sup>) y CCAA. También a la libertad para la elección de las autoridades religiosas<sup>23</sup> y para la gestión económica y patrimonial<sup>24</sup>, en ese sentido, también es necesario recordar la inviolabilidad de los archivos de las confesiones, y de los datos de los fieles que obren en ellos, e independencia con respecto a las autoridades autonómicas de protección de datos de carácter personal<sup>25</sup>. Por últi-

**20** En la actualidad, los 6 Acuerdos suscritos entre el Estado Español y la Santa Sede, con algunas normas bilaterales menores que la interpretan.

**21** Hay que aludir a la libertad de los empleados públicos para desempeñar su trabajo sin restricciones. No menciono la presencia de signos religiosos estáticos en los inmuebles de titularidad pública por ser una polémica que requeriría consideraciones añadidas que exceden el objeto de este trabajo. En todo caso, me remito a MANENT ALONSO, L., «Las referencias religiosas de los signos identitarios de la Comunitat Valenciana. A propósito de la STSJ de la Comunitat Valenciana de 6 de septiembre de 2011». *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2013, nº 58, 2, págs. 236-255, y IDEM, «Símbolos religiosos en el entorno escolar». *Educa Nova: colección de artículos técnicos de educación*, 2013, nº 4, págs. 217-230.

**22** Cfr. BOIX PALOP, A., *Una nova planta per als valencians*, Barcelona: Fundació Nexe, 2013, págs. 111-127. En alusión a las comarcas y veguerías en Catalunya: BARCELÓ i SERRAMALERA, M., *Les competències de la Generalitat*. BARCELÓ i SERRAMALERA, M. y VINTRÓ, J. *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Atelier, 2011, págs. 427-434.

**23** Sin más límites que los que se hayan acordado previamente y de modo libre por la Confesión religiosa y la administración pública competente, incluyendo la posibilidad de nombrar ministros de culto extranjeros.

**24** Lo que incluye la libre disposición de los fondos cuyo origen resida en la participación en el IRPF, en las subvenciones de la fundación pública estatal Pluralismo y convivencia u otras entidades análogas. Lo que conlleva la libertad para transferir discrecionalmente esos fondos a estructuras de las confesiones sitas en cualquier CCAA, siempre que, lógicamente, no se hubiesen otorgado vinculadas a un proyecto o fin concreto.

**25** Cfr. CANO RUIZ, I. *Los datos religiosos en el marco del tratamiento jurídico de los datos de carácter personal*, Granada: Comares, 2011. Solo Catalunya y País Vasco cuentan con sus propias Agencias de Protección de Datos, reguladas –respectivamente– por la Ley 2/2004 del Parlamento Vasco, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de titularidad pública y de creación de la Agencia vasca de Protección de Datos y por la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos: cfr. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Informe Reforma de las Administraciones

mo, la libertad para establecer la propia organización interna, lo que incluye la posibilidad de que esta no tenga una estructura democrática.

### **b) Límites materiales derivados de la libertad religiosa como derecho fundamental.**

El modelo que adopte cualquier comunidad autónoma debe respetar el perfil y el contenido de la libertad religiosa, en su dimensión individual, colectiva e institucional<sup>26</sup>. En efecto, no por evidente resulta menos necesario reseñar que cualquier regulación que haga irreconocible este derecho fundamental, no tiene cabida en el orden constitucional español.

Baste aludir ahora brevemente al art. 53 CE que dispone que sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título primero (arts. 14 a 38 CE). Obsérvese que no alude a una ley estatal, sino a cualquier ley, lo que incluye a las asambleas autonómicas.

Por lo tanto, desde el punto de vista sustantivo, las CCAA deben respetar el contenido esencial de la libertad religiosa, es decir, no son libres para regular de cualquier manera los derechos constitucionalmente reconocidos, como tampoco lo es, ciertamente, el Estado Central. En lo que ahora nos concierne, en sus políticas públicas de relación con las confesiones y con la libertad religiosa, debe respetar todos aquellos aspectos derivados de los arts. 16 y 27.3 de la Norma Suprema<sup>27</sup>.

El análisis de todo el contenido material de la libertad religiosa como derecho fundamental excede el ámbito del presente trabajo. Se puede, no obstante, afirmar que las CCAA han de asumir, en el marco de sus competencias, obligaciones positivas o de hacer en forma de políticas públicas, que aseguren, entre otros, los siguientes aspectos: derechos de reunión y asociación con fines religiosos, posibili-

---

Públicas, Madrid 2013, pág. 106, en disponible en [www.seap.minhap.gob.es](http://www.seap.minhap.gob.es) (última visita 28 de julio de 2015). Sobre la inaplicabilidad de la legislación de protección de datos personales a la Iglesia católica: cfr. PÉREZ-MADRID, F., *Aplicabilidad de la LO 15/1999 de protección de datos personales a los libros de bautismo de la Iglesia Católica*. MONTROYA MELGAR, A., *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*, Madrid: Dykinson, 2010, págs. 1207-1237. En lo que respecta a la normativa confesional para asegurar la autenticidad del que realiza el acto de abandono (apostasía): cfr. GAS I AIXENDRI, M., *Apostasía y libertad religiosa. Conceptualización jurídica del abandono confesional*, Granada: Comares, 2012.

<sup>26</sup> Tomo esta distinción de LOMBARDÍA, P. FORNÉS, J. *El Derecho Eclesiástico*. FERRER ORTIZ, J. (Coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*. Pamplona: Eunsa, 2007, pág. 27.

<sup>27</sup> Cfr. FREIXES SANJUÁN, T., *Contenido esencial de los derechos fundamentales*. ARAGÓN REYES, M., (dir.) *Derechos Fundamentales y su Protección, Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo III, Madrid: civitas, 2011, págs. 67-71: «El legislador, siendo como son los derechos instituciones jurídicas dotadas de un sentido propio y reconocible que no se puede destruir ni desnaturalizar, viene obligado a respetar esa identidad propia de todos y cada uno de los derechos, y ello con independencia de su ubicación constitucional. Prueba de ello es que toda ley, toda norma con fuerza de ley, sea quien sea su autor; aunque haya sido elaborada por los representantes directamente elegidos y aunque hubiera sido aprobada por unanimidad de la cámara, puede, en nuestro sistema jurídico, ser objeto del control de constitucionalidad y, por lo tanto, el Tribunal Constitucional podrá comprobar si el legislador ha respetado o no los derechos reconocidos por la Constitución, es decir, si ha preservado o desnaturalizado la institución jurídica controvertida».

dad del establecimiento de lugares de culto y cementerios confesionales (y su previsión en la legislación urbanística). De igual modo, respeto a la libre divulgación y el proselitismo del propio credo en el ámbito de sus competencias, así como el acceso a los medios autonómicos de comunicación (si los hubiere), en igualdad de condiciones con otras realidades sociales<sup>28</sup>. No hay que olvidar la garantía de la asistencia religiosa en los centros sanitarios, penitenciarios<sup>29</sup> y otros bajo su dependencia. Por último, deben garantizar la formación religiosa en los centros docentes de la administración educativa autonómica conforme a los deseos de los padres y de los alumnos, respetando la naturaleza curricular que para esa formación se diseñó en la CE.

**c) Límites competenciales derivados de la reserva de Ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales.**

Como es conocido, el desarrollo de los derechos reconocidos en los arts. 15 a 29 CE solo puede realizarse mediante Ley orgánica de conformidad con el art. 81 CE<sup>30</sup>. El TC entiende que ese desarrollo orgánico se circunscribe a la regulación de los aspectos esenciales sustanciales y necesarios del contenido de los derechos. Esta locución («aspectos esenciales») incluirá<sup>31</sup>:

(1) Titulares de cada derecho fundamental.

(2) Definición y delimitación de las facultades o poderes que el derecho concede a su titular.

(3) Garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los Poderes Públicos.

(4) Límites directos al contenido normal delimitado que no constituya meras restricciones al tiempo, modo y lugar de ejercicio de los derechos.

Ahora bien, el art. 53.1 CE establece una reserva de ley ordinaria para la regulación del ejercicio de esos derechos, por lo tanto, es una función que, en el plano teórico, puede desempeñar una asamblea legislativa autonómica, siempre en el bien entendido que, de conformidad con su Estatuto de Autonomía, tenga competencia

---

<sup>28</sup> Para una crítica a los consejos audiovisuales autonómicos, y a las radiotelevisiones públicas al servicio de los intereses de los partidos en el poder y de su línea política, cfr. ESTEVE PARDO, J., «La evolución del garantismo: de las garantías personales a la garantía del Estado. La reforma constitucional para la estabilidad presupuestaria y contención del déficit». *Revista catalana de dret públic*, 2013, nº 46, págs. 12-13 nt 18. Y por remisión, IDEM, «Servicio Público de Televisión y garantía de la Institución de la opinión pública libre». *Revista de administración pública*, 1990, nº 123, págs. 185-210.

<sup>29</sup> En el bien entendido que hoy por hoy solo Cataluña ha asumido competencia ejecutiva de gestión de los centros penitenciarios, como ya he mencionado.

<sup>30</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983.

<sup>31</sup> Sobre el ámbito de reserva de Ley Orgánica: SSTC 101/1991; 127/1994; 292/2000 y 53/2002. Especialmente la STC 173/1998 relativa a la ley Vasca de Asociaciones. Esta última sentencia suscita algunas dudas sobre la extensión de su razonamiento a la generalidad de los casos: cfr. DIEZ-PICAZO, L., *Sistema de Derechos Fundamentales*. Madrid: Civitas, 2013 págs. 102-103.

para ello<sup>32</sup>. Se podría añadir que no es fácil distinguir la regulación del desarrollo de los Derechos Fundamentales, tarea propia y exclusiva del Estado central, de la regulación del ejercicio de esos derechos, función que puede ser desempeñada por las CCAA. Sea como fuere, esta debate excede el ámbito de este trabajo y, a continuación, voy a analizar por separado los cuatro aspectos esenciales (titularidad, facultades, garantías y límites) a los que se ha hecho referencia.

### **1) Titulares de la libertad religiosa.**

Es ya un tema clásico en el estudio de los derechos fundamentales aludir a la posibilidad de que las personas jurídicas puedan ser también titulares de esos derechos<sup>33</sup>. En lo que respecta a la libertad religiosa la respuesta a este interrogante es afirmativa. Los titulares de este derecho no son solo las personas individuales, sino también las confesiones religiosas, que no son consideradas como un agregado de ciudadanos, sino como una persona jurídica que no tiene su causa eficiente en el derecho de asociación.

Deber ser, pues, el legislador orgánico quien reconozca o desarrolle quiénes son los titulares de la libertad religiosa. Y, en sentido negativo, también la ley orgánica puede precisar qué realidades escapan al ámbito de este derecho fundamental. Esta última función ha sido desarrollada por el art. 3.2 de la LOLR que delimita qué no está comprendido en esta categoría: «*Quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos*».

Por lo tanto, constituirá una extralimitación competencial autónoma ampliar el ámbito subjetivo de la libertad religiosa a otras realidades que la LOLR a excluido como tales, todo ello sin perjuicio que sea incardinables en otros derechos fundamentales, como en la libertad ideológica o de pensamiento. Este supuesto no constituye una posibilidad teórica o, si es legítimo expresarse en estos términos, “de laboratorio”. Algunas políticas públicas en relación con la libertad religiosa desarrollada por la Generalitat de Catalunya, en ocasiones, ha incluido a las denominadas “entidades humanistas arreligiosas catalanas” o entidades del “pensamiento humanista secular”. Sin menoscabo, ciertamente, del valor y de la legitimidad de estas realidades, su incorporación junto con las confesiones o

---

32. Cfr. COTINO HUESO, L., *Las garantías de los Derechos Fundamentales*, en CASTELLÀ ANDREU, J.M., *Derecho Constitucional Básico*, Barcelona: Huygens, 2014, pág. 474: «*Pese a que teóricamente se distingue lo que es regulación del ejercicio frente lo que es desarrollo, en la práctica no [es] nada sencilla tal distinción, quedando en última instancia a consideración del Tribunal Constitucional*».

33 Cfr. Díez-PICAZO, L., *Sistema de Derecho Fundamentales*, Madrid: Civitas, 2008, págs.141-144: «La Constitución española no da una respuesta expresa a la cuestión de si las personas jurídicas pueden ostentar derechos fundamentales, ya que no contiene una norma similar a la recogida en Alemania por el art. 19.3 de su Ley Fundamental: «*Los derechos fundamentales son extensibles a las personas jurídicas nacionales en la medida en que, según su respectiva naturaleza, les sean aplicables*». *Aun así, como se verá a continuación, la solución más correcta en el ordenamiento español es probablemente la misma*» (pág. 129).

comunidades religiosas constituye una ampliación de la titularidad de la libertad religiosa y, por lo tanto, una extralimitación competencial<sup>34</sup>.

Hay que recordar que también las CCAA deben respetar el régimen jurídico básico de las confesiones religiosas regulado en el art. 5 LOLR: reconocimiento de la personalidad jurídica civil, régimen de responsabilidad de sus autoridades, causas y efectos de la disolución.

En conclusión, para garantizar la igualdad de todos los españoles en relación con el art. 16 CE es necesaria la existencia de un concepto legal único de confesión religiosa y, simultáneamente, el respeto a los requisitos estatales de acceso al Registro de Entidades Religiosas o del registro autonómico que, en su caso, lo sustituya.

## **2) *Facultades de la libertad religiosa.***

Como he adelantado, el Estado central debe definir qué facultades esenciales comprende la libertad religiosa. Las CCAA no pueden mermer ese mínimo estatal. Sin ánimo de agotar este aspecto, la LOLR y demás fuentes estatales reconocen los siguientes: derecho a profesar cualquier creencia religiosa o a no profesar ninguna, derecho a cambiar de religión o abandonar la que se profesaba, derecho a abstenerse de declarar sobre las propias creencias religiosas, derecho a la participación en actos de culto, o a no participar en ninguno, derecho a recibir asistencia religiosa, conmemorar las festividades y celebrar ritos, así como el de no ser obligado a practicar ningún tipo de acto de culto, derecho a recibir sepultura digna con las propias ceremonias litúrgicas, derecho a reunirse y manifestarse públicamente con fines religiosos, asociarse para desarrollar ese tipo de actividad, derecho a recibir e impartir enseñanza religiosa, que comprende la elección de la educación religiosa y moral, dentro y fuera del ámbito escolar, derecho a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, derecho a designar y formar libremente a los ministros, derecho a divulgar el propio credo y hacer proselitismo del mismo, derecho a mantener relaciones con la estructura confesional, si la hubiere, sita en territorio nacional o en el extranjero y, finalmente, derecho a mantener relaciones con otras confesiones religiosas u otras entidades<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Entre otros aspectos, en el año 2004 se realizó un convenio de colaboración entre la *Direcció General d'Afers Religiosos* de la Generalitat Catalana con la *Lliga per la laïcitat*, entidad representativa del pensamiento humanístico arreligioso catalán, que supuso una aportación económica de 12.000 € y la creación de un observatorio compartido con la Generalitat de Catalunya para evaluar el Estado de la libertad de conciencia. Este convenio es sustituido y actualizado en 2007, en donde la subvención pecuniaria se aumenta a 30.000 €. No ha sido renovado con posterioridad. En contra de la opinión sostenida en este trabajo y, por lo tanto, a favor de la citada ampliación subjetiva: cfr. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, À., El Convenio de Colaboración entre la Generalitat de Catalunya y la Liga por la Laicidad. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2005, nº 8.

<sup>35</sup> Cfr. arts. 2.1 y 2.2 de la LOLR.

Cualquier marco normativo posible de una comunidad autónoma debe reconocer y amparar este contenido esencial de la libertad religiosa, siempre dentro de la doctrina general sobre el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales, que no ampara el abuso de derecho<sup>36</sup>.

### ***3) Garantías de libertad y autonomía religiosa de los ciudadanos y las confesiones.***

Por otra parte, las CCAA deben respetar las garantías mínimas que la legislación orgánica ha dispuesto. En este sentido el art. 2.3 de la LOLR establece que:

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

Por lo tanto, nuestro derecho positivo contempla la asistencia religiosa en sentido propio para aquellos particulares que se encuentran en una situación de especial sujeción con respecto a la administración. Son los supuestos de asistencia espiritual a miembros de las Fuerzas Armadas, a internos en instituciones penitenciarias, a pacientes hospitalarios, a acogidos en centros benéficos, asistenciales y similares<sup>37</sup>.

Muchas de estas dependencias son de titularidad autonómica. Todas las CCAA han asumido los centros sanitarios que dependían del Ministerio de Sanidad. Cualquier desarrollo autonómico de la laicidad debe garantizar la asistencia religiosa en estos establecimientos públicos, o en aquellos privados que colaboran con la prestación sanitaria universal.

Por último añadir que las CCAA deben respetar la inviolabilidad del domicilio de las confesiones religiosas, dada la interpretación extensiva realizada por el TC de este derecho con respecto a las personas jurídicas, conforme a la STC

---

<sup>36</sup> La CE no recogió expresamente la prohibición del ejercicio abusivo de derechos fundamentales. Con todo, con DÍEZ-PICAZO, se debe entender que el principio de buena fe y las exigencias de lealtad forman parte de la cultura jurídica europeo-continental. Ahora bien, como cualquier límite a los derechos, debe ser interpretado de modo restrictivo y con cautela, como ha realizado el TC. En ese sentido también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), habida cuenta que el art. 17 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales sí recogió una cláusula de abuso del derecho, pero la jurisprudencia del TEDH ha realizado una interpretación muy restrictiva a este artículo, como se puede comprobar en STEDH Klass c. Alemania, de 6 de septiembre de 1978 y *Lehidieux* c. Francia de 23 de septiembre de 1998: cfr. DÍEZ-PICAZO, L., *Sistema de Derechos Fundamentales...*, cit., págs. 148-150. Queda solo reseñar que el art. 54 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea vigente desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, (1 de diciembre de 2009), acoge también una cláusula de esta naturaleza.

<sup>37</sup> Y también se refiere a un supuesto de asistencia religiosa impropia en la que, no concurriendo la situación de sujeción por internamiento, hay razones de oportunidad para que la asistencia espiritual se preste como complementaria de la enseñanza religiosa. Otras situaciones de asistencia religiosa impropia se producen ocasionalmente en concentraciones de personas que, por especiales circunstancias, tienen dificultades de acceso o de comunicación con sus ministros religiosos, como son los casos de inmigrantes, turistas, concentraciones deportivas y feriales, entre otras.

137/1985<sup>38</sup>. Ello incluye no solo a las policías autonómicas, sino también a la ejecución de los actos administrativos.

#### **4) Límites a la libertad religiosa.**

El cuarto aspecto esencial son los límites directos al contenido normal de los derechos fundamentales que no constituyan meras restricciones al tiempo, modo y lugar de su ejercicio.

El art. 16. CE garantiza este derecho sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. De conformidad con el art. 31 LOLR el respeto de los derechos de las demás, la salvaguardia de la seguridad, salud y moralidad pública, en definitiva el orden público, son los únicos límites posibles al ejercicio de la libertad religiosa. Y como se trata de un elemento esencial de este derecho, solo el Estado central puede proceder a su regulación. Constituiría una invasión competencial que las CCAA pretendieran aumentar o disminuir estos límites, o que introdujeran una regulación incompatible con la estatal, siempre que no se trate de una mera restricción al tiempo, modo y lugar de su ejercicio, aspectos que sí son susceptibles de regulación mediante ley ordinaria.

En ese sentido, queda vedado a las CCAA establecer todo tipo de condicionantes a la autorganización de las confesiones y, en especial, la imposición de algún tipo de funcionamiento, sea el democrático, sea cualquier otro. O supeditar, en su caso, el acceso a la financiación pública a un requisito concreto de organización interna. En la medida que esto constituye un límite a un derecho fundamental, cualquiera que sea, entra en colisión con la reserva orgánica otorgada al Estado.

En el pasado el TC ha tenido que intervenir en algunos precedentes semejantes, aunque en relación con el derecho de asociación. En efecto, tanto Cataluña<sup>39</sup> como País Vasco<sup>40</sup>, en sendas leyes autonómicas, establecieron que las asociaciones debían tener necesariamente una organización democrática. Salvando las distancias entre las asociaciones y las confesiones, esta pretensión podría reproducirse en el futuro con respecto a estas últimas.

La STC 135/2006, de 27 abril analizó la constitucionalidad de la citada norma catalana y en lo que respecta a este aspecto, declaró su incompatibilidad con la Carta Magna. Para ello, acudió a la STC 173/1998 que enjuició la Ley 3/1988, de 12 febrero, de asociaciones del Parlamento Vasco, para afirmar que excedía a la competencia del legislador autonómico imponer como condición genérica para la constitución de una asociación, un tipo global de organización interna de estos entes. Y ello

---

<sup>38</sup> Cfr. DIEZ-PICAZO, L., *Sistema de Derechos Fundamentales...*, cit., pág. 142.

<sup>39</sup> Ley 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones de Catalunya, en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 2423, de 1 julio 1997. Prácticamente hoy sustituida por el Código Civil de Catalunya (Libro Tercero - Persona Jurídica, Asociaciones y Fundaciones), aprobado por la Ley 4/2008, de 24 de abril.

<sup>40</sup> Ley 3/1988, de 12 febrero, de asociaciones del Parlamento Vasco.

porque esa condición genérica constituye un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autorganización de las asociaciones, aspecto reservado a la Ley Orgánica, sede legislativa propia para pronunciarse si deben organizarse y funcionar democráticamente o, por el contrario, los estatutos de una asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento.

Con carácter analógico, este razonamiento del Máximo Intérprete de la Carta Magna, permite concluir que cualquier pretensión autonómica de limitar o de imponer una determinada forma de gobierno a las confesiones religiosas excede su ámbito competencial.

Por todo lo anterior, creo que queda justificada la inconstitucionalidad desde el punto de vista competencial de toda pretensión autonómica de democratizar las confesiones. Sea de modo directo, se de modo indirecto, supeditando el acceso a las subvenciones u otros tipos de ayudas públicas a la conformación con este requisito. Como afirma el TC, esto constituye una infracción competencial al desconocer los límites básicos establecidos por el Estado. Ciertamente, todo ello con independencia que desde el punto de vista material o de fondo se pueda defender que tampoco de el legislador estatal es libre para modificar arbitrariamente este aspecto so pena de violar el contenido esencial de este derecho fundamental, susceptible de revisión por el TC.

#### **d) Límites derivados de la garantía estatal de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 148.1.1º CE).**

El Máximo Intérprete de la CE ofreció una lectura del alcance del art. 149.1.1º CE en la famosa STC 61/97, que anuló prácticamente todo el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992<sup>41</sup>, reduciendo a cenizas la legislación urbanística estatal.

Según esta doctrina –que se ha mantenido hasta la fecha– la «regulación» que le corresponde al Estado queda:

*«Limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (...). Las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico»<sup>42</sup>.*

La jurisprudencia del TC tiene establecido que el art. 149.1.1º CE es verda-

---

<sup>41</sup> Aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. De hecho, desde 1981 hasta 1997 lo utilizó en más de un centenar de ocasiones sin decir nada sustancial sobre él, ofreciendo visiones muy fragmentarias y no siempre coherentes entre sí. No es hasta la STC 61/97 complementada en algunos aspectos por la STC 173/98 y aplicada también por la STC 135/2006 de 27 abril.

<sup>42</sup> STC 61/1997, FJ. 7.º, b), citada en la STC 173/1998. Es relevante también la STC 37/2002.

deramente un título competencial «con contenido propio, no residual<sup>43</sup>». El Estado tiene competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una perspectiva concreta: la garantía de la igualdad de las condiciones jurídicas fundamentales. Será luego el legislador competente estatal o autonómico el que respetando estas condiciones básicas, otorgue a esos derechos y deberes un régimen jurídico apropiado<sup>44</sup>.

Las materias sobre la que recae esta competencia estatal son los derechos y deberes constitucionales básicos. Estas condiciones básicas corresponden a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, estas premisas o presupuestos previos...). Y, en todo caso las condiciones básicas han de ser las imprescindibles para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en la igualdad formal absoluta.

Dicho lo cual, podemos afirmar que la intervención del legislador autonómico es legítima en todo aquello que se escapa a estos rasgos mínimos, siempre que –lógicamente– ostente algún título competencial para ello. Por lo que se concluye que existe un cierto margen para configurar un acervo propio en cuanto al modelo de relación con las confesiones, margen que puede ser controlado por el Tribunal Constitucional, como se verificó en la STC 207/2013, de 5 de diciembre, que se estudiará en el epígrafe III.

### **III. A PROPÓSITO DE LA STC 207/2013, DE 5 DE DICIEMBRE: ANULACIÓN DE UNA NORMA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA POR NO RESPETAR LOS LÍMITES AUTONÓMICOS EN MATERIA RELIGIOSA.**

Con precedencia he analizado desde el punto de vista especulativo la distribución competencial de la materia de libertad religiosa en un estado compuesto como el español. Para esta finalidad he desarrollado cuáles podrían ser los límites para las CCAA a este respecto.

A continuación se estudiará, desde una perspectiva más práctica o concreta, un supuesto de cuanto estoy desarrollando. En concreto la STC 207/2013, de 5 de diciembre que declaró inconstitucional la modificación de la exención de la contribución territorial a los lugares de culto sitios en la Comunidad Foral de Navarra, operada por una reforma de la legislación sobre las Haciendas Locales de marzo de 2013<sup>45</sup>.

Para esta finalidad, y dadas las peculiaridades de este supuesto de hecho,

---

<sup>43</sup> También denominado «título competencial autónomo»: cfr. STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4. En ese sentido, cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Iustel, 2009 T.III pág. 469: «la finalidad de esta competencia está vinculada a la fijación de la «uniformidad de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos», o la «uniformidad de las condiciones de vida», utilizando una expresión que procede de la Ley Fundamental de Bonn y de la jurisprudencia constitucional alemana (SSTC 32 y 42/1982, 113/1986)».

<sup>44</sup> *Ibidem*, pág. 469.

<sup>45</sup> Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. Se trataba de restringir el ámbito objetivo de la exención de la Contribución territorial Foral.

enunciare someramente los elementos normativos previos que resultan imprescindibles para enjuiciar cabalmente cuanto se ventilaba en el citado recurso ante el TC y, a continuación, precisaré cuál fue el objeto del recurso de inconstitucionalidad estimado por el Alto Tribunal. Todo ello me permitirá reflejar la operatividad de los límites que he propuesto en el precedente epígrafe II.

### **a) Antecedentes normativos.**

En primer lugar, y para evitar equívocos, hay que aclarar que la denominada “contribución territorial Foral” es un tributo navarro local análogo al Impuesto de Bienes inmuebles (IBI) del territorio de derecho común fiscal.

En segundo lugar, es necesario recordar que la Disposición Adicional primera de la CE permite conservar en Navarra un régimen tributario propio, por lo que tiene *«el derecho a mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, en el marco y con los límites de lo establecido en el Convenio, y tiene competencia exclusiva para la recaudación, que aplica a la financiación de sus propios servicios, con la excepción de una cantidad, también denominada cupo, que aporta al Estado para la financiación de las cargas generales no asumidas por ella»*<sup>46</sup>.

En tercer lugar, hay que mencionar que el régimen tributario Navarro fue actualizado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). En concreto, conforme al art. 39.1.a) de la LORAFNA, Navarra ostenta todas aquellas competencias que ejercería al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841<sup>47</sup>. Y, entre ellas, la que ahora nos interesa: la contribución territorial.

En cuarto lugar, hay que añadir que hasta el año 2013 la normativa navarra reproducía la exención fiscal a favor de los bienes inmuebles de la Iglesia Católica y del resto de confesiones religiosas con acuerdo con el Estado, en términos análogos a como se ha establecido para el territorio de derecho común. Esta exención, de acuerdo con la STS 1538/2014, de 4 de abril que resuelve un recurso de casación en interés de la ley, tiene el siguiente régimen:

1) Si se trata de las entidades de la Iglesia Católica del artículo IV del Acuerdo

---

<sup>46</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España...*, cit., págs-81-82. El régimen tributario Navarro fue actualizado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

<sup>47</sup> Como es sabido, la comunidad Foral de Navarra ha contado históricamente con régimen tributario jurídico propio, distinto al común del resto de España, y distinto también al de los tres territorios históricos del País Vasco.

En apretada síntesis, se puede aludir en primer lugar al intento de implantar un Catastro comprensivo de la riqueza territorial en la Ley 113 de las Cortes de 1817 y 1818. Estas normas encomiendan a la Diputación Foral la realización de un Catastro de la riqueza territorial comercial e industrial de todos los pueblos de Navarra.

Por su parte, Isabel II mediante la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó los Fueros de Navarra, lo que fue ratificado de nuevo por la Ley de 16 de agosto de 1841 y el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, que atribuyeron a la Diputación provincial de Navarra competencias en materia de contribuciones, arbitrios o impuestos que afectasen a la administración local.

sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 1979<sup>48</sup>, les resulta de aplicación la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles prevista en el art. 15.1 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>49</sup>, respecto a todos los inmuebles de que sean titulares catastrales, “siempre que no estén afectos a explotaciones económicas<sup>50</sup>”. Además, por aplicación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los inmuebles enumerados en la letra A) del artículo IV de dicho Acuerdo.

2) Si se trata de las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, y que se dediquen a actividades religiosas, benéficas o docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, les será de aplicación la exención establecida en el art. 15 de la mencionada ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la misma.

3) Si se trata de las Comunidades evangélicas, judías y musulmanas comprendidas en el ámbito objetivo de sus convenios con el Estado Español derivados del art. 7.1 LOLR<sup>51</sup>, les resulta de aplicación la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles prevista en el art. 15.1 de la ley 49/2002 respecto a todos los inmuebles de que sean titulares catastrales y sujeto pasivo estas entidades, *siempre que no estén afectos a explotaciones económicas*. Además, por aplicación de los citados acuerdos, están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los inmuebles enumerados en la letra A) del art. 11.3 de dichos acuerdos.

4) Si se trata de asociaciones y entidades creadas y gestionadas por las Comunidades evangélicas, judías<sup>52</sup>, y las entidades asociadas a la Comisión Islámica de España, y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas y hospitalarias o de asistencia social, de acuerdo siempre con los convenios con el Estado, les será de aplicación la exención establecida en el art. 15 de la ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la misma.

---

<sup>48</sup> Es decir, la Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las Diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, las órdenes y congregaciones religiosas y los institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas.

<sup>49</sup> Este es el tenor literal del art. 15.1 de la Ley 49/2003: «1. *Estarán exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los bienes de los que sean titulares, en los términos previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales, las entidades sin fines lucrativos, excepto los afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre Sociedades*».

<sup>50</sup> Y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades en virtud del art. 7 de la citada ley 49/2002.

<sup>51</sup> Art. 11. 3 A) de la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, de la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado español con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

<sup>52</sup> Art. 11.5 las leyes 25/1992, de 10 de noviembre, 24/1992, de 10 de noviembre y el art. art. 11.4 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre.

## b) Objeto del recurso.

El recurso interpuesto por la Presidencia del Gobierno impugnó el apartado siete del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley de Haciendas Locales de Navarra.

La norma recurrida se apartó de lo dispuesto para el territorio de derecho tributario común en lo relativo a la exención de la Contribución Territorial de los bienes de las confesiones. Se introdujo que ese patrimonio conservará la exención «siempre que estén destinados al culto», eliminándose para el resto de supuestos. Por lo tanto, esta novedad ocasionaba la pérdida de la exención por aquellos inmuebles vinculados a otras finalidades religiosas distintas a la cultural *stricto sensu*, como puede ser la catequética, la formación de los ministros de culto, o la sede de órganos de gobierno, o las distintas finalidades benéfico-sociales, como la docente, sanitaria, deportivas o de tiempo libre para jóvenes.

La Abogacía del Estado presentó el recurso de inconstitucionalidad el 9 de julio de 2013. Se esgrimieron, en ese sentido, cuatro razones. Son las siguientes:

a) Vulneración del art. 96.1 CE. Los tratados internacionales forman parte del ordenamiento interno, y de acuerdo con el propio Derecho internacional (art. 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados) no le es dado al Estado oponer el cumplimiento de una norma de derecho interno, incluso de rango constitucional, para excusar el cumplimiento de lo pactado en un tratado internacional.

b) Violación del art. 149.1.3ª CE sobre la competencia exclusiva del Estado para las relaciones internacionales.

c) Incumplimiento del art. 2.1.c) de la Ley 28/1990, de 26 diciembre, del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que dispone que, en el ejercicio de su potestad tributaria, la Comunidad Foral de Navarra debe respetar «los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado».

d) Infracción del art. 149.1.1º CE, en relación con el art. 7.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. Se viola la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 149.1.1º CE).

En interesante resaltar que, por su parte, el Parlamento de Navarra defendió la norma argumentando que, en realidad, no afectaba en absoluto el derecho a la libertad religiosa. Se afirmó que la naturaleza de la reforma era tributaria, por lo que era una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Foral.

Como se observa, la cuestión de fondo planteada entra de lleno en el objeto de este trabajo. En efecto, ¿Cómo limita el modelo de laicidad positiva español a las CCAA? ¿Cuál es la vinculación de las CCAA a la Ley Orgánica de Libertad Religio-

sa y a los convenios internos e internacionales que ha suscrito el Estado con las confesiones religiosas? ¿Qué alcance tienen las materias interrelacionadas con la libertad religiosa, en este caso la materia tributaria, con este derecho fundamental?

**c) Límites al desarrollo foral Navarro de la libertad religiosa y de relación con las confesiones: vulneración de la libertad religiosa como principio organizador del Estado Español.**

En lo que ahora nos interesa, voy a centrar mi estudio en el tercer y cuarto argumento, esgrimido por la Administración General del Estado, esto es, la infracción de los tratados internacionales suscritos por España y, la consiguiente violación de la LORAFNA, y en la vulneración del art. 149.1.1º CE. Adelanto que ambos motivos impugnatorios fueron acogidos por el TC.

En cuanto al resto de motivos aducidos por el Estado, me limitaré a reseñar que el primero fue desestimado<sup>53</sup> y el segundo sobreseído.

En efecto, en lo relativo al incumplimiento del art. 2.1.c) de la Ley 28/1990, de 26 diciembre, del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, el Alto Tribunal estima que existe una vulneración de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en la medida que este último cuerpo legal atribuye a Navarra la potestad de mantener un régimen tributario propio, pero respetando lo previsto en el Título Preliminar del Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, que reconoce ese sistema<sup>54</sup>. Requisito reiterado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Este régimen fiscal exige expresamente que el sistema tributario propio de Navarra respete los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado Español. Por lo tanto, es cierto que Navarra tiene competencia, dentro de su territorio, para la regulación de la Contribución Territorial, pero es aún más cierto que esta facultad se debe ejercitar sin oponerse a los pactos internacionales y a la Ley del Convenio.

---

<sup>53</sup> El recurrente alegó la vulneración del art. 96.1 CE. El Tribunal de Garantías rechazó este motivo acudiendo a la doctrina del TC según la cual la relación entre tratados internacionales y la ley es de aplicación y no de constitucionalidad. De lo que se concluye que toda hipotética incompatibilidad de los tratados por las leyes no afecta a la constitucionalidad de éstas y, por lo tanto, no es un conflicto que deba ser resuelto *prima facie* por el TC. Se trata de una cuestión de selección del Derecho aplicable al caso concreto que debe ser resuelto por los órganos judiciales ordinarios en la medida que conozcan de litigios al respecto.

<sup>54</sup> En el siglo XX, en lo relativo al cupo contributivo de Navarra, tanto el Real Decreto 1479/1927, de 15 de agosto, como la Ley de 8 de noviembre de 1941, atribuyeron a la histórica Diputación de Navarra la facultad de mantener y establecer el régimen tributario que estimase procedente, siempre que no se opusiese a los pactos internacionales.

Una alusión similar se encuentra en el Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, reiterando que la Diputación de Navarra podía establecer el régimen tributario que estime procedente, siempre que –entre otros aspectos– no se opusiera a los pactos internacionales y al referido Decreto-ley. Se menciona expresamente a la Contribución territorial sobre la riqueza rústica y pecuaria, y sobre la riqueza urbana, precedentes inmediatos de la actual contribución territorial foral.

Por todo ello, el Máximo Intérprete de la Norma Suprema encuentra argumentos suficientes para estimar el recurso de inconstitucionalidad. Se viola la LORAFNA (que pertenece al bloque de constitucionalidad) y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, dado que la reforma es incompatible con los pactos internacionales, y ello está vedado por la normativa pacticia y unilateral referida a Navarra desde principios del S. XX.

Esta conclusión se puede poner en relación con los límites al desarrollo autonómico de la libertad religiosa y de relación con las confesiones, en cuanto principio organizador del Estado que he tratado en el epígrafe II de este trabajo. Los tratados internacionales que al respecto vinculan a España, en el caso que nos ocupa el artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 1979, también vinculan a las CCAA.

Como quiera que sea, hay que advertir que estas consideraciones solo son aplicables para los lugares de culto de la Iglesia Católica. El TC no se limitó en su análisis a esta cuestión de derecho internacional, sino que analiza también la causa impugnatoria alegada por la Abogacía del Estado derivada del Infracción del art. 149.1.1º CE, aplicable a todas las confesiones religiosas, cuestión que por su importancia analizo a continuación en epígrafe nuevo.

#### **d) La legislación básica estatal incluye la exención de IBI para los inmuebles de las confesiones religiosas con acuerdo con el Estado.**

Con precedencia, he desarrollado los límites que, a mi entender, tiene cualquier desarrollo autonómico posible de la libertad religiosa y de la relación con las confesiones religiosas. He distinguido tres clases o categorías de límites. Los derivados de la libertad religiosa como derecho fundamental y como principio organizador del Estado, y los derivados de la garantía estatal de las condiciones básica de igualdad.

Con respecto a este último límite, el Tribunal de Garantías se enfrentó en el recurso estudiado ante la disyuntiva de dilucidar si la regulación legislación básica estatal incluye la exención de IBI del patrimonio de las confesiones religiosas que la tienen reconocida.

EL TC recuerda que la reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 CE) y el título competencial del art. 149.1.1º CE se limita a garantizar el contenido primario de los derechos fundamentales. Lo que, *a sensu contrario*, como es conocido, impide que la regulación estatal pueda suponer una regulación completa y acabada, que agote las posibilidades de desarrollo autonómico de estos derechos.

En otras palabras, la competencia estatal no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas «que afectan a su contenido primario», a sus «posiciones jurídicas fundamentales», sino también sobre los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, que sean absolutamente necesarios para asegu-

rar la igualdad en el ejercicio del derecho. Y se enumeran algunos ejemplos: ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho o el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho.

La sentencia entiende que la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa vino a desarrollar tanto el contenido del derecho ex art. 81.1 CE, como las condiciones básicas de su ejercicio de este derecho fundamental ex art. 149. 1 1º CE, lo que guarda congruencia con el epígrafe II de este trabajo. Todo ello para, a continuación, aludir al art. 7.2 LOLR, que recoge la posibilidad de que en los Acuerdos o Convenios con las confesiones se podrán extender los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.

De lo anterior, el intérprete de la Norma Suprema concluyó que el art. 16.3 CE, y su desarrollo orgánico en la LOLR, encomiendan al legislador estatal la tarea de facilitar la práctica efectiva de las creencias religiosas, así como –en su caso– la participación en éstas de los ciudadanos que lo deseen. Todo ello en la mejor línea de la calificación de España como un Estado Social (cfr. art. 9.2 CE). Una de las maneras posibles, afirma el Alto Tribunal, lo constituyen las medidas tributarias promocionales, como son la concesión de un régimen fiscal especial para algunos bienes inmuebles. Se trata, a fin de cuentas, de acciones estatales dirigidas a la protección y estímulo en la realización de actividades con relevancia constitucional y, por tanto, de interés general, consustanciales al Estado social de Derecho.

Se recuerda que los acuerdos de 1992 con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas, la Federación de Comunidades Israelitas de España (hoy Federación de Comunidades Judías de España) y la Comisión Islámica de España, han recogido la exención de IBI de sus bienes inmuebles que estén dedicados, fundamentalmente, al culto, a la asistencia religiosa, a residencia de pastores, imanes o dirigentes religiosos, a oficinas, a seminarios o centros de formación de los ministros de culto, imanes y dirigentes religiosos

Y aquí llega la *ratio decidendi* de este fundamento jurídico: *«Los anteriores beneficios fiscales, dentro de las relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas a las que alude el art. 16.3 CE, en primer lugar, se configuran como una medida adoptada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.1 CE, que se justifica en la relevancia constitucional que tienen las confesiones religiosas (inscritas en el correspondiente Registro público y con las que se hayan adoptado acuerdos de cooperación) para la consecución de los fines que la Constitución proclama y, en concreto, para la garantía del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, tanto en su vertiente individual como en la colectiva».*

Con todo, toda la argumentación que se ha predicado de la legitimidad constitucional de la exención de IBI para estas confesiones, a mi juicio, se podría también aplicar a la Iglesia Católica. He analizado con precedencia que la sentencia estudiada

acude al Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979 para declarar la inconstitucionalidad de la reforma Navarra con respecto a los inmuebles de la Iglesia Católica. Sin embargo nada impide llegar a la misma conclusión aludiendo a las condiciones básicas de los derechos fundamentales.

### CONCLUSIONES.

Al principio de este trabajo he aludido, parafraseando a MUÑOZ MACHADO, al “inextricable universo de las competencias” que nos ha deparado el texto de la CE, los legisladores estatal, estatutario y autonómico y, por último, la propia interpretación del TC.

A lo largo de este trabajo he intentado delimitar en ese universo dónde situar la libertad religiosa, como derecho fundamental, y la relación con las confesiones religiosas, como principio de organización del Estado. Todo ello, en mi opinión, permite fundamentar las siguientes hipótesis:

El Estado Español tiene un modelo propio de laicidad, condensado en el art. 16 CE y, en menor medida, en el art. 27.3 CE, y que ha sido calificado como laicidad positiva por el TC. Ahora bien, como otros estados compuestos, dentro de los límites definidos o reconocidos por la Carta Magna, y por la legislación básica de desarrollo, cabe la existencia de modulaciones entre las CCAA. En un sentido propio o estricto, pues, no se podría hablar de modelos autonómicos de laicidad, ahora bien en un sentido lato o amplio no se observa problema alguno para afirmar la existencia de modelos, o subsistemas –por usar una expresión Kuhniana<sup>55</sup>– autonómicos de laicidad.

En efecto, la ausencia de una reserva expresa de esta materia en las listas competenciales de los arts. 148 y 149 sugieren la aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 CE. Por el momento solo el Estatuto catalán reivindica algún tipo de competencia sobre la relación con las confesiones religiosas y el derecho de libertad religiosa, por lo que el Estado es el único competente en el resto del territorio nacional. Hay que añadir la capacidad normativa transversal *ex* art. 149.1.1º CE a favor del Estado, cuya plasmación más inmediata es la LOLR, que vincula a todos los Poderes Públicos, también a las CCAA.

Estas consideraciones precedentes me han permitido proponer un modelo sistematizado de límites y posibilidades para el desarrollo autonómico de la libertad religiosa y de relación con las confesiones religiosas. Este modelo se articula en torno a cuatro puntos de fuerza: respeto a la libertad religiosa como principio organizador del modelo de Estado de España (art. 16.1 CE), respeto a la sustantividad

---

<sup>55</sup> Cfr. ALLI ARANGUREN, J. C., *La construcción del concepto de derecho administrativo español*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2006, págs. 86-87. Sobre la recepción de Thomas KUHN en ámbito jurídico: cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F., «La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico: una nueva terminología en la reciente jurisprudencia». *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, nº. 21, 1989, págs. 23-172.

propia de la libertad religiosa como derecho fundamental (arts. 16 y 27.3 CE), respecto al desarrollo orgánico de la libertad religiosa (art. 81 CE), y por último, respeto a la garantía estatal de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 148.1.1º CE).

De alguna manera, la hipótesis que he desarrollado ha sido validada por la STC 207/2013, de 5 de diciembre, al declarar inconstitucional la supresión parcial del IBI a las entidades religiosas sitas en Navarra. El Alto Tribunal no admite que la amplia autonomía tributaria Navarra ampare esta reforma contraria a la LOLR, los acuerdos de 1992 con las Confesiones Judía, musulmana y Evangélica, y con el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos de 1979.

Para finalizar, y de cara al futuro, a mi juicio, hay que subrayar que el TC estima que la exención de IBI (y su análogo impuesto navarro) para algunos bienes de las confesiones religiosas se configura como una medida de promoción adoptada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.1º CE, y se justifica en la relevancia constitucional que tienen estas entidades, conforme al art. 16.3 CE, y al principio de cooperación con las confesiones religiosas que este precepto contiene. De todo ello se colige que esta exención no constituye ninguna lesión a la laicidad del Estado, sino una manifestación más del Estado Social (art. 9.2 CE) en la medida que facilita las condiciones para que la libertad religiosa de los individuos y de las confesiones sea real y efectiva.

### **Bibliografía**

AGUADO i CUDOLÀ, V., *Los diversos niveles de gestión en relación con la diversidad religiosa*. PÉREZ-MADRID, F., *La gestión jurídica de la diversidad religiosa en el área mediterránea*, 2012, págs. 39-60.

ALLI ARANGUREN, J.C., *La construcción del concepto de derecho administrativo español*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2006.

ÁLVAREZ-CONDE, E., GARRIDO MAYOL, V., TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 2012.

BARCELÓ i SERRAMALERA, M., *Les competències de la Generalitat*. BARCELÓ i SERRAMALERA, M. y VINTRÓ, J., *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Atelier, 2011, págs. 427-434.

BOIX PALOP, A., *Una nova planta per als valencians*, Barcelona: Fundació Nexè, 2013.

BOLGIANI, I., *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*. Milán: Vita e Pensiero, 2012.

CANO RUIZ, I., *Los datos religiosos en el marco del tratamiento jurídico de los datos de carácter personal*, Granada: Comares, 2011.

CASTELLÀ ANDREU, JM., *El régimen competencial y las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas*. CASTELLÀ ANDREU, JM., (ed.) *Derecho Constitucional Básico*. Barcelona, Huygens, 2014, págs. 377-396.

CASTELLÀ ANDREU, JM., *Los principios constitucionales*. CASTELLÀ ANDREU, JM., (ed.) *Derecho Constitucional Básico*. Barcelona, Huygens, 2014, págs. 69-84.

CASTELLÀ ANDREU, J.M., Canadá. *Un laboratorio del federalismo*. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *La reforma federal: España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014, págs. 259-310.

CHOUDHRY, S. «Rights Adjudication in a Plurinational State: the Supreme Court of Canada, Freedom of Religion, and the Politics of Reasonable Accommodation». *Osgoode Hall Law Journal*, 2013, nº 50.3, págs. 575-608.

COTINO HUESO, L., *Las garantías de los Derechos Fundamentales*, CASTELLÀ ANDREU, J.M., *Derecho Constitucional Básico*. Barcelona: Huygens, 2014 págs. 469-487.

DE MEER LECHA-MARZO, F., *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Pamplona: Eunsa, 1975.

DÍEZ-PICAZO, L., *Sistema de Derecho Fundamentales*, Madrid: Civitas, 2008.

ESTEVE PARDO, J., «La evolución del garantismo: de las garantías personales a la garantía del Estado. La reforma constitucional para la estabilidad presupuestaria y contención del déficit». *Revista catalana de dret públic*, 2013, nº 46, pág. 1-13.

ESTEVE PARDO, J., «Servicio Público de Televisión y garantía de la Institución de la opinión pública libre». *Revista de administración pública*, 1990, nº 123, pp. 185-210.

FREIXES SANJUÁN, T., *Contenido esencial de los derechos fundamentales*. Temas básicos de Derecho Constitucional. ARAGÓN REYES, M., (dir.) *Derechos Fundamentales y su Protección*, Tomo III, Madrid: civitas, 2011, págs. 67-71.

GAS i AIXENDRI, M., *Apostasía y libertad religiosa. Conceptualización jurídica del abandono confesional*, Granada: Comares, 2012.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., «La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico: una nueva terminología en la reciente jurisprudencia». *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, nº 21, 1989, págs. 23-172.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. *El primer Estatuto de Autonomía de Catalunya (1931): a propósito de un éxito referendatario*. FOLGUERA, P., PEREIRA, J.C, et ALII. (Eds). *Pensar con la historia desde el Siglo XXI*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2015, págs. 2957-2972.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Ley catalana 16/2009 de centros de culto», *Ius Canonicum*, 2011, nº 101, págs. 277-328.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., *Religió a l'escola catalana. Anàlisi de l'art. 21.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thompson-Reuters, 2014.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., «El convenio entre el Ministerio de Justicia y la Generalitat de Catalunya en materia de asuntos religiosos: ¿El primer paso de la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa?». *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2013, nº 29, págs. 331-363.

LOMBARDÍA, P., FORNÉS, J., *El Derecho Eclesiástico*. FERRER ORTIZ, J., (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*. Pamplona: Eunsa, 2007.

MANENT ALONSO, L., «Las referencias religiosas de los signos identitarios de la Comunitat Valenciana. A propósito de la STSJ de la Comunitat Valenciana de 6 de septiembre de 2011». *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2013, nº 58, 2, págs. 236-255.

MANENT ALONSO, L., «Símbolos religiosos en el entorno escolar». *Educa Nova: colección de artículos técnicos de educación*, 2013, nº 4, págs. 217-230.

MARTÍN GARCÍA, M., «Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto. A propósito de su desarrollo legal en Cataluña». *Revista española de derecho constitucional*, 2012, nº 94, págs. 239-265.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Informe Reforma de las Administraciones Públicas*, Madrid 2013.

MUCKEL, S., «El Estado y la Iglesia en Alemania». *Revista catalana de Dret Públic*, 2006, nº 33, págs. 267-293.

MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica, 2013.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid: Iustel, 2009 T.III.

OLLERO TASSARA, A., *Laicidad y laicismo en el marco de la Constitución Española*. OLLERO TASSARA, A. y HERMIDA DEL LLANO, C. (dirs.), *La libertad religiosa en España y en el derecho comparado*, Madrid: Iustel, 2012.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., *Las Regiones en la II República*. ORTEGA ÁLVAREZ L.I (Coord.), *Las reformas administrativas en la II República*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, págs. 39-54.

PÉREZ-MADRID, F., *Aplicabilidad de la LO 15/1999 de protección de datos personales a los libros de bautismo de la Iglesia Católica*. MONTOYA MELGAR, A., *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*, Madrid: Dykinson, 2010, págs. 1207-1237.

PÉREZ-MADRID, F., «La asistencia religiosa penitenciaria en Cataluña: la instrucción 1/2005 del dret a rebre atenció religiosa en el medi penitenciari», *Ius Canonicum*, 2005, nº 91, págs. 219-244.

RHONHEIMER, M., *Cristianismo y laicidad*, Madrid: Rialp, 2009.

SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, À., «El Convenio de Colaboración entre la Generalitat de Catalunya y la Liga por la Laicidad». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2005, nº 8.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «El precedente republicano del Plan Ibarretxe». *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 2008, nº 38, pp. 89-98.

TAYLOR, C., *A secular Age*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

### **RESUMEN**

El desarrollo de la libertad religiosa y la relación con las confesiones religiosas en el marco de distribución de competencias de la CE de 1978 ha sido poco estudiado. Este trabajo atiende a tres puntos: en primer lugar analizar los arts. 148 y 149 CE para determinar si el constituyente preveía algo al respecto. En segundo lugar identificar los límites sustanciales y competenciales que existen al desarrollo autonómico de la libertad religiosa y de relación con las confesiones religiosas y, por último, examinar la STC 207/2013, de 5 de diciembre, que anula una norma de la Comunidad Foral de Navarra por vulnerar el modelo básico de laicidad español. Se concluye afirmando que en un sentido propio no pueden existir modelos autonómicos de laicidad distintos al estatal, aunque sí son constitucionalmente legítimas modulaciones entre las distintas comunidades autónomas.

**PALABRAS CLAVE:** Libertad religiosa – Estado de las Autonomías – Gobierno de Navarra – Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

**ABSTRACT**

The development of religious freedom and the relation with religious groups within the framework of the devolution of powers in the Spanish Constitution has not been studied much. This study focuses on three areas: firstly, it analyzes art. 148 and 149 of the Spanish Constitution in order to determine if the constitutional legislator foresaw something in this regard. Secondly, it seeks to identify the substantial and jurisdictional limits to the autonomous development of religious freedom and respect of religious confessions and, finally, to examine sentence 207/2013 dated December 5 of the Spanish Constitutional Court, which annuls a law of the Navarre Region for violating the basic model of Spanish Church-State relations. The research concludes by affirming that, in the *strict sense*, there cannot be two regional models regulating Church-State relations distinct from the state model, even though there exist constitutionally legitimate variations in the different regions.

**KEYWORDS:** Religious Freedom – Spanish Regional Government – Government of Navarra – Spanish Religious Freedom Act.

Recepción del artículo: 4/8/2015 - Evaluación anónima: 20/9/2015 - Aceptación versión final:29/12/2015

