

LA LEY CATALANA DE CENTROS DE CULTO Y LA LAICIDAD¹

CATALAN LAW CENTERS OF WORSHIP AND STATE NEUTRALITY

Jose Antonio Rodríguez García

Profesor Titular de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: Este artículo analiza la compatibilidad entre el principio de laicidad y la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto. Se constatan las diferentes referencias al principio de laicidad existentes en esta Ley y, en el debate parlamentario de la misma. Por último, se realiza un estudio sobre el articulado de esta Ley y si es congruente o no con el principio de laicidad. En concreto, se estudian entre otras cuestiones: el concepto de centro de culto, el ámbito de aplicación de la ley, la previsión de suelos para el establecimiento de centros de culto, la participación de las confesiones religiosas en el planeamiento urbanístico, el uso de equipamientos o espacios de titularidad pública para fines religiosos, la creación de una licencia nueva denominada licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, las licencias urbanísticas y otras autorizaciones exigibles a los centros de culto, etc.. Por último, realizamos una serie de conclusiones donde incorporamos algunas propuestas sobre esta materia.

Abstract: This article examines the compatibility between the principle of state neutrality and n. 16/2009 catalan Act, July 22, centers of worship. It notes the various references to the existing principle of state neutrality in this Act and, in the parliamentary debate on it. Finally, a study is made on the sections of this Law and whether it is consistent or not with the principle of state neutrality. Specifically, we study among other issues: the concept of center of worship, the scope of the law, the provision of land for the establishment of centers of worship, the participation of religious groups in urban planning, the use of owned facilities or public spaces for religious purposes, the creation of a new license called municipal license to open and use centers of worship, the planning permission and other approvals required from the centers of worship, etc.. Finally, we conducted a series of conclusions which incorporate some proposals on this matter.

¹ Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D del Ministerio de Ciencia titulado "Instrumentos jurídicos de integración de la diversidad" con referencia DER2009-06965(subprograma JURI).

Palabras claves: Lugares de culto, laicidad, urbanismo, licencias.

Key works: Places of worship, state neutrality, urbanism, licenses.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Referencias al principio de laicidad en la Ley catalana de centros de culto. 3. Aplicación del principio de laicidad en el articulado de la Ley catalana de centros de culto. 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN.

Después de casi dos años de tramitación parlamentaria, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto², con una amplia mayoría³. La propia Ley de centros de cultos define el principio de laicidad⁴ y desde esa definición, esta Ley catalana parte para regular esta materia. Lo que pretende este artículo es comprobar el grado de cumplimiento y aplicación del principio de laicidad en relación con el articulado concreto de la mencionada Ley. Con otras palabras, pretendemos responder a la pregunta: ¿existe alguna contradicción o incongruencia entre el contenido de la Ley y el principio de laicidad?

2. REFERENCIAS AL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN LA LEY CATALANA DE CENTROS DE CULTO.

La referencia al principio de laicidad contenida en la Ley de centros de cultos se encuentra en el último párrafo del Preámbulo. Párrafo que reproducimos:

² D.O.G.C. nº 5432, de 30 de julio de 2009 y B.O.E. nº 198 de 17 de agosto de 2009.

³ Votos a favor: 119; Votos en contra: 13 y, abstenciones: 1.

⁴ Sobre el principio de laicidad en esta materia, vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: Urbanismo y confesiones religiosas. El Derecho urbanístico y los principios de laicidad y de cooperación con las confesiones religiosas, 2003, Madrid, Editorial: Montecorvo, páginas 85 y ss.; “A vueltas con “Urbanismo y confesiones religiosas””, en Estudios jurídicos de Derecho Urbanístico y Medioambiental (Libro-Homenaje al profesor Joaquín M^a Peñarubia Iza), Editorial Montecorvo, Madrid, 2007, páginas 157-165.

“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”.

Este párrafo resalta una serie de características del principio de laicidad. A saber: El principio de igualdad entre creyentes y no creyentes; el principio integrador de la convivencia⁵; la neutralidad religiosa; marco para facilitar la libertad religiosa y la libertad de culto; la colaboración con las confesiones religiosas; es decir, relación directa entre el principio de laicidad y el principio de cooperación. No obstante, se olvida de mencionar otra dimensión importante del principio de laicidad que es la separación.

Durante el debate parlamentario de esta Ley el principio de laicidad fue un ámbito de discusión en cuanto a su alcance y su contenido e, incluso, sobre la manida confrontación entre el término “aconfesionalidad”, “laicidad” y “laicismo”⁶. Que

⁵ Vid. STC 177/1996.

⁶ La palabra “laicidad” (*laïcité*) tiene su origen etimológico, en Francia, en la década de 1870 y es fruto del debate sobre la enseñanza laica; es decir, enseñanza no confesional. El adjetivo “laico” (*laïque*) es anterior al sustantivo “laicidad” y designa aquello que no es eclesiástico ni religioso. Tendría dos sentidos diferentes: como opuesto a clérigo o, como opuesto a religioso. El primer sentido se origina en la Edad Media, en concreto, cuando se produce la distinción entre clérigos y laicos (“*laïcs*”) y, en cambio, el segundo sentido, se origina en el siglo XIX. La aplicación del término laicidad al concepto de Estado viene a definir al Estado como neutral entre las confesiones religiosas y tolerante con todas ellas. En cambio, en el Derecho anglosajón o alemán no se utiliza el término laicidad

creemos de corto recorrido jurídico no así como tema recurrente en las tertulias políticas. Otra referencia indirecta en esta Ley es la mención al artículo 3 de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos de la ciudad, de 18 de mayo de 2000, que menciona el Preámbulo. El artículo de la Carta recoge el término “laicismo”⁷.

sino neutralidad (*neutrality*). El término laicidad, también, se relaciona con la palabra griega “*laos*” que significa pueblo. Y, la palabra “*laikós*”, perteneciente al pueblo. En consecuencia, el término laicidad se relaciona directamente con “lo común a todos”; es decir, con la igualdad y el sistema democrático. Con otras palabras, el Estado laico sólo puede desenvolverse en sistemas democráticos y que garanticen los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. El Estado donde rige el principio de laicidad (que incluye los subprincipios de neutralidad y de separación) es un Estado laico. No obstante, no existen modelos laicos o neutrales puros, la historia de cada país determina claramente ciertas impurezas (de carácter confesional, pluriconfesional o laicista). “Laicismo” viene definido como: “Doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, de toda influencia eclesiástica o religiosa”. El Estado que defiende el laicismo se denomina Estado laicista. Este tipo de Estado, a diferencia del Estado laico, no es neutral pues tiene una valoración negativa, o parcialmente negativa, de lo religioso, de las confesiones o, de alguna confesión en particular. Es, con otras palabras, anticlerical. Estos Estados laicistas se dan en un contexto de pluralismo ideológico pero al realizar una valoración sobre lo religioso se alejan del modelo neutral, pudiendo derivar en un submodelo de Estado perseguidor, debido a la labilidad que es una característica de los modelos de relaciones entre el Estado y el fenómeno religioso. Estado aconfesional es aquel Estado “que no pertenece o no está adscrito a ninguna confesión”; es decir, que en dicho Estado no existe una religión oficial. La aconfesionalidad no define a ningún modelo de relación sino que es una característica o principio presente en varios modelos de relación (Estado perseguidor, Estado laicista o Estado laico). En definitiva, el principio de aconfesionalidad vendría a ser definido como contrario a “confesionalidad” o “pluriconfesionalidad” ya sean éstas doctrinales, históricas o sociológicas.

⁷ Este artículo establece: “Art. III - DERECHO A LA LIBERTAD CULTURAL, LINGÜÍSTICA Y RELIGIOSA (...)

2. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ejercer su libertad lingüística y religiosa. (...)

3. La libertad de conciencia y de religión individual y colectiva queda garantizada por las autoridades municipales a todos los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de los límites de su legislación nacional, las autoridades municipales ejecutan todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando por evitar la creación de guetos.

En relación al debate parlamentario sobre el principio de laicidad, lo dividimos en tres partes:

1ª.- El debate parlamentario sobre la toma en consideración del proyecto de Ley⁸. Destacamos de este debate las siguientes intervenciones:

Sr. D. J. L. CAROD-ROVIRA (Conseller de la Vicepresidencia), presenta el Proyecto de Ley y habla de la “laicidad positiva” que significa el respeto a todas las religiones, así como el respeto a todas las opciones de pensamiento y la igualdad en dignidad de todas las personas⁹.

Sra. PRADOS MARTÍNEZ (PSC) indica que el proyecto de ley se hace desde la laicidad como espacio común de respeto, libertad y de cohesión¹⁰.

El Sr. POSTIGO i GARCIA (IpC) considera imprescindible la laicidad de las instituciones catalanas desde la doble exigencia de la aconfesionalidad y la neutralidad de los poderes públicos, por un lado y, el mantenimiento de las relaciones de cooperación con las diversas confesiones religiosas, por otro¹¹.

El Sr. DOMINGO DOMINGO (Grupo Mixto, Ciutadans) realiza una interesante crítica del proyecto a partir del principio de laicidad. Textualmente, dice: “Creemos que no se da una buena solución a esta neutralidad en el marco de la ley. Y ¿por qué? En primer lugar, porque de alguna manera, se está incidiendo en el aspecto religioso, puesto que, si bien es cierto que se ha de permitir la libertad de culto, hay que tener en cuenta que la neutralidad debe ser estricta”¹². Sobre todo, critica la

4. En su respeto por el **laicismo**, las ciudades favorecen la tolerancia mutua entre creyentes y no creyentes, así como entre las distintas religiones”.

⁸ Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 6 de febrero de 2008, serie P., nº 42.

⁹ p. 4.

¹⁰ p. 14.

¹¹ p. 16.

¹² p 17.

reserva obligatoria de espacios religiosos (que figuraba en el proyecto de ley).

2ª.- Las enmiendas de CiU al Proyecto de Ley. Se solicita la sustitución del término laicidad por “la aconfesionalidad constitucionalmente reconocida” así como, que se debe atender el grado de implantación de cada confesión en Cataluña, en consecuencia, “la religión católica continua siendo la mayoritaria del país”¹³.

3ª.- El debate parlamentario sobre la aprobación de la Ley¹⁴. Destacamos las siguientes intervenciones que hacen referencia al principio de laicidad.

La Sra. OLANO i GARCIA (PP) rechaza el término laicidad que aparece en la Ley y expone que el modelo español no es laico sino “no confesional”. Añade que el Estado no puede ignorar la existencia del hecho religioso en la sociedad y que la fe religiosa no es un estigma a eliminar¹⁵.

La Sra. REMON i VALLBONA (CiU) destaca el acuerdo alcanzado en relación con una enmienda transaccional donde se explica el término “laicidad” y se suprime del texto el término relativo a “laicismo”¹⁶. Desconocemos esa enmienda pues, en el Proyecto de Ley no aparecía el término laicismo¹⁷.

El Sr. RIVERA DIAZ (Ciudadans) describe el concepto de laicidad directamente relacionándolo con el término convivencia. Convivencia en el espacio público entre todas las confesiones

¹³ Enmiendas nº 23 y 33, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, 19-febrero-2009, p. 404-405.

¹⁴ Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, serie P, nº 89, 15 de julio de 2009.

¹⁵ p. 6.

¹⁶ p. 8.

¹⁷ Proyecto de Ley, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, nº 178, 10 de diciembre de 2007, p. 10.

religiosas, respeto a la libertad de todos y, no existencia de superioridad de una confesión respecto de otra¹⁸.

La Sra. PRADOS MARTÍNEZ (PSC) expone que la laicidad es la garantía de la libertad de creencias y de la libertad de pensamiento y que esta Ley lo que pretende es establecer “criterios de neutralidad” (entendemos que también de neutralidad religiosa) en referencia a la disparidad de criterios de los entes locales.

El Sr. ESTRADE i PALAU (ERC) considera que la laicidad determina aquel espacio necesario para que creyentes y no creyentes puedan interrelacionarse y dialogar. La laicidad contribuye a pacificar la sociedad, hacerla más democrática y plural¹⁹.

La Sra. MASSANA MAS (IpC) recalca que lo que pretende la Ley es asegurar la laicidad como exigencia de la neutralidad de los poderes públicos²⁰.

Como se puede comprobar la mayoría de las intervenciones sobre el principio de laicidad, que he resumido, vienen a recoger en gran parte la doctrina general sobre el concepto de laicidad. Por lo tanto, no se puede negar que el legislador catalán tiene un conocimiento bastante exacto y acertado sobre el principio de laicidad. Otra cuestión es si efectivamente ese conocimiento teórico ha tenido reflejo en la Ley.

3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN EL ARTICULADO DE LA LEY CATALANA DE CENTROS DE CULTO.

En este apartado vamos a concretar y singularizar el análisis de la mayor parte del articulado de la Ley de centro de culto en relación al principio de laicidad.

¹⁸ p. 10.

¹⁹ pp. 13 y 14.

²⁰ pp. 15 y 16.

Artículo 1²¹

Dos cuestiones merecen nuestra atención en este primer artículo que tiene un carácter general y globalizador, ya que otras apreciaciones las realizaremos a colación del estudio de otros artículos.

1.- El principio de laicidad como precipitado del principio de igualdad, implica la no discriminación por motivos religiosos (entre creyentes y no creyentes) o, lo que es lo mismo la neutralidad religiosa, pero ¿se garantiza a **todas** las confesiones el derecho a establecer centros de culto? Asimismo ¿se garantiza de igual manera el derecho de reunión (establecer lugares de reunión) a todos los grupos o asociaciones por parte del legislador catalán? La respuesta a la primera pregunta está por ver, ya que la realidad ha sido otra, como incluso reconocen los propios parlamentarios²².

La respuesta a la segunda pregunta es negativa. No existe en la legislación catalana una disposición que garantice tal derecho; es decir, que todas las asociaciones tengan garantizado un lugar de reunión. Este derecho no aparece ni en la Ley catalana 7/1997, de asociaciones ni en el Libro tercero del Código civil catalán (Ley 4/2008).

2.- La garantía de la aplicación real y efectiva de ese derecho puede entenderse como un derecho prestacional que

²¹ *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.*

²² Vid. Preámbulo de la Ley y, a título de ejemplo, las intervenciones de los diputados ESTRADÉ i PALAU (ERC) y MASSANA MAS (IpC), en Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, serie P, nº 89, 15 de julio de 2009. Este último parlamentario habla incluso de aplicación sin discriminaciones y sin privilegios.

implique que las confesiones religiosas puedan exigir a la Administración catalana su consecución y plasmación efectiva. En este sentido, el contenido de la libertad religiosa en su dimensión colectiva incluye el derecho de las confesiones religiosas a establecer lugares de culto (artículo 2.2. de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa –LOLR--²³). La pregunta es si las Administraciones públicas deben facilitar lugares de culto a las confesiones o garantizar la aplicación real y efectiva de este derecho como dice la Ley catalana y, por ende, si se debe convertir este contenido concreto de la libertad religiosa en un derecho prestacional (más allá de la consiguiente inmunidad de coacción que dice el artículo 2 LOLR). De tal forma que el principio de cooperación con las confesiones ampararía esta conversión, en este específico contenido de la libertad religiosa, con olvido absoluto de lo que viene a significar el principio de laicidad (neutralidad y separación) que se deriva de la frase constitucional del artículo 16.3: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”.

Esta dimensión prestacional se relaciona, por algunos autores, con el contradictorio término “laicidad positiva”²⁴. Es preciso desenmascarar este concepto. Se utiliza el concepto “laicidad positiva” en el sentido de que todos los poderes públicos deben poner todos los medios necesarios (normativos, presupuestarios, organizativos, etc.) para que los creyentes lleven a cabo (puedan realizar) actividades religiosas o prácticas culturales, en este caso, el establecimiento de centros de culto. Esta actuación de los poderes públicos sería obligatoria por mandato del principio de cooperación con las confesiones (art. 16.3 CE) que se conecta directamente con el artículo 9.2. CE. Es decir, hacer real y efectiva la libertad religiosa, de tal forma que la libertad religiosa se convierte en un derecho prestacional. En

²³ Este apartado dispone: “Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a **establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos**”.

²⁴ Uno de los subprincipios de la laicidad es la neutralidad que por definición no puede ser negativa ni positiva.

cambio, los no creyentes no podría exigir a los poderes públicos que pongan todos los medios necesarios para hacer real y efectiva la libertad ideológica (art. 16. 1 CE) garantizar tener centros o locales para ejercer el derecho de reunión con fines ideológicos.

En relación con estas cuestiones, conviene recordar que el principio de cooperación con las confesiones recogido en el artículo 16 tiene su fundamento en la *acción promocional* de los derechos fundamentales por parte del Estado social²⁵. Por lo tanto, este principio es una proyección del artículo 9.2 CE en este ámbito concreto²⁶, como ha confirmado la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero²⁷ (perspectiva asistencial o prestacional que exige de los poderes públicos una actitud positiva en este ámbito “conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado artículo 2 LOLR”²⁸). Se ha escrito: ***“La actividad positiva de los poderes públicos no puede comprender todas las manifestaciones de la libertad religiosa, sencillamente porque la libertad religiosa no es un derecho prestacional sino un derecho de libertad que, en ocasiones, incorpora una faceta prestacional. Sin embargo, en nuestra opinión, no es posible sostener que esa faceta prestacional forma parte de su contenido esencial. Como tal derecho de libertad es un derecho de defensa que lo que exige a los poderes***

²⁵ Cfr. PRIETO SANCHIS, L.: “Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español”, en IBÁN, I.C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA, A.: *Curso de Derecho Eclesiástico*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho de la UCM, 1991, pág. 207 y CALVO-ALVAREZ, J.: “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español en la doctrina”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, 1998, pág. 187-233.

²⁶ Cfr. MOLANO, E.: “La laicidad del Estado en la Constitución Española”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, 1986, pág. 253.

²⁷ Textualmente el fundamento jurídico nº 7 de esta Sentencia dice: “b) el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido”.

²⁸ Vid. STC 46/2001, de 15 de febrero, fund. jur. nº 4.

*públicos es la no intervención, salvo cuando ésta sea necesaria para hacer efectivo el ejercicio del derecho, o para reparar la desigualdad*²⁹. El principio de cooperación tiene su fundamento en la valoración positiva del ejercicio de la libertad religiosa pero encuentra su límite en los principios de igualdad y laicidad del Estado. Por lo tanto, el principio de cooperación se refiere a la promoción de la libertad religiosa como un deber estatal pero, con carácter general, no se configura como derecho de prestación³⁰, quedando excluida toda cooperación que vaya dirigida a la ayuda y promoción de actividades u objetivos religiosos (como el culto); en consecuencia, la cooperación se circunscribe a cuando sea absolutamente necesaria la intervención estatal para que la libertad e igualdad religiosas (juntas no sólo la libertad religiosa) sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE); pues de lo contrario, supondría la vulneración del principio de laicidad. En resumen, cualquier posible contenido de la cooperación tiene como función hacer posible el ejercicio de la libertad e igualdad religiosa y debe partir de la consideración del principio personalista; es decir, el protagonismo les corresponde a los derechos de igualdad y libertad religiosa de los ciudadanos y con carácter simplemente instrumental, y a su servicio, a los derechos de las confesiones religiosas³¹.

²⁹ vid. CASTRO JOVER, A.. “Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 3, octubre 2003, pág. 14. En la STC 47/1985, de 27 de marzo, se recoge en relación con el artículo 16.1 CE: **“convirtiendo lo que es y no puede dejar de ser un derecho libertad en un derecho de prestación”**, (fund. jur. nº 5).

³⁰ Se configura como un deber estatal, pero no es un derecho fundamental atribuido a las confesiones religiosas, vid. STC 93/1983, de 8 de noviembre, fundamento jurídico nº 5.

³¹ El T. C. ha expresado que “en tanto que representan una manifestación de las relaciones de cooperación de los poderes públicos con la Iglesia católica que ha de hacerse compatible en todo caso con el libre ejercicio y la interpretación más favorable de los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos por la Constitución”, en la STC 265/1988, de 22 de diciembre, fundamento jurídico nº 5.

Por último, recalcamos que el artículo 9.2 CE menciona que los poderes públicos harán real y efectiva la libertad (religiosa y, también, ideológica). Pero junto con la libertad, los poderes públicos tendrán que hacer real y efectiva la igualdad de todos (creyentes o no creyentes, y creyentes entre sí). Esta última parte se omite en esta Ley catalana. Consecuentemente, ponemos en cuestión que esta Ley catalana de centros de culto tenga en cuenta el principio de laicidad en función de que, solo responde a las necesidades colectivas de las confesiones religiosas y no del resto de grupos ideológicos.

Al final, la interpretación que se puede extraer de los debates parlamentarios (y para hacerla congruente con el principio de laicidad) es que lo que se pretende no es el fomento de la instalación de centros de culto (más cuando no se hace obligatoria la reserva de suelo para dichos centros religiosos) sino que las Entidades Locales no prohíban la instalación de lugares de culto, de determinadas confesiones (me refiero a mezquitas u oratorios islámicos), siempre que estos lugares cumplan con los requisitos legales. Requisitos legales, nuevos, que introduce esta Ley, como luego comprobaremos.

Artículo 2³²

La referencia a la LOLR existente en este artículo puede ser entendida conforme a la necesaria inscripción de la confesión religiosa en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. Sobre la inscripción en el mencionado Registro y su

El principio de cooperación está subordinado a la libertad religiosa y a los demás derechos fundamentales y no al revés.

³² *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.*

compatibilidad con el principio de laicidad ya nos hemos manifestado a favor de la fórmula denominada “confesiones declaradas”³³; es decir, la simple autocalificación del grupo como religioso.

Por otra parte, en este artículo se excluye del ámbito de aplicación de la Ley los lugares de culto destinados a asistencia religiosa o aquellos existentes en otras dependencias o espacios de titularidad pública o privada destinados a otras actividades principales como, por ejemplo las capillas católicas existentes en esos espacios. No obstante, a pesar de su exclusión los edificios o lugares que las albergan deberán reunir las medidas de seguridad, tranquilidad, higiene, etc. que esta Ley exige para el resto de centros de culto.

Esta Ley no menciona la posibilidad de la existencia de equipamientos religiosos de titularidad pública y de carácter permanente. Se puede entender que al no mencionarse quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley. No obstante, el artículo 3 si los menciona lo que implica una contradicción más en el articulado de esta Ley. La existencia de estos equipamientos religiosos de titularidad pública si es recogida por algún PGOU³⁴. ARECES PIÑOL considera que un lugar de culto de titularidad estatal vulnera el principio de laicidad³⁵. Esta afirmación surge al realizar un comentario sobre la STS de 4 de febrero de 1987 (Ar. nº 2067), que trata sobre la inconstitucionalidad por vulneración del principio de neutralidad el establecimiento de equipamientos religiosos de titularidad pública. Ya en otro lugar hemos señalado

³³ Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: La inmigración islámica en España, Dilex, 2007, pág. 149; PELAYO, D.: Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral, Ministerio de Justicia, 2007.

³⁴ Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A.: *Urbanismo y confesiones religiosas*, op. cit., páginas 140 y ss.

³⁵ vid. *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa*, Edicions de la Universitat de Lleida, 2003, pág. 150-151.

la posible compatibilidad entre estos dos términos en relación al centro pluriconfesional³⁶.

¿Qué ocurre con las actividades religiosas en viviendas? La STS de 24 de junio de 1988 (Ar. N° 4724) se pronuncia sobre la existencia de un oratorio privado o capilla en una vivienda. La Sentencia juzga que dicha capilla no constituye una actividad mercantil o industrial y, en consecuencia, no se le puede exigir licencia de apertura. En nuestra opinión, no sería exigible ninguna autorización o licencia siempre que la dicha reunión religiosa no supere las 20 personas, como criterio utilizado por la LO del Derecho de Reunión, pero eso no impide que se exija que no se vulnere la normativa sobre contaminación acústica (como cualquier uso residencial).

Artículo 3³⁷

Es conveniente el tratamiento de varias cuestiones en este artículo:

1º.- El término “centro” (centre) que es utilizado por esta Ley en vez de utilizar el término “lugar de culto”³⁸. El término “centro” lo constriñe este artículo a edificio o local. Creemos más adecuado la utilización del término lugar de culto³⁹, que también

³⁶ Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: “A vueltas con “Urbanismo y confesiones religiosas””, op. cit., páginas 178-183.

³⁷ *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.*

³⁸ Si bien, la propia Ley catalana de centro de culto sigue utilizando el término “lugar de culto”. por ejemplo, en los artículos 2, 5, 8 y 12 y el término “locales de culto” se utiliza en el preámbulo, en los artículos 8, 9, 11, 12 y en la disposición Adicional 3ª.

³⁹ Sobre la delimitación y evolución de estos conceptos, vid. CARDIA, C.: “La condizione giuridica”, en *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 22-25.

realiza la LOLR⁴⁰ para expresar un espacio destinado al culto. Un ejemplo, el rezo comunitario musulmán se puede realizar en un solar y quedaría excluido de la aplicación de esta Ley catalana. En cambio, dicho solar (aunque no sea un edificio o un local) pero se llevan a cabo actividades de culto en el mismo si tendría la calificación de equipamiento religioso. El término *uso religioso* referido a equipamiento religioso o destinado a uso urbanístico religioso es más amplio y quizá, en una primera aproximación, puede resultar más ambiguo o, vago. No obstante, considero que su utilización es más apropiada en un Estado laico, como el nuestro, porque no constriñe o predetermina la identificación con una confesión o varias confesiones concretas y permite la instalación de otras actividades complementarias y auxiliares de las del culto. Es decir, no sólo exclusivamente el templo o centro de culto. Dicho *uso religioso* sería el que corresponde a espacios, lugares, locales o inmuebles, en general, destinados al culto o, directamente, relacionados con el mismo y, también, a las actividades destinadas a la celebración de los diferentes cultos. En fin, el término equipamiento de uso religioso es, desde nuestro punto de vista, jurídicamente más neutral.

Por otra parte, el término “centre” tiene, en catalán, entre otras acepciones: “lloc on convergeixen forces, accions, diverses, en què les coses estan congregades, del qual emanen, procedeixen, prenen naixença” y “Societat que persegueix un fi cultural, el foment de cert ordre d’activitats, la propaganda d’un ideal polític, etc.”⁴¹. Por lo tanto, la dificultad no se encuentra

⁴⁰ En el trámite parlamentario de la Ley catalana de centros de culto se suprimió la expresión “de reunión con fines religiosos” que utiliza el LOLR y que aparecía en el Proyecto de Ley.

⁴¹ En términos similares, la lengua castellana define centro como: “Lugar en que se desarrolla más intensamente una actividad determinada” y “Lugar donde se reúnen, acuden o concentran personas o grupos por algún motivo o con alguna finalidad”.

propiamente en el término “centre” sino en que se vincula exclusivamente a un edificio o local⁴².

2º.- Vulnera el principio de separación la calificación como religioso realizada por una confesión de edificios de titularidad pública. Apuntamos que esta materia se asemejaría a la solución de la Ley francesa de Separación de 1905 o de la Ley de congregaciones de 1933⁴³. Estas normas que precisamente no responde al principio de neutralidad en esta cuestión sobre edificios de culto.

Por otra parte, se excluirían de la aplicación de esta Ley los centros pluriconfesionales de titularidad pública pues necesitaría la certificación de la confesión religiosa (o, al menos, conjunta de varias confesiones).

3º.- No existe ninguna referencia a los centros de reunión de otros grupos ideológicos, lo que puede conllevar la vulneración del principio de neutralidad. No se hace referencia a los locales de otros grupos ideológicos o, de los grupos excluidos del artículo 3.2. LOLR como, por ejemplo, los locales de la Lliga per la laïcitat, logias masónicas, movimiento gnóstico, etc.

4º.- En relación al destino que debe ser principalmente y de forma permanente, como dice la Ley catalana. Los equipamientos religiosos deben tener como destino principal, preferente y preponderantemente, el uso religioso; con otras palabras, que el

⁴² Nos resulta llamativo que se emplee el término centro que era el utilizado por la legislación franquista: “centros parroquiales”. En concreto, en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956; Decreto 736/1962 e, incluso se ha utilizado en el Decreto Legislativo catalán 1/1990, de Urbanismo (en la actualidad, derogado), que mencionaba el término “templos” y “centros parroquiales” (art. 238.1).

⁴³ La Ley de Congregaciones religiosas de 3 de junio de 1933 recogía la siguiente previsión que afectaban a los lugares de culto: *Pertenecen a la propiedad pública nacional los templos de toda clase y sus edificios anexos, aunque seguirán destinados al mismo fin religioso del culto católico*. El artículo 16 de esta Ley excluye expresamente la cesión a la Iglesia católica de ningún templo y edificio y, por último, la Iglesia católica y las demás confesiones podrán adquirir, después de la promulgación de esta Ley, bienes inmuebles que serán de titularidad privada sólo si son exclusivamente necesarios para el servicio religioso.

destino fundamental y casi exclusivo tiene que ser un templo o lugar de culto donde se realicen actos de culto porque esto es lo único que justifica el emplazamiento de un equipamiento para uso religioso en función de hacer real y efectiva la libertad religiosa (artículo 2.2. LOLR) y, en consecuencia, se puede configurar dentro del ámbito que se ha denominado “cooperación posible” con las confesiones religiosas.

El término “*equipamiento de uso religioso*” permitiría la construcción de algunas dependencias complementarias, accesorias o auxiliares necesarias de un templo o un lugar de culto⁴⁴.

Por consiguiente, no se podrá considerar centro de culto, los edificios destinados a actividades administrativas internas de las confesiones o, dependencias internas de los órganos directivos de las mismas, tampoco a uso residencial para viviendas de ministros de culto, ni para cementerios religiosos, ni para centros docentes religiosos o asistenciales o culturales de las confesiones religiosas o, a uso industrial como la fabricación de los objetos de culto. Pero, no se impide, desde nuestro punto de vista, que dicho lugar de culto o de reunión, con fines religiosos, (centro de culto en la terminología de la Ley catalana) sea completado con espacios destinados a fines administrativos, residencial, cultural, docente o asistencial que sean *absolutamente imprescindibles y que sirvan de apoyo ineludible a la actividad cultural*.

Artículo 4⁴⁵

⁴⁴ Un ejemplo a destacar es el PGOU de Logroño en sus normas urbanísticas el artículo 6.5.10 bajo la rúbrica de condiciones particulares, impone la limitación, en las parcelas destinadas a equipamiento religioso, de que la superficie dedicada a actividades complementarias diferentes a las de culto sólo pueden alcanzar una superficie de un 40% de la destinada a éste.

⁴⁵ *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

En relación con el principio de laicidad nos detenemos en la reserva de uso religioso en el planeamiento urbanístico. Dejamos a parte otras consideraciones de tipo más técnico-urbanístico para otra ocasión.

Conforme a este artículo se “debe prever” lo que conllevaría a su obligatoriedad. Sin embargo, este posible carácter obligatorio (que si aparecía en el proyecto de Ley) ha sido matizado con la fórmula “de acuerdo con las necesidades y disponibilidades de los municipios”⁴⁶. Pero, la determinación de estas necesidades y disponibilidades ha sido matizada, a su vez, en el sentido de que no puede fundamentarse las mismas en ningún tipo de discriminación.

Desde nuestro punto de vista, el carácter obligatorio de las reservas para equipamiento religioso como hace la legislación italiana⁴⁷ puede vulnerar el principio de laicidad, si dicha reserva conlleva que los demás grupos basados en una convicción no religiosa no tengan garantizados, de igual manera, esa reserva equiparable al equipamiento religioso. Esto supone que la reserva de uso religioso no sea obligatoria ni, tampoco, sea prioritaria. A mi juicio, en primer lugar, se tienen que satisfacer por parte de la Administración otras necesidades básicas y públicas de la población de carácter educativo, medio ambiental, sanitario, asistencial o cultural. Esta Ley, por tanto, no modifica la

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.

⁴⁶ En cierto modo es similar a la expresión ya recogida en el artículo 58.2. del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2005) que dispone: “respetando siempre la proporción adecuada de las necesidades de la población”.

⁴⁷ Sobre la legislación regional italiana, vid. TOZZI, V.: “La disciplina regionale dell’edilizia di culto”, en *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Giuffrè, 1994, p. 49-52; ROCCELLA, A.: “La legislazione regionale”, en *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, op. cit., pp. 79 y ss.

normativa catalana sobre estándares urbanísticos⁴⁸ donde si aparecen estándares urbanísticos concretos y, en consecuencia, obligatorios⁴⁹. Este carácter no obligatorio de la reserva para equipamiento de uso religioso ya se había confirmado jurisprudencialmente. Textualmente se había resuelto: “por falta de emplazamientos reservados para templos, pues si no se prevén es porque las administraciones actuantes no han considerado necesaria o conveniente la ampliación de los existentes, debiendo haberse intentado demostrar la necesidad de previsión de aquellos concretos que se considerasen. Por otro lado, no puede olvidarse que la no fijación de emplazamientos para nuevos templos en nada afecta o restringe la libertad religiosa que, conforme a Plan, pueda desarrollarse en las distintas zonas”⁵⁰.

La matización introducida “necesidades y disponibilidades” deja en manos de los municipios la apreciación de las mismas. Por consiguiente, la pretendida uniformidad para evitar los criterios tan dispares que han venido adoptando los municipios en los instrumentos de planificación, creemos que no van a ser resueltos por esta norma. En resumen, no se reconoce un estándar urbanístico específico para el equipamiento comunitario donde se incluiría el equipamiento religioso. Por este motivo, considero que sería conveniente establecer un uso denominado “cívico-asociativo” (vinculado al derecho de reunión) donde se incluya el uso religioso que tendría un estándar mínimo prefijado dentro del uso “cívico-asociativo”, independientemente del tamaño del municipio. Como ya he expuesto en otro sitio, dicho uso religioso

⁴⁸ Que ha señalado que: “los denominados estándares urbanísticos que como determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley y con la finalidad de establecer criterios de fondo deben ser observadas obligatoria y singularmente en sede de planeamiento urbanístico (...) con lo que se trata es de reducir el campo de la discrecionalidad en la ordenación”, vid. STSJ de Cataluña, nº 449/2005, de 1 de junio.

⁴⁹ Vid. Artículo 65 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña y art. 81 de Decreto 305/2006, de 18 de julio, del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

⁵⁰ Vid. Sentencias del TSJ de Cataluña 1188/2001, de 30 de noviembre y 560/2002, de 19 de junio, sobre el PGOU de Mataró.

respondería a un centro o local pluriconfesional para dar respuesta a todas las necesidades religiosas de los habitantes de todos los municipios, independientemente de su extensión y población⁵¹. Esta propuesta si respetaría el principio de laicidad y no conlleva ningún tipo de discriminación entre creyentes y no creyentes.

En fin, para los municipios la única novedad respecto de la legislación urbanística es que deben justificar, obligatoriamente, porque se ha contemplado o no, en la planificación urbanística, dicha reserva para equipamiento de uso religioso. Es decir, siempre tienen que tomar una decisión, expresamente, sobre este equipamiento religioso.

Un problema mucho más importante (y que no resuelve esta Ley) es si, finalmente, un municipio decide prever suelo para equipamiento de uso religioso cuáles deben ser los criterios que deben emplearse para adjudicarlo a las confesiones y a qué confesiones se puede adjudicar. Con esto enlazamos con el artículo siguiente sobre la asignación del uso religioso.

Artículo 5⁵²

⁵¹ Sobre esta propuesta de centros pluriconfesionales vengo insistiendo en diferentes escritos, vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: *Urbanismo y confesiones religiosas*, op. cit., páginas 154-157; 176-177; “A vueltas con “Urbanismo y confesiones religiosas””, op. cit., páginas 178-183; “Las cesiones gratuitas de los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo a las confesiones religiosas y el Proyecto de Ley catalana sobre los centros de culto”, en *Revista Práctica urbanística*, año 8, nº 78, enero 2009, páginas 32-33.

⁵² *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.*

Dos apartados de este artículo necesitan comentario:

1º.- La remisión a la legislación urbanística para la asignación del uso religioso. ¿La legislación urbanística regula la asignación a fija criterios sobre lo que corresponde al equipamiento de uso religioso? Ni en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (Decreto Legislativo 1/2005) ni en su Reglamento (Decreto 305/2006) aparece tal regulación específica para el uso religioso. Por lo tanto, desde este aspecto, es una remisión a una norma neutral. El principio de laicidad obliga a las Administraciones Públicas a ser neutrales con los grupos religiosos, lo que implica que el legislador (en este caso catalán), en el Derecho urbanístico, no favorezca a los que practican una religión sobre los que no practican ninguna. La solución, siguiendo con esta línea argumental, pasaría porque la legislación urbanística calificase conjuntamente los usos urbanísticos religiosos con los seculares. Es decir, que las confesiones religiosas se sometan al Derecho común, esto es, a las mismas normas urbanísticas que las organizaciones seculares.

Otra cuestión es el que al no existir criterios específicos son los entes locales los que pueden realizar cualquier asignación, atribución o cesión, contemplada en la legislación urbanística. Para ello, no sólo hay que tener en cuenta el criterio de no discriminación que recoge el artículo 4.2 de esta Ley catalana sino también la compatibilidad con el principio de laicidad de las mismas. En esta materia habría que formular la siguiente pregunta: ¿Las confesiones religiosas son entidades de interés público? En este punto, la normativa, la doctrina y la jurisprudencia parecen coincidir, las confesiones religiosas no llevan a cabo, de forma principal, actividades de interés público, el principio de laicidad impide dicha consideración. Los fines religiosos no son fines de interés público, ni de utilidad pública ni de interés general y no se pueden confundir unos con otros⁵³. Las

⁵³ Vid. STC 340/1993; artículo 3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre; artículo 3 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre y, artículo 32. 1.a) de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Administraciones públicas no pueden satisfacer ninguna finalidad estrictamente religiosa. Se ha realizado alguna crítica a esta argumentación basada en que se centra en el principio de neutralidad y no se tiene en cuenta el principio de laicidad positiva. Se ha escrito que esta laicidad positiva “justifica la colaboración con las confesiones religiosas para *hacer posible la práctica del culto* por parte de los creyentes”⁵⁴. Conviene recordar que el principio de laicidad integra a dos subprincipios: neutralidad y separación. En relación con la neutralidad religiosa de las Administraciones Públicas, se considera una consecuencia obligada de la despersonalización del Estado pues no puede ser sujeto creyente⁵⁵. El Estado garantiza la igualdad de sus ciudadanos (sean estos creyentes o no creyentes, y entre creyentes entre sí) a través del principio de neutralidad. Y, la no confesionalidad se expresa “en atención al pluralismo de creencias existentes en la sociedad española” y “como garantía de la libertad religiosa”⁵⁶. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, “*la neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática*”⁵⁷. El Estado debe actuar de forma neutral para evitar que lo religioso altere la paz social⁵⁸; en consecuencia el principio de laicidad es la base del nuestro sistema de convivencia⁵⁹ y “de este modo, se hará posible que todos, sin

⁵⁴ Vid. MORENO ANTÓN, M^a: “El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del Proyecto de Ley de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 17, 2008, pág. 27.

⁵⁵ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: *Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*, Civitas, 2007, pág. 361, PRIETO SANCHIS, L.: “Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español”, en IBAN, I. C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA, A.: *Manual de Derecho eclesiástico*, Trotta, 2004, pág. 43.

⁵⁶ Vid. STC 340/1993, fund. jur. nº 4, D, párrafo 2º.

⁵⁷ Vid. STC 177/1996, de 11 de noviembre, fund. jur. nº 9.

⁵⁸ Vid. STC 24/1984, de 13 de mayo, fund. jur. nº 1.

⁵⁹ Vid. SUÁREZ PERTIERRA, G.: “La laicidad en la Constitución española”, en *Persona y Derecho*, nº 53, 2005, pág. 180.

distinción, puedan identificarse con él, admitiéndolo como ámbito común donde convivir en paz y libertad, y ejercitando ordenadamente sus derechos⁶⁰. En fin, se ha escrito: “la neutralidad que se identifica con la igualdad y que es un concepto dinámico, cambiante que sirva para designar los criterios que deben guiar la actuación de los poderes públicos”⁶¹. Un instrumento para garantizar este principio de neutralidad es que las Administraciones públicas tienen vedada la ayuda financiera directa a los fines y actividades propiamente religiosas (como en este caso, el establecimiento de lugares de culto).

2º.- La participación de las confesiones religiosas en el proceso de elaboración de la planificación urbanística. Conviene recordar que el urbanismo es una función pública y el territorio es de todos los ciudadanos, en consecuencia, las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su *participación*⁶². En la normativa urbanística se ha establecido la posibilidad de participación en las decisiones urbanísticas a través de sugerencias o propuestas alternativas por asociaciones o entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación urbanística, en este caso, las confesiones religiosas⁶³.

En este sentido, en el caso de que no se contemple dicho equipamiento comunitario de uso religioso en los Planes Parciales

⁶⁰ Vid. PORRAS RAMÍREZ, J. M^a: Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones religiosas en el Estado democrático de Derecho, Civitas, 2006, pág. 122.

⁶¹ Vid. CASTRO JOVER, A.: “Laicidad y actividad positiva ...”, op. cit., pág. 31.

⁶² Vid. STS 7 de noviembre de 1988 (Ar. N° 8783).

⁶³ El artículo 4. e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En concreto, este apartado recoge: “Todos los ciudadanos tienen derecho a: (...) e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”.

(o en cualquier otro plan urbanístico) deberían ser las propias confesiones religiosas, en el procedimiento de elaboración de los mismos, las que deban realizar alegaciones sobre si estiman que no se han contemplado sus pretensiones al no recogerse, en dichos Planes, la reserva de alguna parcela para uso religioso (justificando la necesidad y la disponibilidad y, que dicha reserva no discrimina al resto de confesiones y grupos como exige el artículo 4 de esta Ley catalana). Las confesiones religiosas deberán solicitar que se califique como uso religioso las parcelas o inmuebles donde pretenden establecer lugares de culto. Con esta solicitud se pone en conocimiento de la Administración local los motivos para fundamentar tales pretensiones, encontrándose la Administración en mejores condiciones para poder valorar y justificar su decisión⁶⁴.

Curiosamente, en el Convenio Marco entre el Consell Evangèlic de Catalunya y la Generalitat de Catalunya, de 21 de mayo de 1998, se establece que “la Generalitat ha de tener en cuenta las necesidades de acceso a suelo público para la construcción de lugares de culto, de acuerdo con la normativa vigente en cada momento”⁶⁵. Si bien debemos recordar, en este punto, que la Generalitat no elabora los Planes de Ordenación Urbana y, directamente, no sería la Administración encargada de realizar las reservas de suelo para templos evangélicos. Sí es la encargada de controlar y supervisar dichos planes, pudiendo utilizar este Convenio para comprobar si se ha realizado la reserva, o no, de parcelas para templos evangélicos y cuáles son los motivos de su inclusión o exclusión en dichos Planes. Si tenemos en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, el apartado de este Convenio Marco queda sin contenido, pues se estaría atribuyendo a las Comunidades Autónomas competencias que corresponde a los municipios, pues son éstos los encargados

⁶⁴ La importancia del derecho de audiencia en el planeamiento urbanístico, en el Derecho Comparado, vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: “Las cesiones gratuitas”, op. cit., páginas 25-26.

⁶⁵ Vid., Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XV, 1999, pág. 886.

de prefijar y modificar la dotaciones⁶⁶. Otra cuestión, como ya hemos indicado, es que el legislador catalán puede establecer estándares urbanísticos.

Para concluir, este artículo no reconoce ningún derecho específico para las confesiones como podría ser la consulta obligatoria a las confesiones religiosas por parte de las Entidades locales a la hora de la planificación urbanística. En consecuencia, no implica ninguna novedad en la legislación urbanística catalana⁶⁷. Otra opción que no se contempla, en esta Ley catalana, es la consulta vecinal sobre el establecimiento de lugares de culto⁶⁸.

Artículo 6⁶⁹

⁶⁶ Cfr. STS de 25 de febrero de 1992, (Ar. N° 2974), sobre la calificación de sistema general de comunicaciones para la creación de una plaza pública por parte del Ayuntamiento de Abella (Barcelona) y la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña califica como sistema de equipamiento a fin de mantener las instalaciones de tipo cultural, recreativo y pastoral. El T. S. da la razón al municipio porque la decisión de la Generalitat no se basa o justifica en un interés supralocal o comunitario.

⁶⁷ Vid. art. 8 del Decreto Legislativo 1/2005 y artículo 15, 16, 17, 19, 21, 22 y 23 del Decreto 305/2006.

⁶⁸ Vid. Propuesta de ley presentada en la Cámara de Diputados de la República de Italia, sobre la construcción de nuevos edificios dedicados a cultos admitidos, de 26 de marzo de 2006. El artículo 2 recoge la ubicación de nuevos lugares de culto debe contar con la previa aprobación por referéndum de los vecinos. De la lectura conjunta de esta propuesta de ley se obtiene una conclusión muy clara: es una propuesta dirigida a impedir la construcción de mezquitas en Italia. En relación a la convocatoria de referéndum sobre esta materia, M. BARBIER en su obra: *La Laïcité (L'Harmattan, 1995)*, donde recoge la celebración de un referéndum celebrado en Libercourt (Pasde-Calais) sobre la construcción de una mezquita en Francia. El resultado fue el siguiente: el 83,45% votó en contra de la construcción de la mezquita (pág. 224-225).

⁶⁹ *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.*

Este artículo, desde el punto de vista del principio de laicidad, es una obviedad. ¿Era necesario este artículo? ¿Las administraciones públicas estaban dando un trato discriminatorio? La necesidad de reiterar esta normativa, creemos que viene dada por la práctica de algunas entidades locales que sigue “ancladas” o, bien el principio de confesionalidad sociológico católico, o bien en la pluriconfesionalidad, e incluso en el trato discriminatorio con respecto a las algunas comunidades islámicas. Todas estas actuaciones vulneran el principio de laicidad.

La otra cuestión es en relación al uso no esporádico, sino permanente, de estos equipamientos o espacios de titularidad pública mediante, por ejemplo, cesiones o atribuciones de parcelas en los Planes urbanísticos a confesiones religiosas concretas dando lugar a la exclusión de otras⁷⁰. ¿Se podría discriminar en cesiones permanentes? Esta Ley debería haber regulado de forma clara la incompatibilidad entre las cesiones gratuitas y el principio de laicidad⁷¹. Tampoco, se recoge el principio de no discriminación respecto a los grupos de no creyentes como fórmula más adecuada de garantizar el principio de neutralidad.

Artículo 7²

Artículo sobre el marco común en relación con el establecimiento de centros de culto y el inicio de actividades que quedan sujeto a los capítulos siguientes de esta Ley catalana dentro del marco de la LOLR (art. 1) y art.16.3. CE donde se

⁷⁰ P. BARILE ha afirmado: “ Restano problema relativi ai paini regolatori comunali, che possono portare di fatto a privilegiare un culto e a penalizzarne altri”, vid. *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.

⁷¹ Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: “Las cesiones gratuitas ...”, op. cit., págs. 29 y ss..

⁷² *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.*

reconoce el principio de laicidad. Los siguientes artículos regulan de forma casi exclusiva el régimen de licencias de los edificios de culto y los englobamos para su estudio.

Artículo 8⁷³ y artículo 9⁷⁴ Licencia municipal de apertura y uso de centros de culto

La primera pregunta es si esta licencia creada *ex novo* es congruente con la LOLR y con el principio de laicidad. La siguiente pregunta es si puede el Parlamento de Catalunya crear esta licencia. Conviene recordar que toda licencia limita el ejercicio de los derechos fundamentales. En este ámbito, nos encontramos con el art. 2.2. de la LOLR que reconoce el derecho

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

colectivo a establecer lugares de culto como parte del contenido esencial de la libertad religiosa colectiva. ¿Facilita o dificulta el ejercicio de este contenido esencial de la libertad religiosa esta nueva licencia?

No creemos, en principio, que el Parlamento catalán sea competente⁷⁵ para regular *ex novo* una licencia que afecta al contenido esencial de la libertad religiosa para dificultarlo (o no, porque desconocemos el contenido del futuro Reglamento). Es una licencia nueva que solo se exigiría a las confesiones religiosas en Cataluña y, no en el resto de España. En consecuencia, sería más gravoso establecer lugares de culto en Cataluña que en el resto de España. Por tal motivo, se ha planteado como solución acudir al artículo 149.1.1ª CE⁷⁶: “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. En este punto, conviene tener presente la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (fundamentos jurídicos nº 7 a 10) donde se establece que este artículo 149.1.1ª no es propiamente un título competencial, lo que parece habilitar a las Cortes la regulación de las condiciones básicas de los ciudadanos relativos a los derechos fundamentales (libertad religiosa, en nuestro caso) pero, en todo caso, no habilita para regular materialmente y específicamente el sector de que se trate (establecimiento de lugares de culto). En consecuencia, consideramos que se debería aprovechar la oportunidad de elaboración de una nueva Ley de Libertad Religiosa, anunciada por el Gobierno⁷⁷, para incluir un artículo sobre esta materia que garantice las condiciones básicas en relación con la uniformidad

⁷⁵ No entramos en profundidad a analizar el artículo 161 del Estatuto de Catalunya pues excedería con mucho el límite fijado para este artículo. En todo caso, quedamos a expensas de lo que dictamine el TC.

⁷⁶ Vid. CASTRO JOVER, A.: “Los lugares de culto en el Derecho Urbanístico: un análisis desde la igualdad material”, *Laicidad y Libertades*, nº 7, 2007, págs. 13 y 47.

⁷⁷ Vid. Intervención de la Vicepresidenta del Gobierno en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, de 9 de mayo de 2008.

en la exigencia de licencias urbanísticas, de apertura, de actividades y ambientales por parte de las entidades locales a la hora del establecimiento de lugares de culto. En todo caso, la existencia de esta licencia vulnera la neutralidad pues es una norma específica para los edificios o locales de reunión con fines religiosos; pero esta licencia no se exige para otros tipos de edificios o locales de reunión con fines de carácter ideológico en general (partidos políticos, sindicatos, la Lliga per la laïcitat, logias masónicas, etc.). Lo congruente con el principio de laicidad es el recurso a las licencias urbanísticas de carácter general que se exijan a todos los grupos, independiente de si la actividad es religiosa o no. La licencia es una autorización simple de carácter real y de naturaleza reglada. Se dice que es una autorización simple porque su objeto único es controlar la actividad autorizada y definirla en sus concretos límites⁷⁸. Su naturaleza jurídica reglada implica que a la hora de decidir sobre su otorgamiento la Administración carece de toda libertad de acción debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las normas jurídicas aplicables⁷⁹. De ahí que la licencia no puede contravenir el ordenamiento jurídico. Con otras palabras, la intervención administrativa se circunscribe a la comprobación de la conformidad o disconformidad del ejercicio de un derecho previamente existente (en este caso de carácter fundamental –el derecho a establecer lugares de culto–) con el interés público que la norma aplicable define (seguridad, salubridad, tranquilidad, etc.). Por eso, la licencia ni quita ni da derechos, limitándose a permitir a quien ya los tuviera su libre ejercicio⁸⁰. En resumen; “El acto de concesión de la licencia no viene a constituir un derecho ex novo, sino simplemente a remover los obstáculos que más o menos establece el

⁷⁸ Cfr. FERNÁNDEZ, T.-R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley, 2008, pág. 204-205; CANO MURCIA, A.: *Las licencias de primera utilización u ocupación de los edificios*, Aranzadi, 1995 pág. 34.

⁷⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, T.-R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., pág. 205.

⁸⁰ Cfr. FERNÁNDEZ, T.-R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., pág. 209.

ordenamiento para asegurar el control en la forma de ejercitarse determinados derechos”⁸¹. En fin, los lugares de culto se someten sin ninguna excepción al régimen general y común que regula las licencias urbanísticas. Otra cuestión es la licencia de apertura (que no es una licencia urbanística) aunque si tiene una relación directa y evidente con las licencias urbanísticas de obras y de primera utilización u ocupación. La STS de 29 de enero de 1980 (Ar. nº 286) recoge expresamente que no puede interpretarse “el silencio de la Ley del Suelo como una posibilidad de entender que ello significa una zona exenta de regulación en cuanto a este tipo de edificaciones (está haciendo referencia a los lugares de culto), sino al contrario, como la sumisión a un **régimen que es general** y respecto del cual no hay razón ni prescripción para eximirlas”⁸². Con esta primera referencia queda resuelta, a mi juicio, la cuestión de si el ejercicio de la libertad religiosa queda sometido a autorizaciones o licencia. Es obvio que sí⁸³.

La licencia urbanística de primera utilización de los edificios es el último escalón del proceso urbanístico edificatorio y tiene como presupuesto el certificado de la terminación de las obras que debe ser expedido por un técnico competente y ajeno a la Administración municipal⁸⁴. En la Sentencia del TS de 10 de abril de 1989 (Ar. Nº 2924) sobre la legalidad de un local de la Asociación de Testigos Cristianos de Jehová se determinó con claridad que los lugares de culto quedaban sometidos a esta licencia. En concreto, expone el T.S.: “Bastará indicar que en

⁸¹ Vid. STS de 21 de febrero de 1983 (Ar. Nº 918).

⁸² Vid. Sentencia de 10 de febrero de 1997 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sentencia del TEDH, caso Manoussakis y otros contra Grecia, de 17 de septiembre de 1996.

⁸³ Se ha señalado: “Pero en un régimen de plena libertad religiosa, como el establecido por la Norma Suprema, es evidente que ni los lugares de culto ni las ceremonias requieren para su apertura o celebración ningún género de autorización”, vid. FERREIRO GALGUERA, J.: *Protección jurídico penal de la religión*, Servicio de Publicaciones de la Universidade da Coruña, 1998, pág. 210.

⁸⁴ Cfr. CANO MURCIA, A.: *Las licencias de primera utilización u ocupación de los edificios*, Aranzadi, 1995, pág. 51.

nuestro ordenamiento jurídico están sujetas a licencia municipal la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos y 1º, 10 y 13 del Reglamento de Disciplina Urbanística, siendo la finalidad de tal intervención municipal, la de comprobar si el uso proyectado se ajusta al destino urbanístico previsto en el planeamiento así como también si el edificio reúne las condiciones de **seguridad y salubridad** necesarios (art. 21.2.d) del Reglamento de Servicios)”. Si esta licencia urbanística ya exige condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad ¿por qué la Ley catalana crea una nueva licencia para exigir lo mismo? O no será que el futuro desarrollo reglamentario de la Ley catalana impondrá requisitos específicos y más restrictivos que los contemplados y recogidos en las licencias urbanísticas.

Además, consideramos que no era necesario acudir a la creación de una licencia nueva (no urbanística) para los centros de culto, pues era suficiente con establecer que los lugares de culto quedan sometidos a las licencias urbanísticas de instalación y de funcionamiento de actividades. La aplicación de estas licencias, en virtud del principio del laicidad, afectaría a todas las actividades, incluso las calificadas como inocuas, donde se incluyen todos los equipamientos (sean estos locales, edificios o espacios) de uso dotacional, como el uso religioso⁸⁵.

⁸⁵ En relación con estas licencias de instalación y funcionamiento de actividades el TSJ de Madrid ha dictado una serie de sentencias sobre su aplicación a los lugares de culto. La STSJ de Madrid de 4 de octubre de 2001 sobre la orden de clausura y cierre de actividad de culto religioso por carecer de licencia de funcionamiento. “El otorgamiento de licencia de instalación y funcionamiento, dice el TSJ de Madrid, para el ejercicio de cualesquiera actividades, no viene establecido en función de que éstas tengan o no carácter industrial o mercantil, sino que es una manifestación de la actuación de control del uso del suelo, tendente a conseguir que **los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad que protegen no sólo a terceros, sino particularmente a los interesados que se congregan en un local, cual es el caso que nos ocupa, para el ejercicio de culto religioso**. Dichas congregaciones de personas requieren unas mínimas garantías de seguridad y salubridad, *que sólo pueden ser controladas a través del otorgamiento de las correspondientes licencias, que en modo alguno puede ser atentatorio al derecho a la libertad*

Creo conveniente, en este punto, hacer referencia a la diferencia entre la licencia de primera utilización y de actividades y la licencia de apertura de industrias y establecimientos que radica en la distinta finalidad que persiguen, aunque las dos suponen un control de los modos de uso de una edificación y su acomodación a la legislación y al planeamiento. La licencia de apertura es una autorización “operativa”⁸⁶ cuya virtualidad no se agota en el control preventivo que la Administración efectúa con dicha licencia (que al verificar si reúne las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, legitima el ejercicio de la correspondiente actividad) y esto, previamente, referido al proyecto y, antes de la licencia de

*religiosa y de culto reconocido en el C.E., porque se exigen indistintamente a cualesquiera confesiones, y porque la actuación administrativa, en modo alguno entra a valorar la actividad que de ipso facto, se lleve a cabo, y que entra dentro del ámbito de intimidad personal. Ello no es contrapuesto, a que se deba exigir una serie de garantías en cuanto a instalaciones de evacuación y extinción de incendios y de salubridad, que insistimos, no sólo protegen los intereses generales sino también los de las personas que acudan a celebrar el culto”. En la STSJ de Madrid de 18 de noviembre de 1999 sobre orden de precinto y cese de actividad realizada por la Comunidad Cristiana Integral, por carecer de licencia, se repiten los fundamentos jurídicos de la STSJ de Madrid de 18 de mayo de 1995. En la STSJ de Madrid de 12 de noviembre de 1998, sobre clausura y cierre de la actividad desarrollada por los Testigos Cristianos de Jehová en un local por carecer este de la licencia previa municipal de actividad e instalación, se vuelven a repetir argumentos anteriormente expuestos y se dice: “La licencia que en el caso de autos se exige a la recurrente por la autoridad municipal es la de instalación a los fines exclusivas de comprobar si la actividad a realizar es compatible con el uso del suelo establecido en el Plan de ordenación y si reúne las **debidas garantías de salubridad, y de seguridad, porque, en todo caso, para la instalación de un lugar de culto** es preciso que tales garantías se observen así como que en la zona se permita el uso dotacional, tal y como establece el artículo 10.5.1. del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid”. En el mismo sentido que las anteriores, STSJ de Madrid de 1 de octubre de 1998 sobre clausura y cierre de un local de la Iglesia Evangélica de Filadelfia por carecer de licencia de actividad y STSJ de Madrid de 18 de mayo de 1998 sobre clausura y precintado de un lugar de culto de la confesión religiosa Testigos Cristianos de Jehová.*

⁸⁶ Vid. MORENO ANTÓN, M.: op. cit., págs. 35 y ss. (En todo caso, no es lo mismo decir que “la licencia de apertura es una autorización “operativa”” que “la licencia de apertura tiene mayor operatividad”, nota nº 147, pág. 37).

edificación, cuando se destine específicamente a establecimiento de características determinadas (art. 22.3. Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) sino, *ex post*, comprobando el cumplimiento efectivo de las condiciones de las licencias a dichos efectos, y después y a lo largo de todo el desarrollo de la actividad en lo que a su funcionamiento adecuado se refiere⁸⁷. El Tribunal Supremo, entre otras sentencias, la de 5 de diciembre de 1988 (Ar. nº 9459) ha señalado que la licencia de apertura⁸⁸ “sólo tiende a legitimar el ejercicio de la correspondiente empresa” en tanto que la licencia de primera utilización u ocupación de edificio, lo que pretende es verificar que aquel uso se ajusta al Plan urbanístico, es decir, que la misma tiende a comprobar si la obra o construcción cumple las exigencias legalmente establecidas. La licencia de apertura de establecimientos no se califica como licencia urbanística. La STS de 18 de junio de 1992 (Ar. Nº 6004) sobre la clausura con precinto de un local perteneciente a la “Iglesia Evangélica Filadelfia” por ejercer sin previa licencia municipal de apertura⁸⁹. El Tribunal Supremo ha determinado que no es necesaria la exigencia de licencia de apertura por no tratarse de una actividad industrial o comercial. El Tribunal Supremo ha afirmado que: “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 autonomía municipal atribuye a los Ayuntamientos potestades de

⁸⁷ Cfr. CANO MURCIA, A.: Las licencias de primera utilización u ocupación de los edificios, op. cit., págs. 67-68.

⁸⁸ Sobre las licencias de apertura de establecimientos, vid. CANO MURCIA, A.: *Manual de licencias de apertura de establecimientos*, Aranzadi, 1998. La definición de licencia de apertura de establecimientos, en la pág. 32 de esta última obra citada.

⁸⁹ Se ha señalado en relación con esta Sentencia del Tribunal Supremo que “deberá realizarse una interpretación en la que el peligro para la seguridad aparezca probado y sea grave”; vid. COMBALIA, Z.: “Los límites del derecho de libertad religiosa”, en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, 1994, pág. 494.

intervención en la actividad de los ciudadanos (Artículo 84.1. de la Ley de Bases de Régimen Local y 1 y 5 del Reglamento de Servicios) que pueden llegar al sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. Pero dicha actividad de intervención debe —máxime al tratarse del ejercicio de un derecho como el que aquí se examina—ajustarse cuidadosamente a los principios de igualdad (art. 14 CE), proporcionalidad y “favor libertatis” que explicita el art. 84.2 de la referida Ley de Bases de Régimen Local (...) (Independientemente de que) Por exigencias del ordenamiento urbanístico, se tenía, o no, que cumplir el mismo trámite o cualquiera otras exigencias”⁹⁰.

Algún autor se muestra partidario de exigir licencia de apertura a los lugares de culto⁹¹. En mi opinión, no es necesaria la aplicación de las licencias de apertura a los lugares de culto: 1º Porque son exclusivamente para locales comerciales o industriales. 2º Siempre se van a exigir las licencias urbanísticas de instalación de actividad y de primera ocupación o cambio de uso; por lo que no creo que se necesaria la licencia de apertura al cubrirse con las anteriores licencias las exigencias de control de seguridad, tranquilidad y salubridad, entre otras cuestiones. 3º La autorización o licencia debe entenderse con una restricción al ejercicio de un derecho fundamental, en este caso el derecho a instalar lugares de culto. Dicho derecho es previo a la licencia, en consecuencia, la licencia sólo tiene por objetivo tutelar el interés público que la Administración pública no puede dejar de observar. Por lo que llevamos dicho no consideramos adecuado la utilización del término “apertura” a la licencia que crea esta Ley catalana⁹². La justificación parlamentaria es que no se pretende

⁹⁰ Vid. Sentencia de 10 de febrero de 1997 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

⁹¹ Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M.: Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto, BOE, 2000, págs. 214-215.

⁹² En el proyecto de esta Ley catalana no se utilizaba el término “apertura” sino “actividades de uso” (vid. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, nº 178, 10 de diciembre de 2007, p. 11). En la legislación catalana se regula la licencia de apertura en:

controlar la actividad de culto que se desarrolla en los lugares de culto una vez que se ha otorgado la licencia, pero cómo se controla el aforo, por ejemplo.

Artículo 12⁹³ Licencias urbanísticas

Ya hemos anticipado, casi todo, en el comentario de los artículos anteriores. En suma, las confesiones religiosas quedan sometidas al ordenamiento jurídico (artículo 9 CE), también a las

Ley 3/1998, de 27 de febrero, que establece el sistema de intervención integral de la Administración ambiental. Artículo 41.3 “licencia de apertura de establecimientos” recogidos en el Anexo III donde no se menciona a los lugares de culto. Una simple modificación de este Anexo III incluyendo los lugares de culto hubiera cumplido la finalidad perseguida por el legislador catalán, al menos jurídicamente. Es obvio, que la finalidad buscada, con esta Ley, era una repercusión política y social que la modificación de un Anexo no tendría.

Ley 16/2002, de 28 de junio, sobre protección contra la contaminación acústica. Artículo 18.

Decreto 378/2006, de 10 de octubre, sobre licencia de apertura de equipamientos comerciales.

Decreto 48/2009, de 24 de marzo, sobre sistema público de equipamientos escénicos y musicales de Cataluña. Artículo 5.2.a).

Orden PRE/335/2003, de 14 de julio, sobre ordenanza-tipo sobre los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución.

⁹³ *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.*

normas y a las licencias urbanísticas que como normas neutrales se deben aplicar, sin excepciones, a las confesiones religiosas.

Por último, en este punto, nos hacemos eco de la Sentencia del TSJ de Cataluña nº 548, de 13 de mayo de 2009. Esta sentencia resuelve el recurso interpuesto por el Consell Evangèlic de Catalunya y la FEREDE contra la Ordenanza reguladora de los establecimientos de pública concurrencia del Ayuntamiento de Lleida donde se establece que los lugares de culto quedan sometidos a la licencia ambiental. La sentencia falla que son nulos los artículos 49, 50 a) y 52 de la mencionada Ordenanza ya que la legislación catalana (Ley 3/1998 y Decreto 136/1999) no contempla, entre las actividades sujetas a licencia ambiental, los lugares de culto. “Lo cual no excluye, obviamente, la aplicación de la normativa urbanística que proceda en cada caso”, añade la sentencia. Esta Sentencia, creemos, que ha sido tomada en consideración por el legislador catalán y, así procede a regular específicamente una licencia nueva que sin duda en su desarrollo reglamentario recogerá el contenido de los requisitos que exige la licencia ambiental para otro tipo de establecimientos.

De los artículos y disposiciones de esta Ley catalana restantes, solo hacemos mención a la *Disposición Adicional Tercera. Ayudas para la adaptación de locales*⁹⁴.

En relación con esta financiación económica es necesario plantearse si estas ayudas públicas vulneran el principio de laicidad. La financiación de los lugares de culto implica, creemos, una colaboración excesiva por parte de las Administraciones públicas al subvencionarse directamente el culto. Por tal motivo, consideramos que se conculca el principio de separación y de neutralidad religiosa, pues el principio de laicidad conlleva que las Administraciones públicas no pueden

⁹⁴ *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.*

satisfacer las finalidades estrictamente religiosas como el culto. Por tal motivo, esta disposición la consideramos contradictoria con la ORDEN VCP/42/2009, de 10 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para actividades destinadas a fomentar la relación entre entidades y confesiones religiosas y la sociedad catalana, realizadas en Cataluña y en catalán. Esta Orden recoge expresamente: “Se excluyen de esta convocatoria todas las actividades propiamente religiosas de cada confesión: **culto**; compra, alquileres y **arreglo y mantenimiento de oratorios y de locales de culto o de reuniones internas**”. Consideramos mucho más acorde, con el principio de laicidad, esta Orden que la disposición de la Ley catalana de centros de culto.

3. CONCLUSIONES.

Primera: A pesar de la mención del principio de laicidad en el Preámbulo de esta Ley como principio inspirador de la misma, la mayor parte del articulado no es congruente con el principio de laicidad ni por la finalidad, ni por el objeto, ni por la propia esencia. Lo congruente hubiera sido aprobar una ley general sobre el establecimiento de lugares de reunión; en concreto, que estos lugares deben reunir una serie de requisitos de seguridad, tranquilidad, salubridad, aforo, evacuación, accesibilidad, etc..

Segunda: En nuestra opinión estamos, por una parte, ante una Ley “panfleto” y, por otra, ante una ley habilitadora del desarrollo reglamentario de una nueva licencia. La finalidad política de esta Ley es dar respuesta a la disparidad de criterios aplicados por los entes locales en relación al establecimiento de lugares de culto. Por lo tanto, es una norma que viene a dar cobertura legal a las más que discutibles, jurídicamente, ordenanzas municipales sobre el establecimiento de lugares de culto, por ejemplo de los Ayuntamientos de Igualada y Lleida⁹⁵. Los demás artículos de la Ley, son prescindibles, por reiterativos

⁹⁵ Vid. CASTRO JOVER, A.: “Los lugares de culto...”, op. cit., págs. 42-43 y vid. la STSJ de Cataluña, nº 548, de 13 de mayo de 2009.

o, simplemente, por ser declaración de intenciones, sin ninguna concreción. Por este motivo, consideramos que la única finalidad de esta Ley es la creación de una licencia específica (no urbanística) sobre los centros de culto. Además, dicha licencia creemos que es contraria al principio de neutralidad al establecer una serie de condiciones que no se exigen a otros grupos a la hora de establecer sus lugares de reunión. Debería haberse regulado, en todo caso, una licencia para todos los lugares de reunión (de todos los grupos ideológicos), si es que se consideraba necesario la creación de una nueva licencia, no urbanística, que aglutine los requisitos (que sean adecuados y proporcionados a la actividad de reunión que se van a desarrollar en esos lugares) de las licencias de apertura, ambiental y de actividades con el objeto de garantizar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, el aforo, etc., de los mismos.

Tercera: Que no era necesaria esta Ley desde el punto de vista del principio de laicidad. Ya habíamos manifestado que hubiera sido mejor un capítulo específico en la Ley de Urbanismo⁹⁶. Además esta Ley catalana de centros de culto no resuelve ninguno de los problemas que citábamos:

- La definición de “equipamiento religioso”, es decir, que se califique si es una dotación privada (sistema local)⁹⁷ y en qué condiciones se podría hablar de equipamiento de titularidad pública como, por ejemplo, en relación con el centro pluriconfesional⁹⁸.

⁹⁶ Vid. RODRIGUEZ GARCIA, J. A.: “A vueltas con ...”, op. cit., págs. 174 y ss.

⁹⁷ Vid. artículo 34 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2005). En cambio, en el Reglamento de desarrollo de esta Ley no existe ninguna referencia (Decreto 305/2006).

⁹⁸ En concreto, los municipios de Cunit (Tarragona) y Santa Coloma de Farners (Girona). En el Documento titulado: “*Pla D’Ordenació urbanística municipal. Text refós. Programa d’actuació urbanística municipal. CCRS arquitectes. Nov. 2006*”, considera como equipamiento básico e imprescindible para completar la oferta actual y asumir los estándares adecuados a las necesidades actuales de la población de Cunit la construcción de un centro religioso multiconfesional de 742 m² de superficie edificada en el Parque Central 2.

- La determinación de un estándar denominado de equipamiento “cívico-asociativo” donde se incluiría el uso religioso. Además de contemplar una serie de criterios para la asignación de dicho equipamiento entre las diferentes confesiones al igual que otros grupos fundados en convicciones no religiosas.

- No se concreta expresamente la incompatibilidad entre el principio de laicidad y las cesiones gratuitas de bienes públicos para la construcción o establecimiento de lugares de culto. Aquí, también, existe una gran disparidad en los criterios utilizados por los Ayuntamientos pero la Ley no marca un criterio común compatible con el principio de laicidad.

- La creación, más que discutible, de una nueva licencia (la de apertura de centros de culto) que creemos que hubiera sido perfectamente reconducible a la licencia urbanística de instalación y funcionamiento de actividades que afectaría a todos lugares de reunión de los todos los grupos ideológicos.

Cuarta: Desde el punto de vista de la neutralidad, en sentido amplio, no se han recogido en esta Ley, instrumentos de mediación social e intercultural para evitar enfrentamientos por el establecimiento de lugares culto y evitar la segregación urbana; es decir, la neutralidad religiosa se configura, también, como un principio de convivencia.

