

CELADOR ANGÓN, Óscar, *Entidades locales y libertad religiosa*, Dykinson, 2023, 214 pp.

La Constitución de 1978 supuso no sólo un paso adelante en el sistema de garantía y protección de los derechos fundamentales en general y de la libertad ideológica y religiosa en particular sino también en la formulación de un sistema casi inédito en la historia constitucional española, la laicidad positiva, con consecuencias prácticas que han ido más allá de su mera configuración jurídico-teórica. Y es que, como dijera el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia 46/2001, partiendo del imprescindible principio de separación, esencial en cualquier modelo aconfesional, nuestro modelo se acompaña por dos características principales: la neutralidad, imparcialidad o igualdad formal, y la cooperación, basada en la igualdad material, y, por ello, estrechamente vinculada con el compromiso adquirido por los poderes públicos en la remoción de obstáculos, en la promoción de condiciones para facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos y su participación en todos los ámbitos de la vida (art. 9.2 CE).

Desde esta fórmula, proclamada hace ya más de 45 años, el sistema se ha ido perfilando con cada uno de los pasos que se daban al definir el marco jurídico: una Ley orgánica de desarrollo del derecho fundamental, normativa de desarrollo para concretar la organización y funcionamiento de determinadas figuras jurídicas interpuestas en ese desarrollo orgánico (Registro de entidades religiosas, Notorio arraigo, etc.) normativa bilateral que permitía concretar los términos prácticos de la cooperación con las confesiones religiosas, una estructura administrativa para asumir las competencias que requiere cumplir con ese compromiso de los poderes públicos (Subdirección General de Libertad Religiosa, en el Ministerio de Justicia y Presidencia, Comisión Asesora de Libertad Religiosa, Fundación Pluralismo y Convivencia, etc.). El efectivo funcionamiento de todos estos mecanismos ha generado una sociedad cada vez más plural en el ejercicio del derecho fundamental, pero también ha revelado la complejidad de su gestión, una tarea estrechamente vinculada a ese compromiso público de garantizar las condiciones y remover los obstáculos que faciliten el ejercicio del derecho fundamental, donde la administración local va ganando peso. En trazo grueso, el reconocimiento del derecho fundamental y las condiciones básicas que garantizan la igualdad en su ejercicio corresponde a la Administración General del Estado (art. 149.1.1.ª CE), pero cuando se trata de afrontar los pasos prácticos que supone su ejercicio (apertura y funcionamiento de lugares de culto, prestación de asistencia religiosa, celebración de ritos funerarios, etc.), las competencias de la administración autonómica y local (ordenación del plan urbanístico, regulación mortuoria, etc.) se sitúan en primera línea. Esta realidad, nos emplaza ante el reto jurídico de desarrollar o al menos pautar una gestión multinivel coherente con las condiciones básicas del igual ejercicio de los derechos fundamentales.

La doctrina eclesiasticista lleva los últimos años poniendo de manifiesto, y analizando, esta realidad y autores como el profesor Celador Angón nos regalan su experiencia y reflexiones en esta ardua tarea. Sin duda, el propio título de la obra «Entidades locales y libertad religiosa» permite al lector identificar clara y rápidamente el objeto de

esta obra de más de 200 páginas, pero, consideramos que dos son los elementos que caracterizan y hacen especialmente relevante e imprescindible esta obra:

En primer lugar, la obra tiene una clara orientación práctica, es decir en ella se trata de aportar sistemática y analíticamente los criterios jurídicos que se extraen de la propia legislación, cuando la hay, y especialmente de la jurisprudencia, en diversos niveles (desde el ámbito nacional hasta las referencias europeas), sobre los retos prácticos a los que se enfrentan los poderes públicos, específicamente las administraciones locales, en su día a día. A lo largo de este análisis se aborda el estudio de un catálogo de cuestiones que no son sólo aquellas que aparecen de manera recurrente entre los temas del debate social, administrativo e incluso doctrinal, si no también aquellas otras que reflejan en la práctica las consecuencias de la participación social de las entidades religiosas y que, en nuestra opinión, han sido cuidadosamente elegidas por el profesor Celador, desde la confianza que ofrece su dilatada experiencia y conocimiento doctrinal, pero también desde su importante aportación al ámbito de la gestión práctica. No en balde, desde su presentación, el profesor Escudero Alday nos recuerda la imprescindible colaboración del profesor Celador en la elaboración y presentación del Plan Estratégico de Derecho Humanos del Ayuntamiento de Madrid (2017-2019), en la meta n.º 3 del Plan «Derecho de libertad de conciencia, religión, opinión y expresión» y su relación con esta obra. Muchas de las propuestas que contiene esta obra, dice el profesor Escudero, «(...) fueron implementadas en Madrid durante los años de vigencia del Plan» (pág. 17). De esta forma, a través de esta obra el lector podrá acercarse a un análisis doctrinal con contrastada aplicación práctica, donde encontrará no sólo criterios jurídicos y propuestas para la gestión local de cuestiones tradicionales sino también de otras vinculadas con la actualidad y siempre bajo el enfoque propuesto por el profesor, que veremos como segunda característica de la obra.

Por adelantar al lector algunas cuestiones, desde el punto de vista de los temas tradicionalmente debatidos, el profesor Celador nos ofrece un análisis de la presencia de símbolos ideológicos y religiosos en los espacios y actos públicos, un objeto que se aborda en el Capítulo II de la obra (pp. 51 a 110) con un enfoque de amplio espectro, tanto como contenido esencial del ejercicio de un derecho fundamental por la persona: por ejemplo, el uso del pañuelo (pp. 59 a 63), como su posible impacto en el ámbito de la neutralidad característica de nuestro sistema: asistencia de cargos públicos a actos religiosos (pp. 63 a 69), juramentos y tomas de posesión de cargos públicos (pp. 98 a 102), monumentos (pp. 102 a 110), etc. En este mismo contexto, el profesor Celador nos aporta, en su Capítulo IV (pp. 127 a 161), su análisis de un tema central en el ámbito de la gestión local, el impacto de la regulación local sobre el ejercicio del derecho, en concreto: las licencias para la apertura y señalamiento de lugares de culto (pp. 136 a 142), las de funcionamiento y cambio de uso (pp. 143 a 150), o, en otro orden, los enterramientos y servicios funerarios, con especial referencia a dos cuestiones trascendentales: cómo acomodar las costumbres y usos religiosos a las condiciones de prestación del servicio (pp. 158 a 161) y la cesión de parcelas para enterramientos (pp. 155 a 158).

Por otra parte, como decíamos, la obra también nos ofrece un análisis sobre dos cuestiones que nos parecen especialmente relevantes, por su actualidad y la repercusión práctica que están adquiriendo: a) la primera, una cuestión especialmente particular y de alcance económico, nos referimos a la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), abordada en el Capítulo III (pp. 111 a 125), que el profesor aborda desde el análisis de su marco legal y su evolución, la jurisprudencia constitucional y, en concreto, la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 4 de Madrid al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ; b) la segunda, son los convenios de colaboración en el ámbito autonómico para las actividades de prestación de servicios y asistencia social que realizan también las comunidades religiosas, Capítulo V (pp. 163 a 202) refiriéndose especialmente a los casos paradigmáticos de Madrid y Barcelona, tanto a nivel autonómico como local.

El segundo elemento propio de esta obra es que, como es habitual en sus trabajos, el profesor Celador no afronta el tratamiento doctrinal de estas cuestiones desde una perspectiva meramente temática, sino que aplica una depurada técnica metodológica que facilita la integridad de su contenido. No se trata de ir caso a caso, de abordar cada reto que supone el ejercicio del derecho fundamental de manera aislada, lo que nos llevaría posiblemente a una disgregación y tratamiento meramente técnico de estas cuestiones, sino que la consistencia del sistema del Derecho eclesiástico del Estado, como rama jurídica que aborda el reconocimiento y garantía de la libertad de conciencia, donde es especialista el profesor Celador, le permite aplicar unos principios y estructuras básicas que facilitan entender la cuestión como lo que realmente es: definir políticas legislativas que tiene impacto sobre el ejercicio de un derecho fundamental, bajo los parámetros de un sistema que suponen las condiciones básicas para garantizar el igual ejercicio. Formula así el Capítulo II (pp. 25 a 50), como pórtico epistemológico de todo el contenido, donde se contienen los principios fundamentales que dotan de unidad, homogeneidad y estructura al sistema de protección del derecho fundamental y, por ende, de su tratamiento. De la aplicación de esta fórmula podemos avanzar tres características que, en nuestra opinión, hacen especialmente útil e innovadora la obra del profesor Celador:

a) primero, la libertad de conciencia como principio fundamental permite al profesor sitúe su análisis en el ámbito del ejercicio de un derecho fundamental que, en la concepción doctrinal del profesor Llamazares y su escuela, a la que pertenece el profesor Celador, integra el conjunto de convicciones, creencias, etc. en que se puede concretar (sean ideológicas y/o religiosas), sus manifestaciones prácticas y la actuación de conformidad a ellas. Así, por ejemplo, se comprende el abordaje de la prestación de servicios sociales por parte de las comunidades religiosas o de los símbolos ideológicos (bandera republicana, estelada, canaria de siete estrellas, arcoíris...), de la memoria democrática, etc.; b) segundo, la relación entre libertad religiosa y el ámbito local, como nivel administrativo con competencias en las consecuencias que tienen las manifestaciones del ejercicio de ese derecho de libertad de conciencia (pp. 44 a 50), ya que es en este contexto donde, como dice el profesor Celador, advertimos realmente «la problemática a la que se enfrentan los ayuntamientos cuando el ejercicio de sus compe-