

---

# La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Llei 16/2009 dels centres de culte

---

Juan José GUARDIA HERNÁNDEZ

Doctor en Derecho Canónico  
Abogado urbanista. Barcelona  
jguaher@alumni.unav.es

SUMARIO: 1. Marco jurídico de la libertad religiosa y el urbanismo. 1.1. *Reserva de suelo dotacional para uso religioso*. 1.2. *Licencia de actividad*. 1.3. *Marco jurídico catalán*. 2. Llei 16/2009 de centres de culte de la Generalitat de Catalunya. 2.1. *Antecedentes de la LCC*. 2.2. *Motivación de la LCC*. 2.3. *Ámbito de aplicación de la LCC*. 2.4. *Planeamiento urbanístico: reserva de suelo dotacional para uso religioso*. 2.5. *Licencia municipal de apertura y utilización de centros de culto*. 2.6. *Relación de la licencia urbanística y licencia de centros de culto*. 2.7. *Valoración constitucional*. 2.8. *Sobre la retroactividad de la LCC*. 2.9. *Régimen económico: tasas y ayudas públicas*. 2.10. *Observaciones finales a la Ley y Reglamento de centros de culto*.

Como es conocido, la relación entre la libertad religiosa y el urbanismo en nuestro país está teniendo una renovada atención tanto en sede doctrinal<sup>1</sup> como legislativa<sup>2</sup>.

La libertad religiosa no sólo constituye un derecho personal o individual, que se circunscribe a la propia conciencia o, a lo sumo, al ámbito privado más inmediato de cada ciudadano. Como ha señalado la doctrina, este derecho fundamental también tiene una dimensión colectiva o comunitaria, así como una dimensión institucional u organizativa<sup>3</sup>.

Nuestra Constitución contiene en el artículo 47 un mandato a los Poderes Públicos de regulación de los usos del suelo. Esta regulación, conocida como *planeamiento urbanístico*, no constituye un conjunto de técnicas jurídicas neutras, que poca o nula incidencia pueden tener en el ejercicio de los derechos fundamentales<sup>4</sup>. El urbanismo incide en el ámbito de la libertad religio-

<sup>1</sup> Entre otros, destacamos por orden cronológico: M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «Competencia de las entidades locales en relación con los lugares de culto», en *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 26 (2010), pp. 557-590. J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo en España*, Pamplona 2010. M. MORENO ANTÓN, «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», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 17 (2008), en www.iustel.com. S. NIETO NUÑEZ, «Interpretación por los Tribunales de Justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto», en C. CORRAL SALVADOR (coord.), *La urbanística del culto: libro-homenaje al Prof. Dr. José M<sup>a</sup> Urteaga Embil*, Madrid 2004. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas: el Derecho urbanístico y los principios de laicidad y cooperación con las confesiones religiosas*, Madrid 2003. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000.

<sup>2</sup> *La Vanguardia*, 31 de agosto 2010, p. 15. El Gobierno central anunció una reforma de la LOLR para el 2010. Entre las novedades que han trascendido, se encuentra una regulación de la apertura de los centros de culto de nueva implantación. No obstante, a finales de agosto del 2010, destacados miembros del ejecutivo han manifestado que ese año no era el adecuado para trasladar este debate a la sociedad, con lo que esta reforma se pospone *sine die*. Entre muchos, cfr. S. CAÑAMARES ARRIBAS, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma», en *Ius Canonicum*, 100 (2010), pp. 477-515. En sentido contrario, cfr. A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), pp. 1-19, en www.iustel.com. Esta última autora postula la necesidad de una reforma urgente de la LOLR, porque «cuando la realidad social a la que se aplica la norma varía sensiblemente, su pervivencia puede causar el efecto contrario a aquel para la que fue creada, pasando de resolver un problema a originar otro, al poder lesionar principios y derechos subjetivos. Esta necesidad ha sido percibida por los propios poderes públicos que, conscientes de las quiebras que se han producido en el desarrollo del sistema, han anunciado su intención de proceder a una corrección del mismo, que parece que va a incidir sobre la Ley de Libertad Religiosa» (*ibid.*, p. 15).

<sup>3</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, «El Derecho Eclesiástico», en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2007, p. 27.

<sup>4</sup> Cfr. M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto...*, cit., p. 8.

sa, también en la denominada dimensión institucional de este derecho, en la medida en que una de sus manifestaciones más relevantes es la necesidad que tienen las distintas confesiones religiosas de un lugar físico para la acción cultural y para las actividades de formación y de gobierno. Acertadamente señala el art. 2.2 de la vigente Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR) que la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a *establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos*<sup>5</sup>.

El objeto de consideración en estas páginas<sup>6</sup> es precisamente el último capítulo de este renovado interés por el urbanismo y la libertad religiosa, constituido por la *Llei 16/2009*, del 22 de julio, *dels centres de culte*<sup>7</sup> de la *Generalitat de Catalunya*, y de su Reglamento de desarrollo de julio de 2010<sup>8</sup>.

Como veremos, es la primera ley de estas características aprobada en España. Nuestra intención es analizar su encaje constitucional en el marco de nuestro Derecho eclesiástico, la motivación que ha llevado a promulgar estas normas y sus aportaciones más novedosas.

En nuestra opinión, su estudio no resulta de interés exclusivo para Catalunya. Si la *Llei 16/2009 de centres de culte* consigue mantener su vigencia más allá de la legislatura en la que se ha aprobado<sup>9</sup>, tendrá influencia en el resto del Estado, en la medida que pueda servir de modelo para otras Comunidades Autónomas en el futuro.

<sup>5</sup> Cfr. M. RODRÍGUEZ BLANCO, «Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa», en A. CORSINO ÁLVAREZ CORTINA y M. RODRÍGUEZ BLANCO (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, p. 85: «La apertura de inmuebles para destinarlos al culto forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa. Es un derecho de las confesiones religiosas que no está sometido a ningún tipo de autorización discrecional por parte de la Administración».

<sup>6</sup> Agradezco las sugerencias de Juan López Fernández-Sordo (Universitat de Barcelona) al último borrador de este artículo.

<sup>7</sup> *Llei 16/2009*, del 22 de juliol, *dels centres de culte*, en *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5432 de 30 julio de 2009. Se puede acceder a una versión oficial en español, aprobada por la Mesa del *Parlament de Catalunya* en la sesión del 21 de julio de 2009 en el BOE núm. 198, de 17 agosto de 2009, todo ello de conformidad con el artículo 8.1 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística.

<sup>8</sup> Aprobado por *Decret 94/2010, de desplegament de la Llei 16/2009*, en *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm 5676, de 22 julio de 2010, y corrección de errores *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5751, 9 de noviembre de 2010. No deja de llamar la atención que la referida Ley 16/2009, como su Reglamento, fueran publicadas en periodo estival. Quizá aprovechar otra época del año hubiese propiciado una mayor difusión de esta nueva regulación entre la opinión pública.

<sup>9</sup> VIII legislatura del *Parlament de Catalunya* (2006-2010).

No obstante, esta ley tiene un futuro incierto. En su trámite final, gozó de apoyo del principal partido de la oposición (*Convergència i Unió*, en adelante CIU) tras conseguir algunas modificaciones relevantes. Con todo, manifestaron que aún quedaban contenidos que no compartían<sup>10</sup>. En la fecha de redacción de estas líneas, se ha iniciado la IX legislatura (2010-2014), con un importante cambio de composición del arco parlamentario. El nuevo Parlamento goza de una nueva mayoría, por lo que resta por ver si se modifica o suprime la *Llei de centres de culte*. Por el momento, la prensa catalana se hace eco de la intención del nuevo ejecutivo de CIU de modificar algunos aspectos que considera demasiado intervencionista por parte del poder político en la vida de las confesiones religiosas<sup>11</sup>.

## 1. MARCO JURÍDICO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y EL URBANISMO

La laicidad positiva que se instauró en España en 1978 sale al encuentro de las necesidades de desarrollo de la libertad religiosa. La fuerza expansiva del art. 9.2 de la Constitución Española (en adelante CE), configura un modelo de Estado social que nos aleja de la configuración decimonónica del Estado *espectador*.

El marco jurídico que conforman la relación entre libertad religiosa y urbanismo lo constituyen los artículos 16 (libertad, laicidad, cooperación e igualdad religiosa), 9.2 (Estado social), 33.2 (función social de la propiedad) y 47 (regulación del suelo para servir al interés general) de la CE. A nivel infraconstitucional hayamos la LOLR, y las referencias a los lugares de culto en los distintos acuerdos suscritos por el Estado y las confesiones religiosas.

En cuanto a las sucesivas leyes estatales del suelo, queremos subrayar dos aspectos: que se ha calificado con normalidad suelo dotacional (público y privado) para uso religioso, y que sólo se ha exigido la licencia municipal urbanística.

<sup>10</sup> Éstas son las palabras textuales: «D'una cosa n'estem segurs: que aquesta llei no és la nostra llei i que a través de les compareixences coneixem les incerteses que ha desvetllat aquest projecte a les confessions religioses i als ajuntaments. Sabem, també, que no la van sol·licitar la majoria de les confessions ni tampoc la dels ajuntaments, i cap dels compareixents es va mostrar satisfet i segur de millora davant del seu contingut», en Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 89 Sèrie P, 15 de julio de 2009, p. 8. Intervención de la diputada Glòria Renom i Vallbona (CIU).

<sup>11</sup> Cfr. *La Vanguardia*, 9 de enero 2011, p. 42.

### 1.1. *Reserva de suelo dotacional para uso religioso*

Es pacífica en la normativa histórica urbanística estatal la posibilidad de instalar un lugar de culto, trámite el oportuno título administrativo, sobre el suelo dotacional de titularidad pública obtenido tras la gestión urbanística<sup>12</sup>.

A este respecto, es reseñable que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 establecía esa posibilidad en los artículos 12.2 d) y 13.2 d) para el Plan General de Ordenación Urbana y el Plan parcial, respectivamente. En este sentido, el art. 45.1 en relación con el 48.2 del Reglamento de Planeamiento de 1978 considera que los «Templos» constituían equipamientos de servicios de interés público y social, y nada obstaba para que fueran ubicados en suelo dotacional público<sup>13</sup>.

Por su parte, el posterior Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 recogía esta posibilidad en el art. 72.3 d) para el suelo urbano<sup>14</sup>. Y el art. 83.2.e) en relación con el art. 83.3 del citado cuerpo legal, lo establecía de modo análogo para el suelo urbanizable.

Estamos ante una cuestión nuclear. Dada la peculiar idiosincrasia del urbanismo español, la apertura de nuevos lugares de culto sin el concurso de las administraciones públicas constituiría una tarea con no pocas dificultades<sup>15</sup>. Los urbanistas españoles desde 1956 –fecha de la primera ley del suelo tal y como hoy la concebimos– hasta nuestros días, han promovido el Estado social entre nosotros. Se ha buscado acercar la gestión de la ciudad a los ciudadanos a través de un proceso en el que puedan participar todos los agentes del territorio: actores sociales, administraciones y ciudadanos, por lo tanto también un proceso en el que tienen voz las confesiones religiosas. Los ayuntamientos

<sup>12</sup> Cfr. J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, «El lugar de culto en el suelo de titularidad pública en España», en *Cuadernos Doctorales*, 23 (2009), pp. 11-50. En la actualidad, las CCAA ostentan competencias exclusivas en urbanismo, sin más límites que las condiciones básicas estatales que garanticen la igualdad en el ejercicio de la propiedad, la regulación general de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial: cfr. STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6. Con todo, las legislaciones autonómicas del suelo no se han separado del acervo jurídico establecido en España por las sucesivas leyes del suelo estatales.

<sup>13</sup> En un modo análogo los artículos 29.1 e) y 45.1 e) del citado Reglamento de Planeamiento.

<sup>14</sup> Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm. 156 de 30 junio 1992.

<sup>15</sup> Cfr. A. MOTILLA, «Ministros y lugares de culto», en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS y A. MOTILLA, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004, pp. 206-207: «el carácter promocional en el ámbito urbanístico se proyecta principalmente en las ayudas que los Poderes Públicos pueden conceder para la construcción y el mantenimiento de los lugares de culto. Un cauce importante, dada la escasez y el precio en muchas ciudades, es la reserva de suelo».

cuentan para ello con las reservas de suelo dotacional público calificado para equipamientos<sup>16</sup>. Durante largas décadas, la experiencia al respecto en multitud de municipios ha sido positiva. Constituye una manifestación paradigmática del tipo de laicidad que nuestro TC predica de la Carta Magna<sup>17</sup>.

Sin afán de exhaustividad podemos citar algunos ejemplos de cuanto estamos diciendo:

– Ayuntamiento de Madrid. En 2010 cedió gratuitamente un derecho de superficie durante 75 años sobre una parcela municipal a la *Iglesia Bautista de Alameda de Osuna*<sup>18</sup>. En 2009 adjudicó otro derecho de superficie sobre una parcela municipal a favor de los *Testigos Cristianos de Jehová*<sup>19</sup> durante 75 años, trámite un concurso público. En este concurso también se adjudicó otra parcela a la *Iglesia Evangélica Cristo Vive* y a la *Iglesia Ortodoxa rumana «Santísima Virgen María»*. Desde 1997 sigue vigente el *Convenio marco de colaboración, regularización de fincas y cesión de suelo, entre el Ayuntamiento de Madrid y el Arzobispado de Madrid*, de 4 de noviembre de 1997<sup>20</sup>. Este acuerdo identifica los solares que con el desarrollo de la ciudad va a necesitar la citada circunscripción eclesiástica católica, trámite el cual se han materializado ya varias cesiones.

– Ayuntamiento de Sevilla. Adjudicación de un derecho de superficie en 2003 de una parcela municipal a favor de la *Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días de España*<sup>21</sup>. Igualmente adjudicó en 2007 un derecho de superficie a favor de los *Testigos Cristianos de Jehová*<sup>22</sup>. Podemos también aludir a otra adjudicación en 2007 de otro derecho de superficie a favor de la *Iglesia Cristiana Horeb*<sup>23</sup>. Del mismo modo, para acabar, ese mismo año adjudicó un

<sup>16</sup> La doctrina urbanística no se ha planteado problema con la reserva de suelo dotacional público para lugares de culto. Por todos, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la ley del suelo*, Madrid 1981. IDEM, *Comentarios a la Ley de reforma del Régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Madrid 1991. IDEM, *Comentarios a la ley sobre régimen del suelo y valoraciones: (ley 6/1998, de 13 de abril)*, Madrid 1998. IDEM, *Comentarios a la ley del suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Madrid 2007. A este respecto señala en *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid 1990 [5ª ed., reimp.], p. 183: «Consagrada la libertad religiosa en el art. 16 de la Constitución, es indudable que la reserva para templos que prevé el art. 12.2.1.d) LS ha de referirse a lugares destinados al culto de cualquier religión».

<sup>17</sup> SSTC 46/2001, FJ.4; 128/2001, FJ.2 in fine; 154/2002, FJ.6 y 101/2004, FJ.3 y la STC 38/2007, de 15 febrero de 2007.

<sup>18</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 57, de 9 de marzo de 2010.

<sup>19</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 207, 1 de septiembre de 2009.

<sup>20</sup> Puede consultarse en J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., anexo; y en J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo en España...*, cit., anexo.

<sup>21</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 162, de 25 agosto de 2003.

<sup>22</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, núm. 292, de 19 diciembre de 2007.

<sup>23</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, núm. 292, de 19 diciembre de 2007.

derecho de superficie a la *Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo día de España*<sup>24</sup>.

– Ayuntamiento de Alcorcón. En 2007 se aprueba que una superficie de 2.410 m<sup>2</sup> calificada como dotación local, pase a «uso de Equipamiento Local, que permita la instalación de un centro de culto religioso que (...) se llevará a cabo mediante concesión administrativa»<sup>25</sup>.

– Ayuntamiento de Córdoba. Mediante un convenio urbanístico de 2003<sup>26</sup> con el obispado católico de esa localidad se cede el uso de una parcela municipal para la construcción de una parroquia.

El concreto título administrativo que habilite que un solar destinado a equipamiento público sirva de soporte para la apertura de un lugar de culto, puede ser, efectivamente, muy diverso. Algunas corporaciones locales han acudido a la concesión administrativa de uso privativo del dominio público, otras al derecho de superficie, y otras a la cesión gratuita de la titularidad dominical o del uso de bienes pertenecientes al denominado *Patrimonio Municipal del Suelo*<sup>27</sup>.

Los solares de titularidad municipal calificados como equipamiento urbanístico, forman parte del dominio público. Esta categoría de bienes, conforme al art. 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>28</sup>, están afectados a un uso general o a un servicio público. Esta noción no conlleva, pues, que el suelo calificado para equipamientos públicos deban destinarse en exclusiva a la prestación de un servicio público, en el sentido iusadministrativista estricto. En este sentido la definición legal corrobora cuanto decimos al presentar la siguiente disyuntiva: el suelo de dominio público está destinado a un *uso general* o a un *servicio público*.

<sup>24</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 141, de 18 julio de 2007.

<sup>25</sup> Orden 75/2007, de 31 enero de 2007, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón para la redistribución entre zonas verdes y espacios libres con zonas de uso dotacional público, en Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 40, de 16 febrero de 2007.

<sup>26</sup> *Convenio Urbanístico de colaboración entre la Gerencia Municipal de Urbanismo y el Obispado de Córdoba para la construcción de una Iglesia en parcela de uso dotacional en el Sector Plan Parcial E-1*, se puede localizar en el Boletín Oficial de la Diócesis de Córdoba (2003), pp. 129-131, y también en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, núm. 85, de 20 junio de 2003.

<sup>27</sup> J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo en España...*, cit., pp. 222-245.

<sup>28</sup> Igualmente los artículos 79 a 83 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local; el art. 74 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y –por último– los artículos 3 y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Así pues, los equipamientos urbanísticos constituyen un instrumento para satisfacer necesidades sociales, es decir, para desarrollar actividades de interés público o social, sea prestada directamente (o indirectamente) por las administraciones públicas, con lo que estaremos ante un *servicio público*, sea prestado por la iniciativa social, con lo que estaremos ante un *uso general*.

Por lo tanto, que el suelo destinado a equipamiento público sea cedido mediante un título administrativo válido para la construcción de un lugar de culto de pública concurrencia, no significa, en absoluto, que el servicio religioso se constituya en un servicio público, como en ocasiones se parece temer en algunos autores. Ciertamente, los Poderes Públicos no pueden prestar un servicio religioso para el cual son absolutamente incompetentes, pues constituiría la vedada confusión de los fines religiosos con los fines estatales. Pero nada obsta para facilitar que sea desarrollado por las confesiones religiosas.

Conviene aclarar ahora que los solares calificados como equipamientos urbanísticos, no agotan el suelo municipal apto para dar respuesta a una necesidad social. No hemos de olvidar que los ayuntamientos también son titulares de los denominados bienes patrimoniales<sup>29</sup>. El origen o procedencia de estos bienes es muy diverso, y no sólo por atribución de la ley: herencia, legado, donación, prescripción, ocupación, incluso también a título oneroso. También se debe incluir entre ellos los procedentes de la desafectación de suelo demanial de un uso o servicio público. Las parcelas municipales patrimoniales no forman parte del suelo dotacional público, generado por la gestión urbanística. No obstante, han servido para nuevos lugares de culto. A modo de ejemplo, la cesión gratuita en 2001 de una parcela del ayuntamiento de Burgos al Arzobispado de esa ciudad, para la construcción de un centro parroquial<sup>30</sup>.

La doctrina administrativista no ha observado dificultad alguna entre la laicidad del Estado y esta cooperación municipal con las confesiones religiosas<sup>31</sup>. Sea en el caso del suelo dotacional público, sea con bienes patrimoniales. Desde el punto de vista urbanístico, se entiende que los equipamientos son una

<sup>29</sup> Cfr. art. 4 de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Los bienes patrimoniales (o de dominio privado) son propiedad de una Administración pública como si fuera un privado; por tanto, no están destinados necesariamente a uso o servicio público.

<sup>30</sup> Cfr. Boletín Oficial de la Provincia de Burgos, núm. 19, de 28 enero 2002.

<sup>31</sup> Cfr. J. PONCE SOLÉ, «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 215 (2005), pp. 11-68.

respuesta a una necesidad social en los miembros de una colectividad urbana. Estas necesidades son muy variadas: docentes, sanitarias, *religiosas*, culturales, deportiva, de zonas verdes. Y para salir al encuentro de las mismas, las leyes del suelo crearon específicamente –entre otras soluciones– el suelo dotacional público. Se trata –y es ésta una de las máximas aspiraciones del planificador urbano– de acercar los equipamientos sociales a los ciudadanos. En otras palabras, que el emplazamiento de los *usos débiles* en el territorio, es decir, usos que no tienen mercado inmobiliario, como –por ejemplo– el religioso, no se desplacen a lugares periféricos, quizás mal comunicados, o en un contexto urbanístico inadecuado, tales como zonas de usos industriales o análogos. No olvidemos que es mucho más rentable otro tipo de destinos, y que los ayuntamientos españoles –perpetuamente endeudados<sup>32</sup>– pueden sucumbir –digámoslo así– a *tentaciones mercantilistas*, si la legislación urbanística se lo permite<sup>33</sup>.

En efecto, las sucesivas leyes del suelo promulgadas en España, a diferencia de otros países de nuestro entorno cultural, han convertido al urbanismo en una fuente de financiación de las haciendas locales. Esta perversa consecuencia no querida ha supuesto, y supone, una importante rémora a todas las políticas públicas que desde 1956 hasta nuestros días han pretendido combatir la especulación del suelo, y la construcción de una ciudad para los ciudadanos (y no para las arcas municipales)<sup>34</sup>.

La CE reclama el derecho a una vivienda digna (artículo 47), concepto jurídico indeterminado que «no se circunscribe sólo a la idea de domicilio (art. 18.1 Constitución Española), como ámbito de intimidad, sino que en la actualidad y superando una concepción meramente higienista de finales del siglo XIX y principios del siglo XX (...) el derecho a una vivienda digna se extiende a la existencia de una serie de servicios que la hacen “digna” y “adecuada”, como son la existencia de zonas verdes, colegios, redes de infraestructura»<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Recomendamos la lectura de L. MARTÍN REBOLLO, *Leyes Administrativas*, Cizur Menor (Navarra) 2010, pp. 931-940. Se realiza una apretada –y crítica– síntesis de la historia de los entes locales en España desde los principios del s. XIX hasta la importante Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.

<sup>33</sup> Según los datos del Banco de España, en el tercer trimestre de 2010 el endeudamiento municipal en España asciende a 36.226 millones de euros: cfr. BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Estadístico. Febrero 2011*, p. 196. En 1995 esta cifra no superaba los 20.000 millones: cfr. *Expansión*, 7 de enero de 2011.

<sup>34</sup> Recordemos que la primera ley del suelo española, en el sentido contemporáneo de la misma, fue la Ley del Suelo de 1956, en algunos aspectos adelantada a su tiempo.

<sup>35</sup> B. DÍAZ GAZTELU, *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El patrimonio municipal del suelo*, Madrid 2006, p. 87.

En nuestra opinión, este derecho exige de los poderes públicos una actividad positiva que «no se agota con el establecimiento de la edificabilidad, ni la altura de las viviendas, sino que impone una serie de servicios, redes y *dotaciones* sin las cuales no podría existir ni la vivienda libre ni la protegida»<sup>36</sup>.

La «vivienda digna» debe incluir, pues, en su entorno inmediato los servicios y dotaciones que los ciudadanos demandan. Y entre ellos están los lugares de culto religiosos<sup>37</sup>. Para ello se requiere el concurso de las administraciones públicas, en la medida que la legislación vigente les otorga en el urbanismo todo el protagonismo y, especialmente, la titularidad de amplios espacios dotacionales.

Algunos autores afirman que la solución pasa por la calificación de suelo dotacional privado por parte del planificador municipal para satisfacer las necesidades religiosas de la ciudadanía<sup>38</sup>. Nosotros no compartimos esta opinión. Nos parece que no responde bien al urbanismo real de nuestro país.

En efecto, para entender bien el núcleo del problema hay que recordar que, satisfechas las exigencias mínimas de suelo para dotaciones públicas que establece la legislación aplicable, el resto constituye suelo lucrativo (es decir, de suelo residencial para viviendas, o de uso industrial o terciario, entre otros) para el cual sí hay mercado inmobiliario. El *talón de Aquiles* español reside fundamentalmente aquí: los entes locales participan entre el 5% al 15% del aprovechamiento urbanístico<sup>39</sup> de ese uso lucrativo. Todo el suelo dotacional privado aminora el suelo edificable para viviendas (y para los otros destinos

<sup>36</sup> *Ibid.*, cit., p. 88.

<sup>37</sup> La actitud positiva o promocional de los derechos de los ciudadanos se podría extender en el ámbito urbanístico a otras situaciones. A modo de ejemplo, acoger otros usos dotacionales que la sociedad demanda, y que a menudo no encuentra suelo apto a un precio asequible. En ese sentido, se podría facilitar el derecho de libertad de creación de centros docentes (art. 27.6 CE) mediante la concesión de uso de solares calificados como dotacionales públicos. Sobre esta libertad, cfr. M. GONZÁLEZ, «El régimen de financiación pública de los centros docentes como garantía del pleno ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa», en A. DE LA HERA y D. IRAS-TORZA (coords.), *La financiación de la libertad religiosa*, Madrid 2002, pp. 249-297. Ya ha habido experiencias al respecto en la Comunidad Autónoma de Madrid, y se ha anunciado un planteamiento análogo en la Comunidad Valenciana.

<sup>38</sup> Cfr. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., p. 138.

<sup>39</sup> Cfr. art. 16.1 b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El porcentaje exacto se fijará en cada Comunidad Autónoma por su respectiva legislación urbanística. Omitimos abundar en precisiones técnicas sobre el concepto «aprovechamiento urbanístico» o «edificabilidad media ponderada» en la terminología de la Ley del Suelo estatal. Si bien son interesantes, a los efectos de este trabajo, resultan una digresión en cuanto a su objeto.

rentables), luego se entiende que las apremiantes necesidades financieras locales condicionen la política urbanística, habida cuenta que la existencia del dotacional privado es potestativa<sup>40</sup>.

Restringir, pues, al suelo dotacional privado los lugares de culto, provocará una limitación a la libertad religiosa, porque *de facto* será más difícil la apertura de nuevos equipamientos religiosos.

## 1.2. *Licencia de actividad*

Hace ya algunas décadas que el TS cerró la controversia acerca de las licencias municipales exigibles a los lugares de culto. Se afirmó la exigibilidad de las licencias urbanísticas, como se venía haciendo en nuestro país pacíficamente, tanto en la presente etapa democrática como en la precedente caracterizada por la confesionalidad material y formal del Estado. Todas las confesiones debían obtener la oportuna licencia urbanística, otorgada por la corporación local competente por el territorio de donde se plantease la apertura de un nuevo centro religioso.

La polémica, sin embargo, se suscitó en relación con las licencias derivadas de la actividad municipal de policía administrativa, que controla la salubridad, higiene y seguridad de los establecimientos. En concreto la exigencia por parte de algunos ayuntamientos de la licencia de apertura o de actividad, que no son licencias urbanísticas.

En nuestra historia reciente, se puede afirmar que el control de la Administración pública sobre las actividades comerciales o industriales apareció regulada primariamente en el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales<sup>41</sup> que las sujetó a una autorización específica denominada *licencia de apertura de establecimientos industriales y mercantiles*. Se trataba de garantizar unas condiciones adecuadas de tranquilidad, seguridad y salubridad.

Con posterioridad, se promulgó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas de 30 de noviembre de 1961<sup>42</sup>, que estable-

<sup>40</sup> Huelga señalar, además, que cuanto más se construya, más ingresos de derecho público obtienen las corporaciones locales. Se genera en más ocasiones el hecho imponible del Impuesto local sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y de la tasa por la concesión de las licencias urbanísticas.

<sup>41</sup> Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en BOE n. 19, de 15 de julio de 1955.

<sup>42</sup> Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en BOE núm. 292, de 7 de diciembre.

ció un tipo especial de licencia de apertura, comúnmente denominada *licencia de actividad clasificada*.

Finalmente, resta aludir al Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982<sup>43</sup>, que estableció una licencia específica para la apertura de locales en donde se producen concentración de personas.

En la actualidad, esta regulación ha sido completada –o completamente desplazada– por una normativa autonómica análoga que, en líneas generales, sigue la estela marcada por la estatal<sup>44</sup>.

No han sido pocos los ayuntamientos que han exigido a las confesiones religiosas alguna de estos tres tipos de autorizaciones administrativas sectoriales, además de la tradicional licencia urbanística (o de su equivalente en la legislación autonómica que desarrolla o sustituye a la estatal). Esta ambigüedad fue resuelta en sede jurisprudencial. La sentencia del Tribunal Supremo de 18 junio 1992 (RJ 1992/6004) declaró improcedente someter a licencia de apertura alguna el establecimiento de los lugares de culto<sup>45</sup>.

La mayoría de la doctrina eclesiasticista comparte esta posición de nuestro Tribunal Supremo. Entre otros, Ferreiro Galguera afirma que «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»<sup>46</sup>.

Con todo, no falta algún autor que pone en entredicho la no exigibilidad de este tipo de licencias. Rodríguez Blanco, en este sentido, no comparte la decisión del Tribunal Supremo: «A efecto de la licencia, es indiferente que

<sup>43</sup> Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas, en BOE núm. 267, de 6 Noviembre de 1982.

<sup>44</sup> Cfr. A. CANO MURCIA, *Manual de licencias de apertura de establecimientos*, Pamplona 1999, p. 31; y también L. CASADO CASADO, «La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: licencias exigibles», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76, II (2006), p. 117.

<sup>45</sup> Cfr. también sentencia del Tribunal Supremo, de 24 junio de 1988 (RJ 1988/4724).

<sup>46</sup> J. FERREIRO GALGUERA, *Protección jurídico penal de la religión*, A Coruña 1998, p. 210. En nota 426, se añade: «El Tribunal Supremo en sentencia de 24 de junio de 1988, declaró que la exigencia de apertura de una capilla por parte de la autoridad municipal constituía una violación de la libertad reconocida en la Constitución». En el mismo sentido que la jurisprudencia cfr. Z. COMBALÍA, «Los límites del derecho de libertad religiosa», en *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona 1994, p. 495, nota 98; J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas: el Derecho urbanístico y los principios de laicidad y cooperación con las confesiones religiosas*, Madrid 2003, p. 231; y J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo en España*, Pamplona 2010, pp. 268-304.

la reunión sea para clases de baile o para rendir culto a una divinidad. (...) Pese al sometimiento de los lugares de culto a las licencias urbanísticas y los controles que éstas conllevan en relación al uso y seguridad de los edificios y locales, parece necesario que se apliquen a los lugares de culto las licencias municipales de apertura»<sup>47</sup>.

### 1.3. *Marco jurídico catalán*

El artículo 34.5 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010<sup>48</sup> afirma que: «El sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos, los equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte y otros equipamientos que sean de interés público o de interés social». Así pues se declara *ex lege* que el uso religioso del suelo dotacional constituye un uso de interés público o de interés social.

También aparece otra referencia análoga en la Ley catalana 22/1998, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona, ya que en su art. 65. 2 d) se prevé la posible reserva de emplazamientos para «templos» de forma explícita.

No obstante, en estos dos últimos cuerpos legales, no se aclara si los *equipamientos de carácter religioso* pueden estar situados también en suelo dotacional público. Es cierto que tampoco se explicita esa posibilidad de los usos docentes o sanitarios (entre otros), en los que la titularidad pública no causa problema alguno, por lo que parece que no habría ningún obstáculo para prever el uso religioso. A esta interpretación contribuye el *Conveni marc* suscrito entre la *Generalitat de Catalunya* y el *Consell Evangèlic de Catalunya*<sup>49</sup>, que en su art. 3 afirma que:

«La Generalitat ha de tenir en compte les necessitats d'accés a sòl *públic* per a la construcció de llocs de culte, d'acord amb la normativa vigent en cada moment».

<sup>47</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones...*, cit., pp. 214-215. Opinión reiterada en IDEM, «Les Lieux de culte en droit espagnol», en M. FLORES-LONJOU y F. MESSNER (dirs.), *Les lieux de culte en France et en Europe: statuts, pratiques, fonctions*, Leuven 2007, pp. 195-196. En sentido análogo, M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Competencia de las entidades locales en relación con los lugares de culto...*, cit., pp. 571-572.

<sup>48</sup> Aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, en *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5686, de 5 de agosto.

<sup>49</sup> «Conveni Marc entre el Consell Evangèlic de Catalunya i la Generalitat de Catalunya», de 21 de mayo de 1998, se puede localizar en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 14 (1999), p. 886. La cursiva es nuestra.

En cuanto a los bienes patrimoniales, el art. 114 del Reglamento del Patrimonio de la Generalitat<sup>50</sup> establece que se podrán ceder gratuitamente el uso a favor de instituciones públicas o privadas sin afán de lucro para fines de utilidad pública o de interés social. A continuación establece que se considerará de utilidad pública «las cesiones hechas a las entidades locales, a los organismos autónomos de la Generalidad, a la Administración del Estado y a sus entidades, a otras Comunidades Autónomas, a las confesiones religiosas para locales de culto, a los organismos sindicales y patronales y a los Estados extranjeros para actividades culturales, de acuerdo con los tratados o convenios firmados por España».

## 2. LLEI 16/2009 DE CENTRES DE CULTE DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La aprobación en 2009 de la *Llei dels centres de culte* (en adelante LCC), y de su Reglamento de desarrollo en julio de 2010 (en adelante, RCC), han modificado el estatuto urbanístico de los lugares de culto en Cataluña.

Basta ahora avanzar que como tal no existe norma análoga en la legislación vigente del Estado, ni en otra comunidad autónoma hasta nuestros días. Este carácter novedoso fue subrayado en el debate parlamentario suscitado en la tramitación de esta Ley. En aquella ocasión el *Conseller de la Vicepresidència* afirmó al inicio de su intervención:

«Senyor president, senyores i senyors diputats, em correspon de presentar en nom del Govern el Projecte de llei sobre els centres de culte o de reunió amb fins religiosos, un projecte pioner, el primer d'Europa que regula específicament les condicions de centres de culte (...). Una vegada més, demostrem ser un país avançat, que obre camí, com ha passat amb altres lleis durant vint-i-vuit anys després imitades per altres parlaments<sup>51</sup>».

Nuestro propósito es valorar, con criterio jurídico, algunas de las aportaciones más significativas de estas normas, y su compatibilidad con las normas y principios informadores de nuestro Derecho eclesiástico.

<sup>50</sup> Reglament per a l'execució de la Llei 11/1981, de 7 de desembre, del Patrimoni de la Generalitat, aprobado por Decret 323/1983, de 14 de julio, DO de la Generalitat de Catalunya núm. 354, de 12 agosto 1983.

<sup>51</sup> *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, 6 de febrero de 2008. Sèrie P - núm. 42, p. 4. Intervención del Sr. Josep Lluís Carod-Rovira.

### 2.1. *Antecedentes de la LCC*

El Gobierno catalán surgido de las elecciones de 2003 apostó por implicarse a fondo en una política pública de gestión de la creciente pluralidad religiosa en esa Comunidad. Se trataba de evitar la exclusión social y alcanzar una integración plena de la población inmigrante en la sociedad catalana. En la actualidad las relaciones de esa Comunidad Autónoma con las confesiones religiosas se establecen a través de la *Direcció General d'Afers religiosos*<sup>52</sup> (en adelante DGAR)<sup>53</sup>.

Si hemos de atender a las declaraciones publicadas en la prensa escrita catalana, en mayo de 2004 el nuevo equipo de gobierno de la *Generalitat* manifestó su deseo de asumir la tutela de las mezquitas en la redacción de un nuevo *Estatut d'Autonomia*. Entre otras cuestiones expresaba su interés por tener un mayor conocimiento oficial de la comunidad musulmana e incluso regular sus oratorios<sup>54</sup>.

En esta línea, el 9 de noviembre de 2004 la DGAR firmó un convenio de colaboración con la Facultad de Derecho de la *Universitat Rovira i Virgili* (Tarragona) para la realización de trabajos relacionados con la diversidad religiosa en Cataluña y, más en concreto, la realización de un estudio monográfico sobre los locales de culto y oratorios<sup>55</sup>.

Este largo informe (170 páginas) afirma ser la parte jurídica de un más amplio estudio de los lugares de culto en Cataluña. Se anuncia una segunda parte desde la perspectiva sociológica, y una tercera parte denominada *Protocolo de ac-*

<sup>52</sup> Sobre la Génesis y competencia de este órgano autonómico único en España, cfr. I. BRIONES MARTÍNEZ, «La educación y la Libertad Religiosa en Cataluña», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), pp. 2-6, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>53</sup> Este ente administrativo es heredero de la *Secretaria d'Afers Religiosos*, creada en el año 2000 (VI legislatura 1999-2003), y elevada al rango de Dirección General en el 2004 adscrita a la *Vicepresidència de la Generalitat* (VII legislatura 2003-2006). Cfr. *Memòria de la Direcció General d'Afers religiosos. 2004-1020*, Barcelona 2010. En la actual legislatura (2010-2014), la DGAR pasa a depender del *Departament de Governació i relacions institucionals*, conforme al Decreto 21/2011, de 4 de enero, *d'estructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals*, en *DO de la Generalitat de Catalunya* núm. 5792, de 10 de enero de 2011. Se ha anunciado una nueva política en esta materia, que apuesta por la laicidad positiva. Entre otras cuestiones, se ha previsto la creación de un Consejo Asesor de Libertad Religiosa: cfr. LA VANGUARDIA, 17 de febrero de 2011, p. 14.

<sup>54</sup> Cfr. *La Vanguardia*, 10 de mayo de 2004, p. 11.

<sup>55</sup> Este trabajo se denomina: *Aproximació jurídica-teòrica sobre locals de culte o oratoris*. Se puede encontrar en las pp. 266 a 441 del expediente que contiene los antecedentes del proyecto de ley, en el archivo del *Parlament de Catalunya*. Un somero índice de esos antecedentes en *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 178, de 10 diciembre de 2007, p. 13.

*tuación*. Lamentablemente, no nos consta en los expedientes administrativos y archivos públicos consultados la existencia de esa segunda y tercera parte.

Este informe ha tenido particular incidencia en el articulado de la LCC, al constituir el material sobre el que la DGAR redactó el proyecto de ley finalmente presentado al Parlamento catalán. Por ello queremos destacar dos aspectos, a nuestro entender relevantes:

1. El equipo de trabajo estaba formado por docentes de Derecho internacional público, administrativo, Filosofía del Derecho, penal, constitucional, y financiero. No obstante llama la atención la ausencia entre sus redactores de buenos conocedores del Derecho eclesiástico.
2. Ausencia de mención de la locución *laicidad positiva*, acuñada por nuestro TC en varias sentencias anteriores a la fecha de redacción de ese informe.

Fruto de este trabajo, en 2005 la Generalitat tenía un borrador de ordenanza-tipo reguladora de los lugares de culto<sup>56</sup>. Su intención era que los ayuntamientos que lo desearan pudieran aprobar una norma sobre esta cuestión, asumiendo el contenido de aquél. No obstante este proyecto no prosperó. En noviembre de 2005 se decidió embarcarse en un proyecto más ambicioso: la redacción de una ley de centros de culto. Así consta en el diario de sesiones del *Parlament de Catalunya*, cuando el *Conseller de la Vicepresidència*<sup>57</sup> afirmó, con ocasión del debate plenario (año 2008) previo a la aprobación de la LCC que:

«En conveni amb la Universitat Rovira i Virgili, l'any 5, el Govern va encarregar a la Facultat de Dret un estudi relatiu als centres de culte, estudi que va constatar jurídicament els buits legals existents. La decisió d'elaborar un avantprojecte de llei es va prendre el novembre de l'any 2005 i, finalment, el projecte va ser aprovat el 20 de novembre del 2007. És un projecte valent, fruit de la responsabilitat i de l'obligació del Govern de Catalunya per donar resposta a les necessitats de la societat d'avui<sup>58</sup>».

<sup>56</sup> Se puede acceder a ese borrador en: À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, «Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 10 (2006), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>57</sup> Sr. Josep Lluís Carod-Rovira.

<sup>58</sup> *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, 6 de febrero de 2008. Serie P - núm. 42, p. 4. Intervención del Sr. Josep Lluís Carod-Rovira, diputado por Esquerra Republicana de Catalunya. También aparece en la *Memòria de la Direcció General d'Afers religiosos. 2004-2010*, Barcelona 2010, p. 41.

## 2.2. Motivación de la LCC

La LCC consta de 14 artículos, que han sido divididos en tres bloques claramente diferenciados:

- Título preliminar (artículos 1 a 3).
- Título I *De la ordenación urbanística* (artículos 4 a 6).
- Título II *De la intervención administrativa sobre los centros de culto* (artículos 7 a 14).

A ello se añaden algunas Disposiciones adicionales, transitorias y finales.

Esta estructura responde a las dos medidas que la Generalitat considera más relevantes. El Título I contiene la obligación para los ayuntamientos de prever suelo donde se admitan los usos de carácter religioso, y el Título II crea una licencia municipal de apertura y uso de los centros de culto. El Título preliminar delimita el objeto y ámbito de aplicación de la ley, y realiza una definición legal sobre qué ha de entenderse –a efectos de la LCC– por centro de culto.

En el preámbulo de la LCC y en el debate parlamentario aparecen diversas razones del por qué de una nueva ley. Se pueden sintetizar éstas en cuatro motivos:

- Aumento de la pluralidad religiosa. Ello exige, según el ejecutivo de esa comunidad autónoma, una intervención más decidida de los Poderes Públicos para garantizar la seguridad de los ciudadanos que frecuentan los lugares de culto.
- Obligación de las administraciones públicas de tutelar el derecho de los terceros –que ninguna relación tiene con el equipamiento religioso– a una convivencia pacífica y sin molestias.
- Las dificultades que algunas confesiones minoritarias han encontrado para acceder a solares aptos para la apertura de nuevos centros de culto.
- Vacío legal que –en opinión de la Generalitat– existía a la hora de conceder las licencias por parte de las corporaciones locales.

Analicemos, en primer lugar, la mencionada seguridad de los lugares de culto. Mucho se ha dicho en cuanto a los locales y edificios religiosos con deficiencias constructivas en Cataluña. Lo único cierto es que no se han facilitado datos sobre su número o situación que acrediten la existencia de una necesidad social que exija una intervención legislativa. No consta informe alguno sobre esta cuestión en el expediente de tramitación en el *Parlament*, usado por

los diputados para conformar el sentido de su voto, ni en ningún diario oficial, ni en ninguna de las notas de prensa de la DGAR, ni se ha publicado estadística alguna en ningún medio de comunicación catalán.

En efecto, no encontramos ejemplos significativos de lugares de culto en Cataluña que hayan sido protagonistas de algún accidente, o en los que haya acaecido algún percance con daño a las personas. Por desgracia, estos aciagos sucesos continúan ocurriendo en nuestro país, y no precisamente en los centros religiosos. De algún modo se puede extraer una conclusión análoga en la intervención del (entonces) *Conseller de la Vicepresidència*, en el debate a la totalidad del proyecto de Ley. Se afirmó en defensa de esa iniciativa legislativa que: «I un tercer problema són les males condicions d'alguns centres, on encara no s'ha produït cap desgràcia, afortunadament, i esperem que això no succeeixi. Una normativa clara i un lloc alternatiu que l'ajuntament corresponent ajudés a trobar permetrien exigir el tancament d'aquests locals»<sup>59</sup>. Como puede apreciarse, se reconoce que no hay –afortunadamente, se añade– que lamentar desgracias por el uso de centros religiosos insalubres o peligrosos.

No resulta superfluo recordar que las licencias urbanísticas que ha de solicitar cualquier confesión religiosa suponen el necesario control de seguridad e higiene de los centros de culto. Y parece que –hasta la fecha– lo ha hecho razonablemente bien.

Otra cosa son los lugares de culto clandestinos, que no han obtenido licencia municipal de ningún tipo, cuya existencia se suele invocar para justificar la promulgación de la LCC. Es frecuente aludir, en particular, a la situación de algunos oratorios musulmanes, que por sus reducidas dimensiones, con un uso por encima de su capacidad, origina un riesgo para las cosas y para las personas, en caso de incendio u otro tipo de incidente<sup>60</sup>.

Con todo, no convence la afirmación de que la nueva normativa pretende velar por la seguridad de esos locales o edificios, cuando durante años se ha estado obviando la existencia de esos lugares de culto clandestinos, sin aplicárseles la exigente legislación urbanística catalana. En algún sentido, las si-

<sup>59</sup> *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, 6 de febrero de 2008. Serie P - núm. 42, p. 5.

<sup>60</sup> Cfr. R. BROTAT I JUBERT, «Policia administrativa i llocs de culte», en AA.VV., *Multiculturalitat i dret de culte*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2006, p. 114. Esta situación ha sido denunciada por *The New York Times*, de 16 marzo de 2008, en un artículo titulado *Spain's Many muslims face Dearth of Mosques*, donde se afirma que «Aunque España estuvo sembrada de mezquitas, la mayoría de musulmanes se reúne en pisos destartados, almacenes y garajes (...) reconvertidos en lugares de oración».

tuaciones de precariedad han sido provocadas por las mismas administraciones públicas que han permitido estas circunstancias y que no han facilitado soluciones reales a estas necesidades.

Como hemos ya señalado, en segundo lugar, también se suele invocar a favor de la LCC, la prevención de las incomodidades que se puedan provocar, tales como ruidos y concentración de personas en la calle, entre otras.

De nuevo se suscita cierta perplejidad, habida cuenta que tampoco constan un elevado número de noticias sobre lugares de culto que generen molestias a la ciudadanía. Y por el contrario, sí resulta fácil encontrar establecimientos de ocio que perturban la tranquilidad y el descanso de los vecinos.

En nuestra opinión, los impulsores de la licencia de la LCC predicán la necesidad de este control añadido para todos los lugares de culto, cuando –en puridad– las molestias se generan en los centros religiosos irregulares, es decir, en los centros que no tienen licencia municipal de ningún tipo, y que han sido dedicados a esa función cultural al margen de todo el planeamiento urbanístico. Si esos lugares de culto perturban al resto de la ciudadanía, se debe a la desidia de los Poderes Públicos, no a la falta de normas en nuestro ordenamiento jurídico. En este punto, no resulta superfluo recordar que nuestro derecho administrativo contempla un *arsenal jurídico* adecuado para el supuesto de que existan comportamientos poco respetuosos que origine incomodidades.

Si ha existido inhibición de los Poderes Públicos en el pasado, no se resuelve con nuevas normas, sino con gestores públicos que asuman con responsabilidad el mandato contenido en el artículo 16.3 de la CE de cooperar con las confesiones religiosas. Buena prueba de ello es que a las iglesias de la confesión mayoritaria en Cataluña no se les ha requerido nunca en la etapa democrática autorización administrativa distinta de la ya citada licencia urbanística, y –como es conocido– disfrutaban de una solidez constructiva fuera de toda duda, más aún, por encima de los estándares de la arquitectura civil<sup>61</sup>.

En efecto, nuestro Tribunal Constitucional afirma que la laicidad instaurada en España en 1978 no sólo constituye una protección frente a injerencias públicas (laicidad negativa), sino que también constituye –y son sus palabras textuales– una «actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional<sup>62</sup>».

<sup>61</sup> Cfr. R. GÓMEZ, «Els temples parroquials de Barcelona a la segona meitat del segle XX», en *Tèmes d'arxíu: revista de teologia i qüestions actuals*, 37 (2010), pp. 35-44.

<sup>62</sup> STC 46/2001 de 15 febrero, BOE núm. 65, de 16 marzo 2001.

En este sentido, pensamos que más que estar necesitados de nuevas normas y procedimientos, quizás lo que se necesite sea extraer las consecuencias prácticas que de los principios informadores del Derecho eclesástico se derivan en este sector del ordenamiento.

Por último, en cuanto a las dificultades de las confesiones minoritarias para acceder a suelo donde instalar un equipamiento religioso, y al *vacío* legal en el otorgamiento de licencias municipales a los centros de culto, motivos que –como hemos señalado– se esgrimieron a favor de la LCC, nos remitimos al epígrafe 2.4 y 2.5, respectivamente, en los que estudiamos con detalle estas cuestiones.

### 2.3. *Ámbito de aplicación de la LCC*

El art. 2.1 LCC delimita el ámbito de aplicación la ley a los centros de culto de concurrencia pública reconocidos en la LOLR, así como al uso esporádico con finalidades religiosas de equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a estas finalidades.

Se añade (art. 2.2 LCC) que aquéllos 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, no les son de aplicación esa ley. En este sentido, pues, están excluidos los oratorios existentes en los aeropuertos, colegios, universidades, centros culturales, casas de los institutos de vida consagrada, residencias de estudiantes, instalaciones de las Fuerzas Armadas, entre otros, estén ubicados tanto en suelo público, como privado.

El art. 20 RCC, por su parte, añade que los actos puntuales de culto que se desarrollen en espacios públicos, o que deban hacer un uso privativo del dominio público o de bienes patrimoniales, o que supongan la ocupación temporal de la vía pública, deben solicitar autorización al órgano competente<sup>63</sup>. La administración dispone de cinco días para resolver. La no resolución o no

---

<sup>63</sup> En efecto, en nuestra opinión, la LCC usa la categoría de *autorización*, conforme al art. 86 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que señala que cuando se trate de un uso común especial de duración no superior a cuatro años, o de un uso privativo, si esta ocupación se efectúa únicamente con instalaciones desmontables (o bienes muebles) y por plazo no superior a cuatro años, el título administrativo habilitante para este uso será la *autorización administrativa*. El titular bien podría ser un ente local, la *Generalitat* o incluso un ente estatal, en cuyo caso resulta extraño que una ley autonómica imponga un determinado procedimiento a un órgano dependiente de la Administración General del Estado.

notificación de la petición comporta su desestimación. Ante este silencio administrativo negativo, en nuestra opinión, cabe interponer recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona (cfr. art. 114 a 122 de la ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa), todo ello –además– de la potencial responsabilidad penal que, en su caso, hayan podido incurrir los funcionarios que hayan intervenido.

Sea como fuere, llama la atención la extensión del ámbito de aplicación al uso puntual para actos litúrgicos al aire libre del suelo de titularidad pública. No se trata de una cuestión urbanística, sino de la legislación sectorial de patrimonio de las administraciones públicas. No hay mucha relación entre las manifestaciones públicas de fe (por ejemplo: procesión del Corpus Christi, o de pasos de Semana Santa) con los aspectos urbanísticos de los centros de culto.

Tampoco entendemos bien por qué este artículo usa la locución «ocupación temporal de la vía pública», que resulta innecesaria, por cuanto ya está incluida en la expresión «uso privativo del dominio público». Los redactores del RCC manifiestan un inusitado interés por someter al juicio municipal las manifestaciones externas de las confesiones religiosas, que no responde bien a la motivación ofrecida en el Preámbulo de la LCC. Nos consta que muchas de las manifestaciones de piedad popular católicas que tienen lugar en las vías públicas, nunca han solicitado autorización municipal alguna. Suelen formar parte de la historia y de la identidad de muchas localidades, a veces con una antigüedad pluricentenaria. La reiteración que advertimos en el repetido art. 20 parece querer subrayar que esas festividades populares de fe, también deben someterse a las prescripciones de la LCC. Sobre este sometimiento sin muchas más consideraciones de las confesiones religiosas al Derecho Común nos referiremos en el epígrafe 2.11.

#### 2.4. *Planeamiento urbanístico: reserva de suelo dotacional para uso religioso*

El art. 4 de la LCC establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal que estén en tramitación o en revisión, y no hayan sido todavía objeto de resolución definitiva, deben prever suelo dotacional donde se admita el uso religioso de nueva implantación. En cualquier caso los municipios tendrán que adaptar su planeamiento a esta nueva normativa en un plazo máximo de diez años. Con esta medida se pretende dar solución a las mencionadas dificultades de las confesiones minoritarias. No obstante, en la fase par-

lamentaria de la LCC se añadió que la meritada reserva de suelo se hará «de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios». Mediante este concepto jurídico indeterminado, se dio satisfacción a las reclamaciones de las entidades locales catalanas. Se denunciaba que se podía vulnerar la autonomía municipal si se obligaba *ex lege* a una necesaria reserva de suelo para uso religioso en los instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>64</sup>.

Como hemos ya anticipado, nuestra tradición urbanística tanto estatal como catalana, ha recogido siempre esa posibilidad. Nada nuevo, pues, en este precepto. Si hasta la fecha ha habido confesiones religiosas que han encontrado dificultades para acceder a suelo dotacional para instalar un lugar de culto, ello no se ha debido a la legislación vigente, sino a la política municipal. En realidad, tampoco las prácticas obstruccionistas constituyen una novedad, más bien son supuestos de desviación de poder<sup>65</sup>.

Con todo, en nuestra opinión la LCC y el RCC han perdido la oportunidad de clarificar un aspecto del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010. En efecto, en este último texto legal el uso religioso se contempla dentro de los equipamientos urbanísticos de interés público o de interés social, enumerado junto al uso cultural, docente, deportivo, sanitario o asistencial, entre otros<sup>66</sup>. Sin embargo, no se señala explícitamente la aptitud del suelo dotacional público para permitir un uso religioso. Ciertamente, tampoco se hace mención de esta posibilidad en otros posibles destinos, pero ayudaría a despejar algunas dudas en la doctrina. En efecto, existen autores que afirman que los lugares de culto sólo pueden erigirse en suelo dotacional privado, y que una política municipal de cesión del uso o de la propiedad de te-

<sup>64</sup> Cfr. J. OTADUY, «Crónica de legislación 2009. Derecho Eclesiástico Español», en *Ius Canonicum*, 100 (2010), p. 721.

<sup>65</sup> Cfr. *ibid.*, p. 721. «A mi juicio, la ley catalana sobre centros de culto no viene en realidad a cubrir un vacío legal. En el ordenamiento vigente hay recursos suficientes –principalmente mediante criterios jurisprudenciales suficientemente asentados– para resolver las dudas y dificultades que puedan surgir en esta materia». En sentido análogo, en declaraciones a la prensa, el nuevo director de la DGAR, señala que en la redacción de la LCC había un ánimo reglamentista, de modo que, en su opinión, quizás hubiera sido suficiente pedir responsabilidad a las comunidades a la hora de actuar. Concluye afirmando que intentar normativizar todas las acciones de la vida es imposible y no es conveniente: cfr. ARA, de 26 de abril de 2011, p. 13.

<sup>66</sup> Cfr. M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto...*, cit., p. 20, nota 77: «son numerosas las normas autonómicas que hacen referencia a los equipamientos religiosos como servicios de interés social o equipamientos colectivos cuyo emplazamiento debe estar previsto por el planeamiento. A título de ejemplo, el art. 34 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio) dispone que el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los equipamientos de carácter religioso».

reno perteneciente a los ayuntamientos para esta finalidad, atentaría a la laicidad del Estado Español<sup>67</sup>.

Otras CCAA sí recogen en su legislación del suelo esta posibilidad. Éstas son: Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura y la Comunidad Foral de Navarra<sup>68</sup>.

Lo cierto es que si algunas leyes del suelo autonómicas no contemplan explícitamente el equipamiento religioso, ello no tiene excesiva relevancia. Se usan términos suficientemente amplios al referirse a la utilización de las dotaciones públicas, como para que quede englobado todo uso de utilidad pública o interés social que sea demandado por la sociedad<sup>69</sup>.

Se puede añadir al respecto, que esta cuestión ya ha sido resuelta en sede jurisdiccional en la STS de 4 febrero de 1987 (RJ 1987/2067). En efecto, esta sentencia analiza un Plan Especial aprobado por la (extinta) Corporación Metropolitana de Barcelona el 21 de diciembre de 1981, que calificó un solar perteneciente a la parte recurrente como suelo dotacional para usos culturales y religiosos de titularidad pública. El actor pretendía revertir esta situación, y que su propiedad mantuviese su destino a uso residencial. Se alegó diversos motivos de nulidad, entre ellos la nulidad del referido Plan Especial por violación del artículo 16.3 CE, en cuanto garantiza –afirmaba– la neutralidad y no intervención de los poderes públicos en materia religiosa.

Se planteó, pues, la conformidad constitucional de equipamientos de uso religioso sito en suelo dotacional de titularidad pública. La respuesta del TS fue:

«Esta alegación tampoco puede prosperar. Como se indica en la sentencia apelada, del dato de que ninguna confesión religiosa tenga carácter estatal no puede seguirse que la Administración, dado que el precepto referido señala que los poderes públicos “tendrán en cuenta” las

<sup>67</sup> Cfr. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., p. 177: «teniendo en cuenta los principios de laicidad y de cooperación, hay que preguntarse si se puede incluir el equipamiento de uso religioso dentro del concepto de dotación pública. La respuesta a mi juicio es negativa».

<sup>68</sup> Cfr. J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo en España*, Pamplona 2010, pp. 67-75.

<sup>69</sup> Así lo entiende A. MOTILLA, «Ministros y lugares de culto», en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS y A. MOTILLA, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004, pp. 206-209: «En el derecho español las normas urbanísticas –estatales o de las Comunidades Autónomas– contienen la previsión de reserva de suelo para el emplazamiento de lugares de culto, bien designándolos expresamente o considerándolos incluidos en la fórmula de “dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés general”». También en A. MOTILLA, «La protección de los lugares de culto islámicos», en A. MOTILLA (dir.), *Los musulmanes en España: libertad religiosa e identidad cultural*, Madrid 2004, p. 95.

creencias religiosas de la sociedad española, no puede ni debe atender las necesidades religiosas de la sociedad española».

Seglers, en esta línea, afirmó que «más pronto que tarde los gestores públicos tendrán que abordar una política de fomento en conexión con los lugares de culto, siguiendo la línea abierta por la STS de 4 febrero de 1987, que entendió que los planes urbanísticos especiales podían destinar terrenos para equipamientos religiosos de titularidad pública, y que esa acción positiva no vulneraba la neutralidad del artículo 16.3 CE<sup>70</sup>».

Esta sentencia ha sido comentada también por Areces Piñol, que entiende que si esos terrenos son cedidos «a una determinada confesión religiosa para que construyese los equipamientos necesarios para fines religiosos, creemos que en ningún caso se podría hablar de inconstitucionalidad por vulnerar la laicidad o aconfesionalidad del Estado»<sup>71</sup>.

Ahora bien, afirma a continuación que puede existir una interpretación de la citada sentencia que sí puede violar la laicidad del Estado. En efecto, si significa que el equipamiento de tipo religioso lo construirá la Administración, y serán de titularidad pública, o bien que dicho equipamiento los construirá la confesión religiosa pero serán de titularidad pública, en ese supuesto habría una confusión de los fines religiosos con los fines estatales<sup>72</sup>.

Si el impugnado Plan Especial significara la asunción del culto como un servicio público que deba prestar la propia Administración, parece razonable la crítica de Areces Piñol a esta sentencia y, efectivamente, se estaría infringiendo el principio de laicidad del Estado.

No obstante, entendemos que no estamos ante un ejemplo de invasión de lo estatal en lo religioso, por cuanto no se desprende que se pretendiera establecer un lugar de culto de Estado, sino más bien facilitar suelo para las confesiones religiosas mediante la expropiación forzosa, y su cesión posterior.

<sup>70</sup> À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, «Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 10 (2006), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com). En sentido análogo, cfr. IDEM, *Libertad religiosa y estado autonómico*, Albolote (Granada) 2005, pp. 281-283. J. LARRENA BELDARRAIN, *La libertad religiosa y su protección en el derecho español*, Madrid 2002, pp. 197-199. A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid 1993, pp. 119-120. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa...*, cit., p. 85.

<sup>71</sup> M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Lleida 2003, p. 150.

<sup>72</sup> Cfr. STC 24/1982 de 13 de mayo, en BOE núm. 137, de 6 de septiembre de 1982.

Sea como fuere, y volviendo al núcleo de este trabajo, el RCC sí introduce alguna novedad. El artículo 4.1 establece que en caso de exclusión del uso religioso de entre los posibles usos del suelo dotacional, deberá justificarse debidamente con un informe motivado. Con ello, se puede controlar mejor por parte de la *Generalitat* si esa exclusión se realiza para evitar la implantación de un lugar de culto de una confesión minoritaria que crea en algunas poblaciones rechazo social (por ejemplo mezquitas u oratorios islámicos) o resulta una decisión que responde a criterios objetivos.

En el art. 4.3 del RCC se posibilita la existencia de ordenanzas municipales que regulen la apertura de centros de culto por razón de la concentración espacial o la distancia entre ellos, añadiendo que –en todo caso– deberán respetar las disposiciones técnicas del Reglamento. Así pues, se deja al albur municipal la exigencia de una distancia mínima entre los lugares de culto. No encontramos ninguna razón jurídica que justifique una limitación de esta naturaleza, y dudamos que sea compatible con los únicos límites posibles a la libertad religiosa, que son los contenidos en el art. 3.1 de la LOLR.

Por último el art. 7 exige para centros de culto que tengan una superficie construida superior a 1000 m<sup>2</sup> o un aforo superior a 500 personas, la redacción de una memoria de justificación sobre la idoneidad y conveniencia de la implantación del nuevo centro, que –entre otra cosas– debe contener un estudio de la movilidad generada y de las necesidades de plazas de aparcamiento y, en su caso, las soluciones para prevenir el déficit de accesibilidad.

### 2.5. *Licencia municipal de apertura y utilización de centros de culto*

Como hemos señalado, el TS afirmó la no exigibilidad a los centros de culto de las licencias municipales propias de la función de policía administrativa. Esta pacífica cuestión ha sido removida por la LCC. Se somete la apertura de centros de culto a una previa licencia municipal de actividad<sup>73</sup>.

El preámbulo de la ley y su articulado reiteran, para conjurar malentendidos y posibles recursos ante el TC, que no se establece un control sobre la actividad cultural propiamente dicha –como es natural– sino sobre los aspectos arquitectónicos de los edificios o locales en que aquéllas se desarrollan.

<sup>73</sup> El Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió* consiguió que se sustituyera la licencia por una comunicación previa cuando no se superen los 100 m<sup>2</sup> y el aforo sea inferior a 90 personas (art. 19. 2 RCC).

El sometimiento de estos aspectos a una licencia de actividad, ya había sido propuesto en el pasado por algún autor. Brotat i Jubert abogaba en 2006 por una reforma legal en el sentido finalmente aprobado en la LCC.

En aquella ocasión, este autor afirmó que los centros religiosos sí podrían estar sujetos al otorgamiento de una previa licencia de apertura, *lege ferenda*, ya que –afirmaba– el ejercicio de culto supone una auténtica actividad de pública concurrencia, y las licencias de actividad son regladas, no discrecionales, todo ello para garantizar la seguridad de los usuarios y la ausencia de problemas para terceros<sup>74</sup>.

Para los redactores de la LCC, la nueva licencia constituye una cuestión principal, habida cuenta que se le dedica de modo específico los artículos 8, 9, 10, 11 y 15, dentro del Título Segundo, que significativamente se denomina «De la intervención administrativa sobre els centres de culte», así como las disposiciones transitorias segunda y tercera, y las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta<sup>75</sup>.

En el RCC observamos que la atención a esta licencia y su despliegue en Cataluña constituyen el nervio de ese Reglamento de desarrollo. De sus 34 artículos, 5 se dedican a cuestiones de planeamiento urbanístico, y los 29 restantes a la implantación efectiva de esa nueva autorización municipal.

En efecto, una descripción de su contenido nos puede ayudar a comprender mejor cuanto estamos diciendo.

- Preámbulo.
- Título Preliminar: (artículos 1 y 2).
- Título Primero: *De les condicions urbanístiques per a la implantació de centres de culte en àmbits urbans.* (artículos 3 a 7).
- Título Segundo: *De les condicions mínimes de seguretat per a les persones.* (artículos 8 al 17).
- Título Tercero: *Del procediment d'atorgament de la llicència municipal d'obertura i ús de centres de culte.* (artículos 18 a 29).
- Título Cuarto: *Del procediment d'inspecció i de les mesures cautelars* (artículos 30 a 34).

<sup>74</sup> R. BROSTAT I JUBERT, *Polícia administrativa i llocs de culte...*, cit., p. 111.

<sup>75</sup> Cfr. J. OTADUY, *Crónica de legislación 2009...*, cit., p. 721: «En realidad, el núcleo de la ley se centra en la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, artículos 8-11; el resto es más bien aparato, para dotar de una pretendida “sistematicidad” a esta normas de nueva creación, que son las que al legislador interesan».

- Disposiciones adicionales: 3.
- Disposiciones transitorias: 5.

Como se puede observar, el Título Tercero regula los elementos formales de la nueva licencia, esencialmente el cauce procedimental para su obtención: actos sujetos, y centros o actividades excluidas, relación con la licencia urbanística, personas interesadas, medidas provisionales, instrucción, informes, audiencia, entre otros.

El Título Segundo se ocupa de las cuestiones materiales o de fondo que se va a exigir. A continuación describiremos someramente cuáles van ser los requisitos necesarios para la obtención de la nueva licencia. Creemos que, pese a ser muy técnicos, ayudan a formarse un juicio sobre esta nueva legislación:

1. Medidas de seguridad contra incendios (art. 9). Se establece, con carácter general, que las dimensiones máximas del espacio principal de un lugar de culto será 2.500 m<sup>2</sup>. Para un local de mayores dimensiones se exigirán unos requisitos técnicos muy exigentes contra la propagación del fuego.

2. Condiciones de ventilación y acondicionamiento de aire (art. 13): Los centros de culto deben disponer de sistemas de ventilación natural o forzada que garanticen un volumen de renovación mínimo de aire de 22 m<sup>3</sup>/hora para cada una de las personas que componen el aforo máximo.

3. Servicios Sanitarios (art. 14). Se establece la necesidad de cuartos de baño, incrementándose su número en función del aforo máximo previsto. Se explicita que ese servicio higiénico contará con lavamanos y deben estar adaptados para personas discapacitadas.

4. Condiciones mínimas de accesos y concentración de personas (art. 15). Para evitar las posibles molestias por la acumulación de personas en los accesos de los centros de culto a los vecinos, se establece que en viales de ancho no superior a 6 metros, sólo se admite la apertura de centros de culto con aforo inferior a 100 personas. Los centros de culto con un aforo superior a 200 personas deben disponer de un vestíbulo, cubierto o descubierto, de una superficie mínima equivalente a una sexta parte de la superficie de la sala principal destinada a actos de culto que, en ningún caso, puede ser inferior a 30 m<sup>2</sup>. Esta exigencia deriva de las quejas existentes en algunos municipios de los oratorios islámicos, en los que los fieles musulmanes que acuden a ellos exceden su capacidad, y ocupan el espacio colindante con el mismo. Queda la duda, pues, si es buena técnica legislativa aplicar a toda la ciudadanía unas medidas pensadas por las dificultades que puede generar una parte (minoritaria) de la misma.

5. Condiciones de protección acústica (art. 17). Se establece límites para prevenir la propagación por medios aéreos o estructurales. Si se dispone de aparatos de amplificación electrónica, deben contar obligatoriamente con dispositivos limitadores de potencia que impidan un nivel de emisión sonora de estos aparatos de más de 90 dB (A). Además, se establece que para evitar la propagación estructural de ruido, los altavoces deben ser independizados de los elementos estructurales mediante la disposición de soportes o anclajes antivibratorios.

El texto finalmente aprobado del RCC excluye de las condiciones de protección acústica las campanas, en atención a los usos a los que han sido atribuidos tradicionalmente (art. 17.6). No obstante en el borrador de Reglamento, enviado a las confesiones religiosas y medios de comunicación social<sup>76</sup> a principios de 2010, contenía una redacción más audaz. En efecto, se declaraba que el uso de las campanas formaba parte del patrimonio cultural inmaterial sonoro<sup>77</sup>, con lo que se las protegía ante acciones judiciales.

Para asegurar la aplicación de la licencia, el Título Cuarto del RCC desarrolla la disciplina municipal en esta materia, tales como los supuestos de incumplimiento e inspección, entre otros. Se advierte que el RCC tiene pretensión de exhaustividad. Su voluntad es regular su despliegue efectivo, sin dejar espacio a interpretaciones de las corporaciones locales o de otros agentes sociales que puedan dejar sin eficacia a la LCC, al modo de la clásica *desuetudo legis*.

Ciertamente no deja de ser llamativo que se prevea con harto detalle la vigilancia y, en su caso, intervención disciplinaria sobre las confesiones religiosas. Hasta tal punto es así, que quienes han trabajado en el mundo de derecho administrativo local, al leer el RCC, les parece más bien estar ante la regulación típica de una actividad, molesta, insalubre o peligrosa, que al desarrollo del ejercicio de un derecho fundamental.

Quizás la colaboración de algún especialista en Derecho eclesiástico en la redacción del proyecto de ley hubiera podido favorecer un articulado más adecuado<sup>78</sup>. En este sentido, creemos que –pese a que ningún precepto legal obligaba a ello– se podría haberse solicitado el parecer de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, dependiente del Ministerio de Justicia.

<sup>76</sup> Cfr. *AVUI*, de 29 de enero de 2010, pp. 18-19.

<sup>77</sup> Esta declaración se encontraba en el (entonces) art. 19.3 del borrador.

<sup>78</sup> Ni en el informe redactado por un equipo de la Facultad de Derecho de la *Universitat Rovira i Virgili*, ni en los emitidos por los órganos de la Generalitat contaba con ningún eclesiástico. En la vía administrativa sólo encontramos las alegaciones presentadas por el Arzobispado de Barcelona, el 15 de octubre de 2007, redactadas por el profesor Bueno Salinas. Este último dic-

Avala esta opinión el reciente convenio suscrito entre el Ministerio de Justicia y la *Generalitat de Catalunya*, de desarrollo del artículo 161 de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (En adelante, EAC<sup>79</sup>). En efecto, en la cláusula tercera sobre obligaciones de la *Direcció General d'Afers Religiosos*, se dispone que, facultativamente, la DGAR solicitará el criterio de la Comisión Asesora del Ministerio de Justicia sobre las normas unilaterales o pacticias que pueda aprobar la Generalitat, y que supongan un desarrollo de la libertad religiosa en el ámbito competencial de la misma.

## 2.6. Relación de la licencia urbanística y licencia de centros de culto

La licencia de apertura de centros de culto no sustituye a la tradicional licencia urbanística (artículos 12 LCC y 21 RCC). Se añade, pues, un nuevo control específico para los locales o edificios destinados a usos religiosos.

No hemos encontrado una duplicidad de controles administrativos para la construcción de lugares de culto en nuestro pasado inmediato sino en el estatuto jurídico que desde 1939 hasta 1978 se estableció para las confesiones minoritarias. En efecto, un análisis del régimen nacido tras la Guerra Civil española nos revela la existencia de dos etapas claramente diferenciadas en cuanto al estatuto reservado para la apertura de nuevos lugares de culto acatólicos. Un primer momento que podemos delimitar desde 1939 hasta 1967, y un segundo momento desde esa última fecha a 1978.

En efecto, durante esa primera etapa (1939-1967), las confesiones minoritarias estaban obligadas a solicitar una doble autorización administrativa para la construcción de sus equipamientos religiosos. Junto a la licencia de obra a la

---

tamen se denomina: *Informe sobre l'avantprojecte de llei sobre centres de culte o de reunió amb fins religiosos de la Generalitat de Catalunya*. Se puede encontrar en las pp. 145 a 152 del expediente que contiene los antecedentes del proyecto de ley, en el archivo del *Parlament de Catalunya*. En la tramitación parlamentaria en la fase de comparecencias de organizaciones y grupos sociales ante la *Comissió d'Afers Institucionals*, se propusieron por parte de algunos partidos políticos hasta cinco especialistas en Derecho eclesiástico: *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 251, de 28 de abril de 2008, pp. 58-66: Convergència i Unió propuso a: Francisca Pérez-Madrid, Santiago Bueno Salinas y Jorge Otaduy. Esquerra Republicana de Catalunya: Santiago Bueno Salinas. Partido Popular: Alex Seglers Gómez-Quintero (†). Partit Socialista de Catalunya: Teresa Areces-Piñol. Se accedió a la de los profesores Areces-Piñol y Bueno Salinas. Finalmente, sólo este último pudo acudir tras varios y sucesivos cambios de fecha y hora por parte de la *Comissió*.

<sup>79</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en BOE núm. 172, de 20 de julio.

corporación local correspondiente, se debía obtener una autorización añadida del gobernador civil de la provincia donde radicara el nuevo lugar de culto.

Esta peculiar regulación dimanaba de cuatro Circulares del Ministerio de la Gobernación de 12 de noviembre de 1945, 23 de febrero de 1948, 30 de enero de 1954 y 9 de febrero de 1962, todas ellas nunca publicadas en el BOE, que establecía de alguna manera un régimen de *confesionalidad con tolerancia de los cultos no católicos*<sup>80</sup>. En concreto, esa autorización gubernativa a la que nos estamos refiriendo se expedía conforme al art. 2 de la citada Circular de 12 de noviembre de 1954<sup>81</sup>.

Como hemos señalado, la segunda etapa parte de 1967 y llega hasta 1978. Tiene como punto de partida la Ley 44/1967 de Libertad Religiosa<sup>82</sup>, que adapta la legislación española a lo dispuesto en el Concilio Vaticano II, sobre este derecho de la persona. Y tiene su fin en la Constitución Española de 1978.

En el artículo 22 de la referida Ley 44/1967 se reconocía el derecho a establecer lugares de culto a las asociaciones no católicas. Sin embargo, se exigió una autorización del Ministerio de Justicia, cumulativa con la municipal. Para obtenerla era necesario detallar el emplazamiento exacto y las características de los edificios, así como los símbolos y denominaciones expresivos de su confesionalidad. Todo ello, con independencia de la oportuna licencia urbanística del ayuntamiento o ente local competente, que debía asimismo solicitar y obtener<sup>83</sup>.

Con la promulgación de la Constitución de 1978, esta exigencia añadida para las comunidades acatólicas desapareció, conformando un régimen de plena libertad religiosa. Ya no se debía exigir ninguna autorización específica para la apertura de ningún lugar de culto, excepción hecha de la licencia urbanística.

<sup>80</sup> C. CORRAL SALVADOR, «El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa», en *Revista de Estudios Políticos*, 158 (1968), pp. 95-96.

<sup>81</sup> Se puede acceder a esta circular en *ABC*, de 19 de julio de 1950.

<sup>82</sup> Cfr. Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, en BOE núm. 156, de 1 julio de 1967.

<sup>83</sup> Cfr. L. CASADO CASADO, *La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto...*, cit., p. 82, nota 11: «Con anterioridad a la CE, el establecimiento de lugares de culto de asociaciones confesionales no católicas (su derecho a establecer lugares de culto se reconocía en el art. 22 de la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa) se sometía a autorización del Ministerio de Justicia». Y también cfr. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa...*, cit., p. 85, nota 68. Este autor señala que el derecho de las confesiones religiosas para la erección de lugares destinados al culto no está sometido a ninguna autorización discrecional de las administraciones públicas; «así ocurría en España durante la vigencia de la Ley 44/1967, de 24 de junio, de Libertad Religiosa, cuyo art. 22 subordinaba el establecimiento de lugares de culto a una autorización discrecional del Ministerio de Justicia».

Estamos, pues, ante un derecho fundamental, cuyo ejercicio no conoce otros límites que los señalados en el art. 3.1 de la LOLR: «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»<sup>84</sup>.

Cierto es que la naturaleza jurídica de aquélla pretérita autorización para las confesiones minoritarias del régimen preconstitucional no es coincidente con la que se ha establecido en Cataluña en 2009 mediante la LCC. Mientras la primera pretendía velar por el orden público entonces vigente (entendido más bien como orden político), la segunda responde más a la lógica de la actividad municipal de policía administrativa, que vela por la seguridad y salubridad de las personas. Desde esta perspectiva material parece que las semejanzas entre ambos estatutos son escasas.

Con todo, no deja de ser cierto que desde la perspectiva formal existen similitudes entre ambas. Nos reafirmamos en cuanto hemos señalado: no existe una duplicidad de controles administrativos sobre los lugares de culto sino en la etapa del régimen franquista con respecto a las confesiones acatólicas.

Sea como fuere, un atento análisis a la aplicación práctica de la legislación preconstitucional en sus años de vigencia nos revela que la Administración pública anterior a 1967 no se limitó en el procedimiento administrativo establecido para la apertura de nuevos centros religiosos acatólicos a razones de oportunidad o de orden público. En este sentido Maldonado realizaba las siguientes consideraciones con respecto al régimen jurídico instaurado por las meritadas circulares gubernativas:

«Tiene que haber, pues, una autorización por parte del Gobernador Civil para la apertura de esos templos o lugares religiosos, pero no quedan determinados una serie de puntos que pueden plantearse en torno a esta autorización. Así, por ejemplo: a) Los requisitos para la petición, los datos que han de hacerse constar en ella, si es preciso que el grupo religioso reúna ciertas condiciones, *si hace falta que el local mismo reúna ciertas condiciones determinadas*»<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> Cfr. R. M. RAMÍREZ NAVALÓN, «Los lugares de culto y los cementerios», en J. BONET et alii, *Acuerdos del Estado Español con los judíos, Musulmanes y protestantes*, Salamanca 1994, pp. 122-123.

<sup>85</sup> J. MALDONADO, «Los cultos no católicos en el Derecho Español», en AA.VV., *El Concordato de 1953*, Madrid 1956, p. 421. La cursiva es nuestra.

Un parecido juicio podemos realizar en relación con la actuación de los Poderes Públicos tras la promulgación de la Ley 44/1967. Se observa que el control no se reducía a cuestiones de orden público. En este sentido, Embid Irujo ya manifestó que los artículos 22 y 24 de la referida ley 44/1967 «no dejaban lugar a dudas acerca del nimio papel que a los municipios correspondía sobre esta cuestión claramente encuadrable dentro del concepto de policía urbana»<sup>86</sup>. Este autor añade que «era el Ministerio de Justicia quien decidía sobre el emplazamiento y las características de los edificios», por lo que «sobre el papel, por tanto, el municipio no podía controlar la idoneidad urbanística del lugar elegido, y aceptado por el Ministerio de Justicia, para el emplazamiento»<sup>87</sup>. Parece pues que, en la práctica, la intervención ministerial sí entraba a cuestiones urbanísticas o de salubridad pública, lo cual la acerca, sorprendentemente, a la nueva licencia de la LCC.

En este sentido, es elocuente una intervención parlamentaria del representante de uno de los partidos impulsores de la LCC en julio de 2009, en la recta final de aprobación de esa ley. Se afirmó que: «a partir d'ara totes les confessions religioses saben que en un lloc o altre del seu municipi, del municipi on tenen presència i on tenen un contingent o un grup nombrós de fidels, tindran un lloc on implantar-se. *Evidentment, cada ajuntament decidirà quin és l'espai idoni.* Uns potser pensaran que ha de ser al centre de la població, altres en una zona d'expansió, altres en una zona més perifèrica, però el que no podran és remetre'ls a un polígon industrial o a una zona rústega, ja no ho podran fer»<sup>88</sup>.

Así, se señala que serán los ayuntamientos quienes decidirían cuál es el espacio más idóneo para la instalación de los centros de culto. Y podrán –es lo que se afirma– adoptar la política pública al respecto que crean más adecuada para la correcta ordenación del municipio.

Sea como fuere, nosotros no compartimos esta perspectiva. Se confunde la necesidad de ordenar el espacio, con el control del mismo<sup>89</sup>. El excesivo intervencionismo que denunciarnos en la etapa preconstitucional parece que asoma en la LCC. En 1967, en sede doctrinal, ya se vertieron algunas críticas

<sup>86</sup> A. EMBID IRUJO, «Libertad religiosa y policía municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24 (1980), p. 142.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>88</sup> *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 89 Sèrie P, 15 de julio de 2009, p. 13. Intervención del diputado Sr. Miquel Àngel Estradé. La cursiva es nuestra.

<sup>89</sup> Cfr. A. PRECEDO LEDO, «Urbanismo, sociedad y libertad», en *Persona y Derecho*, 11 (1984), pp. 361-380.

en este sentido. Martín Sánchez afirmó que fue consultado extroicialmente al respecto en 1966, y ya en aquella ocasión entendía que «se pedían detalles excesivamente minuciosos: “el emplazamiento y las características exteriores e interiores de los edificios”»<sup>90</sup>.

La LCC, y sobre todo el RCC exigen comunicar a la Administración más información que la vieja Ley 44/1967. Y si seguimos la interpretación dada en sede parlamentaria, los ayuntamientos podrán adoptar su propia política pública sobre los lugares más idóneos para la instalación de nuevos centros de culto. El denostado intervencionismo estatal en materia religiosa, parece volver a aparecer entre nosotros.

Es necesario añadir que la doctrina administrativa mantiene que toda licencia de apertura es una «autorización operativa», es decir no se agota en el control preventivo que la Administración efectúa sino que se mantiene en el tiempo, comprobando el cumplimiento efectivo de las condiciones de la licencia a lo largo de todo el desarrollo de la actividad<sup>91</sup>.

Por el contrario, las licencias urbanísticas no crean ningún vínculo estable entre la Administración que la otorga y la persona física o jurídica que la obtiene<sup>92</sup>. Es un control *ex ante*. Todo con independencia de la general capacidad de intervención de las corporaciones locales sobre cualquier tipo de edificio (también de titularidad pública) o uso del suelo, en caso de producirse molestias, y con independencia que haya sido sometida a cualquier autorización.

También en este aspecto, pues, se confirma que esta reforma aumenta las posibilidades de control de las administraciones públicas sobre todos los equipamientos religiosos. La autorización de apertura de un nuevo centro de culto no se agota en el acto administrativo de concesión, sino que crea un vínculo entre el ayuntamiento otorgante y la confesión religiosa<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> I. MARTÍN SÁNCHEZ, «La Libertad Religiosa en la Ley Orgánica del Estado», en *Revista de Estudios Políticos*, 182 (1972), pp. 206-207, nota 59.

<sup>91</sup> Cfr. A. CANO MURCIA, *Las licencias de primera utilización u ocupación de los edificios: doctrina, jurisprudencia, legislación y formularios*, Pamplona 1997, p. 75.

<sup>92</sup> Cfr. T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid 2004, p. 209.

<sup>93</sup> En este sentido lo afirma también R. BROTAT I JUBERT, *Polícia administrativa i llocs de culte...*, cit., p. 117: «La qual cosa garantiria un control administratiu continuat sobre les condicions de seguretat de l'activitat, ja que, com també és conegut, la llicència urbanística esgota els seus efectes pro operatione». Este autor viene a afirmar la existencia de indisciplinados lugares de culto, que hacen caso omiso de la actividad municipal. No cita ningún ejemplo de cuanto parece insinuar. En todo caso, sus consideraciones sólo serían aplicables a los lugares de culto *clandestinos*, que –como su nombre indica– no ostentan ninguna autorización municipal de ningún tipo.

Desde el punto de vista formal, dudamos que aspectos relevantes de la libertad religiosa puedan ser regulados mediante una norma reglamentaria. Ciertamente esta es una afirmación que ya encontramos en nuestro Derecho histórico. Como hemos señalado, hasta 1967 la regulación de la libertad de culto para las confesiones minoritarias se encontraba en unas meras circulares del Ministerio de Gobernación, sin amparo en norma legal alguna. Martín-Retortillo<sup>94</sup> criticó esta situación, habida cuenta que el artículo 34 del Fuero de los Españoles estableció «las Cortes votarán las leyes necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en este Fuero», entre los que se encontraba la tolerancia en privado de cultos no católicos<sup>95</sup>. Como sabemos ninguna norma con rango legal regulo este derecho hasta 1967.

Finalmente, sólo nos queda añadir que compartimos con Rodríguez García la opinión de que no es necesaria la aplicación de las licencias de apertura a los lugares de culto, entre otras razones, porque las distintas licencias urbanísticas pueden realizar ya el necesario control<sup>96</sup>.

### 2.7. *Valoración constitucional*

El encaje constitucional de la LCC generó dudas durante su tramitación. Diversos informes jurídicos emitidos durante del anteproyecto de ley en el seno de la Generalitat se plantearon dos cuestiones en torno a la constitucionalidad de ese proyecto:

- La reserva de ley orgánica para la regulación de un derecho fundamental.
- Retroactividad de la nueva regulación.

A la que nosotros añadiríamos una tercera cuestión, vinculada a las anteriores. Debemos analizar en qué medida la licencia catalana de actividad religiosa no supone una violación del principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas.

En efecto, la primera cuestión se deriva del art. 81. 1 de la CE que determina: «1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fun-

<sup>94</sup> Cfr. L. MARTÍN-RETORTILLO, *Libertad religiosa y orden público*, Madrid 1970, pp. 47-48, nota 35.

<sup>95</sup> Artículo 6 del Fuero de los Españoles, «Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias externas que las de la religión Católica».

<sup>96</sup> Cfr. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., p. 231.

damentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución». Se nos presenta, pues, la necesidad de deslindar si la regulación del ejercicio de un derecho fundamental –la libertad de culto– mediante una ley ordinaria autonómica (no ley orgánica) como realiza la LCC, y su posterior desarrollo mediante un reglamento autonómico (RCC) es compatible con nuestra Carta Magna, y con la distribución competencial en ella diseñada. El diseño, pues, del Derecho eclesiástico queda comprometido en la respuesta que se de a este interrogante.

De la atenta lectura de diversos antecedentes obrantes en el expediente parlamentario de la LCC, se desprende que existía cierta duda acerca de la compatibilidad constitucional de la LCC en algunos órganos de la *Generalitat*. En efecto, mediante oficio de 16 de octubre de 2007, la Secretaría General del *Departament de la Vicepresidència* remite una nueva versión del anteproyecto al Gabinete Jurídico de la *Generalitat* de Cataluña, para que emita el correspondiente informe. Se añade textualmente que: «En especial fora aconsellable realitzar un anàlisis jurídica en relació a la constitucionalitat de la llicència municipal d'activitats d'ús dels centres de culte i, també, sobre la bondat jurídica del règim transitori d'adequació a la llei que es preveu a les disposicions transitòries<sup>97</sup>».

El Gabinete jurídico de la *Generalitat*, dependiente del *Departament de la Presidència*, emitió informe al respecto el 7 de noviembre de 2007, en el que se concluyó que el proyecto sometido a su estudio era conforme a la Constitución<sup>98</sup>. En síntesis, se invocó las SSTC 173/1998, 157/1992 y 136/2006 que afirman que el alcance de la reserva de ley orgánica ha de interpretarse de manera restrictiva, en dos sentidos:

1. El límite al ámbito objetivo de ley orgánica se encuentra en la definición del derecho y en su delimitación, es decir, tanto en el desarrollo de las facultades que lo integran, como en el establecimiento de restricciones al mismo. La reserva no incluye, sin embargo, toda la regulación posible del ejercicio del derecho, de modo que existe un margen para el legislador autonómi-

<sup>97</sup> Este oficio se puede encontrar en la página 33 del expediente que contiene los antecedentes del proyecto de ley, en el archivo del *Parlament de Catalunya*.

<sup>98</sup> En igual sentido, *Informe jurídic en relació a l'avantprojecte de llei sobre centres de culte o de reunió amb fins religiosos (octubre de 2007)*, de la Asesoría jurídica del *Departament de Vicepresidència*, en *ibid.*, pp. 25-32.

co. Con todo, se advierte que ese complemento de regulación de las CCAA ha de ser para preservar bienes constitucionalmente relevantes, y que esa regulación sea proporcionada a esa finalidad. Se añade que no debe comportar el desarrollo directo de un elemento esencial del derecho.

2. Esa legislación autonómica añadida a la reservada al legislador orgánico, debe –lógicamente– fundamentarse dentro del ámbito de las competencias de una comunidad autónoma. A modo de ejemplo, si una comunidad autónoma promulgase una norma que desarrolle algún aspecto de la inscripción registral de los lugares de culto, sería inconstitucional, pues no ostenta título competencial en esta materia. El 140.1.8ª de la CE establece que es competencia exclusiva del Estado la ordenación de los registros e instrumentos públicos.

Con estas premisas, el Gabinete Jurídico de la *Presidència de la Generalitat* concluyó que el *Parlament de Catalunya* ostentaba competencias suficientes para aprobar la LCC. El contenido esencial de la libertad religiosa, que ha de ser regulado necesariamente por Ley Orgánica, se entiende contenido íntegramente por la LOLR, que es respetado. Asimismo la LOLR también concreta los límites al ejercicio de la libertad religiosa, límites que la LCC igualmente también respeta. Por lo tanto, a juicio de la *Generalitat*, la LCC es constitucional pues respeta el ámbito reservado al legislador orgánico, todo ello –además– dentro de un marco de proporcionalidad.

Se afirma, también, que la *Generalitat* ostenta una pluralidad de títulos para el desarrollo de la libertad religiosa. En concreto, se menciona la competencia en materia de relaciones con las entidades religiosas (art. 161 EAC), urbanismo (art. 149.5 EAC), régimen local (art. 160.1 EAC), y medioambiente (art. 144.1 EAC).

Por nuestra parte, entendemos que la LCC tiene suficientes títulos competenciales en los artículos del EAC invocados, sobre todo tras la reciente STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, que ha avalado la constitucionalidad de esos preceptos, siempre que se interpreten de la manera señalada por el Tribunal.

No obstante, en lo relativo al art. 81. 2 de la CE, no compartimos la argumentación de la *Generalitat*. Efectivamente, la reserva de Ley Orgánica no comporta una regulación estatal que agote por completo el desarrollo de un derecho fundamental, y que, por tanto, impida cualquier desarrollo autonómico. Existe, en este sentido, cierto margen en las CCAA al respecto.

Todo ello induce a pensar que los Gobiernos y Parlamentos autonómicos pueden incidir, en la medida que se lo permitan las competencias que tengan

atribuidas, en algunos elementos del objeto material del Derecho eclesiástico<sup>99</sup>. Lo que legitima –en nuestra opinión– hablar del Derecho eclesiástico autonómico español.

Ahora bien, en el caso de la LCC y del RCC, dudamos que se haya limitado a un mero complemento a la LOLR.

Esta posible causa de inconstitucionalidad también apareció –como no podía ser de otro modo– en el debate parlamentario. En la defensa de su enmienda a la totalidad, el Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió* interpelló, precisamente, al Gobierno autonómico sobre esta cuestión: «dubtem que vostès tinguin la total seguretat que el que es regula en aquesta llei no forma part del contingut essencial del dret de llibertat». A continuación afirma que la libertad religiosa incluye no sólo la libertad de creencias, sino también el derecho a poder manifestarlas públicamente. Por lo tanto, concluye «si aquesta és la jurisprudència constitucional, no veiem possible que una llei com aquesta, una llei ordinària, pugui condicionar administrativament l'exercici d'aquest dret fonamental. Aquí hi ha possibles afectacions importants, perquè el que es fa en aquest projecte és justament regular les condicions de l'exercici del dret a establir centres de culte a Catalunya i a utilitzar-los amb fins religiosos<sup>100</sup>».

Compartimos esta opinión. La Jurisprudencia constitucional afirma que, en todo caso, esa legislación autonómica no debe comportar el desarrollo directo de un elemento esencial del derecho. Creemos que la LCC y el RCC, precisamente, incurren en ese vicio sustancial. La libertad de culto es elemento esencial del derecho, y se procede a su desarrollo de modo directo, amplio y claro.

Hemos aludido también a la potencial vulneración del art. 14 en relación con el art. 16 de la CE, habida cuenta que en la intención de los redactores de la LCC comprobamos una voluntad de intervención clara sobre la libertad religiosa. Se quiere configurar –así se afirma– un modelo propio de gestión de la pluralidad religiosa en Cataluña<sup>101</sup>. Ciertamente es una posible política pú-

<sup>99</sup> En el bien entendido que el Derecho eclesiástico no se limita al estudio de la libertad religiosa *stricto sensu*, sino que abarca otras cuestiones, tales como la libertad de educación, régimen matrimonial, objeción de conciencia, entre otras.

<sup>100</sup> *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, 6 de febrero de 2008. Serie P - núm. 42, p. 9. Intervención de la Sra. Maria Glòria Renom.

<sup>101</sup> Cfr. *Memòria de la Direcció General d'Afers religiosos. 2004-2010*, Barcelona 2010, pp. 10-15. No faltan autores que afirman que no aprecian en Cataluña una necesidad diferente a la del resto de comunidades autónomas en materia religiosa, que justifiquen la existencia de un órgano como la *Direcció General d'Afers Religiosos*, ni una norma, como la LCC: cfr. M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Competencia de las entidades locales en relación con los lugares de culto...*, cit., p. 562, nota 14.

blica pero, desde el rigor del vigente Derecho eclesiástico español, pugna con el principio de igualdad religiosa. Paradigmático de cuanto estamos señalando resulta la exigencia de la nueva licencia de actividad religiosa, que no se exigirá en el resto de las CCAA.

Esta nueva autorización ha debido crearse mediante ley, pues es contraria a la jurisprudencia consolidada del TS, y a la doctrina administrativista y eclesiasticista mayoritaria. Cualquier intento de establecerla mediante ordenanzas municipales, o decreto de la *Generalitat* hubiera estado destinado a su anulación por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. La única manera de *blindar* esa nueva licencia es su creación *ex nihilo* mediante una norma con rango de ley y, por tanto, no susceptible de impugnación directa por parte de los ciudadanos o las confesiones.

En la actualidad, sólo queda la posibilidad –remota, larga y difícil– de que alguna confesión religiosa se oponga al cierre de un lugar de culto por no haber obtenido esa autorización, acudir a los tribunales correspondientes, y obtener que se eleve por parte de ese órgano jurisdiccional una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC.

Como hemos aludido, la propia *Generalitat* se interrogaba sobre la valoración jurídica de la retroactividad que la LCC prevé. Nosotros no hemos encontrado informe jurídico alguno en que se valore esta cuestión. Por su importancia tratamos en epígrafe aparte esta cuestión.

## 2.8. Sobre la retroactividad de la LCC

La LCC amplía, con carácter general, su aplicación a los centros de culto preexistentes, con independencia del momento de su construcción y de que ya en su día obtuvieran las correspondientes licencias urbanísticas. Se les exigirá el cumplimiento de unas *condiciones básicas de seguridad* establecidas en el RCC.

Esta extensión del ámbito objetivo de la LCC tiene como único límite que el equipamiento religioso no esté incluido en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán, en cuyo caso no es exigible esta autorización municipal (Disposición Transitoria Segunda de la LCC).

Por su parte el RCC desarrolla este aspecto de manera minuciosa:

a) Los centros de culto preexistentes que dispongan de licencia derivada de la actividad de policía administrativa, no están obligado a comunicar el cumplimiento de esas *condiciones básicas de seguridad*. Por tanto, las licencias de-

rivadas de la legislación de espectáculos, de actividades recreativas o de establecimientos públicos, o derivadas de la legislación de prevención y control ambiental de las actividades se equiparan a la licencia de apertura de centros de culto. Se exige, pues, con acierto, de un tercer control a esos lugares de culto.

b) Los centros de culto preexistentes sin licencia de actividad deben efectuar una comunicación del cumplimiento de las condiciones básicas de seguridad en el plazo de cinco años contados desde la entrada en vigor de la RCC<sup>102</sup>. Se añade que la falsedad o inexactitud de los datos contenidos en la comunicación previa supondrá la clausura del lugar de culto (Disposición Transitoria Tercera del RCC). Hecha la comunicación o transcurrido en plazo establecido, la administración pública comprueba (llama la atención que no diga: «podrá comprobar») que se cumplen las repetidas condiciones básicas de seguridad. El RCC detalla qué se ha entender por estas condiciones básicas:

- Medios de extinción de incendios, y como mínimo, de un extintor de capacidad 21A-113B por cada 50 m<sup>2</sup> de superficie, con un mínimo de dos, en el interior del centro, y un extintor por cada quince metros de recorrido en los pasillos y accesos exteriores.
- Solidez estructural suficiente, que debe ser acreditada mediante un informe elaborado por facultativo competente.
- Salidas de evacuación.

En cuanto a las salidas de evacuación, la regulación es detallista:

– Deben disponer de una salida al exterior de una anchura mínima de un metro: 1) Centros de culto de aforo inferior a 200 personas y que estén situados en planta baja. 2) Centros de culto en el que el aforo no supere las 100 personas y estén situados en plantas piso con una altura de evacuación que no exceda los 28 metros respecto al nivel de la calle. 3) Los centros de culto de aforo no superior a 50 personas que estén situados en plantas con una evacuación ascendente de altura que no supere los seis metros.

– Los centros de culto que estén situados en planta baja o en plantas con una evacuación ascendente de altura que no supere los tres metros, cuyo afo-

<sup>102</sup> El Reglamento fue publicado en el *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm 5676, de 22 julio de 2010, por tanto, todos los centros de culto incluidos en el ámbito objetivo de la LCC deben haberse adaptado a las exigencias técnicas del RCC a partir del 22 de julio de 2015.

ro sea superior a 200 personas y que no exceda las 500, han de disponer de una salida al exterior de una anchura mínima de un metro y medio si el aforo es de hasta trescientas personas, y de dos metros y medio si el aforo es superior, siempre que la distancia máxima entre la puerta y el punto más lejano de esta no supere los cincuenta metros; o bien de dos salidas la anchura mínima de cada una de ellas se corresponda con el resultado de dividir el número total de personas que se prevé evacuar a través de la puerta por 200. En todo caso, esta anchura no podrá ser inferior a 0,80 metros.

– Los centros de culto con un aforo superior a 100 y que no exceda los 200, que estén situados en plantas piso con una altura de evacuación que no exceda los 28 metros respecto al nivel de la calle, deben disponer de una salida al exterior de una anchura mínima de un metro y medio o bien de dos salidas en las que la anchura mínima de las puertas será la resultante del cociente entre el número total de personas que se prevé evacuar a través de la puerta y 200, pero, en todo caso, esta anchura no será inferior a 0,80 metros.

Finalmente, si un lugar de culto supera los aforos antes señalados, deberán cumplir las condiciones de seguridad de los centros de culto de nueva implantación. El RCC no desconoce que el cumplimiento de estas prescripciones técnicas en ocasiones no será posible, por lo que establece que, sencillamente, en esos casos, limiten su aforo.

En otro orden de cosas, este Reglamento tiene en cuenta que ante tantas exigencias sobrevenidas, muchos templos intentarán ser incluidos en el inventario del patrimonio cultural catalán, para escapar a su control. Por ello se establece (disposición transitoria cuarta) que, transcurrido el plazo de adaptación, las que no hayan conseguido ser incluidos en el referido Inventario deberán comunicar a los ayuntamientos que cumplen las condiciones básicas de seguridad. Ciertamente, esta cláusula puede ser abusiva. Si algún centro de culto no alcanza a ser catalogado en ese inventario por causas imputables a la propia Administración (dilaciones indebidas o retrasos) no se le podrá exigir los requisitos de la RCC. Ante la jurisdicción contenciosa-administrativa se podrá invocar el conocido principio *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*, aplicado numerosas veces por el TS, solicitando, además, la nulidad de esa disposición transitoria o –en su caso– suscitando ante el órgano jurisdiccional *a quo* la cuestión de ilegalidad regulada en los artículos 123 a 126 de la ley 29/1998, de 13 de julio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, no podemos olvidar que las corporaciones locales pueden desarrollar más ampliamente la normativa técnica, con ordenanzas propias.

Esta regulación puede constituir una fuente inagotable de conflictos en manos de una autoridad municipal desconocedora del mandato de cooperación con las confesiones religiosas del art. 16.3 CE. En efecto, ¿qué ocurrirá cuando las características arquitectónicas impidan la instalación de las condiciones técnicas determinadas reglamentariamente *in genere* por la autoridad autonómica o local? No podemos olvidar que las confesiones religiosas –en contra del criterio de la corporación local llamada a aplicar estas normas– bien pueden considerar que algunos elementos arquitectónicos resultan imprescindibles para el desarrollo de su acción cultural<sup>103</sup>.

Con todas estas consideraciones previas, coincidimos con Moreno Antón en calificar esta aplicación retroactiva de la nueva ley de dudosa legalidad, «máxime cuando puede sustituirse por medidas menos gravosas para la libertad religiosa como la inspección o revisión técnica de los edificios y centros con indicación de las medidas que en cada caso deban adoptarse para garantizar la seguridad de los usuarios o feligreses<sup>104</sup>».

Esta retroactividad generalizada no concuerda con la motivación que pretendió justificar la necesidad de la LCC. ¿Acaso las licencias urbanísticas otorgadas para la construcción de los actuales lugares de culto en Cataluña han sido otorgadas irresponsablemente? ¿Por qué exigir esa nueva licencia a los templos ya construidos y que llevan años –cuando no décadas– sin presentar ningún problema? Por poner un ejemplo, si los varios centenares de parroquias católicas catalanas no ofrecen garantías constructivas, lo que deben hacer las autoridades competentes en el ejercicio de sus improrrogables competencias es decretar su inmediata clausura<sup>105</sup>. Y si realmente esa clausura responde a causas objetivas, no se produce ninguna lesión a la libertad religiosa. Ahora bien, si no se ha decretado cierre alguno, ¿será porque tales carencias no existen?

<sup>103</sup> Cfr. M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto...*, cit., p. 42: «A ello hay que añadir las dudas que genera el sometimiento de los lugares de culto consolidados a los requisitos técnicos previstos para los centros de nueva creación, por la imposición *a posteriori* de condiciones no exigidas en el momento de su apertura que pueden resultar de imposible cumplimiento y comportar el cierre del local con la consiguiente repercusión en el ejercicio del derecho a manifestar la religión. Si el centro de culto ha venido funcionando normalmente sin riesgo para los elementos del orden público, su sometimiento a las condiciones técnicas previstas para los nuevos locales puede resultar desproporcionado y lesivo de la libertad religiosa».

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>105</sup> Cfr. art. 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: «La competencia es irrenunciable».

## 2.9. Régimen económico: tasas y ayudas públicas

Nada se dice acerca de las tasas que, en su caso, las corporaciones locales devengaran por la tramitación de esta nueva licencia. No se contempla ningún tipo de exención, ni se pone límite alguno a la ordenanza fiscal que a tal efecto puede aprobar un ente local.

Se prevé que la *Generalitat* puede contribuir a sufragar los gastos en que puedan incurrir las distintas confesiones a la hora de adecuarse a los criterios técnicos establecidos en el RCC<sup>106</sup>. Llama la atención que las bases que habrán de regir estas convocatorias han sido establecidas seis días después de la publicación del RCC, mediante la Orden 405/2010, de 28 de julio, del *Vicepresident de la Generalitat*<sup>107</sup>.

Ajustándose a estas bases, mediante Resolución 2723/2010, de 3 de agosto<sup>108</sup> del mismo órgano administrativo, hace pública la primera convocatoria por un importe máximo de 500.000 euros. En esta ocasión, cualquier proyecto presentado debe ejecutarse dentro del año presupuestario del 2010<sup>109</sup>.

Se establece que la DGAR publicará la resolución de las subvenciones mediante exposición en varios tablones de anuncios dependientes de la *Generalitat*. Se excluye, pues, con carácter general la notificación personal al domicilio de las confesiones religiosas peticionarias, así como la publicación en los diarios oficiales. Se invoca el art. 59.6 b) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común<sup>110</sup>, para sustituir esas notificaciones por la de los tablones oficiales. Con todo, las ayudas concedidas por un importe igual o superior a 3.000 euros se publicarán, éstas sí, en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

<sup>106</sup> Disposición Adicional Tercera de la LCC y Disposición Adicional Segunda de la RCC.

<sup>107</sup> En *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5683, de 2 de agosto de 2010.

<sup>108</sup> En *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5693, de 16 de agosto de 2010.

<sup>109</sup> La publicación de la convocatoria es del 16 de agosto en el *DO. de la Generalitat de Catalunya*. Conforme al n. 5 de la citada Resolución, se establece que el plazo para presentar los proyectos finalice el 22 de septiembre de 2010. Ciertamente no se facilita a las confesiones religiosas presentar sus proyectos con un plazo tan exiguo: 38 días naturales, de los cuales 16 en el mes de agosto.

<sup>110</sup> Aunque probablemente sea un mero error material, en las bases que habrán de regular las convocatorias aprobadas por la Orden 405/2010, de 28 de julio, del *Vicepresident de la Generalitat*, ya citada, se invoca el art. 59.5 b) de la Ley 30/92, artículo que no existe desde la ley 24/2001, de 27 de diciembre, que reenumeró los actuales apartados 4, 5 y 6. En realidad ha de referirse al art. 58.6 b), como –por otra parte– acertadamente enuncia la resolución por la que convoca las ayudas para 2010.

La DGAR acude al modo de notificación propio de los actos integrantes de procedimientos selectivos o de concurrencia de cualquier tipo (concursos, oposiciones..., etc.). De este modo, se simplifica el modo de comunicación a las confesiones religiosas del resultado de la convocatoria. A las que no se accede a su petición no es necesario remitirles comunicación alguna. Dicho lo cual, hay que afirmar que podía haber actuado de otro modo. La misma ley 30/92 deja margen suficiente en su articulado para que el órgano competente pueda apreciar alguna razón de interés público para establecer la publicación en algún diario oficial (art. 60). Pensamos, en este sentido, que hubiera sido más acorde con el mandato de cooperación del art. 16.3 CE proceder a la notificación domiciliaria de la resolución, así como en algún diario oficial. Se transmitiría una imagen de transparencia y de asunción de las consecuencias del principio de igualdad en materia religiosa.

No obstante, una nueva resolución del *Vicepresident* de 16 de diciembre de 2010<sup>111</sup> modifica el plazo de presentación de la justificación de las subvenciones, dado que a esa fecha aún no se habían otorgado las subvenciones previstas.

Con todo, la resolución de concesión de las ayudas, emitida por la Secretaria General de la Vicepresidencia, tiene fecha de 13 de diciembre de 2010, lo que sugiere una falta de coordinación administrativa<sup>112</sup>. Nos consta que se han otorgado ayudas superiores a 3.000 euros y, sin embargo, a la fecha de cierre de este artículo –y pasados tres meses de la resolución de la convocatoria– aún no se ha publicado nada al respecto en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. No tenemos ninguna explicación plausible a este retraso u omisión.

## 2.10. *Observaciones finales a la Ley y Reglamento de centros de culto*

Nos disponemos ahora a realizar una síntesis final del juicio jurídico que nos merece la LCC y el RCC, su oportunidad y calidad técnica.

1. La LCC y la RCC no es fruto de la investigación y trabajo de los eclesiasticistas españoles, de ninguna de sus escuelas o corrientes que legítimamente puedan existir. Tampoco de los autores radicados en las universidades catalanas<sup>113</sup>. Sin demérito a otras ramas del ordenamiento jurídico, creemos

<sup>111</sup> *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5783, de 27 diciembre de 2010.

<sup>112</sup> Resolución publicada en los Tablones de Anuncios de las delegaciones territoriales de la Generalitat del 17 de diciembre de 2010 hasta el 17 de enero de 2011.

<sup>113</sup> Lamento que el profesor Seglers Gómez-Quintero, profesor en la *Universitat Autònoma de Barcelona*, no pueda leer estas líneas, por su repentino (e inesperado) fallecimiento. Tenía por de-

que esta ausencia resulta patente en el articulado, que somete sin más consideraciones a las confesiones religiosas al derecho común, olvidando que los principios de esta disciplina, por ser derivados directamente de la CE, son de inmediata aplicación a todas las administraciones y Poderes públicos en todos los niveles que conforman el Estado español.

No resulta vano reiterar, con buena parte de la doctrina italiana, alemana y española, que el Estado debe partir «del principio de que toda confesión religiosa tiene, en cuanto tal, una independencia *originaria*; independencia que no se reduce a un mero ámbito de autonomía *concedido* dentro del marco del ordenamiento del Estado. En suma (...) el Estado y las confesiones religiosas, por su propia naturaleza, han de cooperar mutuamente, estableciendo relaciones en el nivel de instituciones de Derecho público»<sup>114</sup>.

En efecto, los autores de la LCC y del RCC contemplan a las confesiones religiosas y a los lugares de culto como objeto de regulación normativa por parte del Estado. Se legisla minuciosamente y unilateralmente las consecuencias administrativas del ejercicio del culto, como un fenómeno social que, en la medida que se desarrolla en el interior del territorio del Estado, consideran –en cierto aspecto– bajo su soberanía.

No podemos compartir esta perspectiva. Las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado conllevan relaciones propiamente institucionales, es decir, de institución a institución. Lo cual también se puede predicar –en los términos que a cada una corresponda, según su naturaleza– de las confesiones con las que el Estado haya suscrito acuerdo. Y en esta nueva legislación observamos que el articulado, así como el espíritu que lo anima reflejado en el debate parlamentario, desconoce esa fundamental realidad jurídica: las confesiones preceden a la misma existencia del Estado, y no sólo en el orden histórico –como, por otra parte, efectivamente así ha sido en nuestro país– sino también en el orden jurídico<sup>115</sup>.

---

lante una brillante carrera académica en el Derecho Eclesiástico. Al inicio de esta investigación sobre libertad religiosa y urbanismo, generosamente proporcionó bibliografía y su opinión al respecto. Me consta que también él mantenía importantes reservas con respecto a la LCC.

<sup>114</sup> P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, *El Derecho Eclesiástico...*, cit., p. 28. La cursiva es original. En igual sentido: J. HERVADA, «Diálogo en torno a las relaciones Iglesia-Estado en clave moderna», en *Persona y Derecho*, 18 (1988), pp. 13-30.

<sup>115</sup> Cfr. M. J. ROCA, *Derechos fundamentales y autonomía de las Iglesias*, Madrid 2005, pp. 100-101. «La doctrina eclesialista acepta mayoritariamente el carácter público de las confesiones religiosas. En unos casos, este carácter se explica debido a su existencia previa al Estado y a las relaciones institucionales de cooperación. (...) En otros casos, el carácter público se fundamenta exclusivamente en las relaciones de cooperación».

En efecto, la libertad religiosa y las confesiones religiosas, forman parte del núcleo de derechos y libertades fundamentales, que no derivan su existencia de un acto constitutivo formal de Estado. El legislador constitucional se limita a reconocer su existencia y declarar su intangibilidad para los Poderes Públicos. En este sentido, las principales constituciones europeas han establecido en el *reconocimiento* de la dignidad humana y en el respeto a los derechos fundamentales de la persona, las bases en las que se fundamenta una ordenación justa de la comunidad política<sup>116</sup>.

Se afirma por los promotores de la LCC que es una norma garantista para proteger la integridad y la seguridad de los fieles en el uso de edificios y locales destinados al culto. Si así fuere, o si ese fuera su único contenido, no se entiende bien por qué la Iglesia mayoritaria en Cataluña haya manifestado reiteradamente su disconformidad con la LCC. Lógicamente si descartamos que pueda existir un desinterés por la salubridad de los lugares de culto y de las personas que los frecuentan por parte de las autoridades eclesiásticas, encontramos que la promulgación de la LCC, sin haber llegado a un compromiso con todas las partes implicadas, supone un precedente desafortunado en nuestra historia jurídica. Se puede volver al gastado adagio liberal de *Iglesia Libre en Estado Libre*, que lejos de garantizar la debida autonomía de unos y otros, constituía un proyecto de sometimiento de las confesiones a una superior tutela estatal<sup>117</sup>. En cierta manera, parece que subyace una comprensión *pater-nalista* de poder público, el cual sí acierta con las necesidades de las confesiones, y con las soluciones que se requieren. Esta actitud dista mucho del reconocimiento de la independencia originaria de las confesiones, y supone un retraso en nuestro Derecho Eclesiástico.

2. Pese a la retórica empleada en sede Parlamentaria, lo cierto es que la LCC se ha aprobado sin informes sobre el número de lugares de culto irregulares o clandestinos en Cataluña, sin informes sobre los accidentes que se hayan podido producir en los mismos en los últimos años, y sin informes sobre el número o la ubicación de los que generen molestias a la ciudadanía. Puede ser que estas situaciones existan, pero no consta en ningún documento o estudio cifra alguna al respecto. Es difícil, en esta situación, conformar una

<sup>116</sup> Cfr. A. L. MARTÍNEZ-PUJALTE y T. DE DOMINGO, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional*, Lima 2010, p. 17.

<sup>117</sup> Cfr. D. LE TOURNEAU, «La formule de Cavour “l’église libre dans l’état libre” et ses conséquences», en *Cuadernos doctorales*, 12 (1994), pp. 498-568.

opinión fundada al respecto. Así pues, creemos que nos encontramos ante un aspecto muy criticable de la tramitación de la LCC.

Con todo, hay que reiterar que las molestias se producen en los centros religiosos irregulares, dedicados al culto al margen de todo procedimiento administrativo. Para su regularización, en nuestra opinión, no son necesarias más normas, o la creación de nuevas autorizaciones administrativas, como la *licencia municipal de apertura y utilización de centros de culto*. Como hemos señalado, el vigente Derecho administrativo y los principios informadores del Derecho eclesiástico español son suficientes para dar respuesta a esas situaciones.

3. Se subordina el ejercicio de un derecho fundamental a una densa reglamentación administrativa. Se quiera o no, se deja en manos de los gestores públicos una capacidad de control sobre la libertad religiosa muy notoria.

Moreno Antón ya afirmó, cuando la LCC no era más que un proyecto, que: «A nuestro juicio, el principal problema se halla en la concreción de las condiciones exigidas para obtener la licencia, que el Proyecto remite a la aprobación de un Reglamento gubernativo, con el riesgo que ello supone de excesivo intervencionismo o de resultar tan puntilloso en los requisitos que acabe constriñendo las expresiones comunitarias de la libertad religiosa. Y este es precisamente el gran inconveniente del Proyecto catalán: convertirse en norma restrictiva de la libertad religiosa por diseñar un control administrativo abusivo acerca del establecimiento de los centros de culto<sup>118</sup>».

Debemos ser conscientes de que ya sin ley ni reglamento se han detectado actitudes municipales poco acordes con el mandato de cooperación del art. 16 CE. En efecto, Martín-Retortillo denuncia el «problema de los ayuntamientos que “torean” a las organizaciones religiosas a la hora del otorgamiento de licencias» propugnado «llevar alguna mención expresa a la Ley Reguladora de la Bases de Régimen Local»<sup>119</sup>. Ahora las posibilidades en Cataluña de diferencias de trato aumentan.

Esta ley ha suscitado temores entre sus destinatarios, y se ha aprobado –como hemos ya señalado– sin el consenso de todos. Diversas autoridades re-

<sup>118</sup> M. MORENO ANTÓN, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto...*, cit., p. 42.

<sup>119</sup> L. MARTÍN-RETORTILLO, «Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones evangélicas, judía y musulmana, en los diez años de su vigencia», en J. MANTECÓN SANCHO (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid 2003, p. 269.

ligiosas catalanas<sup>120</sup> se han manifestado en este sentido. Incluso allende nuestras fronteras, han aparecido reservas a la LCC. El informe anual del 2008 sobre la libertad religiosa en el mundo de la asociación internacional *Ayuda a la Iglesia Necesitada*, se ha mencionado explícitamente a esta ley cuando aun no era más que un proyecto. Se afirma que el texto legal previsto producirá una restricción de la libertad religiosa.

4. Las exigencias litúrgicas difieren mucho entre confesiones, por lo que unas normas de seguridad y salubridad común a todas pueden lesionar el derecho a la libertad religiosa, al promover –aunque sea indirectamente– una cierta homogeneización. Precisamente esta fue una de las consideraciones que realizaba el Sr. Arzobispo de Barcelona –Cardenal Martínez-Sistach– en carta de 10 de octubre de 2007 dirigida a la Directora General de la DGAR<sup>121</sup>, adjuntándole un dictamen jurídico realizado para la Conferencia Episcopal Tarraconense. El prelado catalán afirmaba que: «es tracta d’una temàtica sumament delicada i difícil de regular, oimés si es vol regular per a totes les religions, hi ha moltes diferències i especificitats molt substantives».

Por ello, en nuestra opinión, hubiera sido deseable que se aplicase aquel aforismo canónico, inspirador de los sistemas democráticos, que decía: *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur*. En otras palabras, pensamos que se podría evitar el potencial carácter homogeneizador de la LCC, y apostar por una vía más comprometida y respetuosa con la identidad de cada confesión. Estas soluciones existen. Nuestro Derecho eclesiástico se ha caracterizado históricamente por la apuesta por las soluciones acordadas<sup>122</sup>. No se entiende bien por qué esta materia no podía ser objeto de acuerdo, pacto o convención<sup>123</sup>. En la

<sup>120</sup> Cfr. Nota del Gabinete de Información de la Iglesia en Cataluña, publicada en [www.zenit.org](http://www.zenit.org), 22 de noviembre de 2007, en donde los obispos católicos manifiestan su preocupación al constatar que se pretende regular unilateralmente realidades tan diversas como iglesias, sinagogas, mezquitas y otros centros de naturaleza, contenido y finalidades distintas.

<sup>121</sup> Se haya en la p. 144 del expediente que contiene los antecedentes del proyecto de ley, en el archivo del *Parlament de Catalunya*.

<sup>122</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, «Fuentes del Derecho Eclesiástico Español», en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2010, p. 65: «Los Acuerdos de los Estados con las confesiones religiosas constituyen la más característica fuente de Derecho eclesiástico (...) muy expresivo del fenómeno de la normativa pactada tan típico del Derecho contemporáneo».

<sup>123</sup> No obstante, un sector doctrinal apuesta por la superación de la vía de acuerdos: cfr. A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa...*, cit., p. 15: Se propone como prioritario la denuncia y modificación de los acuerdos con la Iglesia Católica, pues –se afirma– son los que más problemas plantean, sin descartar la revisión de los acuerdos con las confesiones minoritarias. En la medida en que esto no acaece, se propone for-

carta del Cardenal de Barcelona antes mencionada, se esboza de algún modo la misma idea. Se recuerda que el Gobierno Central había regulado las relaciones con las confesiones mediante cuatro tipos de documentos: los relativos a la Iglesia católica, con naturaleza de Derecho internacional, y el resto mediante leyes pactadas. En conclusión, se afirmaba que: «Aquest seria el camí (...) que convindria seguir per regular de manera adequada el que sigui pertinent per cadascuna de les esmentades religions i aplicant les respectives lleis. Seria concretar-les a Catalunya».

---

zar una interpretación de los mismos de conformidad con unos «parámetros constitucionales» interpretados a su medida. De esta manera, «con el tiempo, hacer que se presente como menos problemática la propia modificación legal». Esta autora entiende que los acuerdos han dejado de ser la esencia de la cooperación: «La Constitución manda cooperar, pero no obliga a hacerlo mediante acuerdos. La resolución del conflicto entre norma de conciencia y norma estatal se podría hacer, perfectamente, a través de otros instrumentos, alguno de los cuales ya han empezado a tener entrada en nuestro derecho, o *mediante una norma unilateral del Estado*» (*ibid.*, p. 17). La cursiva es nuestra. En el mismo sentido: cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 25 años después», en AA.VV., *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2006, pp. 57-58.

## Bibliografía

- ARECES PIÑOL, M. T., *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Lleida 2003.
- BRIONES MARTÍNEZ, I., «La educación y la Libertad Religiosa en Cataluña», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).
- BROTAT I JUBERT, R., «Policia administrativa i llocs de culte», en AA.VV., *Multiculturalitat i dret de culte*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2006, pp. 99-117.
- CANO MURCIA, A., *Manual de licencias de apertura de establecimientos*, Pamplona 1999.
- , *Las licencias de primera utilización u ocupación de los edificios: doctrina, jurisprudencia, legislación y formularios*, Pamplona 1997.
- CAÑAMARES ARRIBAS, S., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma», en *Ius Canonicum*, 100 (2010), pp. 477-515.
- CASADO CASADO, L., «La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: licencias exigibles», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 76, II (2006), pp. 79-124.
- COMBALÍA, Z., «Los límites del derecho de libertad religiosa», en *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona 1994.
- CORRAL SALVADOR, C., «El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa», en *Revista de Estudios Políticos*, 158 (1968), pp. 76-100.
- DÍAZ GAZTELU, B., *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El patrimonio municipal del suelo*, Madrid 2006.
- EMBED IRUJO, A., «Libertad religiosa y policía municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24 (1980), p. 139-149.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Manual de derecho urbanístico*, Madrid 2004.
- FERREIRO GALGUERA, J., *Protección jurídico penal de la religión*, A Coruña 1998.
- GÓMEZ, R., «Els temples parroquials de Barcelona a la segona meitat del segle XX», en *Temes d'avui: revista de teologia i qüestions actuals*, 37 (2010), pp. 35-44.
- GONZÁLEZ, M., «El régimen de financiación pública de los centros docentes como garantía del pleno ejercicio del derecho fundamental de libertad re-

- ligiosa», en A. DE LA HERA y D. IRASTORZA (coords.), *La financiación de la libertad religiosa*, Madrid 2002, pp. 249-297.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la ley del suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Madrid 2007.
- , *Comentarios a la Ley de reforma del Régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Madrid 1991.
- , *Comentarios a la ley del suelo*, Madrid 1981.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Competencia de las entidades locales en relación con los lugares de culto», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 26 (2010), pp. 557-590.
- GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., *Libertad religiosa y urbanismo en España*, Pamplona 2010.
- , «El lugar de culto en el suelo de titularidad pública en España», en *Cuadernos Doctorales*, 23 (2009), pp. 11-50.
- HERVADA, J., «Diálogo en torno a las relaciones Iglesia-Estado en clave moderna», en *Persona y Derecho*, 18 (1988), pp. 13-30.
- LARENA BELDARRAIN, J., *La libertad religiosa y su protección en el derecho español*, Madrid 2002.
- LE TOURNEAU, D., «La formule de Cavour “l'église libre dans l'état libre” et ses conséquences», en *Cuadernos doctorales*, 12 (1994), pp. 498-568.
- LOMBARDÍA, P. y FORNÉS, J., «El Derecho Eclesiástico», en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2007.
- , «Fuentes del Derecho Eclesiástico Español», en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2010.
- MALDONADO, J., «Los cultos no católicos en el Derecho Español», en AA.VV., *El Concordato de 1953*, Madrid 1956.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A. L. y DE DOMINGO, T., *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional*, Lima 2010.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, Cizur Menor (Navarra) 2010, pp. 931-940.
- MARTÍN-RETORTILLO, L., «Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones evangélicas, judía y musulmana, en los diez años de su vigencia», en J. MANTECÓN SANCHO (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid 2003, pp. 239-288.
- , *Libertad religiosa y orden público*, Madrid 1970.

- MARTÍN SÁNCHEZ, I., «La Libertad Religiosa en la Ley Orgánica del Estado», en *Revista de Estudios Políticos*, 182 (1972), pp. 181-216.
- MORENO ANTÓN, M., «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», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 17 (2008), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).
- MOTILLA, A., «La protección de los lugares de culto islámicos», en A. MOTILLA (dir.), *Los musulmanes en España: libertad religiosa e identidad cultural*, Madrid 2004.
- , «Ministros y lugares de culto», en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS y A. MOTILLA, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004.
- NIETO NUÑEZ, S., «Interpretación por los Tribunales de Justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto», en C. CORRAL SALVADOR (coord.), *La urbanística del culto: libro-homenaje al Prof. Dr. José M<sup>a</sup> Urteaga Embil*, Madrid 2004, pp. 47-74.
- OTADUY, J., «Crónica de legislación 2009. Derecho Eclesiástico Español», en *Ius Canonicum*, 100 (2010), pp. 719-730.
- PONCE SOLÉ, J., «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 215 (2005), pp. 11-68.
- PRECEDO LEDO, A., «Urbanismo, sociedad y libertad», en *Persona y Derecho*, 11 (1984), pp. 361-380.
- RAMÍREZ NAVALÓN, M., «Los lugares de culto y los cementerios», en J. BONNET et alii, *Acuerdos del Estado Español con los judíos, Musulmanes y protestantes*, Salamanca 1994, pp. 119-134.
- ROCA, M. J., *Derechos fundamentales y autonomía de las Iglesias*, Madrid 2005.
- RODRÍGUEZ BLANCO, M., «Les Lieux de culte en droit espagnol», en M. FLORES-LONJOU y F. MESSNER (dirs.), *Les lieux de culte en France et en Europe: statuts, pratiques, fonctions*, Leuven 2007, pp. 187-199.
- , «Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa», en A. CORSINO ÁLVAREZ CORTINA y M. RODRÍGUEZ BLANCO (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. 49-96.
- , *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., *Urbanismo y confesiones religiosas: el Derecho urbanístico y los principios de laicidad y cooperación con las confesiones religiosas*, Madrid 2003.

SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, À., «Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 10 (2006), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

—, *Libertad religiosa y Estado Autonómico*, Albolote (Granada) 2005.

SUÁREZ PERTIERRA, G., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 25 años después», en AA.VV., *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2006, pp. 45-58.