

COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN RELACIÓN CON LOS LUGARES DE CULTO¹

Recibido: 19/01/2010

Aceptado: 10/02/2010

Marcos González Sánchez
Universidad Autónoma de Madrid

Abstract: The present work takes as an object the analysis of the places of worship on the autonomous and local regulation. Departing from the specific regulation for each Autonomous Community, and of the powers that have assumed under the current legislation (the development of the religious factor for each Community has been different, according with the characteristics of each one) we want to offer the interaction between urbanism and religious freedom, whose connection point is the notion of place of worship (places where a group of people comes to perform acts of religious faith, honour, or devotion). We examine the different stages of the urbanistic development process: urban planning, execution and control of land use and building developments, licences and the position of the courts on its application to places of worship. The last part of the paper there is different agreements to build places of worship

Keywords: Places of worship; religious freedom; autonomous communities; competencies; urban planning; agreements

Resumen: el presente trabajo tiene como objeto el análisis de los lugares de culto en la normativa autonómica y local. Partiendo de la específica regulación de cada Comunidad Autónoma (el desarrollo del factor religioso en cada Comunidad ha sido diferente, adaptado con las características de cada una de ellas) queremos ofrecer la interacción entre urbanismo y libertad religiosa, cuyo punto de conexión está en la noción de lugar de culto (lugares donde va la gente a practicar actos de fe religiosa). Examinamos las diferentes fases del proceso urbanístico: el planeamiento, su ejecución y el control del uso del suelo y la edificación, licencias y las sentencias sobre la cuestión. La última parte del trabajo contiene diferentes convenios para construir lugares de culto

¹El presente trabajo se inserta en el Proyecto de Investigación de la Comunidad de Madrid “Libertad religiosa en España y Derecho comparado y su incidencia en la Comunidad de Madrid” (ref. S2007/HUM0403).

Palabras clave: Lugares de culto; libertad religiosa; comunidades autónomas; competencias; planeamiento urbano; acuerdos

SUMARIO: 1. Introducción: la competencia autonómica y local sobre la materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»; 2. Normas autonómicas en materia de suelo; 3. La ubicación de los lugares de culto: patrimonios públicos de suelo y el derecho de superficie; 4. Licencias urbanísticas municipales; 5. Jurisprudencia relativa al control de ruidos de los lugares de culto; 6. Otros convenios entre Administraciones locales y confesiones religiosas para construir lugares de culto; 7. Anexo. Una ley pionera: Ley 16/2009, de 22 de julio, de los Centros de Culto de Cataluña

1. INTRODUCCIÓN: LA COMPETENCIA AUTONÓMICA Y LOCAL SOBRE LA MATERIA DE «ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA»

El capítulo I del Título VIII de la CE, relativo a la organización territorial del Estado, define a los municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan como las instituciones nucleares de dicha organización y con plena autonomía para la gestión de sus respectivos intereses². Entre las diferentes competencias exclusivas reconocidas en el texto constitucional a las Comunidades Autónomas y que tienen interés para el Derecho Eclesiástico³, encontramos la relativa a la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» por su incidencia en la previsión de espacios para la creación de lugares de culto⁴. En este ámbito, hay que tener

² Vid. artículo 137 de la CE. Asimismo, el artículo 140 de la CE garantiza la autonomía de los municipios y su personalidad jurídica.

³ Artículo 148.1.3 de la CE. Numerosas son las competencias exclusivas y compartidas, con el Estado, de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho Eclesiástico. Algunos trabajos sobre el Derecho Eclesiástico Autonómico vid., CASTRO JOVER, A., *El Derecho Eclesiástico Autonómico en España*, “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos”, 1, 2001, pp. 47-86; SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A., *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Granada, 2005; MARTÍ SÁNCHEZ, J.M., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, “Parlamento y Constitución. Anuario”, 2008, pp. 195-224; GARCÍA GARCÍA, R. (Dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Barcelona, 2008; RUANO ESPINA, L., PUERTO GONZÁLEZ, J.J., *El factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 2009, pp. 263-300; VILLA ROBLEDO, M^aJ., *Asturias: Estatuto, Derecho y Religión*, “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 2009, pp. 301-339 y PONS-ESTEL TUGORES, C., *Derecho Autonómico y religión. El caso balear*, Navarra, 2010.

⁴ En el Derecho español los lugares de culto cuentan con una relevancia pública que deriva de su conexión con el derecho fundamental de libertad religiosa y de su condición, en ocasiones, de locales abiertos al público. Sobre el tema remitimos a RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad*

en cuenta que conforme a la Ley de Bases de Régimen Local, el municipio ejercerá competencias -en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas- sobre “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”⁵. Así pues, las Comunidades Autónomas tienen plenas competencias legislativas en materia de urbanismo y los municipios son los gestores de los mecanismos que hacen posible el establecimiento de centros dotacionales privados de carácter religioso⁶.

Por tanto, existe una competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo si bien debe integrarse con otras estatales como el establecimiento de las condiciones básicas⁷ que garanticen la igualdad en

religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto, Madrid, 2000. pp. 179 y ss.

⁵ Vid. artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Ya la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones, atribuyeron funciones a los municipios sobre planificación, gestión y disciplina urbanística.

⁶ Del mismo modo, los municipios son competentes en cuanto a cementerios y servicios funerarios (vid. artículo 25.2.j de la Ley de Bases de Régimen Local) y tendrán capacidad para realizar la regulación que estimen oportuna respetando las bases generales que fija la Comunidad Autónoma.

Sobre las previsiones para espacios religiosos en la legislación urbanística vid., entre otros, RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones...*, cit., pp. 192 y ss.; RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas*, Madrid, 2003, pp. 106-127; PONCE SOLÉ, J., *Una reflexión desde el Derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales*, “Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente”, enero-febrero, 2005, pp. 11-67; CASTRO JOVER, A., *Los lugares de culto en el Derecho Urbanístico: Un análisis desde la igualdad material*, “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos”, 7, 2007, pp. 9-48; ALEGRE ÁVILA, J.M., *Cuestiones jurídico-administrativas sobre la libertad religiosa: Planeamiento urbanístico, licencias municipales, expropiación forzosa de los lugares de culto y cementerios*, en ROGEL VIDE, C., BASSOLS COMA, M. (Dirs.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI*, II, Madrid, 2008, pp. 27-54 y MORENO ANTÓN, M^a., *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos*, “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 17, 2008, en www.iustel.com

⁷ En relación a las condiciones básicas traemos a colación la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17, en la que se señala: “Hay que descartar también que la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (que se refiere a «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales») sea equiparable a la competencia que ostenta el Estado en otras materias para dictar la correspondiente normativa básica: «el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de

el ejercicio del derecho de propiedad urbana y determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa⁸. Además, dentro de la normativa urbanística sobre equipamientos, dotaciones y servicios de interés general hay que tener en cuenta, como derecho supletorio⁹, preceptos estatales como el artículo 12 de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento de 1978. En ellos se reconoce que en los Planes Generales de Ordenación Urbana, que son los que diseñan la ciudad, se ha de contemplar zonas para ubicar centros al servicio de la comunidad que reciben el nombre de «emplazamientos» o «equipamientos comunitarios». Y entre esas zonas dedicadas al interés común, se habrán de incluir «emplazamientos reservados para templos» y «cementerios». Ahora bien, aunque las confesiones religiosas tienen derecho a solicitar reserva de suelo para lugares de culto no quiere decir que el Ayuntamiento tenga la obligación de concedérselos de forma automática. El municipio, al elaborar el Plan General de Ordenación Urbana, tiene cierta discrecionalidad para decidir las características del equipamiento aunque debe ajustarse a lo establecido en la normativa urbanística y en el resto del Ordenamiento. La Administración municipal tiene competencia para decidir si reserva suelo para construir un templo y en qué lugar pero, en cualquier caso y si lo concede, debe hacerlo en plano de igualdad. En el caso de negativa administrativa a la solicitud, deberá motivarse mediante la correspondiente justificación en la Memoria de Planeamiento.

El derecho a establecer un lugar de culto tiene que ajustarse al ordenamiento urbanístico si bien, en ocasiones, algunos Ayuntamientos actúan a veces más influidos por presiones vecinales que por el estricto cumplimiento de la normativa urbanística¹⁰. El principal objeto de

desarrollo» (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 5, entre otras muchas)».

⁸ Vid. STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6.

⁹ La citada STC 61/1997 declaró inconstitucional gran parte de los artículos del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y ello supuso la vigencia de la Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto 1346/1976, 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y el Reglamento de Planeamiento de 1978 que la desarrollaba (Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

¹⁰ A este respecto la Dirección General de Asuntos Religiosos está realizando en cooperación con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) seminarios en los que se aborda los problemas que tienen las comunidades religiosas en el ámbito municipal. El objetivo de esas jornadas, iniciadas en 2006, es tanto pedagógico como para ofrecer un lugar de encuentro entre empleados municipales y representantes de las confesiones para encontrar puntos de entendimiento. Sobre esta cuestión vid. FERREIRO GALGUERA, J., *Protestantismo en España: marco jurídico sociológico y cuestiones de mayor actualidad*,

este trabajo es examinar las reglas urbanísticas relacionadas con el planeamiento, la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo así como las licencias que regulan los emplazamientos de lugares de culto, competencias éstas de las que participan, como ya hemos señalado, las entidades locales. No debemos olvidar que la construcción de los lugares de culto debe hacerse respetándose distintos valores constitucionales como la función social de la propiedad (artículo 33 de la CE), el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45 de la CE), la utilización del suelo de acuerdo con el interés general (artículo 47 de la CE) o la seguridad ciudadana (artículo 104 de la CE).

2. NORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE SUELO

Los diferentes Estatutos de Autonomía reconocen la competencia exclusiva de cada Comunidad Autónoma en materia de urbanismo¹¹. En el caso del Estatuto andaluz, tal competencia exclusiva se completa con el reconocimiento a los Ayuntamientos de la competencia propia en la “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”¹². En similares términos se reconoce la misma competencia propia a los Consejos Insulares en las Illes Balears¹³ y, en el artículo 84.2 a) del Estatuto de

en GARCÍA GARCÍA, R., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coords.), *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado español y la FEREDE*, Madrid, 2008, p. 59.

¹¹ Vid. el artículo 56 del Estatuto de Autonomía andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo); el artículo 71 del Estatuto de Autonomía aragonés (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril); el artículo 30 del Estatuto de Autonomía canario (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto); el artículo 24 del Estatuto de Autonomía cántabro (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre); el artículo 31 del Estatuto de Autonomía castellano-manchego (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto); el artículo 70 del Estatuto castellano-leonés (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre); el artículo 149 del Estatuto de Autonomía catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio); el artículo 49 del Estatuto de Autonomía valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril); el artículo 7 del Estatuto de Autonomía extremeño (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero); el artículo 27 del Estatuto de Autonomía gallego (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril); el artículo 30 del Estatuto de Autonomía balear (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero); el artículo 26 del Estatuto de Autonomía madrileño (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero); el artículo 44 del Estatuto de Autonomía navarro (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto); el artículo 10 del Estatuto de Autonomía vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre); el artículo 10 del Estatuto de Autonomía asturiano (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre); el artículo 10 del Estatuto de Autonomía murciano (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio) y el artículo 8 del Estatuto de Autonomía riojano (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio). Para una consulta de los Estatutos de Autonomía vid. http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/estatutos_autonomia.php

¹² Vid. artículo 92.2 a) del Estatuto de Autonomía andaluz.

¹³ Vid. artículo 70.1 del Estatuto de Autonomía balear. Los Consejos Insulares son, según el artículo 61 del Estatuto, “las instituciones de gobierno de cada una de las islas y ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y

Autonomía catalán se dispone que “los Gobiernos locales de Cataluña tienen competencias propias sobre...a) la ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística”¹⁴.

En materia de suelo, las leyes autonómicas han reproducido lo señalado en el artículo 12 de la Ley de 1976 sobre las determinaciones de los planes generales. Por ello las citadas leyes incluyen, dentro de las previsiones del planteamiento urbanístico, reservas para equipamientos comunitarios relativos a «templos» o «centros religiosos». Veamos algunos ejemplos.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria dedica su artículo 46 a las determinaciones en suelo urbano consolidado que han de incluir los Planes Generales de Ordenación Urbana. En el apartado c) se incluye las siguientes determinaciones: “Delimitación o emplazamiento de espacios...religiosos y demás servicios de interés social vinculados al ámbito objeto de la ordenación detallada, con indicación, en su caso, de su carácter público o privado. El Plan puede indicar también criterios de diseño, ejecución y obtención de los terrenos necesarios”¹⁵. Por su parte, el Decreto 57/2006, de 25 mayo, que aprueba las Normas Urbanísticas regionales incluye el «uso religioso» entre los usos dotacionales: “i) Uso religioso: incluye los espacios o locales destinados al culto de cualquier confesión y los directamente ligados al mismo tales como templos, centros parroquiales, conventos y otros de similares características”¹⁶.

Formentera, así como de las islas adyacentes a éstas”.

¹⁴La especial sensibilidad del Gobierno catalán ante la cuestión religiosa y la descentralización de su regulación queda demostrada tanto con la creación de la Secretaría de Relaciones con las Confesiones Religiosas como con la aprobación de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los Centros de Culto. Decimos especial sensibilidad porque no creemos que en esta Comunidad Autónoma haya una necesidad diferente a la del resto de Comunidades para que exista tal organismo público ni que el grado competencial reconocido a la Generalitat sea mayor para garantizar mediante ley el ejercicio del derecho de libertad de culto. Esta Ley de Cultos, probablemente innecesaria al existir suficientes herramientas para abordar la apertura de centros de culto, prevé garantizar la dignidad de dichos centros estableciendo por reglamento las condiciones técnicas y materiales mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo y mecanismos de evacuación de los lugares de culto. Al mismo tiempo, deja en manos de los Ayuntamientos y en la necesidad de cada municipio la reserva de suelo para esos fines.

¹⁵En similares términos vid. el artículo 34 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, d'Urbanisme de Cataluña; el artículo 38.1.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León (tras la modificación realizada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo); el artículo el artículo 27.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad de Madrid, sobre Normas reguladoras de Suelo; el artículo 98 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley el Suelo de la Región de Murcia y el artículo 54.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

¹⁶Artículo 109.

Por su parte, la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón menciona expresamente el «uso religioso». Según el artículo 41, “en suelo urbano consolidado, el plan general establecerá como ordenación pormenorizada las siguientes determinaciones...b) Delimitación o emplazamiento de espacios...religiosos”.

Otras leyes autonómicas como la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana no menciona expresamente la reserva de emplazamientos para lugares de culto. Sin embargo, el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística incluye las actividades religiosas en la intervención del uso del suelo¹⁷. Así, en relación a las reservas del suelo dotacional señala que “la modificación del uso previsto en los suelos dotacionales privados también será posible sin modificación del planeamiento, siempre que no haya incremento de techo edificable y el nuevo uso propuesto pertenezca a las categorías siguientes:..Religioso”¹⁸. Asimismo, entre los otros usos dotacionales públicos consigna en el artículo 132 apartado c) el uso asistencial, que se integra por “los servicios sanitarios, los de asistencia y bienestar social, o los de carácter religioso”.

En el caso de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias no se contiene ninguna referencia al uso religioso¹⁹. Su artículo 77 dispone: “Para la ordenación de los equipamientos, los diferentes planes territoriales parciales analizarán y ordenarán, en su caso, los siguientes: Sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales, educacionales y recreativos”. Tampoco se mencionan los equipamientos religiosos en el Anexo I sobre

¹⁷ Vid. artículo 455. Hay otras normas autonómicas que declaran de utilidad pública la expropiación de terrenos para destinarlos a edificios públicos (artículo 104.4 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias, sobre las disposiciones legislativas vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo); en otras disposiciones se posibilita que los bienes de los patrimonios públicos de suelo puedan ser permutados directamente o cedidos en uso a entidades religiosas cuando su destino sea de culto (artículo 243.1 del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de planeamiento de Canarias). Otras normas incluyen el uso religioso dentro del uso dotacional como en el Anexo I.2.4 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, de Castilla-La Mancha, que aprueba el Reglamento sobre Planeamiento urbanístico; el artículo 2.4 del Anexo I del Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura y el artículo 15 del Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, de Navarra, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1004, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

¹⁸ Artículo 124 d).

¹⁹ Tampoco contienen ninguna referencia al uso religioso la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural en Galicia y la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

equipamientos de esta Ley. Sin embargo, la normativa municipal balear sí que incluye los usos religiosos entre los equipamientos comunitarios como en el Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Mallorca relativo a la aprobación definitiva de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Palma de Mallorca, de 5 de julio de 2004²⁰, donde entre los distintos tipos de usos incluye el «religioso» comprendido por “los centros religiosos representativos y de uso colectivo como la catedral, etc”²¹. Otros Planes Generales de Ordenación Urbana de Ayuntamientos de las Illes Balears incluyen, igualmente, los equipamientos religiosos como por ejemplo el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Mahón, en el artículo 60²², o el Plan General Municipal del Ayuntamiento de Ibiza, en su artículo 54²³.

3. LA UBICACIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO: PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO Y EL DERECHO DE SUPERFICIE

La normativa urbanística es hoy día, como ya hemos señalado, básicamente autonómica aunque existe legislación de ámbito estatal como la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Esta ley regula los patrimonios públicos de suelo²⁴ y el derecho de superficie en términos similares a

²⁰ Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 116, de 21 de agosto de 2004.

²¹ Artículo 30. Por su parte, el artículo 57.5.8 del citado Acuerdo define el uso religioso del siguiente modo: “Actividades destinadas al culto religioso, así como las ligadas a éste y a las formas de vida asociativa religiosa. Se incluyen, a título de ejemplo, comunidades religiosas, conventos, monasterios, iglesias y centros parroquiales, catedral, capillas, casas rurales o residencias religiosas, centros de culto de cualquier confesión, etc”.

²² Vid. <http://www.ajmao.org>

²³ Vid. <http://ciutatdeivissa.org>

²⁴ El artículo 33 se refiere a la noción y finalidad de los patrimonios públicos de suelo en los siguientes términos: “1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. 2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”.

En cuanto al destino de los bienes que integran el patrimonio público, señala el artículo 34: “Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los

la legislación anterior²⁵. Estas previsiones normativas permiten que la obtención de los terrenos necesarios por las confesiones religiosas para el establecimiento de lugares de culto pueda provenir de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo, en virtud del negocio jurídico pertinente que implique ya la oportuna transmisión de la titularidad dominical o bien por la constitución de un derecho de superficie²⁶ (por un plazo de tiempo sin que el Ayuntamiento pierda la propiedad).

El artículo 35 se refiere al contenido, constitución y régimen del derecho de superficie y señala: “1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo. 2. Para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años. El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado. 3. El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie. 4. El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho”.

El artículo 36 se refiere a la transmisión, gravamen y extinción del derecho de superficie en los siguientes términos: “1. El derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo. 2. Cuando las características de la construcción

instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural”.

²⁵ Vid. artículos 276 y ss. del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

²⁶ En este sentido vid. ALEGRE ÁVILA, J.M., *Cuestiones jurídico-administrativas sobre la libertad religiosa: Planeamiento urbanístico...*, cit., p. 31 y ss.

o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo. 3. En la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del derecho o de los elementos a que se refieren, respectivamente, los dos apartados anteriores. 4. El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste. El subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie. 5. El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho. A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie. La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario. Si por cualquier otra causa se reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie”.

La utilización del derecho de superficie ha sido empleado por los Ayuntamientos para ceder terrenos a las confesiones religiosas. Cabe mencionar, por ejemplo, el Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza, de 27 de marzo de 1998, por el que se establece un derecho de superficie de 75 años para un terreno a favor de la confesión religiosa de los Testigos de Jehová, así como el Convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Sevilla y el Arzobispado de Sevilla, de 5 de noviembre de 1992, en el que se establece un derecho de superficie de 50 años para los solares que se cedan a la Iglesia católica²⁷.

²⁷ Acuerdos citados por RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., p. 190 y ss (nota 421). Son muchos los ejemplos de acuerdos plenarios de Ayuntamientos que han aprobado convenios para la creación de derechos de superficie a favor de las confesiones religiosas. Citamos a modo de ejemplo: el acuerdo plenario del

El Ayuntamiento de Sevilla, desde 1999 hasta 2007, ha adjudicado doce derechos de superficie sobre terrenos municipales y calificados como de interés público y social para entidades religiosas. Debemos destacar que en el año 2004 se produjo una polémica municipal tras la adjudicación directa de suelo público (la parcela de Los Bermejales) a la Comunidad Islámica de España para la construcción de una mezquita. Los vecinos del barrio de los Bermejales se movilizaron para oponerse a tal construcción para lo que alegaron que dicho emplazamiento vulneraba las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana. Todo ha sido decidido por vía judicial; “la juez titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Sevilla, dictó sentencia en el caso que enfrentaba al Ayuntamiento de Sevilla y la Comunidad Islámica en España contra la asociación de vecinos «Bermejales 2000», dando la razón al Consistorio. Sin embargo, a pesar de ello y debido a la alarma social provocada (reflejo del efecto NIMBY), Urbanismo de Sevilla ha decidido cambiar los terrenos cedidos y, de acuerdo con los representantes de la Comunidad Islámica, se ha trasladado la ubicación de la mezquita al Parque empresarial «Cartuja 93»²⁸. El 30 de septiembre de 2008, la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía falló a favor de los vecinos del barrio y, además de definir la actuación de la Administración en este caso como «fraude urbanístico», añade que no se puede ceder suelo público para intereses privados²⁹.

Por su parte, el Gobierno de la ciudad de Madrid convocó en el mes de abril de 2009 un concurso para un derecho de superficie con carácter gratuito de cinco parcelas con un total de 6.220m² y una edificabilidad de 9.009m², por un plazo de 75 años, para la construcción de templos. Según la convocatoria, podían concurrir las iglesias, confesiones y comunidades religiosas sin ánimo de lucro, inscritas en el Registro de

Ayuntamiento de Leioa, de 19 de mayo de 2005, por el que se aprueba el Convenio entre la Iglesia católica-Diócesis de Bilbao y el Ayuntamiento de Leioa para la constitución de un derecho de superficie, por un plazo de 75 de años, para la creación de un templo; el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre, de 22 de junio de 2006, por el que se aprueba la constitución del derecho de superficie en bien municipal a favor de la Iglesia católica, por un plazo de 75 de años, para la construcción de un complejo parroquial o, la constitución de derecho de superficie gratuito, aprobado en sesión ordinaria el 8 de junio de 2008, de una parcela aproximada de 3.834m² del Ayuntamiento de Zaragoza a favor del Arzobispado de Zaragoza para destinarla a la construcción de una residencia asistencial e iglesia.

²⁸ LEAL, M., *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado Español y la FEREDE: Los lugares de culto*, en GARCÍA GARCÍA, R., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coords.), *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado español...*, cit., p. 288.

²⁹ Tras esta sentencia del TSJ andaluz, el proyecto de Los Bermejales cierra la puerta también a que el edificio se haga en la isla de la Cartuja.

Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, excepto aquellas cuyo culto se imparte en parcelas cedidas en virtud de cualquier título por el Ayuntamiento (católicos, musulmanes y adventistas quedan excluidos porque ya tienen suelo municipal)³⁰. Para la convocatoria del concurso se tuvo en cuenta que una de las principales carencias que manifiestan las entidades religiosas de la ciudad es la escasez de espacios adecuados en los que desarrollar sus actividades y su desigual distribución territorial, lo que limita no sólo la práctica religiosa, sino también el desarrollo de los programas de intervención social que llevan a cabo en muchas ocasiones.

Entre los criterios técnicos para realizar la adjudicación, se primó la estética arquitectónica de los templos, las medidas medioambientales que apliquen y, sobre todo, el proyecto social (la prestación en el propio centro de actividades complementarias al culto religioso que sean de carácter social, benéfico, educativo, de empleo, formativo, de inserción socio-laboral, o de ocio y tiempo libre, así como la coordinación con los servicios públicos para el desarrollo de estas actividades)³¹.

4. LICENCIAS URBANÍSTICAS MUNICIPALES

Las licencias urbanísticas municipales son actos en virtud del cual las autoridades administrativas autorizan que los espacios previstos en el Plan General de Ordenación Urbana puedan destinarse a un determinado uso una vez que se comprueba que la realización de la obra o la adaptación del local respeta tanto las exigencias del interés público como las normas del planeamiento. Así, los lugares de culto deben reunir las condiciones materiales y técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios y la dignidad de las instalaciones (salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo, etc).

³⁰ El Ayuntamiento de Madrid adjudicó cuatro de las cinco parcelas sacadas a concurso (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 207, de 1 de septiembre de 2009). Las entidades adjudicatarias son dos Iglesias evangélicas, una Iglesia ortodoxa rumana y una de los Testigos de Jehová, concretamente: la Iglesia ortodoxa rumana “Santísima Virgen María”; los “Testigos Cristianos de Jehová”; la Iglesia evangélica Cristo Vive y la Iglesia evangélica bautista de Alameda de Osuna.

³¹ Por citar otro ejemplo de concurso público, el consejo plenario del Ayuntamiento de Barcelona adoptó en sesión ordinaria, el 23 de octubre de 1998, el acuerdo de aprobar un pliego de cláusulas reguladoras de un derecho de superficie para la construcción de un centro multidisciplinar (religioso, cultural, recreativo, asistencial y social), en una finca de 1150m² convocando a concurso público la adjudicación del contrato mediante un procedimiento abierto. Entre las condiciones se prevé un término de vigencia de 50 años, debiendo satisfacer la adjudicataria una cantidad que deberá ser satisfecha por mensualidades naturales y durante los diez primeros días de cada mes. Vid. CASTRO JOVER, A., *Los lugares de culto en el Derecho Urbanístico...*, cit., p. 33 (nota 40).

La concesión de licencias por el Ayuntamiento no es arbitraria sino de carácter reglado. Por otro lado, se deben resolver las solicitudes en tiempo y forma porque de lo contrario se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo: “Si la licencia instada se refiere a obras o instalaciones menores, apertura de toda clase de establecimientos y, en general, a cualquier otro objeto no comprendido en los dos apartados precedentes, se entenderá otorgada por silencio administrativo”³².

La que más suele afectar a los lugares de culto son las «licencias de obras», que son autorizaciones otorgadas tras comprobar que la obra proyectada se ajusta a la planificación urbanística. Por su parte, si en vez de construir un templo lo que se quiere es adaptar un local para satisfacer las necesidades de culto de un grupo lo que procedería sería solicitar una «licencia de primera utilización» o de «cambio de uso» (ambas tienen como objeto comprobar que el local adaptado contienen las mínimas garantías exigibles)³³.

La que ha suscitado mayores problemas ha sido la «licencia de apertura». El artículo 8 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 dispone: “Las corporaciones podrán sujetar a sus administrados el deber de obtener, previa licencia en los casos previstos por la Ley, el presente reglamento u otras disposiciones de carácter general”.

Según el artículo 22 del referido Reglamento: “1. Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles. 2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados. 3. Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente”.

El Tribunal Supremo considera que la aplicación de estas autorizaciones administrativas para la apertura de un lugar de culto supondría una limitación injustificada del derecho de libertad religiosa en su vertiente de práctica para actos de culto. Así, en la STS de 24 de junio de 1988³⁴, en la que se dilucida el recurso dirigido contra el Decreto del Concejal-Presidente de la Junta Municipal del Distrito de Moratalaz sobre la imposición de la sanción impuesta a E.B., S.A., por carecer de licencia de apertura para un oratorio privado, se establece: “Es evidente, como acertadamente razonan tanto la recurrente como el Ministerio Fiscal,

³² Artículo 9.7 c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955.

³³ En este sentido vid. FERREIRO GALGUERA, J., *Protestantismo en España: marco jurídico...*, cit., p. 60.

³⁴ RJ 4.724.

que la existencia de un oratorio privado en una vivienda no constituye ejercicio de una actividad mercantil o industrial, y, por supuesto, no está comprendido en ninguna de las tarifas de la licencia fiscal, ni afectada o condicionada tal existencia por ninguno de los artículos 249 a 252 de las Ordenanzas Municipales de Madrid sobre Uso del Suelo y Edificación, a que se alude en el propio acuerdo sancionador, objeto de controversia, y cuya disconformidad con la normativa invocada parece incuestionable³⁵.

Y se concluye en el Fundamento de Derecho quinto: “Es incuestionable, pues, que con la exigencia del requisito de la licencia municipal de apertura –como si se tratase de un establecimiento mercantil o industrial–, carente, según queda dicho, de base legal, se vienen a establecer límites a la libertad religiosa y de culto distintos de los permitidos por la Ley de Libertad Religiosa, y contrarios, por tanto, al derecho fundamental consagrado en el artículo 16 de la Constitución, el cual, según tiene proclamado el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias 15/1982, de 23 de abril y 19/1985, de 3 de febrero, «comprende, junto a las modalidades de libertad de conciencia y la de pensamiento, íntima y también exteriorizadas, una libertad de acción», en cuya esfera obviamente ha interferido la Administración con la aludida exigencia o condicionamiento”.

En similares términos se pronuncia la STS de 18 de junio de 1992³⁶, en la que declara la improcedencia de clausurar un lugar destinado a culto de la Iglesia Evangélica de Filadelfia. Señala el Alto Tribunal en el Fundamento de Derecho segundo: “La Iglesia Evangélica de Filadelfia es una entidad inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia... de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, estarán sujetos a la licencia de apertura los establecimientos industriales y mercantiles pero, como la jurisprudencia de esta Sala tiene declarado en forma constante, la actividad de la Administración en esta materia es estrictamente reglada y no puede emplearse la analogía para lograr la limitación de un derecho de los administrados. Tal doctrina debe extremarse cuando de la libertad de culto se trata ya que la misma ostenta el rango y la protección debidos a un derecho fundamental... la precisión de si un local es o no un lugar de culto corresponde a la propia entidad religiosa... y, por consiguiente, de manifestar cuáles son los que ostentan dicho carácter”.

En las dos sentencias citadas la argumentación del Tribunal Supremo es la misma, la exigencia de licencia de apertura en la norma se refiere a los establecimientos industriales y mercantiles. Dado el carácter reglado de la misma, no cabe extenderlo a supuestos no previstos.

³⁵ Fundamento de Derecho tercero.

³⁶ RJ 6.004.

En la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid de 9 de abril de 2002, pese a seguir la doctrina del Tribunal Supremo, se exige la necesidad de obtener licencia de instalación para la apertura de un lugar de culto de la Iglesia Evangelista de las Asambleas de Dios en España. Acepta el TSJ que no se puede aplicar a los lugares de culto el artículo 22 del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales. Ahora bien, continúa diciendo el Tribunal en el Fundamento de Derecho primero, que todo ello no comporta que la entidad no esté sometida al Ordenamiento jurídico ya que esa libertad tiene el límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moral públicas, según el artículo 3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Por ello, se señala, que si a través de licencia se puede comprobar la compatibilidad del «uso del lugar religioso» con la legislación urbanística, es exigible una licencia de solicitud obligatoria en la que se compruebe la compatibilidad del uso del local con la legislación urbanística, a través de una licencia de primera utilización de los edificios.

Por su parte, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía de 10 de febrero de 1997, se justifica el control administrativo respecto de los lugares de culto y se señala en el Fundamento de Derecho tercero que “si con posterioridad a la licencia de primera utilización se produce una modificación objetiva del uso, tal modificación está también sujeta a licencia”³⁷.

En nuestra opinión, y coincidimos con RODRÍGUEZ BLANCO, las licencias de apertura no vulneran el derecho de libertad religiosa por dos razones fundamentales: en primer lugar, el ejercicio de ese derecho debe hacerse de acuerdo con unas normas mínimas de seguridad, salubridad y convivencia social cuyo cumplimiento, no constituye un límite injustificado de la libertad religiosa salvo que impusieran unas exigencias que dificultasen el ejercicio de esta libertad. En segundo

³⁷En el caso concreto se anula la orden de clausura del local por considerarse que “se imponía, estando en juego el principio de libertad religiosa, un exquisito control de las potestades administrativas de forma que permitieran antes de la drástica medida de la clausura, no el simple trámite de audiencia que para las actividades clandestinas viene exigiendo a jurisprudencia, para aquellas actividades necesitadas específicamente de licencia, sino el requerimiento expreso con indicación de las medidas precisas correctoras en relación con esos ruidos, precisamente por estar en juego el ejercicio de un derecho fundamental y aquellas otras necesarias para garantizar el orden público –en el propio concepto que alude la resolución combatida- que permitieran un adecuado control del mismo, con medidas que efectivamente garanticen el derecho de los vecinos y de los propios participantes en los cultos, lo que no impide que posteriormente se instruya un proceso con las debidas garantías para la comprobación de los defectos y se impongan las medidas correctoras que se estimen oportunas” (Fundamento de Derecho quinto).

lugar, “tales licencias tienen un carácter reglado, de forma que todo sujeto tiene derecho a obtenerlas, si cumple o reúne los requisitos legales establecidos al efecto. Su concesión está plenamente sujeta a control por parte de los tribunales y no depende de un criterio discrecional de la Administración que pueda dar lugar a prácticas discriminatorias o, en general, arbitrarias”³⁸.

Por último, y aunque no es un caso de licencia de apertura de un lugar de culto, traemos a colación la STS de 18 de octubre de 1995³⁹, en la que se estima el recurso ante la clausura de un lugar de culto, perteneciente a los Testigos de Jehová, con base en que la instalación de aire acondicionado no disponía de la oportuna licencia. El Fundamento de Derecho tercero señala: “La orden de clausura se refería exclusivamente a la instalación de aire acondicionado; b) sin embargo, los funcionarios municipales y agentes de policía que la llevaron a efecto no se limitaron a precintar las instalaciones de aire acondicionado, sino que precintaron la puerta de acceso, impidiendo así la práctica de culto en el local que esta confesión denomina, según parece, «salón del reino»...el precinto se realiza a los 10’30 horas y no consta en el expediente que se hubiere intentado otros día o en horas distintas para procurar que afectase únicamente a la instalación de aire acondicionado, evitando que impidiese el acceso al local en que se realizaban los actos de culto propios de esa confesión religiosa; f) de lo expuesto se deduce que, sin prejuzgar por supuesto sobre la posible decisión de fondo, existen motivos suficientes para que se tramite el procedimiento de la Ley 62/1.978 conforme había interesado la confesión religiosa recurrente, por supuesta infracción del artículo 16.1 de la Constitución, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 7/1.980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, lo que determina la procedencia de estimar el recurso y anular el auto recurrido”.

5. JURISPRUDENCIA RELATIVA AL CONTROL DE RUIDOS DE LOS LUGARES DE CULTO

Los lugares de culto deben cumplir con la normativa medioambiental aplicable y los correspondientes controles administrativos para verificar que esos locales de culto cumplen con los requisitos de salubridad, seguridad y convivencia social. Sin perjuicio de la normativa autonómica, sigue vigente el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas

³⁸ RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa*, en ÁLVAREZ CORTINA, A.C., RODRÍGUEZ BLANCO, M. (Coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Granada, 2006, pp. 86-87.

³⁹ RJ 5.157.

y Peligrosas de 1961⁴⁰. En cuanto al control del ruido, el artículo 6 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, señala: “Corresponde a los Ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta Ley. Asimismo, los Ayuntamientos deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo”⁴¹.

Los Ayuntamientos tienen que velar porque lo vecinos disfruten de un medio ambiente adecuado y porque las molestias se reduzcan al máximo⁴². La jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente a inmisiones dañosas o molestas en propiedad ajena, los vecinos perjudicados por ellas están asistidos de acción para instar ante los Tribunales el cese de la actividad que las ocasiona y el resarcimiento de los daños y perjuicios en su caso producidos. Veamos a continuación algunas sentencias.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana, de 14 de octubre de 1996, afronta las «actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas» en relación al nivel de ruido producido en un local perteneciente a la Iglesia Evangélica de Filadelfia, admitiendo, el citado Tribunal, una violación del derecho de libertad religiosa y de culto al haberse procedido al cierre del local sin

⁴⁰Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre. En ocasiones también se aplica el Reglamento de Policía de Espectáculos Público y Actividades Recreativas (Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto) no porque se considere que los actos de culto sean actividades calificadas como de espectáculo o recreativas sino para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad que se aplican a los locales donde se congrega gente.

⁴¹Alguna ley autonómica reconoce excepciones en momentos puntuales al exceso de ruido producido por actos religiosos (por ejemplo, vid. la Disposición adicional primera de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica de la Generalitat Valenciana o, la Disposición adicional primera de la Ley 1/2007, de 16 marzo, de Contaminación Acústica de las Illes Balears que señala: “La autoridad competente, por razón de la materia a la que pertenece la fuente generadora del ruido o de las vibraciones, puede eximir, con carácter temporal, del cumplimiento de los niveles de perturbación máximos fijados en la presente Ley en determinados actos de carácter...religioso”. En términos similares se pronuncian numerosas ordenanzas municipales.

⁴²La STS de 29 de mayo de 2003 (ROJ 3.676), entre otras, en un supuesto de inactividad del Ayuntamiento ante actividades molestas, señala la responsabilidad del Ayuntamiento mencionando diferentes preceptos: los apartados f) y h) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local que atribuye al municipio el ejercicio de competencias en materia de protección del medio ambiente y la salud pública; el artículo 42.3 a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad que señala el control sanitario del medio ambiente, con una referencia expresa a la contaminación atmosférica, como responsabilidad de los Ayuntamientos; y que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas declara la competencia general de los órganos municipales para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sobre la materia (artículo 6) y, más particularmente, les reconoce funciones de inspección sobre las actividades que vengán desarrollándose y potestad para adoptar medidas frente a las deficiencias comprobadas (artículos 36 y 37) -Fundamento de Derecho séptimo-.

haberse comprobado que el nivel fuese superior al legalmente permitido. En el Fundamento de Derecho cuarto puede leerse: “Existen múltiples intervenciones de la policía municipal, a consecuencia de quejas de los vecinos del inmueble, en las que comparecida la fuerza pública asegura que: 1) sobre las 20.30 horas...en el interior del local se encuentran varias personas en esos momentos, cantando y dando palmas, así como también se puede comprobar que desde el interior se emite una música, posiblemente mediante un emisor eléctrico. Que esta actividad se realiza con las puertas del local abiertas de par en par...se procede a entrar en el local comprobando que están tocando un órgano y una guitarra y según manifiestan los individuos que allí se encuentran están probando una conga (informe del día 4 de septiembre de 1995)...no obstante lo cual en ningún momento se comprueba un nivel de ruidos superior al legalmente permitido, en horas intempestivas o cualquier circunstancia que pueda justificar una intervención municipal como la producida, con las graves consecuencias que supone la clausura del local. Es por todo ello que estima la Sala procedente estimar el presente recurso”⁴³.

En la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, de 1 de febrero de 2002, se estima el recurso procediéndose a ajustar el nivel sonoro de las campanas del reloj propiedad del Ayuntamiento de Villahoz, y situado en la torre de la Iglesia parroquial, a los límites legales y a la disminución del mismo adecuándolo a los niveles establecidos legalmente tanto en horario nocturno (22 a 8 horas) como diurno (8 a 22 horas). Concretamente se establece en el Fundamento Jurídico quinto: “El órgano competente para llevar a cabo el control de las determinaciones del Decreto 3/1995, de 12 de enero de Castilla y León, es el Ayuntamiento, y en concreto el Alcalde, artículo 3, y el artículo 20 de la Ley 5/1993 también le atribuye dicha competencia, concediéndole facultades incluso hasta para paralizar cautelarmente la actividad, artículo 24, pudiendo llevar a cabo las facultades que integran esta competencia por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el

⁴³ En relación con otra Iglesia evangélica señalar que el «incumplimiento reiterado» de la Ordenanza de Medio Ambiente fue el motivo por el que la Junta de Arganzuela de Madrid precintó la Iglesia Evangélica Hosanna, en mayo de 2002. Después de varios informes del Departamento de Calidad Ambiental, se requirió a la Iglesia para que subsanara una serie de deficiencias, tanto por seguridad (colocación de bombonas de gas fuera de normativa), como por ruidos excesivos (equipos de música y altavoces de gran potencia, órgano electrónico, no disponer de protección acústica adecuada y fuertes vibraciones en las viviendas durante las celebraciones). Una vez transcurridos los plazos establecidos sin que se hiciera caso de los requerimientos municipales, se remitió por el Ayuntamiento el Decreto de Clausura con fecha 21 de enero de ese año, que fue incumplido, y persistieron las denuncias de vecinos y Policía. Incumplidos todos los plazos y requerimientos, se decretó el precinto del local el 30 de abril, que pasó a ser efectivo el 30 de mayo de 2002.

supuesto en que el Alcalde no cumpla con su obligación, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera haber incurrido. Pero esta competencia se le atribuye también para realizar una labor de control y de adopción de medidas correctoras, adecuando la actividad o instalación a los parámetros legalmente establecidos, artículo 25 de la Ley 5/1993. Por todo lo dicho y teniendo en cuenta que la instalación de sonido del reloj, supera los máximos permitidos en las emisiones de ruido, se estima el recurso en todas sus partes, sin hacer expresa imposición en cuanto al pago de las costas”.

Otro caso es el del vecino que interpuso demanda contra el sonido de las campanas de la Catedral de Jaén. Este ciudadano interpuso la primera demanda en 1999 y al año siguiente se hizo una medición de sonidos en la que se constataba que los decibelios superaban los límites permitidos. Pasaron los años y no se adoptó medida alguna, lo que hizo que este hombre iniciara la vía contencioso-administrativa para que le hicieran caso. En la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía, de 1 de octubre de 2007, se condena al Ayuntamiento de Jaén a que incoe el procedimiento oportuno para la comprobación de si los ruidos del redoble de las campanas de la catedral denunciados están dentro de los límites permitidos y a que, en consecuencia, dicte resolución sobre el fondo. En el Fundamento de Derecho sexto se dispone: “Existen indicios suficientes para motivar la incoación de un procedimiento de comprobación sobre el nivel acústico de las campanas de la Catedral y su adecuación a las Ordenanzas Municipales; y también aquí el Ayuntamiento ha respondido con un injustificado silencio a las reclamaciones del actor. Ahora bien, lo que acabamos de exponer justifica que no pueda acogerse la pretensión del actor tal y como ésta se articula en el Suplico de la Demanda (que se condene al Ayuntamiento a cumplir las ordenanzas) pues, como hemos dicho, hay indicios -pero no seguridad- de que las tan citadas campanas puede excedan los niveles de ruido legalmente permitidos. En consecuencia, ha de estimarse parcialmente el recurso y reconocerse la pretensión del actor tal y como ésta se configuraba en la Reclamación de 17/03/04 (“...que se tenga por presentada la denuncia...”), condenándose al Ayuntamiento de Jaén a que incoe el procedimiento oportuno y, que tras los trámites correspondientes, dicte Resolución sobre el fondo”.

En julio de 2009, el Ayuntamiento de Jaén concedió un mes para que se adoptaran medidas correctoras sobre el tañido de las campanas. Según el concejal de Medio Ambiente, la única limitación que se impone a los «toques» es en el de llamada a misa (que suena los jueves, los sábados y los domingos a las 10h.), sobre el que se deben adoptar «medidas correctoras y técnicas»⁴⁴.

⁴⁴ Las campanadas del reloj, que suenan cada quince minutos, quedan sin embargo con Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXVI (2010)

Por último, citamos una sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Concretamente, la de 4 de octubre de 2005 del Juzgado de Pamplona, relativa a los Ruidos producidos por reloj del campanario de la iglesia de Torres de Elorz, en la que se obliga al Ayuntamiento a adoptar las medidas correctoras que permitan el control automático del ruido emitido para que se mantenga dentro de los límites legales impuestos por el Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio⁴⁵. Conforme a la citada norma y atendiendo al caso, según el artículo 6.5: “Se utilizara el nivel sonoro exterior como indicador del grado de molestia generado por un ruido en un punto receptor, cuando se presuma que el ruido se transmite desde el local emisor por vía aérea, situación que se produce generalmente cuando el punto receptor y el local emisor están en edificios distintos” mientras, según el apartado 3 de dicho precepto, “se utilizará el nivel sonoro interior como indicador del grado de molestia generado por un ruido en un local receptor, cuando se presuma que el ruido se transmite desde el local emisor por la estructura, situación que se produce generalmente cuando el local receptor y el local emisor están en el mismo edificio”. En consecuencia, la medición fue realizada correctamente y la misma excedía de los límites sonoros tolerados.

Así pues, los Ayuntamientos tienen un elemento fundamental para conseguir la cesación de la contaminación acústica cual es la clausura de las actividades o, como en los casos analizados, obligar a la reducción del sonido producido por los lugares de culto. Es obligación de los Ayuntamientos velar porque los vecinos disfruten de un medio ambiente adecuado y porque las molestias se reduzcan al máximo aunque provengan de bienes pertenecientes al patrimonio histórico. El referente sonoro de las campanas de las iglesias de muchas ciudades puede alcanzar la consideración de ruido conforme a legalidad vigente, el cual no está incluido como bien cultural.

6. OTROS CONVENIOS ENTRE ADMINISTRACIONES LOCALES Y CONFESIONES RELIGIOSAS PARA CONSTRUIR LUGARES DE CULTO

Son habituales los convenios entre las entidades locales y las confesiones religiosas en los que se contemplan permutas o cesiones de terrenos para construir lugares de culto. En ellos se destaca la utilidad pública o el interés social de los lugares de culto, y las confesiones

el mismo volumen. La limitación sólo afecta, según el informe municipal, a ese «toque» concreto que es “el que ha denunciado el vecino y sobre el que se hizo la medición de la Patrulla Verde de la Policía Local”.

⁴⁵ Decreto por el que se establecen las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos o vibraciones.

religiosas asumen el compromiso de mantener el inmueble destinado al culto público⁴⁶.

Así, podemos citar algunos ejemplos de cesiones de terreno para la construcción de lugares de culto:

-La Orden de 1 de febrero de 1995, por la que se presta conformidad a la cesión gratuita de un solar propiedad del Ayuntamiento de Estepona (Málaga) a la Iglesia católica, Arzobispado de Málaga, a fin de dar cumplimiento al acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 24 de marzo de 1994⁴⁷.

-El Convenio de 25 de febrero de 1997 entre el Ayuntamiento de la Villa de la Orotava y el Obispado de Tenerife de cesión de uso de suelo para ejecución de obra de tanatorio, salón de usos múltiples, casa parroquial y templo⁴⁸.

-Extracto de la sesión ordinaria celebrada por el pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de 28 de julio de 2005, por el que se aprueba la prórroga del convenio de colaboración entre el Cabildo de Gran Canaria y la Diócesis de Canarias para la ejecución de un programa de construcción de nuevos templos y de infraestructura religiosa cuyo gasto plurianual fue aprobado por el Pleno de 30 de junio de 2005⁴⁹.

-La cesión gratuita de un terreno de 1.600m² por el Ayuntamiento de Mérida al Arzobispado de Mérida-Badajoz para la construcción de un templo parroquial en la zona de Los Bodegones de la capital autonómica⁵⁰.

-La cesión en propiedad gratuitamente al Obispado de Ávila de una parcela de superficie de 5.093 m², incluida en el inventario de bienes municipales, para la plena disposición y disponibilidad de la misma a efectos de su vinculación a la construcción de un centro de atención religioso-pastoral y de formación⁵¹. Entre las posibilidades

⁴⁶ Sobre estos convenios vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Los convenios entre las Administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Pamplona, 2003, pp. 125-132 y RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., p. 170 y ss.

⁴⁷ Vid. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 27, de 17 de febrero de 1995.

⁴⁸ En su cláusula cuarta se establece que el Ayuntamiento "dentro de su Capítulo IV del Estado de Gastos, consignará en el Presupuesto General de la Corporación correspondiente a los ejercicios económicos de 1997 y 1998 -años éstos en los que se llevará a cabo la construcción del referido templo que acogerá al vecindario de unos de los barrios más populosos de la Villa de La Orotava-, las cantidades que en cada ejercicio se acuerden entre los representantes del Ayuntamiento y Obispado". Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Los convenios entre las Administraciones públicas...*, cit., p. 126.

⁴⁹ Vid. http://portal.grancanaria.com/portal/RWcab/DOCUMENTOS/1/0_852_1.pdf

⁵⁰ El Ayuntamiento de Mérida formalizó tal cesión el 25 de mayo de 2007 (vid. http://www.hoy.es/prensa/20070526/merida/consistorio-cede-ermita-antigua_20070526.html)

⁵¹ Ratificada la cesión en la sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Ávila el 26 de

de uso del centro parroquial, el Obispado señala que el centro ofrecerá un lugar de referencia religioso, cultural y social y que será “un lugar de culto con diversas celebraciones que atienden a la dimensión espiritual que alienta a las personas a vivir su vida con sentido generoso, participativo y esperanzado”.

Podemos hacer referencia también a algunos ejemplos de permutas de terrenos entre Ayuntamientos y confesiones religiosas. Así, el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona, en sesión ordinaria del día 17 de julio de 1998, adoptó el acuerdo de formalizar un convenio de permuta entre la Archidiócesis de Barcelona y el Ayuntamiento de la misma ciudad. La Archidiócesis cede un solar de 451,30m² en el que se encuentra el edificio-iglesia de la propia parroquia a cambio de solares edificables con una superficie de 1264m² y una capacidad de edificación de 5000m² adecuados para la construcción de una nueva parroquia⁵². Por otro lado, citar el Convenio urbanístico para permuta de terrenos, de 25 de abril de 2007, entre la Diócesis de Canarias y el Ayuntamiento del Puerto del Rosario en el que, según el punto cuarto, “las partes están interesadas en permutar los correspondientes terrenos, por su valor equivalente, y una vez se solventen los problemas urbanísticos y de titularidad que ahora lo impiden”⁵³.

Por último mencionar la existencia de convenios entre Ayuntamientos y confesiones religiosas referidos a la concesión de subvenciones públicas destinadas a reparar edificios religiosos como el Convenio entre la Generalidad Valenciana y el Obispado de Tortosa, de 14 de abril de 1987, para la donación condicional de la Iglesia de San Miguel⁵⁴. El Obispado de Tortosa dona una iglesia y un solar anejo a la misma a la Generalidad Valenciana, que asume el compromiso de no destinar los inmuebles a usos contrarios al respeto debido y, en contrapartida, la Generalitat se obliga a restaurar unos concretos bienes. Asimismo, citar el Acuerdo

junio de 2009. En la memoria de Alcaldía se esgrime que “invocar la libertad religiosa sin proteger los derechos de los creyentes a actuar como tales, es dejarla en una mera expresión retórica. No se puede limitar la plena garantía de la libertad religiosa al simple ejercicio del culto, sino que se ha de tener en la debida consideración la dimensión pública de la religión y, por tanto, la posibilidad de que los creyentes contribuyan a la construcción del orden social... La construcción de un complejo de estas características en la zona en que se localiza la parcela de referencia se fundamenta en el crecimiento de la ciudad en la zona sureste dentro del plan integrado de acción pastoral de la iglesia católica representada por el Obispado de Ávila”.

Vid. <http://www.avila.es/opencms/export/sites/default/AVIL/archivos/JGL2409EXTRACTO.pdf>

⁵² CASTRO JOVER, A., *Los lugares de culto en el Derecho Urbanístico...*, cit., p. 35 (nota 43).

⁵³ Vid. Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas. Número 160, miércoles 12 de diciembre de 2007.

⁵⁴ Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Los convenios entre las Administraciones públicas...*, cit., p. 126.

de permuta entre el Ayuntamiento de Pedro Muñoz (Ciudad Real) y el Obispado Priorato de las Ordenes Militares de Ciudad Real por el que éste cede un inmueble de su propiedad (el cual lo dedica “a actividades propias de sus quehaceres religiosos”) por su imposibilidad para llevar a cabo cualesquiera obras de restauración por no disponer de los medios económicos, y el Ayuntamiento se compromete a obtener una subvención de un Organismo Público o Administración para la financiación de la rehabilitación y construcción de edificio anejo⁵⁵.

Por otro lado, hay que hacer referencia a la posibilidad de convenios de cesión de uso en los que las confesiones religiosas ceden terrenos a los Ayuntamientos con fines de asistencia social. Así, mencionamos la cesión de uso por parte del Obispado de Mallorca -a través de la Parroquia de San Juan Bautista de Calvià-, al Ayuntamiento de Calvià de 172 m² para realizar viviendas sociales de protección⁵⁶. La Parroquia está dispuesta a ceder la titularidad de espacios para la construcción de viviendas sociales y, como contraprestación y como contribución al mantenimiento del patrimonio parroquial, el Ayuntamiento de Calvià concede a la Parroquia de Calvià un local de 42,32 m² de superficie útil en planta baja y otra en planta piso de la misma superficie, para uso no residencial.

7. ANEXO. UNA LEY PIONERA: LEY 16/2009, DE 22 DE JULIO, DE LOS CENTROS DE CULTO DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 65 del Estatuto de autonomía de Cataluña, promulgo la siguiente

LEY

Preámbulo

Cataluña está en un proceso de crecimiento demográfico y urbanístico. Muchos municipios experimentan un progresivo aumento de población y nacen nuevos barrios y zonas de viviendas. Junto con ese hecho, la realidad religiosa de Cataluña es cada día más plural, en parte por el fenómeno de la inmigración, y en ella conviven distintas confesiones, algunas de ellas con una gran diversidad interna. La nueva situación plantea nuevos retos y pide nuevas respuestas.

⁵⁵ Acuerdo aprobado en la sesión ordinaria del Ayuntamiento de Pedro Muñoz, el 26 de febrero de 2004.

⁵⁶ Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Calvià y la Parroquia de Sant Joan Baptista de Calvià para la cesión de 172 m² para realizar viviendas sociales de protección, de 10 de enero de 2002 (Convenio no publicado).

El vacío legal existente hasta ahora sobre los centros de culto ha provocado disparidad de criterios entre los ayuntamientos a la hora de conceder licencias: desde la aplicación rigurosa de la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos –que no tiene en cuenta los centros de culto–, hasta la ausencia de exigencia de medidas de seguridad, hoy consideradas necesarias. En algunos casos, esta disparidad ha desorientado a los responsables de los centros de culto, algunos de los cuales han pedido la unificación de criterios.

El derecho de libertad religiosa y de culto es uno de los derechos fundamentales reconocidos por el artículo 16 de la Constitución y está regulado por la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, que establece que el único límite de este derecho es “la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática”.

El artículo 16 de la Constitución establece, además, que debe haber relaciones de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas. Asimismo, deben destacarse los artículos 10, 21 y 22 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, que velan por la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la no discriminación y el respeto por la diversidad cultural, religiosa y lingüística de la Unión Europea; así como la Carta europea de salvaguardia de los derechos humanos de la ciudad, cuyo artículo 3 establece que la libertad de conciencia y de religión queda garantizada a todos los ciudadanos por parte de las autoridades municipales, que, mediante las respectivas normas, deben llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar este derecho y velar para evitar la creación de guetos. Por último, el Parlamento de Cataluña ya se hizo eco en el año 2001 de la necesidad de salvaguardar el derecho a la apertura de locales de culto, mediante la Moción 115/VII.

Es evidente, pues, que ni el derecho urbanístico ni el derecho administrativo municipal limitan per se el derecho fundamental de libertad religiosa, y que las autoridades locales no pueden imponer más limitaciones que las imprescindibles para preservar los derechos fundamentales.

Bajo el punto de vista competencial, el artículo 161 del Estatuto de autonomía de Cataluña reconoce a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas “que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat”, así como

la competencia ejecutiva para la promoción, desarrollo y ejecución de los acuerdos y de los convenios firmados con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el registro estatal de entidades religiosas.

Asimismo, el artículo 149 del Estatuto otorga a la Generalidad la competencia exclusiva, entre otras, sobre ordenación del territorio y urbanismo; el artículo 160 le atribuye la competencia exclusiva en materia de régimen local, y el artículo 144 la competencia compartida en materia de medio ambiente. De acuerdo con ello, la presente ley parte del reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa y tiene como finalidad facilitar el ejercicio del derecho de libertad de culto, apoyar a los alcaldes a la hora de facilitar el ejercicio de este derecho y velar por unas condiciones adecuadas –y proporcionadas a la actividad– en cuanto a la seguridad, la higiene y la dignidad de los locales de culto. También es una finalidad de la presente ley evitar posibles molestias a terceras personas. A su vez, la Ley evita causar problemas a los centros de culto que ya prestan sus servicios sin dificultades.

La aportación de la presente ley a la garantía del ejercicio del derecho de libertad de culto consiste en establecer que los planes de ordenación urbanística municipal prevean suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso. La apertura de locales de culto es un derecho por el que deben velar las administraciones.

Para salvaguardar las condiciones técnicas de seguridad e higiene necesarias en un centro de culto, la Ley establece que se elabore un reglamento que detalle estas condiciones. Pese a que cualquier local de concurrencia pública requiere medidas de seguridad, está claro que el tipo de actividad que se realiza en un centro de culto no es comparable a la de un espectáculo.

La licencia establecida por la presente ley no tiene por objeto dar permiso para la actividad religiosa en sí, que es un derecho fundamental, sino garantizar que el uso del local concreto para el que se otorga reúne las condiciones técnicas adecuadas al tipo de actividad que deba realizarse. Esta licencia debe garantizar, en caso de que sea necesario, y según el tipo de actividad vinculada a la práctica del culto que deba llevarse a cabo, que el local correspondiente está preparado para evitar causar molestias a terceras personas.

Por último, las disposiciones adicionales y transitorias establecen un régimen específico para que la regulación de los centros de culto no signifique un perjuicio para las confesiones que disponen de locales que prestan servicios religiosos desde ya hace tiempo con normalidad y sin

problemas, y establecen que puedan otorgarse ayudas para adaptar los locales existentes a las prescripciones de esta ley.

De este modo, la presente ley, desde la laicidad –es decir, desde el respeto a todas las opciones religiosas y de pensamiento y a sus valores, como principio integrador y marco común de convivencia–, quiere regular los centros de culto en términos de neutralidad y con la única finalidad de facilitar el ejercicio del culto y de preservar la seguridad y la salubridad de los locales y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos relativos al orden público. De esta forma, y desde la colaboración, quiere fortalecer unos valores que ya caracterizan el espacio común de nuestra sociedad: la convivencia, el respeto a la pluralidad, la igualdad en los derechos democráticos y la responsabilidad de toda la ciudadanía, sin discriminaciones de ningún tipo, en la construcción nacional de Cataluña.

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

Artículo 1

Objeto

La finalidad de la presente ley es garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto, y tiene por objeto prever suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios, así como regular las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente ley se aplica a los centros de culto de concurrencia pública incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, así como al uso esporádico con finalidades religiosas de equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a estas finalidades.

2. Quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente ley los lugares de culto situados en centros hospitalarios, asistenciales y educativos, cementerios, tanatorios y centros penitenciarios y los situados en espacios de titularidad pública o privada destinados a otras actividades principales.

Artículo 3

Definición de centro de culto

A los efectos de lo establecido por la presente ley y las disposiciones normativas que la desarrollen, se entiende por *centro de culto* el edificio o

local de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto.

TÍTULO I

De la ordenación urbanística

Artículo 4

Fijación de usos religiosos en los planes de ordenación urbanística municipal

1. Los planes de ordenación urbanística municipal deben prever suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso de nueva implantación, de acuerdo con las necesidades y disponibilidades de los municipios. A tal efecto, deben tenerse en cuenta la información y los datos contenidos en estos planes.

2. Las necesidades y disponibilidades municipales no pueden determinarse en ningún caso en función de criterios que puedan comportar algún tipo de discriminación por motivos religiosos o de convicción.

Artículo 5

Asignación de uso religioso y participación de las confesiones

1. Para la asignación del uso religioso a los suelos calificados de equipamiento comunitario, debe aplicarse la legislación urbanística vigente.

2. Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas, con la finalidad de que se conozcan y puedan preverse las necesidades existentes en relación con la construcción de lugares de culto, tienen derecho a participar en el proceso de formulación del planeamiento urbanístico, mediante los canales que establecen los programas de participación ciudadana de los planes de ordenación urbanística municipal y con la participación en los plazos de información pública establecidos por la legislación urbanística para la tramitación del planeamiento urbanístico.

Artículo 6

Uso esporádico de equipamientos o espacios de titularidad pública con finalidades religiosas

Las administraciones públicas deben garantizar a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas un trato igualitario y no discriminatorio en las cesiones y autorizaciones de uso de equipamientos y espacios públicos, de uso privativo del dominio público, de ocupación

temporal de la vía pública o de uso de bienes patrimoniales para llevar a cabo actividades esporádicas de carácter religioso.

TÍTULO II

De la intervención administrativa sobre los centros de culto

Capítulo I

Marco normativo

Artículo 7

Marco normativo de aplicación común

El establecimiento y el inicio de actividades de un centro de culto quedan sujetos a lo establecido por los capítulos II, III y IV del presente título, en el marco definido por la Ley orgánica de libertad religiosa y por el artículo 16 de la Constitución.

Capítulo II

Licencia municipal de apertura y uso de centros de culto

Artículo 8

Condiciones materiales y técnicas de obligado cumplimiento para los centros de culto

1. Los centros de culto de concurrencia pública deben tener las condiciones materiales y técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios y la higiene de las instalaciones, y evitar molestias a terceras personas. Estas condiciones deben ser adecuadas y proporcionadas, para no impedir ni dificultar la actividad que se lleva a cabo en dichos centros.

2. El Gobierno debe establecer por reglamento las condiciones técnicas y materiales mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo, evacuación y para evitar molestias a terceros que deben cumplir los lugares de culto de concurrencia pública.

3. Las condiciones establecidas por reglamento no pueden ser en ningún caso más estrictas que las ya establecidas para los locales de concurrencia pública.

Artículo 9

Otorgamiento de la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto

1. Para iniciar las actividades de un nuevo centro de culto de concurrencia pública debe obtenerse previamente una licencia municipal de apertura y de uso de centros de culto de naturaleza reglada.

2. Siempre que en un local que haya obtenido la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto se realice cualquier acción considerada una obra mayor que requiera licencia urbanística, debe solicitarse de nuevo

la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o, de forma simultánea, esta licencia adaptada a la nueva configuración resultante de la obra.

3. En caso de que los locales sometidos a licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, de conformidad con la presente ley, requieran a su vez licencia urbanística, la persona peticionaria o promotora, en nombre de la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa, debe solicitar ambas licencias en una sola instancia. La instancia debe acompañarse de un proyecto único que acredite el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación.

4. La licencia de apertura y uso de centros de culto, de acuerdo con lo que establezca el reglamento, se sustituye por la comunicación previa en el supuesto de locales que no superen un determinado aforo o en otros supuestos que se determinen.

Artículo 10

Protección contra la contaminación acústica

Los centros de culto deben cumplir con las disposiciones de la legislación de protección contra la contaminación acústica. Las limitaciones acústicas de los centros de culto se regulan por reglamento.

Artículo 11

Medidas sin carácter sancionador

1. El alcalde del municipio correspondiente, sin perjuicio de lo establecido por la disposición transitoria tercera y con la única finalidad de preservar la seguridad y la salubridad públicas, y en casos de peligro inminente, debe ordenar, mediante una resolución y previa audiencia de la persona interesada, el cierre y desalojo de los locales de concurrencia pública que no disponen de licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o que incumplen su contenido, o que infringen las normas sobre el local o las instalaciones exigidas para garantizar la seguridad y la salubridad del local, hasta que se rectifiquen los defectos observados o se cumplan los requisitos legales o reglamentarios exigidos. En el supuesto de incumplimiento o infracción normativa se concede el plazo que se establezca reglamentariamente para subsanar las deficiencias. Si no hay subsanación de las deficiencias se procede al cierre del centro.

2. El alcalde del municipio puede ordenar la sustitución de la medida de cierre del establecimiento a la que se refiere el apartado 1 por el precinto de parte de las instalaciones, siempre y cuando quede garantizada la seguridad de las personas.

3. Las medidas establecidas por el presente artículo no tienen carácter de sanción.

Capítulo III

Licencias urbanísticas y otras autorizaciones

Artículo 12

Licencias urbanísticas

1. Los locales de culto deben someterse al régimen general que regula las licencias urbanísticas.

2. Las licencias urbanísticas deben otorgarse de acuerdo con la legislación vigente en materia de urbanismo, con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas municipales. Por lo tanto, los municipios deben someter a licencia urbanística, en los términos establecidos por la normativa vigente en materia de licencias urbanísticas, por el planeamiento urbanístico y por las ordenanzas municipales correspondientes, las siguientes actuaciones:

a) Las obras de construcción y edificación de nuevos centros de culto, así como las de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones preexistentes.

b) La primera utilización y ocupación de los edificios destinados a locales de culto.

c) El cambio de uso de los edificios y de las instalaciones, si el establecimiento del lugar de culto se realiza en una edificación preexistente, destinada al ejercicio de otras actividades.

d) Cualquier actuación que, de conformidad con la legislación urbanística o las ordenanzas municipales, requiera la licencia mencionada.

3. El procedimiento y la competencia para otorgar o denegar las licencias urbanísticas debe ajustarse a lo establecido por la normativa de régimen local.

Artículo 13

Otras autorizaciones

Los centros de culto, en cuanto a otras actividades concretas que puedan llevarse a cabo en los mismos, deben disponer de las autorizaciones establecidas por la normativa sectorial de aplicación. Se exceptúan de estas autorizaciones las conferencias, los conciertos, el canto coral y las actividades de ocio y de tiempo libre.

Capítulo IV

Disposiciones comunes sobre procedimiento

Artículo 14

Expediente único

1. La licencia urbanística correspondiente y la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto debe tramitarse, en su caso, en un

solo expediente, sin perjuicio de que deba presentarse la documentación técnica correspondiente a cada licencia.

2. La persona interesada debe solicitar las dos licencias a las que se refiere el apartado 1 en una sola instancia, presentando la correspondiente documentación técnica, que puede ser objeto de unificación en un solo expediente.

3. Si para otorgar una licencia hay que contar con certificaciones, informes u otros documentos previos que proceden de la misma entidad local, la oficina que tramita el expediente principal debe solicitarlos directamente y debe comunicarlo a la persona interesada.

Disposiciones adicionales

Primera

Acuerdos con la Santa Sede y con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas

Lo establecido por la presente ley se entiende sin perjuicio de los acuerdos suscritos con la Santa Sede y de las normas con rango de ley que aprueban los acuerdos de cooperación firmados con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas.

Segunda

Acreditación para la obtención de licencias

Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que cumplen su actividad en Cataluña, para poder solicitar la licencia urbanística y la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o la cesión o autorización para el uso esporádico al que se refiere el artículo 6, deben acreditar que están inscritas en el registro estatal de entidades religiosas, directamente o, si procede, mediante el órgano competente de la Administración de la Generalidad, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo I.2 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos.

Tercera

Ayudas para la adaptación de locales

El Gobierno, de acuerdo con sus disponibilidades, puede otorgar ayudas, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, destinadas a adaptar los locales existentes a las prescripciones de la presente ley y a su desarrollo reglamentario.

Cuarta

Limitación de la Administración para exigir licencias

Las administraciones, en lo que se refiere al establecimiento de

centros de culto, no pueden exigir más licencias que las que establece la presente ley.

Disposiciones transitorias

Primera

Planes de ordenación urbanística municipal

1. La exigencia establecida por el artículo 4 es aplicable a los planes de ordenación urbanística municipal que en el momento de la entrada en vigor del título I estén en tramitación o en proceso de revisión y aún no hayan sido objeto de resolución definitiva.

2. En los municipios sin un plan de ordenación urbanística municipal adaptado a las determinaciones del artículo 4, las modificaciones del planeamiento urbanístico que se aprueben inicialmente después de la entrada en vigor del título I deben cumplir lo dispuesto por el mencionado artículo, si por el contenido de la modificación es factible hacerlo.

3. Los municipios deben adecuar su planeamiento general al contenido del artículo 4 en el plazo de diez años.

Segunda

Legislación aplicable a los centros incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán

1. Los centros de culto incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán se rigen por lo establecido por la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán. La presente ley no es aplicable a estos centros.

2. El régimen establecido por el apartado 1 se aplica también a los centros de culto que se incluyan en el inventario mencionado en el plazo al que se refiere la disposición transitoria tercera.

Tercera

Centros no incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán

Los centros de culto de concurrencia pública existentes en el momento de la aprobación de la presente ley, no incluidos en el inventario al que se refiere la disposición transitoria segunda, deben cumplir las condiciones básicas de seguridad que establezca el reglamento al que se refiere el artículo 8. La adaptación debe hacerse en el plazo de cinco años a partir de la aprobación del reglamento. A tales efectos, los titulares de los centros deben comunicar a los ayuntamientos que cumplen los requisitos mencionados.

Disposiciones finales

Primera

Aprobación del reglamento

El Gobierno, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe aprobar el reglamento al que se refiere el artículo 8.

Segunda

Entrada en vigor

1. El título preliminar y el título I entran en vigor al cabo de veinte días de la publicación de la presente ley en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

2. El título II entra en vigor al día siguiente de la publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* del reglamento que debe aprobar el Gobierno.

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley cooperen en su cumplimiento y que los tribunales y autoridades a los que corresponda la hagan cumplir.

Palacio de la Generalidad, 22 de julio de 2009

José Montilla i Aguilera

Presidente de la Generalidad de Cataluña

Josep-Lluís Carod -Rovira

Vicepresidente del Gobierno