

LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA LIBERTAD DE CULTO

Recibido: 19/01/2010

Aceptado: 10/02/2010

María José Villa Robledo
Universidad de Oviedo

Abstract: Freedom of worship is a fundamental right expressly recognized by the legislator in section 2 of the constitutional law of religious freedom dated 1980. To guarantee its being exercised requires the intervention of the autonomous communities since section 148.1.3rd of the constitution authorises them to acquire exclusive powers as regards town and country planning. All statutes of autonomy have assumed these powers with exclusive character, which is why at work, a detailed analysis of the different autonomous norms is being carried out with regard to reserves of land for places of worship. The only autonomous law issued to regulate centres of worship is also being analysed Law 16/2009, 22nd July, by the Catalan Generalitat.

Keywords: Regulation, Worship, Autonomous communities

Resumen: La libertad de culto es un derecho fundamental reconocido expresamente por el legislador en el artículo 16 de la Constitución española y en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980. La garantía de su ejercicio requiere la intervención de las Comunidades Autónomas puesto que el artículo 148.1.3^a de la Constitución las faculta para adquirir competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Todos los Estatutos de Autonomía han asumido con carácter exclusivo tales competencias, razón por la cual en el trabajo se realiza un detallado análisis de las distintas normas autonómicas, en relación con la reserva de terrenos para lugares de culto. Se analiza también la única ley autonómica dictada para regular los centros de culto, la Ley 16/2009, de 22 de julio, de la Generalidad de Cataluña.

Palabras clave: Regulación, culto, autonomías

SUMARIO: 1. Introducción.-2. Concepto de libertad de culto.-3. Libertad de culto en las Comunidades Autónomas.- 3.1 Andalucía.-3.2 Aragón.- 3.3 Asturias.- 3.4 Canarias.- 3.5 Cantabria.- 3.6 Castilla- La Mancha.- 3.7 Castilla y León.- 3.8 Cataluña.- 3.9 Extremadura.- 3.10 Galicia.- 3.11 Islas Baleares.- 3.12 La Rioja.- 3.13 Madrid.- 3.14 Murcia.- 3.15 Navarra.-

3.16 País Vasco.- 3.17 Valencia (Comunidad Valenciana)- 3.18 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.- A) Ceuta. B) Melilla.- 4. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

El análisis jurídico de la libertad de culto en nuestro ordenamiento debe partir de la premisa de su sanción constitucional, al haber sido incluido expresamente este derecho en el párrafo primero del artículo 16, tanto en su vertiente individual como colectiva, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para mantener el orden público protegido por la ley.

La libertad de culto, como manifestación esencial del derecho a la libertad religiosa, aparece recogida en el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/1980, de Libertad Religiosa¹ que, en clara consonancia con el precepto constitucional, desarrolla con más detalle su contenido. Otras muchas disposiciones de menor rango, tanto nacionales como autonómicas, hacen referencia a este derecho, recogido asimismo en los textos internacionales

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por libertad de culto? Para tratar de aclarar su significado haremos, en primer lugar, unas breves consideraciones doctrinales. Los aspectos más relevantes de su concreción en cada una de las Comunidades Autónomas serán analizados a continuación.

2. CONCEPTO DE LIBERTAD DE CULTO

Parece estar de acuerdo la doctrina en admitir la dimensión externa de este derecho y en entender que libertad de culto es libertad de culto público.² PRIETO SANCHÍS lo define como “el conjunto de actos y

¹Vid. MARTINEZ TORRÓN, J. *Jerarquía y antinomia de las fuentes del nuevo Derecho eclesiástico español*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” 3 (1987), pp. 119-148; SEGLERS, Á., *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Comares, Granada, 2005; Id., *La “decontestualizzazione” della legge spagnola sulla libertà religiosa*, en “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 1 (2005), pp. 147-159; VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J.M., *Origen, función y posición en el ordenamiento español de la Ley Orgánica de Libertad religiosa*, en “La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la ley 5/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado), Coords. Andrés Corsino Álvarez Cortina y Miguel Rodríguez Blanco, Comares, Granada, 2006, pp. 1-21; CIÁURRIZ, M.J. *La recepción en el artículo 1 de la Ley Orgánica de libertad religiosa del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto garantizado en el artículo 16 de la Constitución*, en “La libertad religiosa en España”..., cit., pp.23-47; RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa*, en “La libertad religiosa en España”..., cit. pp. 49-95.

²Como dice Bueno Salinas, el culto o sistema de ritos es un aspecto fundamental del hecho religioso y el más abundante en manifestaciones. Por ello suele ser vulgarmente la primera razón para calificar a lo religioso. La variedad cültica entre las distintas religiones es enorme; sin embargo, hay dos tipos de acciones que sobresalen por encima de las demás y que en cierto modo las resumen: son la oración y el sacrificio. El culto se convierte en expresión

ceremonias con los que el hombre tributa homenaje al Ser Supremo, o a personas o cosas tenidas por sagradas en una determinada religión”³ y comprende, tanto la práctica individual como colectiva, de esas ceremonias prescritas en una confesión. Incluye también, en su opinión, otro género de actividades que no son de homenaje y que suponen un rito de afirmación de la propia fe.⁴

En este sentido, entiendo que es posible ceñir la libertad de culto a actos externos relacionados con ese tipo de actividades (actos de homenaje y actos de afirmación de la propia fe) y que cualquier otra manifestación de la libertad religiosa, como el derecho reconocido a reunirse, manifestarse, hacer proselitismo etc., no forma parte del contenido de la libertad de culto sino del derecho de libertad religiosa.⁵ Así pues, la libertad de culto forma parte del contenido del derecho a la libertad religiosa con unas concretas manifestaciones. Existen otras que, derivando de la libertad religiosa, tienen su propia dimensión en relación con la libertad de culto, que es una manifestación específica.⁶

externa de las creencias, y por ello incide directamente en las relaciones sociales, ya que tiende a convertirse inevitablemente en una manifestación pública. BUENO SALINAS, S., *Confesiones y Entes Confesionales en el Derecho español*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” IV (1988), pp. 111-113; GONZALEZ DEL VALLE, J.M., *Derecho eclesiástico español*, 6ªed. Civitas, Cizur Menor, 2005, pp. 207-211; DOMINGUEZ BARTOLOMÉ, R., *El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” X (1994), pp. 134-136.

³ PRIETO SANCHÍS, L. *El derecho fundamental de libertad religiosa*, en VVAA “Curso de Derecho Eclesiástico” Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991, p. 317.

⁴ Como señala María José Cíaúrriz en el Comentario General del Comité de Derechos Humanos de 20 de julio de 1993, relativo al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos. *La libertad religiosa en el “Comentario General del Comité de Derechos humanos” de las Naciones Unidas de 20 de julio de 1993*, en “MARTINEZ TORRON, J. (Ed.), La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, Granada, 1998, pp. 425- 437

⁵ González del Valle considera, sin embargo, que el derecho de reunirse y manifestarse públicamente con fines religiosos, que especifica el artículo 2.1d) de la ley de Libertad Religiosa, no es algo distinto del derecho al culto público. *Derecho eclesiástico español*, cit., p. 208

⁶ En este sentido, el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 sanciona que “ Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. En esa enumeración, como vemos, el culto tiene individualidad propia y distinta a las otras manifestaciones mencionadas. En el mismo sentido, el artículo 9.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, se refiere a el culto

Esta interpretación permite, además, evitar que se produzcan confusiones propias de tesis del siglo XIX que, como ha señalado la doctrina, dividían la libertad religiosa en libertad de conciencia y libertad de culto, a consecuencia de las cuales la libertad de conciencia hacía referencia al derecho a tener unas determinadas creencias y manifestarlas en privado, mientras que la libertad de culto se identificaba con la práctica pública del culto. De esa manera era posible reconocer la libertad de conciencia a todos los ciudadanos, pero la libertad de culto sólo a unos pocos. Tal distinción no es posible hoy en día precisamente por la sanción expresa que la Constitución hace de la libertad de culto como derecho del que gozan los individuos y las comunidades.

Sin embargo, coincide Rodríguez Blanco con González del Valle en considerar al respecto que la libertad de culto apenas añade nada a la mención de la libertad religiosa e ideológica, pues no existía ningún riesgo de que la libertad religiosa protegida en el artículo 16 se interpretara con criterios decimonónicos.⁷ Creo, sin embargo, que la legislación española en consonancia con la legislación internacional ha hecho una opción clara individualizando la libertad de culto, que quizás evidencia la especial importancia que tiene para el legislador la garantía de esas manifestaciones de la libertad religiosa y de la preocupación por evitar que en el futuro se repitan situaciones negativas superadas.

Como es sabido, el derecho a la libertad de culto tiene una dimensión individual y otra colectiva. Desde la perspectiva de su repercusión en el conjunto del ordenamiento, y particularmente de las Comunidades Autónomas, el reconocimiento de la libertad de culto en su vertiente colectiva adquiere especial relevancia. Téngase en cuenta que a las confesiones religiosas se les reconoce el derecho a establecer lugares de culto y a formar designar ministros de culto, y ese reconocimiento exige previsiones concretas tanto del Estado como de las Autonomías.⁸

En relación con la primera cuestión, el derecho a establecer lugares de culto aparece expresamente recogido en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Además, en el Derecho español los lugares de

como manifestación específica del derecho de libertad religiosa; e, igualmente, el artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966. También en la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional español como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se hace referencia a la libertad de culto como libertad específica de la libertad religiosa. Vid. RODRIGUEZ BLANCO, M., *Manifestaciones del Derecho Fundamental de Libertad Religiosa*, en "La libertad religiosa en España...", cit. pp. 52-53.

⁷Op. cit. p.57, nota 16.

⁸En relación con estas dos cuestiones resulta muy interesante la lectura de las páginas en la que Miguel Rodríguez Blanco desarrolla estos derechos. En *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa*, op. cit. pp. 83-9.

culto tienen una especial relevancia pública⁹ como se pone de manifiesto en la normativa urbanística, en la que se contempla la posibilidad de destinar suelo urbano a usos religiosos mediante el emplazamiento o la construcción de lugares de culto¹⁰.

Son las Comunidades Autónomas las que han asumido las competencias con carácter exclusivo a tal fin, a tenor de lo previsto en el artículo 148.1.3^a de la Constitución y, por tanto, a ellas les corresponde dictar las normas que afecten a la ordenación urbanística, sin perjuicio de que tal competencia deba integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pudieran incidir sobre esta materia.¹¹

Además, tampoco podemos olvidar que la competencia de aprobación del planeamiento se encuentra compartida entre las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas, que pueden incluso modificar, en fase de aprobación definitiva, el contenido del instrumento.¹²

En ocasiones es posible encontrar disposiciones, dentro del planeamiento urbanístico de cada Comunidad que regulen las condiciones para el establecimiento de este tipo de equipamientos de carácter religioso. En otros casos serán normas generales que, sin hacer mención expresa al carácter religioso, tengan como finalidad establecer las condiciones de las dotaciones públicas y de los equipamientos de carácter social. La consideración del factor religioso como factor social

⁹ Vid. RODRIGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/ Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000; *Manifestaciones del derecho de libertad religiosa*, cit., pp. 83-87

¹⁰ Vid. RODRIGUEZ GARCIA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 106-127; PONCE SOLE, J., *Una reflexión desde el Derecho urbanístico las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales*, en “Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente”, enero-febrero, 2005, pp. 11-67.

¹¹ En efecto, esta exclusividad competencial no significa que se trate de una competencia ilimitada pues en su ejercicio se produce un entrecruzamiento con competencias exclusivas estatales como las de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); la regulación de las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 CE); la legislación civil en cuanto puede incidir en el derecho de propiedad (art. 149.1.8 CE); la legislación básica sobre el medio ambiente (art. 149.1.24 CE); sobre patrimonio cultural (art. 149.1.28 CE); o la competencia estatal exclusiva de legislación sobre expropiación forzosa (art.149.1.18 CE).

Señala en este sentido el Profesor Seglers que Las Comunidades Autónomas se encuentran sometidas a dos previsiones: en primer lugar, al ámbito material que el Derecho urbanístico de las Autonomías deberá garantizar y respetar en relación al derecho de los municipios cuando éstos intervengan en la ordenación, gestión y ejecución de la disciplina urbanística; en segundo lugar, por el sometimiento a las disposiciones de la legislación estatal. SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Á., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Catalunya*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit., p.310.

¹² En la STS de 18 de mayo de 1998 se ha establecido que tal circunstancia no lesiona la autonomía local, dada la diversidad de intereses presente en el campo urbanístico.

entiendo que permite realizar la consiguiente equiparación sin violentar la legalidad establecida.

Asimismo, es preciso recordar que el establecimiento y apertura de lugares de culto en las distintas Comunidades Autónomas están sujetos a las normas urbanísticas y a las licencias previstas en la normativa estatal para la construcción y apertura de edificios y locales de uso público.¹³

Por lo que respecta al derecho a designar y formar ministros de culto es una cuestión que compete exclusivamente a las respectivas confesiones en virtud de la autonomía de la que gozan, como está reconocido tanto en el Derecho español como en los textos y jurisprudencia internacionales¹⁴. Esta previsión tiene como consecuencia importante la incompetencia del Estado para imponer a las confesiones un concepto de ministro de culto, determinando quienes lo son y quienes no. Tan solo puede reconocer esa condición en concretas situaciones jurídicas (matrimonio, asistencia religiosa, seguridad social, etc.).

Ello no significa tampoco que el Estado esté obligado a aceptar la noción que cada confesión tienen del ministro de culto, viéndose obligado en muchas ocasiones a adaptarla a las particulares exigencias del caso concreto para no vulnerar la normativa general aplicable. Pero, en todo caso, es legislación confesional y no estatal o autonómica la que debe regular esta materia.

3. LIBERTAD DE CULTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Partiendo de estas consideraciones generales, me propongo analizar a continuación cuál es la regulación del derecho a la libertad de culto en las distintas Comunidades Autónomas y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Y, en concreto, las condiciones para establecer lugares de culto pues esa es la competencia que en esta materia tienen asignada con carácter exclusivo las autonomías.

¹³ En este sentido, el Tribunal Constitucional, en el FJ 6 de la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, afirma que “la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística”.
¹⁴ RODRIGUEZ BLANCO, M., *Manifestaciones del derecho de libertad religiosa*, cit., pp. 87-91

Con la única excepción de Cataluña, que ha sido pionera en la regulación de los centros de culto con la Ley 16/2009, de 22 de julio¹⁵, se observa como denominador común que las distintas Comunidades autónomas no tienen una ley que regule específicamente la libertad de culto. Sí existen previsiones, tanto en los respectivos Estatutos de Autonomía como en las normas de desarrollo, de las competencias relativas al planeamiento urbanístico y a la reserva de espacios para la construcción de lugares de culto o equipamientos sociales, dado que en el ordenamiento jurídico español, como he señalado en líneas anteriores, la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo corresponde con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas.

La situación en las distintas Comunidades Autónomas es la siguiente:¹⁶

3.1 ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 19 de marzo, modificada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía. En su artículo 56 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre urbanismo (punto 3) y sobre ordenación del territorio (punto 5). En el artículo 92.2.a. hace referencia a la competencia de los Ayuntamientos en “la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”.¹⁷

Estas competencias han sido desarrolladas por la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio y por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística. El objeto de la Ley 7/2002 es la regulación de la actividad urbanística y del régimen de utilización del suelo (artículo 1), que se concibe como una función pública que comprende la planificación, organización dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como su transformación mediante la urbanización y edificación y cuya competencia corresponde a la Administración de la comunidad Autónoma y a los municipios a los que compete formular y aprobar los instrumentos de la ordenación urbanística, velar por el cumplimiento del régimen del suelo y ejecutar el planeamiento (artículo 2.1.2.a.b.d.).

Como fines específicos de la actividad urbanística la Ley contempla el de subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general, delimitando

¹⁵ B.O.E. de 17 de agosto de 2009, núm. 198

¹⁶ En la elaboración de este apartado he seguido las aportaciones de los autores que han colaborado en la obra titulada *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, dir. Ricardo García García, ed. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008

¹⁷ BB.OO.E. de 11 de enero de 1982 y 20 de marzo de 2007, respectivamente.

el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento conforme a su función social y utilidad pública (artículo 3.1.c.d.). La ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento tendrá por objeto, en todo caso, la determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional, entendiéndose por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos cualquiera que sea su uso (artículo 3.2.a.).

Los instrumentos de planeamiento previstos por la Ley para el desarrollo de la ordenación urbanística se relacionan en el artículo 7, distinguiendo Planeamiento general, Planes de desarrollo y Catálogos. Las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización contribuyen a la correcta integración de la ordenación urbanística y, en su caso, complementan la establecida por los instrumentos de planeamiento (artículo 7.1.2.).

Uno de esos instrumentos son los Planes Generales de Ordenación Urbana. En ellos están previstas, en lo que a la ordenación estructural se refiere y para todos los municipios, determinaciones tales como sistemas generales constituidos por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público que aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la funcionalidad de los principales espacios colectivos. En concreto deberán contener reservas precisas para infraestructuras servicios, dotaciones y equipamientos que por su función o por su destino específico integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo urbanístico de todo o parte del término municipal, especificándose, entre otras cosas, su emplazamiento. (artículo 10.1.A.c. c1).

Por lo que se refiere a los Planes Parciales de Ordenación también están previstas determinaciones tales como la delimitación de zonas de ordenación urbanística, con asignación de los usos pormenorizados y su regulación mediante ordenanzas propias o por remisión a las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística, así como la fijación de la superficie y características de las reservas para dotaciones (artículo 13.3.b.c.).

También los Planes Especiales, que podrán ser municipales o supramunicipales contemplan entre sus finalidades la de establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos o cualesquiera otras actividades análogas a las que se especifican en el artículo 14.

Estos instrumentos de ordenación deberán respetar, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbano, los estándares de ordenación

que se regulan en el artículo 17, según las características y proporciones adecuadas a las necesidades del sector y siempre que se trate de reservas para dotaciones tales como parques y jardines centros docentes, sanitarios o asistenciales equipamiento deportivo, comercial cultural o social. Además, deberán completar en su caso las reservas para dotaciones con los pertinentes equipamientos de carácter privado. Reglamentariamente se determinará las dimensiones de las reservas destinadas a parques y jardines y al resto de las dotaciones.

Las cesiones de terreno a favor del municipio o Administración actuante comprenden la superficie total de los sistemas generales y demás dotaciones correspondientes a viales, aparcamientos, parques y jardines, centros docentes, equipamientos deportivos, culturales y sociales, y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos (artículo 54.2.a.)

Con independencia de las previsiones legales, que en el caso de esta Comunidad son de carácter general, es importante poner éstas en relación con la realidad social analizando de qué tipo de lugares de culto se trata. Concretamente, en Andalucía es posible observar, tras un detenido análisis de sus peculiaridades sociales, la presencia cada vez más numerosa de comunidades musulmanas. La construcción de lugares de culto, en este caso, requiere tener en cuenta que los lugares de culto de esta confesión no cumplen sólo con la función de servir de lugar de oración. Las mezquitas constituyen, como ponen de relieve Aguilar Ros y Leal Adorna,¹⁸ una realidad polifacética tanto religiosa, como cultural, social, política, etc. La mezquita no es una iglesia musulmana- sostienen las citadas autoras- y por eso no es correcto referirse a la libertad de construir mezquitas como derecho derivado de la libertad religiosa, o más en concreto de la libertad de culto.¹⁹

En términos generales se puede afirmar que, a pesar de que esté contemplado en las leyes, la construcción de lugares de culto plantea en ocasiones problemas de aceptación ciudadana, al considerar algunos que las reuniones que en esos lugares se llevan a cabo pueden representar un peligro para la seguridad pública. Así ha sucedido, por ejemplo, con una cesión de suelo público a la comunidad islámica para la construcción de una mezquita, concretamente en los Bermejales (Sevilla) puesto

¹⁸ AGUILAR ROS, P., y LEAL ADORNA, M., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. pp. 98-101. Para todo el apartado en general vid. el apartado completo pp. 71-107.

¹⁹ El vocablo árabe *giâmi* comprende tanto lugar de culto como lugar de reunión, de socialización y de discusión política. Puede, incluso, tener anexos en los que se cocine comida tradicional o se beba té u otra bebida no alcohólica.

que, una vez aprobada por el Ayuntamiento, el acuerdo fue objeto de recurso contencioso administrativo por parte de la “Asociación de Vecinos Bermejales 2000”. Tal recurso, a pesar de que su resolución fue favorable al Ayuntamiento, ha tenido como consecuencia que la Gerencia de Urbanismo de Sevilla haya decidido cambiar los terrenos cedidos, de acuerdo con los representantes de la Comunidad islámica, dada la alarma social generada.

3.2 ARAGÓN

El Estatuto de Autonomía para Aragón se aprobó por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que fue modificado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. La competencia sobre la ordenación del territorio y urbanismo se sanciona en el artículo 71 en donde se prevé que, en el ámbito de las competencias exclusivas, a la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponde: 8. “la ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. 9. “Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad”.²⁰

Estas competencias han sido desarrolladas por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo y por la Ley 4/2009, de Ordenación del Territorio. La Ley 3/2009 sustituye a la Ley 5/1999, de 25 de marzo y, al igual de lo que ocurría en ésta, hace referencia a los centros religiosos como determinaciones específicas del planeamiento urbanístico.²¹ Contiene,

²⁰ BB.OO.E. 16 de agosto de 2002 y 23 de abril de 2007, respectivamente.

²¹ En su artículo 34 la Ley 5/1999 establecía que en el suelo urbano consolidado, el Plan General de Ordenación Urbana contendrá las siguientes determinaciones: “b) Delimitación o emplazamiento de espacios verdes, libres, deportivos y de recreo, centros docentes y dotaciones o equipamientos ambientales, sanitarios, religiosos, educativos, culturales, asistenciales y demás servicios de interés social.”

Por su parte, el artículo 75 de la misma Ley, y por lo que a las modificaciones dotacionales se refiere, dispone que en todo caso, la modificación del destino de los terrenos reservados en los Planes para dotaciones y equipamientos religiosos (entre otros) podrá realizarse, por razones justificadas y siempre para establecer otros servicios de la categorías citadas, por el Ayuntamiento en Pleno, previa información pública e Informe de la Comisión Provincial de Ordenación del territorio, por plazo común de dos meses, aun tratándose de reservas establecidas en el Plan general.

La Ley 5/1999 excluía, en lo que a reparcelación se refiere, los inmuebles del Patrimonio Cultural Aragonés (entre los que se incluyen los bienes pertenecientes a las autoridades eclesíásticas), que no podrán ser objeto de nueva adjudicación en el expediente reparcelatorio, conservándose las propiedades primitivas, sin perjuicio, cuando fuese necesario, de la regulación de lindes y de las compensaciones económicas que procedan (artículo 126.d.).

asimismo, normas de carácter general en consonancia con su objeto que es el de regular la actividad urbanística y el régimen urbanístico del suelo, que comprende la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el uso del suelo y la disciplina urbanística y que se desarrollará en el marco de la ordenación del territorio (artículo 1).

Esta actividad se concibe como una función pública a la que corresponde, entre otras funciones, la de redacción y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística y la de intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo (artículo 2.1.2.a.b.). Estas competencias se atribuyen a la Comunidad Autónoma (artículo 3) siendo las diputaciones provinciales las encargadas de prestar las funciones de cooperación y asistencia a los municipios de sus respectivos territorios en el desarrollo de la actividad urbanística (artículo 5). Con carácter general y para la gestión de los intereses de la comunidad local, corresponde a los municipios la actividad urbanística pública (artículo 6.1).

El plan general podrá distinguir las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado para el que está previstos objetivos tales como corregir aquellas situaciones en las que la urbanización o nivel de las dotaciones públicas existentes no comprenda todos los servicios precisos o no tengan la proporción adecuada y establecer dotaciones de cesión gratuita y obligatoria (artículo 13.2.b.c.)

El plan general de ordenación urbana establece la ordenación estructural del término municipal y debe contener, entre otras determinaciones, los sistemas generales que aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo, previendo reservas de terrenos para infraestructuras y equipamientos que por su función o destino integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo urbanístico del término municipal (artículo 4º.1.b.2º).

Por lo que se refiere a la ordenación pormenorizada del suelo urbano consolidado, el plan general deberá establecer, entre otras determinaciones, la delimitación o emplazamiento de espacios verdes, libres, deportivos y de recreo, centros docentes y dotaciones o equipamientos ambientales, sanitarios, religiosos, educativos, culturales asistenciales y demás servicios de interés social (artículo 41.b).

Los planes parciales deberán establecer también con carácter general reservas mínimas de terrenos exigibles para dotaciones locales y, más concretamente, el sistema local de equipamientos, comprensivos de equipamiento docente, social, deportivo o polivalente. En estos casos la reserva mínima se cuantifica en cinco metros cuadrados de terreno por habitante. (artículo 54.2.b.4.b.).

Los planes especiales de reforma interior, que solo podrán formularse en desarrollo del plan general en suelo urbano no consolidado para establecer la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sujetas a reforma interior, tendrán por objeto actuaciones integradas que se encaminen a la descongestión o la renovación de usos del suelo o a la creación de dotaciones urbanísticas o equipamiento comunitario, o mejora de los servicios públicos y otros fines análogos (artículo 65.1.2.).

La aprobación de planes y proyectos de interés general de Aragón permitirá autorizar, en suelo urbanizable no delimitado y en suelo no urbanizable, actuaciones de urbanización y edificación que tengan como finalidad la ejecución de grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos o de interés general (artículo 87.1.a.).

Los planes de desarrollo, destinados a adecuar sus condiciones urbanísticas a las previsiones del plan general, tanto respecto a la regulación del aprovechamiento como de la delimitación de suelo para dotaciones, deberán contener determinaciones tales como delimitación de terrenos destinados a espacios libres, zonas verdes, parques y zonas deportivas, de recreo y expansión, de equipamientos y servicios, ya sean públicas o privadas. Se destinará a espacios libres públicos o comunitarios de uso público, al menos, el diez por ciento de la superficie del sector que se ordene. Aun cuando la urbanización resultante tuviera la condición de privada, los terrenos destinados a soportar espacios libres y dotaciones quedarán inscritos en el registro de la propiedad como fincas independientes adscritas a tales usos, indivisibles y, en su caso, carentes de aprovechamiento urbanístico. (Disposición Transitoria sexta 6.b.)

La Ley dispone que el destinatario de las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos destinados a sistemas generales y a dotaciones locales será el municipio y, salvo que el uso dominante sea residencial, la cesión se distribuirá por mitades entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el municipio (artículo 99.a.)

Con base en esta normativa, están previstas reservas de terrenos para la construcción de templos, tal como prevé el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999²² en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, que fue aprobado por Decreto 52 /2002, de 19 de febrero. En el artículo 32 se contempla que en el suelo urbano consolidado el Plan General contendrá, además de determinaciones de carácter general, las específicas siguientes: “d) Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, centros

²² Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón. (B.O. de Aragón de 6 de marzo de 2002).

Este Decreto sigue vigente en lo que no ha sido expresamente derogado por la Ley 3/2009 y en lo que no se oponga a ella.

culturales, ambientales, asistenciales, religiosos y sanitarios, señalando en cada caso su carácter público o privado, y demás servicios de interés público y social en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población”.

En razón de su consideración de equipamiento de carácter social, en los Planes Parciales deberán observarse módulos de reserva de suelo para los diferentes equipamientos del sistema local que se integrarán, en función de su destino, en una de las categorías que se enumeran en el artículo 79, apartado b), del citado Decreto: “El equipamiento social es el destinado a usos administrativos, culturales, asociativos, sanitarios, asistenciales, residencias comunitarias y religiosos”.

En definitiva, la normativa vigente en Aragón cuenta con disposiciones que prevén la reserva de terrenos en la práctica urbanística municipal para la construcción de templos, que deberán tener presente las necesidades colectivas y socioeconómicas de la población en la que vayan a construirse.

3.3 ASTURIAS

La Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias²³, consagra en su artículo 10.3 la competencia exclusiva del Principado en materias tales como ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Es preciso fijarse entonces en las normas de esta Comunidad Autónoma, en relación con el urbanismo, que puedan afectar a los lugares de culto. En este sentido la norma marco es el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.²⁴ En él se establece que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá, entre otras, la facultad de señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios públicos de cualquier finalidad, delimitando el uso de suelo y de las construcciones conforme al interés general (artículo 5.1.g.m.).

La actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponde a la Administración del Principado de Asturias y a las entidades locales. Son fines propios de la actividad urbanística, entre otros, asegurar que el uso del suelo y de las construcciones, en sus distintas situaciones y sea cual fuere su titularidad, se realice con subordinación al interés general y en congruencia con la

²³ BB.OO.E. de 8 de enero de 1999 y 30 de diciembre de 1981, respectivamente.

²⁴ B.O.E. de 31 de mayo

función social de la propiedad (artículo 4.a) La competencia urbanística, en lo que se refiere a la intervención de la regulación del mercado del suelo, confiere al Principado la facultad de constituir y gestionar patrimonios públicos de suelo para actuaciones públicas que faciliten la ejecución del planeamiento (artículo 5.4.b).

En el marco de los fines enumerados en el artículo 4 el planeamiento urbanístico tendrá como objetivos la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población mediante la organización racional y conforme a los intereses generales de la ocupación y del uso del suelo, procurando el equilibrio de usos y actividades. A tales efectos, con carácter general, incluirá las determinaciones necesarias para atender las demandas de vivienda y otros usos de interés público de acuerdo con las características de cada concejo (artículo 56.e).

Además, los Planes Generales de Ordenación Urbana deberán contener la previsión de los sistemas locales o conjunto de dotaciones urbanísticas, indicando al menos para cada uno de sus elementos no existentes, su carácter público o privado. En su caso, el Plan General establecerá porcentajes de reserva de suelo para las distintas dotaciones públicas que se prevean en función de las necesidades específicas de cada concejo (artículo 60. e), debiendo dar respuesta al sistema general de equipamientos.

Tanto en suelo urbanizable como no urbanizable está prevista la instalación de actividades, equipamientos comunitarios, o dotaciones de interés público o social, ya sean de utilidad pública o privada (artículos 115, 116 y 128). Por su consideración de utilidad pública serán expropiables los terrenos y edificios destinados en el Plan General al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de templos, mercados, centros culturales, docentes, asistenciales o sanitarios, zonas deportivas y otros análogos con fines no lucrativos. (artículo 104.4)²⁵

Aún a pesar de la falta expresa de normas relativas a la reserva de terrenos para la construcción de lugares de culto entiendo que, siguiendo la tónica de otras Comunidades Autónomas, serán de aplicación las normas previstas para dotaciones y equipamientos de uso público. Interpretación que aparece reforzada por lo dispuesto en el propio Decreto Legislativo 1/2004 cuando regula la expropiación forzosa. En ese sentido, establece en su artículo 104 que la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras necesarias para su ejecución. Serán expropiables los terrenos y edificios destinados en el plan al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de templos,

²⁵ Vid. VILLA ROBLEDO, M.J. *La regulación del factor social religioso en el Principado de Asturias*, en "La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas", cit., pp. 141-174.

mercados, centros culturales, docentes, asistenciales y sanitarios, zonas deportivas y otros análogos con fines no lucrativos.

Las previsiones generales se pondrán en práctica con el planeamiento de cada municipio y su ejecución, en relación con los espacios destinados a lugares de culto, va a depender en gran medida de las relaciones existentes entre las autoridades locales y las autoridades religiosas. Hasta el presente no se han planteado problemas específicos en los distintos ayuntamientos con la reserva de terrenos para la construcción de lugares de culto, básicamente pertenecientes a la iglesia católica y a la confesión evangélica.

3.4 CANARIAS

El Estatuto de de Autonomía de Canarias fue aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley 4/1996, de 30 de diciembre²⁶. En su artículo 30.15 sanciona la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

El Texto Refundido de las Leyes que regulan la Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo y modificado por Ley 4/2006 de 22 de mayo y por la Ley 6/2009, de 6 de mayo.

La actividad de ordenación territorial y urbanística es una función pública que corresponde a la Comunidad Autónoma, a las Islas y a los Municipios (artículo 2.1) e implicará la formulación, aprobación y, en su caso, ejecución del planeamiento.

Son principios generales de la ordenación territorial y urbanística, entre otras, el de la función social de la propiedad urbana y la utilización del suelo con arreglo al interés general (artículo 4.2). La ordenación urbanística tiene por objeto, en el marco de la ordenación del territorio, la constitución de patrimonios públicos de suelo para actuaciones que faciliten la ejecución del planeamiento (artículo 6.2.c).

Los Planes Insulares, en tanto que instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, deberán definir el modelo de ordenación territorial que se propugna, estableciendo en sus determinaciones la estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social (artículo 18.4.a).

²⁶BB.OO. E de 16 de agosto de 1982 y 31 de diciembre de 1996, respectivamente.

El Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias incluye un artículo, concretamente el 75, en donde la Comunidad se arroga la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Canarias. Será necesario seguir su desarrollo para comprobar si el artículo se incorpora definitivamente al nuevo Estatuto.

Los Planes Territoriales de Ordenación, cuando sean Planes Especiales, que podrán tener ámbito regional, insular o comercial, tendrán por objeto la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter social, definiendo los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público (artículo 23.3.a).

Los Planes Generales establecerán la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada del municipio que deberán contener la definición de la red básica de reserva de los terrenos y construcciones destinadas a las dotaciones públicas y equipamientos privados que constituyan los sistemas generales y garanticen la funcionalidad de los principales espacios colectivos con adecuada calidad (artículo 32.2.A.7)

También en suelo rústico están previstas (artículo 67.3) actuaciones de interés general que se determinarán reglamentariamente y entre las que se incluyen las actividades dotacionales, de equipamiento y de servicio que comprenderán las dotaciones y equipamientos necesarios para la prestación de servicios de interés social, como las instalaciones para la defensa o seguridad pública y las culturales, docentes, científicas, asistenciales, religiosas, funerarias y similares.

A tenor de lo previsto en el artículo 76.2.b²⁷, los bienes que integran el patrimonio público del suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, podrán destinarse excepcionalmente a fines que conlleven actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social. Estos bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser permutados directamente o cedidos en uso a entidades religiosas o benéficas sociales, oficialmente reconocidas, cuando su destino sea sociosanitario, educativo o de culto (artículo 77.1.d). Idéntica previsión se contemplaba ya en el artículo 234.1.e del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.²⁸

Entre los supuestos expropiatorios regulados en el Texto Refundido se contempla, además de los casos previstos con carácter general, la expropiación forzosa por razones urbanísticas que procederá en determinados supuestos de utilidad pública entre los que se encuentra la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a usos declarados de interés social (artículo 159.1.f).

Interés social y, por ende, equiparación en su tratamiento jurídico, que se confirma en otras normas autonómicas. En este sentido, la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad de Canarias prevé, en

²⁷ Redactado según lo dispuesto en la Ley 6/2009, de 6 de mayo

²⁸ B.O. de Canarias de 26 de enero de 2006

relación con la enajenación de bienes inmuebles, la adjudicación directa cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública o de interés público, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida, o cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por personas distintas a las mencionadas anteriormente. (artículo 40.5.b.c.)

Como indican los Profesores Cobo y Valencia ²⁹estas previsiones generales se han concretado, entre otros, en Convenios urbanísticos entre autoridades religiosas y entes locales para destinar suelo a la construcción de templos. Así, el Convenio de 25 de febrero de 1997 entre el Obispado de Tenerife y el Ayuntamiento de la Orotava; el Convenio urbanístico de 12 de diciembre de 2007 entre la Diócesis Canaria y el Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Fuerteventura); o el Convenio de 8 de agosto de 2007 de cesión de parcela, calificada como religiosa en el Plan Parcial, entre el Obispado de Canarias y el Excelentísimo Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria.

Los citados autores ponen de relieve la preocupación del legislador canario por la protección de los lugares destinados al culto, también fuera del ámbito urbanístico. En este sentido, una norma autonómica contenida en el artículo 14.d del Decreto 272/1997, de 27 de noviembre, que regula los alojamientos en régimen compartido, prohíbe expresamente que la captación de clientes se realice en “Iglesias y edificios destinados al culto religioso”.³⁰

3.5 CANTABRIA

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Cantabria fue aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre y modificado por la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo; por la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo; y por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre Ley Orgánica 11/1998, de 31 de diciembre. En su artículo 24.3 sanciona la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.³¹

De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía se dicta la Ley 2/2001, de 25 de junio³², cuyo objeto es la regulación de

²⁹Vid. COBO SÁENZ, I., y VALENCIA CANDALIJA, R., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Canarias*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas, cit., pp. 175-206

³⁰Op. cit. p. 197

³¹B.O.E. del 31 de diciembre de 1981; B.O.E. de 25 de marzo de 1994; B.O.E. de 31 de diciembre de 1994, respectivamente.

³²B.O.E. de 28 de agosto de 2001.

los instrumentos de ordenación territorial, el uso del suelo y la actividad urbanística en Cantabria (artículo 1).

La ordenación territorial comprende la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para planificar el territorio, regulando el uso del suelo y la actividad urbanística (artículo 2). Estas actividades se configuran como una función pública que corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la Comunidad Autónoma y a los municipios (artículo 4). Las competencias municipales en materia de urbanismo podrán se ejercitadas por las Comarcas que se constituyan de acuerdo con las leyes de la Comunidad de Cantabria (artículo 5.3.).

La ordenación del territorio se llevará a cabo mediante el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés General y, normalmente, el planeamiento urbanístico será de ámbito municipal y comprenderá los Planes generales de Ordenación Urbana, los Planes Parciales de desarrollo así como los instrumentos complementarios previstos en la Ley (artículo 101.2.)

El planeamiento urbanístico será normalmente de ámbito municipal y comprenderá los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes Parciales de Desarrollo y los instrumentos complementarios previstos en la Ley (artículo 10.2)

El Plan Regional de Ordenación Territorial tiene entre sus funciones la de enunciar con carácter global los criterios que orienten los procesos de asentamiento en el territorio y las distintas actividades económicas y sociales (artículo 11.2.a)

Los Planes Generales de Ordenación Urbana constituyen el documento normativo básico para su ámbito territorial. Entre las normas urbanísticas en el Planeamiento Municipal está prevista la existencia de espacios libres y equipamientos de sistemas generales; por ello, el planeamiento municipal ha de contemplar, con carácter general para todo el término municipal, la existencia de suelo para construcciones y espacios destinados a “equipamientos sociales, como centros sanitarios, educativos, culturales, religiosos, deportivos, asistenciales, deportivos cerrados y otros en proporción no inferior a 5 metros cuadrados de suelo por habitante o la superior a esta que para los municipios turísticos en los que haya hecho uso de la opción que permite el apartado 3 del artículo 38 resulte proporcional a dicho aumento” (artículo 39.3)

Para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable el planeamiento correspondiente deberá prever una superficie de espacios libres públicos no inferior a 20 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados de superficie construida cualquiera que sea su uso, o la superior a esta, en los mismos casos del artículo anterior, en cuantía nunca inferior al 10 por 100 del total del sector. (artículo 40)

Por otra parte, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.c, los Planes Generales de Ordenación Urbana deberán contener, en el suelo urbano consolidado, determinaciones tales como “delimitación o emplazamiento de espacios libres, deportivos y de ocio, centros docentes, sanitarios, culturales, religiosos y demás servicios de interés social vinculados al ámbito objeto de la ordenación detallada, con indicación, en su caso, de su carácter público o privado”.

En cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley se dicta el Decreto 57/2006, de 25 de mayo, que aprueba las normas urbanísticas regionales con la finalidad de establecer criterios y fijar pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación. Por lo que respecta a las condiciones generales de los usos del suelo según la ordenación urbanística, esta norma divide los usos en globales y pormenorizados (artículo 108). Dentro de los usos pormenorizados están los dotacionales, considerándose el religioso uno de ellos (artículo 108.2.a) a.4). Igualmente, el artículo 109, que especifica qué usos serán dotacionales, incluye el uso religioso en su apartado i) considerando como tal “los espacios o locales destinados al culto de cualquier confesión y los directamente ligados al mismo tales como templos, centros parroquiales, conventos y otros de similares características”; y como “uso especial” el destinado a los cementerios y los tanatorios. (artículo 109. j.)

Todas estas cesiones y permutas de terrenos para usos religiosos previstas por las leyes, han de ser realizadas por los Ayuntamientos. Como señala Ricardo García³³, las únicas cesiones de suelo que se han llevado a cabo en Cantabria han sido a favor de la Iglesia Católica para la construcción de un equipamiento religioso en la finca de Mendicoague (Ayuntamiento de Santander); la cesión gratuita de las iglesias de “La Asunción” y de “Nuestra Señora del Faro” (Ayuntamiento de Santander); y una permuta de terrenos en el Ayuntamiento de Colindres. En todo caso, la previsión legal aunque de carácter general existe y a ella deberán adaptarse las reservas de suelo y la construcción los lugares de culto.

3.6 CASTILLA-LA MANCHA

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha fue aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, y modificado en tres ocasiones por las Leyes Orgánicas 6/1991, de 13 de marzo; 7/1994, de 24 de marzo; y 3/1997, de 3 de julio.³⁴ En su artículo 31 sanciona la competencia

³³Vid. GARCÍA GARCÍA; R., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Cantabria*, en “La libertad religiosa en la Comunidades Autónomas, cit. pp. 207- 240. Especialmente pp. 226-229.

³⁴BB.OO. E. de 16 de agosto de 1982; 14 de marzo de 1991; 25 de marzo de 1994 y 4 de julio de 1997, respectivamente.

exclusiva de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Es el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de esta Comunidad, modificado por sendas Leyes 7/2005, de 7 de julio; y 12/2005, de 27 de diciembre.

El desarrollo reglamentario de la legislación urbanística se lleva a cabo con el Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y con el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, ambos textos aun vigentes aunque en vías de modificación.

El análisis de la legislación vigente en Castilla-La Mancha nos permite constatar que en el Texto Refundido no se hace mención expresa a equipamientos religiosos. Esto no obstante, existen previsiones de carácter general que serían aplicables a los lugares de culto. El propio Texto refundido, al referirse a la calificación del suelo, denomina suelo dotacional el suelo que por su calificación deba de servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad (Disposición preliminar).

Se configura como objeto de la Ley la regulación de la ordenación del territorio y la utilización del suelo (artículo 1) y se afirma que la ordenación de la ocupación, transformación, uso y aprovechamiento del suelo es una función pública cuyo cumplimiento corresponde a la Junta de las Comunidades y a los Municipios a los que corresponde, en cada caso, las potestades necesarias para su completo y eficaz desarrollo y más concretamente, entre otras, la formulación, aprobación y ejecución de los instrumentos de planeamiento (artículo 2.1.2.b.). La actuación pública territorial deberá basarse y justificarse en una suficiente determinación de todos los intereses, públicos y privados relevantes, así como en una adecuada y objetiva ponderación recíproca de éstas a la luz del orden constitucional (art. 4.2), debiendo integrar y armonizar los intereses públicos o privados que afecten de modo relevante al territorio en relación con los derechos constitucionales (artículo 5.h.)

La actividad pública urbanística tiene como fines, entre otros, el de subordinar los usos del suelo en sus distintas situaciones, y sea cual fuere su titular, al interés general, vinculando positivamente la utilización del suelo a los destinos públicos o privados acordes con el medio urbano o natural adecuado y delimitando objetivamente el contenido del derecho

de propiedad del suelo, así como el uso y las formas de aprovechamiento. (artículo 6.1.a.b.c.)

Se consideran instrumentos de la ordenación territorial y urbanística Las Normas y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento; Las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización; y los Planes de Ordenación Territorial y Urbanística. En todos ellos está prevista la concreción de los estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas entre los que se mencionan equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes y prestaciones de naturaleza análoga.

Concretamente los Planes de Ordenación Municipal deberán contener unas concretas determinaciones entre las que se menciona el señalamiento del sistema general de dotaciones y equipamientos comunitarios y del sistema general de espacios libres, en proporción no inferior a 15 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados edificables. Esta determinación deberá complementarse con la previsión de espacios libres y dotaciones de cualquier titularidad y ámbito de servicio cuya localización y reserva convenga prefigurar por cumplir una función relevante en la ordenación urbanística (artículo 24.1.e.). Igualmente, para los Planes Parciales está previsto que contengan determinaciones tales como la fijación de reservas para dotaciones públicas de acuerdo con los estándares mínimos establecidos en esta Ley (artículo 26.2.d.)

En el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, se explicitan dentro de los estándares dotacionales mínimos, los posibles destinos públicos de las parcelas calificadas de equipamiento público, mencionándose en el art.24.3.f servicios urbanos tales como instalaciones de protección civil y militar, seguridad ciudadana, mantenimiento del medio ambiente y cementerios, entre otros.³⁵ Se especifican también los usos dotacionales pormenorizados citándose como “Uso de Equipamiento” aquellos usos que comprendan

³⁵En relación a la consideración de los cementerios como lugares de culto, es preciso dejar constancia de la tesis del profesor Miguel Rodríguez Blanco que sostiene que la expresión lugar de culto abarca iglesias, mezquitas, capillas, sinagogas...; en definitiva, templos, entendiendo este término en el sentido de edificio o local destinado al culto. Esto significa –dice– que la función o finalidad principal de estos inmuebles tiene que ser la de culto, con lo que no tendrán tal consideración aquellos lugares, como cementerios o centros de enseñanza, donde de forma más o menos regular se practican actos culturales, pero cuya finalidad, destino o razón de ser no es el culto propiamente dicho, sino enterrar cadáveres o impartir instrucción. Vid. RODRIGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp.21-22.

Esto no obstante, existe jurisprudencia que considera el cementerio como un lugar de culto. Así por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 6 de mayo de 1997.

las diferentes actividades, de carácter público o privado, destinados a la formación intelectual, asistencial, o administrativo de los ciudadanos (Anexo I 2.4), diferenciándose el “Uso de Infraestructuras-servicios”, en el que se comprenden las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios tales como cementerios; y el “Uso Cultural-Deportivo” que comprende aquel uso de las actividades destinadas a la formación intelectual, cultural, religiosa o a la expansión deportiva de las personas, pudiendo tener titularidad pública o privada. En este último caso, la edificabilidad correspondiente consumirá aprovechamiento urbanístico. (anexo I 2.4)³⁶

3.7 CASTILLA Y LEÓN

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero y modificado en tres ocasiones por las Leyes Orgánicas 11/1994, de 24 de marzo; 4/1999, de 8 de enero; y 14/2007, de 30 de noviembre.³⁷En su artículo 70.6 sanciona la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En ejercicio de estas competencias se dictó la Ley 10/1998 de 5 diciembre, de Ordenación del Territorio y la Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo, modificada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

El objeto de la Ley 5/1999 es la regulación de la actividad urbanística que se concibe como una función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, y en especial su urbanización y edificación. (artículos 1 y 2). La dirección y el control de la actividad urbanística corresponden a la Comunidad Autónoma y a los Municipios de Castilla y León, dentro de sus respectivas competencias (art. 3). La actividad urbanística pública estará orientada a la consecución de los objetivos que se señalan y entre los que se mencionan el asegurar el uso del suelo conforme al interés general y el de lograr la cohesión social de la población mediante la mezcla equilibrada de usos, actividades y grupos sociales así como la previsión de las dotaciones en condiciones óptimas de funcionalidad. (artículo 4..a.b.4ª.)

La ordenación urbanística se llevará a cabo mediante el planeamiento urbanístico, entendido éste como el conjunto de instrumentos establecidos

³⁶ En general para esta Comunidad Autónoma consultar MORENO BOTELLA, G. y GARCÍA GARCÍA, R., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, en “La libertad religiosa en la Comunidades Autónomas”, cit., pp. 241-258.

³⁷ BB.OO. E. de 2 de marzo de 1983; 25 de marzo de 1994; 9 de enero de 1999; y 1 de diciembre de 2007, respectivamente.

en la Ley 5/1999 para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. Según su objeto y su ámbito de aplicación se distinguen el planeamiento general, cuyos instrumentos son los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Urbanísticas de Coordinación y las Normas Urbanísticas Territoriales; y el planeamiento de desarrollo, entre cuyos instrumentos se distinguen los Estudios de Detalle, los Planes Parciales y los Planes Especiales (art. 33..1.2).

El planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población, y con tal fin señalará reservas de suelo para dotaciones urbanísticas, tales como equipamientos; es decir, sistema de construcciones, instalaciones y espacios asociados, destinados a la prestación de servicios sanitarios, sociales, educativos, culturales, deportivos, administrativos, logísticos, religiosos, de alojamiento de integración, de seguridad, de ocio y otros que se consideren necesarios (art. 38. 1. d.).

En los distintos instrumentos de planeamiento está previsto el establecimiento de puntuales determinaciones. Así, el Plan General de Ordenación Urbana deberá contener concretas determinaciones de ordenación general entre las que se mencionan el sistema general de equipamientos, con superficie no inferior a cinco metros cuadrados por habitante (artículo 41.c. 4º). Por lo que respecta a la ordenación detalla, deberá contener asimismo concretas determinaciones entre las que se incluye la previsión de los sistemas locales o conjunto de dotaciones urbanísticas al servicio de los ámbitos de ordenación detallada, indicando su carácter público o privado y los criterios de diseño y ejecución así como el sistema de obtención de terrenos para los de carácter público. (artículo 42.1.c). Igualmente, en las Normas Urbanísticas Municipales están previstas ciertas determinaciones entre las que se citan la reserva de suelo para el conjunto de los sistemas locales de espacios libres públicos y equipamientos de uso público. (artículo 44.1.c.).

Por su parte, los Planes Generales Municipales, en tanto que instrumentos de ordenación estructural del territorio municipal, deberán contener la determinación de la red básica de reservas de terrenos de destino rotacional público garantizando la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Esa red de reservas debe comprender como mínimo las precisas para, entre otros, el señalamiento de los sistemas generales de infraestructuras, espacios libres, jardines y otras dotaciones de cualquier índole y titularidad que, por su función o destino específico integren o deban integrar la estructura del desarrollo urbanístico del término municipal (artículo 70.1.1 h. 3.). Otros

instrumentos, como los Planes Parciales o los Planes Especiales deberán contener igualmente determinaciones tales como la fijación de reservas para dotaciones públicas de acuerdo con los estándares mínimos previstos en la ley (artículos 71 y 72) que se fijan en el artículo 74 y que en el caso de suelo para dotaciones públicas no podrá ser inferior a 35 metros cuadrados por cada 100 edificables.

El Decreto 22/2004, de 29 de enero, aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Ha sido modificado por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, que en su artículo 9 da nueva redacción a la disposición adicional única, definiendo las dotaciones urbanísticas (letra f.) como el conjunto de los sistemas y elementos que se caracterizan por estar destinados al servicio de la población, que comprenden vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos y espacios protegidos. En relación con este concepto se entiende por equipamientos (5º) el sistema de construcciones, instalaciones, y espacios asociados que se destinen a la prestación de servicios básicos a la comunidad, de carácter educativo, cultural, sanitario, social, religioso, deportivo, administrativo, de ocio., de transporte y logística, de seguridad, de cementerio, entre otros. Los equipamientos pueden ser de titulariza pública o privada. A los efectos de los deberes y cesión y urbanización sólo los equipamientos de titularidad pública tienen carácter de dotaciones urbanísticas públicas, sin perjuicio del sistema de gestión que utilice la Administración.

El carácter de equipamiento de uso público de los centros religiosos se pone de manifiesto también en la normativa de la Comunidad que regula la accesibilidad y la supresión de barreras. En este sentido, la Ley 3/1998, de 24 de junio, establece en su artículo 2.1.b. que será de aplicación en el ámbito territorial de Castilla y León, en todas aquellas actuaciones que se realicen en ella por cualquier persona, física o jurídica, de carácter público o privado, referentes a “centros dedicados al culto y actividades religiosas”; precisando en el artículo 4 que los establecimientos e instalaciones contemplados en el artículo 2 son espacios de uso público.

Como señalan Lourdes Ruano y Juan José Puerto³⁸, esta normativa básica ha sido desarrollada por diferentes normas municipales de planeamiento urbanístico, sin que sean muchas las ocasiones en las que el suelo urbano ha sido cedido para equipamientos de carácter religioso.

Es ésta una Comunidad con un fuerte arraigo de la iglesia católica a pesar de lo cual es posible encontrar presencia de otras confesiones y la existencia de centros de culto en bajos comerciales, evidentemente fuera del control administrativo y sin que su apertura se ajuste a las normas vigentes.

³⁸ Vid. RUANO ESPINA, L. y PUERTO GONZALEZ, J.J., *El factor religioso en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. pp.259- 289. Especialmente las páginas 277-279.

Otras normas municipales que hacen referencia al hecho religioso, indican los citados autores, son las Ordenanzas Municipales sobre ruidos que, entre otras cosas, sirven para constatar la equiparación del tratamiento de cuestiones que afectan al culto con el régimen aplicable a otros lugares de uso público. En esas Ordenanzas se señala, por ejemplo, los límites que se imponen en la producción de ruidos por parte de centros de culto religiosos, prohibiéndose producir en el ambiente interior niveles sonoros superiores a 30 dBA en las Ordenanzas Municipales de León y Salamanca, mientras que en la Ordenanza del Ayuntamiento de Burgos, ese límite sonoro se aplica durante el día y se reduce en 5 puntos para la noche.³⁹

3.8 CATALUÑA

El Estatuto de Autonomía de Cataluña fue aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, modificado por la Ley Orgánica 6/2009, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Cataluña.⁴⁰ Esta Ley dispone, en su artículo 149, que corresponde a la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del paisaje la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: a) el establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio; b) el establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación; las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de la Generalitat. Por su parte, el artículo 84 establece que el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. Los Gobiernos locales (municipios y veguerías) tienen en todo caso competencias propias sobre materias concretas, en los términos que determinen las leyes, y entre las que se menciona: a) la ordenación y gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local. Por último, el artículo 161 reconoce la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que llevan a cabo su actividad en Cataluña lo que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat.

Con base en estas previsiones, y por lo que a urbanismo se refiere, tenemos que fijarnos en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio y por el Reglamento que desarrolla esta Ley, aprobado por Decreto 305/2006, de 18

³⁹ Op. cit. pp. 278-279

⁴⁰ BB.OO. E. de 22 de diciembre de 1979 y de 20 de julio de 2006, respectivamente.

de julio.⁴¹ El objeto de la Ley es la regulación del urbanismo en Cataluña, considerado como una función pública que comprende la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y su edificación, y la regulación del uso del suelo, de la conservación y la rehabilitación de las obras, los edificios y las instalaciones (artículo 1).

El ejercicio de las competencias urbanísticas corresponde a la Generalitat y a los municipios y a las comarcas, sin perjuicio de las competencias que se puedan atribuir en esta materia a otros entes locales (artículo 14).

El régimen urbanístico del suelo se determina por la clasificación, la calificación en zonas o sistemas y la inclusión en un sector de planeamiento urbanístico derivado o en un polígono de actuación urbanística (artículo 24). En los sistemas urbanísticos generales y locales está contemplado un sistema urbanístico de equipamientos comunitarios que comprende los centros públicos, los equipamientos comunitarios de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte y los otros equipamientos que sean de interés público o de interés social (artículo 34.5)⁴²

La planificación urbanística del territorio se lleva a cabo mediante el planeamiento urbanístico general, que debe establecer la concreción y la delimitación de las reservas de suelo para los equipamientos (artículo 56.d). Se pueden redactar planes urbanísticos especiales para concretar la titularidad y el uso de los equipamientos comunitarios (artículo 67.1.d.). En este caso, corresponde a los Ayuntamientos la aprobación definitiva de esos planes urbanísticos especiales que afecten a su término municipal siempre y cuando se trate de equipamientos comunitarios de interés exclusivamente local. (artículo 79.1.d)

Por su parte, en el Reglamento se define el modelo de implantación urbana y de la estructura general de la ordenación del territorio, siendo necesario que los planes de ordenación urbanística, además de establecer la clasificación del suelo, definan los elementos determinantes del desarrollo urbano, entre los que se incluyen los sistemas generales de equipamientos comunitarios, efectuando reservas de suelo correspondiente y regulando su obtención (artículo 65.1.A.a). Además, los planes de ordenación

⁴¹ La reforma del marco normativo estatal con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ha incidido en la legislación urbanística catalana y ha dado lugar a la necesidad de proceder a los ajustes necesarios para coordinar ambas normativas, lo que se ha llevado a efecto en Cataluña mediante la Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística.

⁴² El artículo 34.5 se introduce conforme a la redacción dada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo.

urbanística municipal tienen que calificar, como sistema urbanístico, aquellos suelos que de acuerdo con la legislación sectorial prevean la implantación de infraestructuras o equipamientos. (artículo 65.2). Respecto a estos terrenos destinados a los sistemas urbanísticos el artículo 81. 1. b. establece que corresponde a los planes parciales determinar los terrenos destinados a los sistemas de espacios libres públicos y de equipamientos comunitarios, con indicación de los destinos de titularidad pública y, en su caso, de los que sean susceptibles de titularidad privada, estableciendo las condiciones de ordenación y edificabilidad.

A pesar de estas previsiones legales el margen planificador de la Comunidad y de los entes locales, como indica Seglers, sigue siendo amplio y, como señala el Tribunal Supremo “la determinación urbanística de uso religioso no implica necesariamente y por sí sola la obligación de ceder obligatoria y gratuitamente el terreno que se ha asignado a tal determinación”.⁴³ El citado autor afirma también que la proliferación y demanda de lugares de culto ha motivado que la Generalitat preparase un borrador de ordenanza-tipo para establecer las pautas de construcción de lugares de culto. Este borrador parece que no contempla estándares urbanísticos independientes para los lugares de culto, ni espacios multiconfesionales, como ocurrió con el llamado centro Abraham, en la Villa Olímpica de Barcelona, que se concibió como una experiencia piloto y que fue un lugar de culto plurirreligioso, destinado a atender las necesidades espirituales de los deportistas que participaron en las Olimpiadas de 1992.⁴⁴

Mención especial merece, sin duda, la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de cultos, que la Comunidad Autónoma promulga al amparo de lo previsto en el artículo 161 del Estatuto. Consta de un Título Preliminar con disposiciones generales (artículos 1, 2 y 3); un Título I, de la ordenación urbanística (artículos 4, 5 y 6); y un Título II, de la intervención administrativa sobre los centros de culto, que cuenta con cuatro capítulos. El capítulo I, con un solo artículo, el 7, establece el marco normativo; el capítulo II, regula la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, artículos 8, 9, 10 y 11; el capítulo III, de las licencias urbanísticas y otras autorizaciones, artículos 12 y 13; el capítulo IV, disposiciones comunes sobre procedimiento con un sólo artículo, el

⁴³ Sentencia de 27 de octubre de 1992, FJ nº 2. Vid. SEGLERS GOMEZ-QUINTERO, Á., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Catalunya*, cit., pp. 312-313

⁴⁴ SEGLERS, GOMEZ-QUINTERO, Á., op. cit. p.313; *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, núm. 10 (2006)

14. Por último, la Ley incluye cuatro Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales.⁴⁵

A pesar de su amplio consenso parlamentario la Ley ha tenido, antes y después de su aprobación, opiniones encontradas tanto por parte de juristas, como de los representantes parlamentarios o de los propios grupos religiosos, de los que ya se han hecho eco los medios de comunicación y cuyo análisis es en la actualidad objeto de atención por parte de la doctrina especializada.

En el análisis de la Ley lo primero que llama la atención es la *vacatio legis* prevista en la Disposición final segunda, puesto que después de su publicación oficial tan sólo ha entrado en vigor el Título preliminar y el Título I. Para la entrada en vigor del Título II será necesario que previamente el gobierno autonómico apruebe su Reglamento de desarrollo y que da idea de lo importante que será su contenido en la aplicación de las previsiones de la Ley.

En el Preámbulo se pone de manifiesto su necesidad, justificada por una nueva realidad social multicultural que exige nuevas respuestas legales, que han de ser articuladas con criterios de uniformidad por parte de todos los ayuntamientos, para dar respuesta a un derecho fundamental como es el de libertad religiosas recogido no sólo en el ordenamiento del Estado sino también en los textos internacionales.

En este marco, y con independencia de que el objetivo final sea loable, existen cuestiones controvertidas que se deducen de la lectura de su articulado. En este momento, y sin ánimo de exhaustividad, haré algunas observaciones puntuales en relación con su contenido Así:

1. Ámbito de aplicación de la Ley.
2. Previsión de suelo dentro de los planes urbanísticos para la reserva a favor de la construcción de lugares de culto, a los que habrá de aplicarse la legislación urbanística vigente.

⁴⁵B.O.E de 17 de agosto de 2009.

Disposición adicional primera “Acuerdos con la Santa Sede y con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas”; Disposición adicional segunda “Acreditación para la obtención de licencias”; Disposición adicional tercera “Ayudas para la adaptación de locales”; Disposición adicional cuarta “Limitación de la administración para exigir licencias”.

Disposición transitoria primera “Planes de ordenación urbanística municipal”; Disposición transitoria segunda “Legislación aplicable a los centros incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán”; Disposición transitoria tercera “Centros no incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán”.

Disposición final primera “Aprobación del reglamento”; Disposición final segunda “Entrada en vigor”.

La Ley fue aprobada por el Parlamento Catalán, el 22 de julio de 2009, por amplia mayoría ya que votaron a favor los representantes de todos los grupos políticos, con la única excepción del Grupo Popular. El resultado final fue de 119 votos a favor y 13 en contra.

3. Su régimen de funcionamiento así como las condiciones técnicas y materiales que garanticen la seguridad y salubridad, respetando los derechos de los demás.
4. Licencias: a) de apertura y uso; b) urbanísticas; c) otras autorizaciones
5. Potestad “no sancionadora” del Alcalde del Municipio.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 2, la presente Ley se aplica a los centros de culto de concurrencia pública, y también al uso esporádico con finalidades religiosas de equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a estas finalidades. En cambio, se excluyen expresamente los lugares de culto situados en centros hospitalarios, asistenciales y educativos, cementerios, tanatorios y centros penitenciarios, así como los situados en espacios de titularidad pública o privada destinados a otras actividades principalmente. Se excluyen, igualmente, los centros de culto incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán.

Resulta sorprendente que se asimile el lugar de culto al lugar de titularidad pública y de uso esporádico⁴⁶ de carácter religioso y, sin embargo, se excluyan aquellos centros que se ubican en lugares concretos pero que no por ello pierden su calificación como lugar de culto. Además, considero que con esta disposición se vulnera la autonomía confesional dado que, a tenor de la normativa vigente para todo el territorio nacional,⁴⁷ son las confesiones las que determinan lo que es un lugar de culto y lo que no lo es, sin que la autoridad civil pueda introducir criterios propios al efecto, criterio que es confirmado con toda claridad por la jurisprudencia.

Por otro lado, si la Ley excluye de la aplicación de su normativa a los centros privados, puede darse el caso de que se conviertan en centros de culto los espacios más variados tales como pisos, bajos comerciales, sótanos, etc., a los que en ningún caso podrían aplicarse las normas administrativas previstas para los lugares de culto y que estarían absolutamente fuera del control legal.

En definitiva, creo que quedan excluidos demasiados centros de culto de una Ley que se dicta con la única finalidad de regularlos posibilitando, sin embargo, que otros lugares privados realicen actividades de culto, al margen del control específico que en la ley se establece para este tipo de centros.

⁴⁶ Como dice el Tribunal Supremo en sentencia de 3 de enero de 1979 el lugar de culto “es todo aquel espacio que se encuentra adscrito al menester de celebrar ceremonias religiosas con independencia de su periodicidad”.

⁴⁷ Vid. RODRIGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, cit., pp. 29-30.

Por lo que respecta a la reserva de suelo para la construcción de lugares de culto podría considerarse que la Ley resulta innecesaria dado que, como hemos visto que sucede en los textos normativos de todas las Comunidades Autónomas, esa previsión ya se contiene en los instrumentos de planeamiento urbanístico, unas veces con carácter general y en otros ocasiones expresamente pero, en todo caso, la previsión existe y precisamente a ella remite la propia Ley 16/2009.

Sin duda uno de los temas más controvertido de la Ley es el de las licencias,⁴⁸ dado que se exigen en este caso licencias municipales de apertura y uso, licencias urbanísticas y las previstas por la normativa sectorial de aplicación, con una exclusión cuando menos pintoresca para el caso de que se trate de actividades tales como conferencias, conciertos, canto de coral o actividades de ocio y tiempo libre. En todo caso habría que señalar que esas licencias, siguiendo el criterio general del Derecho administrativo, no tienen carácter constitutivo sino tan sólo declarativo de derechos.

Se entiende la exigencia de una licencia urbanística puesto que están previstas en el ordenamiento jurídico para todos los supuestos en los que se produzca una transformación material del terreno con la finalidad de adaptarlo a la actividad de que se trata. Están previstas con carácter general en el artículo 242.1 del texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en donde se dice que todo acto de edificación requerirá licencia municipal. Por eso, cuando un Ayuntamiento concede o deniega una licencia de este orden para construir un a un lugar de culto, deberá hacerlo en aplicación del plan urbanístico vigente, sin que exista ningún tipo de particularidad por tratarse de este tipo de centros.⁴⁹

No es tan evidente, sin embargo, la necesidad de que exista también una licencia de apertura y uso, que no es una licencia urbanística sino una autorización que permite llevar a cabo concretas actividades. Licencia que está prevista, no sólo para el inicio de las actividades del lugar de culto, sino que será necesaria siempre que se realicen obras mayores; y licencia que no se exige para otros centros de carácter asociativo o formativo.

En relación con esta cuestión es muy clara la postura doctrinal y jurisprudencial, que refleja Miguel Rodríguez Blanco⁵⁰ y que considera que no es de aplicación a los lugares de culto lo dispuesto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que en su artículo 22 somete a licencia de apertura los establecimientos industriales y mercantiles. Con toda claridad un centro de culto no es un establecimiento industrial

⁴⁸ Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., op. cit. pp. 204-218.

⁴⁹ Criterio confirmado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1980 y en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Manoussakis y otros contra Grecia.

⁵⁰ Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., op. cit. pp. 208-218

o mercantil y por esa razón no está sometido al régimen de licencias para ellos previsto.

Y en cuanto al sometimiento de los lugares de culto a la licencia de apertura que se regula en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y peligrosas, nuestro Tribunal Supremo ya ha señalado que su exigencia vulneraría el derecho de libertad religiosa,⁵¹ postura que como queda patente no ha seguido el legislador autonómico catalán.

Por lo que se refiere a “otras autorizaciones” que se mencionan en el artículo 13 de la Ley, se exigirán siempre que en el lugar de culto vayan a realizarse otro tipo de actividades concretas, suponemos que distintas a las de culto, y estén previstas en la legislación sectorial. Se añade a continuación un elenco abierto de actividades que quedarían exceptuadas, como son las conferencias, los conciertos el canto coral y las actividades de ocio y tiempo libre. En este caso, no se alcanza a comprender la exigencia de una licencia cuando la propia norma excepciona una actividad no definida y, además, con carácter de *numerus apertus*.

Todo parece indicar que, en efecto, pueden considerarse excesivas las licencias exigidas a los centros de culto y, en todo caso, desproporcionadas en relación con las que deben de obtener otros centros que cumplen con finalidades asociativas o formativas. Además, la previsión contenida en la Disposición Adicional Cuarta, en virtud de la cual las administraciones no podrán exigir más licencias que las previstas en esta Ley, puede entrar en contradicción con la habilitación que está prevista para las Ordenanzas Municipales y que les permite establecer normas al respecto.

En todo caso, si parece desprenderse de la lectura de la Ley la gran preocupación del legislador autonómico por establecer un férreo control en la apertura y funcionamiento de los lugares de culto, y no tanto por remover obstáculos para que el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa sea real y efectivo en todas sus manifestaciones.

Por lo que se refiere al último de los puntos conflictivos que he señalado, esto es, la potestad “no sancionadora” del alcalde, el artículo 11 prevé que el alcalde del municipio correspondiente, para preservar la seguridad y salubridad públicas siempre que exista peligro inminente, puede ordenar el cierre del establecimiento, sin que estas medidas tengan carácter de sanción. Al respecto, indicar simplemente tres cosas. En primer lugar, la licencia de apertura y uso ya conlleva un control de la actividad

⁵¹ Sentencias 24 de junio de 1988 y de 18 de junio de 1992.

Es preciso dejar constancia de la opinión contraria mantenida por Miguel Rodríguez Blanco que entiende que, dado que en los lugares de culto se concentra un número considerable de personas, haciéndose notar su presencia tanto durante las celebraciones religiosas como a la entrada y salida de las mismas, parece conveniente que estos locales se sometan a la previsión del Reglamento, más que nada a causa de ruido. *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto, cit.*, pp. 211-212.

durante todo el tiempo que dure tal actividad por lo que la previsión resulta redundante. En segundo lugar, resulta preocupante la discrecionalidad concedida a los alcaldes que, entiendo, pueden llegar a truncar con sus distintas interpretaciones el anhelo del legislador de unificar los criterios en todo el territorio autonómico para el adecuado desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa. En tercer lugar, se echa en falta la regulación de un procedimiento al que deba someterse la decisión del alcalde, que se confía a una simple resolución para la que tan sólo está prevista la audiencia de la persona interesada.

Estas consideraciones resultan especialmente importantes en un momento como el actual, en el que son frecuentes posturas vecinales contrarias a la construcción de determinados centros de culto, que pueden influir negativamente en la decisión de una autoridad que necesita el voto de los ciudadanos para ser elegido en su cargo. Apreciaciones que se corroboran con la posición de los creyentes islámicos en Cataluña que ya han mostrado su preocupación por la presión de movimientos islamóforos en relación con la apertura de mezquitas y con la ubicación de las mismas.

A pesar de estas objeciones y otras muchas que sin duda irá poniendo de manifiesto la doctrina, debo indicar que la postura de los grupos religiosos ha sido diversa y, en ocasiones, positiva. En este sentido, el Consejo Evangélico de Cataluña ha publicado un comunicado, el 15 de julio de 2009, en el que expresa su satisfacción por la promulgación de la Ley que, a su criterio, favorece la libertad religiosa y el principio de igualdad. Igualmente, el portavoz del Consejo Islámico y Cultural de Cataluña, en comunicado de 16 de julio de 2009, celebra a título personal la aprobación de la Ley y considera que ayudará a “todas las comunidades” a abrir más templos.

Esto no obstante, también se han escuchado voces contrarias como las de la Asociación catalana E. Cristians, el Observatorio de la Libertad Religiosa o la Asociación catalana “Juristes Cristians”. Todos ellos han mostrado su preocupación por lo que entienden dudosa constitucionalidad de la ley al regular centros de reunión y formación de carácter religioso, cuando otras actividades de carácter asociativo y formativo no la tienen; considerando también que la normativa vigente es suficiente para dar respuesta a todas las nuevas situaciones que puedan llegar a plantearse.

3.9 EXTREMADURA

El Estatuto de Autonomía para Extremadura fue aprobado mediante Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada en tres ocasiones. Por Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo; Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo; y por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo. En su artículo 7.1.2,

preceptúa que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.⁵²

En desarrollo de esta previsión se dictó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, modificada por la Ley 6/2002, de 27 de junio y por la Ley 12/2002, de 19 de diciembre. La Ley tiene por objeto la ordenación territorial y urbanística de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional, de acuerdo con su función social (artículo 1). La actividad de ordenación territorial se concibe como una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su urbanización y edificación, que compete a la Comunidad Autónoma y a los Municipios (artículo 2). En ese marco de ordenación del territorio es a la ordenación urbanística a quien corresponde, entre otros objetivos, la organización racional y conforme al interés general de la ocupación y uso del suelo, mediante su clasificación y calificación, así como el destino y la utilización de las edificaciones, construcciones e instalaciones, incluyendo la determinación, reserva, afectación y protección del suelo destinado a equipamientos y dotaciones (artículo 5.2.a)⁵³

Por ello, forma parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas, cuando los terrenos pertenezcan a la clase de suelo urbanizable (artículo 14.1.2 d). Estos terrenos, obtenidos por la Administración municipal en virtud de la cesión obligatoria y gratuita por cualquier concepto, quedarán afectados a los destinos previstos por el planeamiento de ordenación territorial y urbanística (artículo 32.2). Ordenación territorial que se establece, en el marco de la Ley 15/2001, mediante a) las Directrices de Ordenación Territorial; b) los Planes Territoriales; y c) los Proyectos de Interés Regional. (artículo 47) y Ordenación urbanística que se establece por instrumentos de planeamiento tales como: a) Planes Generales Municipales; y b) Planes de Desarrollo; completados por: a) los Criterios de Ordenación Urbanística; y b) las Ordenanzas municipales de Policía de la Edificación y Urbanización (artículo 68).

Estos instrumentos, en el caso de Planes Generales Municipales, deben procurar, entre otras cosas, la coherencia funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones públicas destinadas a zonas verdes, parques y jardines e instalaciones de carácter cultural, cívico y deportivo, así como para

⁵² BB.OO. E. de 26 de febrero de 1983; 14 de marzo de 1991; 25 de marzo de 1994; y 7 de mayo de 1999, respectivamente.

⁵³ En desarrollo de esta Ley se dictó el Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

el ocio y el esparcimiento (artículo 69.3.c). Además, han de establecer determinaciones que fijen las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, en especial para la reserva de suelo con destino a dotaciones e infraestructuras públicas y determinaciones de la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público que asegure la racionalidad y la coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y la funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Esta red de reservas debe comprender, como mínimo, las precisas para el señalamiento de los sistemas generales de infraestructuras, espacios libres, jardines y otras dotaciones de cualquier índole y titularidad que, por su función o destino específico, sus dimensiones o su posición estratégica, integren, o deban integrar la estructura del desarrollo urbanístico del término municipal en su conjunto o en cualquiera de sus partes. (artículo 70.1.1 a) h.3.)

En el caso de Planes Parciales de Ordenación y en los Planes Especiales también está prevista la reserva de terrenos para espacios públicos y dotaciones comunitarias de acuerdo con los estándares mínimos previstos en esta Ley (artículo 71.2.d y artículo 72.3).

Aunque las referencias que se contienen en esta normativa son de carácter genérico es posible afirmar, coincidiendo con la opinión de Rossell⁵⁴, que en la categoría genérica de “suelo dotacional” cabe incluir la reserva de suelo, para la construcción de lugares de culto. La propia Ley 15/2001 indica en su disposición Preliminar que los conceptos utilizados en esta Ley, que a continuación se enumeran, deben ser utilizados en la interpretación y aplicación de ésta, con el significado y alcance siguientes: 11. Suelo dotacional: “el suelo que, por su calificación, deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad”.

Posición que también es avalada por lo dispuesto en la Ley 8/ 1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura que menciona entre los edificios de uso público los centros religiosos (artículo 16.4). Igualmente, el Reglamento que desarrolla esta Ley, aprobado por Decreto 8/2003, de 28 de enero, menciona expresamente entre los edificios de uso público de titularidad privada, los centros religiosos (artículo 22. 2. g.)

El citado autor pone de relieve que dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura la Iglesia católica no ha tenido problemas hasta el presente para conseguir los terrenos necesarios que le permiten construir lugares de culto. No ha sucedido lo mismo con algunas comunidades musulmanas en

⁵⁴ ROSSELL, J., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. p. 380

concretos Ayuntamientos. Así, en el Ayuntamiento de Talayuela y a pesar de haber conseguido los permisos correspondientes para la construcción de una mezquita, las obras de han visto paralizadas como consecuencia de la oposición vecinal. También la asociación musulmana Al-Yub, con sede en Cáceres, lleva tiempo esperando que se resuelva la solicitud cursada al Ayuntamiento de terreno para la construcción de una mezquita.⁵⁵ Es posible constatar con carácter general en Extremadura cómo las comunidades islámicas están teniendo problemas con los ayuntamientos a la hora de edificar mezquitas, siendo también significativa la oposición de los movimientos vecinales a la construcción de templos coránicos.

3.10 GALICIA

El Estatuto de Autonomía para Galicia fue aprobado mediante Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril⁵⁶, que en su artículo 27 sanciona la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. El desarrollo de estas competencias se ha regulado en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, modificada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre.

La Ley tiene como objeto la ordenación urbanística en todo el territorio de Galicia (artículo 1), que se llevará a efecto por medio de la actividad urbanística entendida ésta como organización, dirección y control de la ocupación y la utilización del suelo, su transformación mediante la urbanización, la edificación y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario (artículo 2). La competencia urbanística concerniente al planeamiento comprende, entre otras facultades, la de emplazar las infraestructuras, equipamientos, centros de producción y residenciales del modo más conveniente para la población, así como señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes y análogos (artículo 3. 1.b.g.). Entre los fines de la actividad urbanística se menciona el de asegurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad. (artículo 4. a)

La ordenación urbanística se llevará a cabo a través de normas subsidiarias y complementarias de planeamiento y de Planes Generales de ordenación municipal (artículo 45.1.) que deberán contemplar las reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales o conjunto de dotaciones urbanísticas al servicio del conjunto de la población y, como mínimo y entre otros, sistemas de equipamientos

⁵⁵ Op. cit. p. 380

⁵⁶ B.O.E. de 28 de abril de 1981. Fue reformado en dos ocasiones, por la Ley Orgánica 32/1997, de 4 de agosto y por la Ley Orgánica 18/2002, de 1 de julio.

públicos destinados a la prestación de servicios sanitarios, asistenciales, educativos, culturales, deportivos y otros que sean necesarios (artículo 47.2.b). Los planes generales de ordenación municipal deberán contener, entre otras determinaciones, la estructura general y orgánica del territorio integrada por los sistemas generales determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por los sistemas generales de comunicaciones y sus zonas de protección, de espacios libres y zonas verdes públicas, de equipamiento comunitario público y de servicios urbanos, así como el carácter público o privado de las dotaciones (artículo 53.1.e. i.).

Igualmente, está previsto, tanto en el suelo urbano como en el suelo rural, la existencia de emplazamientos reservados para dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado. (artículos 54.d. y 56. b.)

Como sucede en otras Comunidades Autónomas, tampoco la Ley de Ordenación Urbana de Galicia contiene menciones expresas a la reserva de espacios para la construcción los lugares de culto. Sin embargo, es posible considerarlos dentro de la categoría de equipamientos o dotaciones de uso público y aplicarles el régimen de reserva para ellos previstos. Al igual que sucede en Extremadura, existen otras normas relacionadas con el urbanismo que avalan esta tesis y en donde en donde los centros religiosos son considerados equipamientos públicos; así, la Ley 8/1997, de 20 de agosto, de Accesibilidad de Galicia, dispone en su artículo 13 que se consideran, a los efectos de la presente Ley, edificios de uso público aquellos destinados a un uso que implique concurrencia de público, estando expresamente incluidos en este apartado de edificios de uso público los centros religiosos. Igualmente, la Ley 5/1996, de 6 de junio sobre acceso al entorno de las personas con deficiencias visuales, que tiene por objeto garantizar a los deficientes visuales que vayan acompañados de perros-guía el acceso a lugares públicos, indica que tendrán esta consideración, como lugares y establecimientos públicos o e de uso público, los centros religiosos.⁵⁷

Al margen de estas previsiones legales, en esta Comunidad se pone también de relieve la importancia del impacto social en lo que a la construcción de lugares de culto se refiere. En concreto, en el Municipio de Vilaboa (Pontevedra), en donde se registran el mayor número de inmigrantes de la provincia que se sitúa en torno al 18,3%, existe un plan municipal de ayuda a los inmigrantes denominado “Convive”. En ese marco, la comunidad musulmana pretendía construir una mezquita a lo que se opusieron rotundamente los vecinos, que aceptaban la construcción

⁵⁷ Vid. GONZÁLEZ MORENO, B., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Galicia*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. pp. 389-433. Especialmente, p.425.

de un centro social, pero no un centro religioso por temor a que el pueblo se convirtiese en un foco de integristas islámicos.

3.11 ISLAS BALEARES

El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares fue aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero y modificado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero,⁵⁸ que en su artículo 30. 3 dispone la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda.

Las normas básicas en materia de ordenación del territorio se contienen en la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial y de Medidas Tributarias y en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio. Las previsiones a los efectos que interesan han de enmarcarse en el concepto genérico de equipamientos, en donde es posible encontrar previsiones de diversa índole. Así, la Ley 14/2000 establece que mediante los instrumentos de ordenación territorial, las Administraciones competentes deben, entre otras obligaciones, ordenar las infraestructuras, las instalaciones, los equipamientos y los servicios y definir sus criterios de diseño, sus características funcionales y su localización (artículo 2.e).

Los instrumentos de la ordenación son: a) las Directrices de Ordenación Territorial; b) los Planes Territoriales insulares; y c) los Planes Directores sectoriales. (artículo 3).

Las Directrices de la Ordenación Territorial formulan los principios que deben de guiar las actuaciones públicas y, específicamente, fijan las pautas y las reglas generales dirigidas a la localización y a la ejecución de infraestructuras y equipamientos (artículo 6.2).

Los Planes Territoriales insulares deben contener una serie de determinaciones de ámbito supramunicipal entre las que se encuentra la ubicación de los equipamientos de interés supramunicipal (artículo 9.g).

Los Planes Directores sectoriales son instrumentos de ordenación específica que tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras y equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos (artículo 11.1).

Por su parte, la Ley 6/1999, de Ordenación Territorial y de Medidas Tributarias establece que el objeto de las directrices de la Ordenación Territorial es definir un modelo territorial para las Islas Baleares (artículo 1) siendo elementos básicos del territorio aquellos que fundamentan el modelo territorial definido por las directrices de Ordenación territorial, entre los que se encuentra el sistema de infraestructuras y equipamientos

⁵⁸BB.OO. E. de 1 de marzo de 1983 y 30 de agosto de 2007, respectivamente

(artículo 6.4). Este sistema de infraestructuras y equipamientos es el que relaciona e integra los demás elementos básicos del territorio cumpliendo diferentes funciones al servicio de la población (artículo 12).

Para el desarrollo social y cultural los Planes parciales deben tener en cuenta los objetivos en relación, entre otros, con el equipamiento educativo, asistencial, administrativo, cultural y deportivo (artículo 15). Para la ordenación de los equipamientos, los diferentes planes territoriales parciales analizarán y ordenarán, en su caso, los siguientes: sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales, educativos y recreativos, tanto a escala de la Comunidad Autónoma como a escala supramunicipal. (artículo 77).

Estas previsiones generales serían también aplicables a los espacios reservados para lugares de culto, que deberían seguir las mismas reglas que los equipamientos citados en todo cuanto a ordenación urbana se refiere.

3.12 LA RIOJA

El Estatuto de Autonomía para La Rioja fue aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio y modificado entres ocasiones, por Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo; Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero; y por Ley Orgánica 22/2002, de 1 de julio⁵⁹. En su artículo 8.16 atribuye a la Comunidad Autónoma, con carácter exclusivo, la competencia sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.⁶⁰

El desarrollo de esta competencia se lleva a efecto mediante la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que tiene un doble objeto. Por una parte, la regulación de la ordenación del territorio, que se ejercerá a través de los instrumentos de ordenación previstos en esta Ley. Y, por otra, la regulación de la actividad urbanística que abarca la ordenación, transformación, conservación y control del suelo, su urbanización y edificación, así como la regulación del uso, la conservación y rehabilitación de obras, edificaciones e instalaciones (artículo1).

La actuación pública en materia de ordenación tiene como fines, entre otros, promover el desarrollo económico y social de forma sostenible mediante la definición y regulación de los usos del suelo y del establecimiento de dotaciones públicas, y cualesquiera otras que tiendan a conseguir una adecuada relación entre el territorio y su población, como equipamientos, servicios e infraestructuras (artículo 2. j. 1.).

La actuación urbanística tiene como finalidad principal garantizar, en los términos constitucionales, la subordinación de los usos del suelo

⁵⁹ BB.OO. E. de 9 de junio de 1982; 25 de marzo de 1994; 7 de enero de 1999 y 2 de julio de 2002, respectivamente.

⁶⁰ Vid. GARCIA- PARDO, D., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de La Rioja*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. pp. 461-479.

y de las construcciones e instalaciones al interés general, delimitando el contenido del derecho de propiedad del suelo así como sus usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y dentro del marco constitucional y legal, garantizando su disponibilidad para un adecuado equipamiento y dotación. Además, la actividad urbanística, en el marco de la actividad de ordenación del territorio, tiene como fin la determinación, reserva, afectación y protección de las dotaciones y equipamientos. (artículo 3.1.c.d.2.b).

Esta competencia le corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, que debe aprobar los instrumentos de ordenación del territorio y de las actuaciones de interés regional, sin perjuicio de la colaboración con otras Administraciones públicas, como los municipios (artículo 5). Concretamente, los instrumentos de ordenación del territorio previstos son: a) La Estrategia Territorial de La Rioja; b) las Directrices de Actuación Territorial; c) las Zonas de Interés Regional; y d) Los Proyectos de Interés Supranacional. (artículo 15). En estos instrumentos de planificación está previsto que se fijen los criterios y directrices para la localización de los equipamientos y dotaciones de carácter sanitario, asistencial, educativo, deportivo, comercial, cultural, turístico o cualquier otro de análoga condición (artículos 19 y siguientes).

Serán los Planes Generales Municipales los que se encarguen de diseñar la ordenación urbanística integral de los municipios y, con independencia de la clase de suelo, deberán definir los elementos fundamentales de la estructura general, tales como sistemas generales de comunicación, equipamiento comunitario, infraestructuras y, en particular, el sistema general de espacios libres públicos en proporción no inferior a 5 metros cuadrados por habitante, señalando el carácter público o privado de las dotaciones (artículos 61 y siguientes).

Aunque sin referencias expresas a los espacios destinados a los lugares de culto, su inclusión en el régimen previsto en las normas para los equipamientos de uso público viene avalada por otras disposiciones. Así, el Decreto 19/2000, de 28 de abril por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad en relación con las Barreras Urbanísticas y Arquitectónicas, incluye en su Anexo, Disposición undécima, los espacios de uso cultural y religioso y los centros religiosos de más de 500 metros cuadrados entre los edificios de uso público, de titularidad privada.

3.13 MADRID

El Estatuto de Autonomía para la Comunidad de Madrid fue aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificado por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo y por la Ley Orgánica 5/1998, de 7

de julio.⁶¹En su artículo 26.1.4. sanciona la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Al respecto, la norma básica en la materia se contiene en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, que deroga en lo que a ella se opongan, otras leyes relativas a la ordenación del territorio, suelo y urbanismo.⁶² La Ley tiene por objeto la ordenación urbanística del suelo de Madrid (artículo 1) y los procesos de transformación de éste mediante la urbanización, la edificación y la construcción en general, así como el uso, la explotación, la conservación y la rehabilitación de las obras, los edificios, las instalaciones y las construcciones. La actividad urbanística es una función pública cuya titularidad corresponde a las Administraciones públicas competentes (artículo 2) y entre cuyos fines se encuentra el de asegurar, en el medio urbano, la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos (artículo 3.2.c.)

El planeamiento urbanístico, potestad administrativa cuyo ejercicio corresponde a la Administración urbanística que la tenga atribuida en cada caso, tiene asignada la facultad de establecer el destino y el uso del suelo y el régimen urbanístico de su utilización (artículo 5.2.b). La actividad de intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario es una potestad administrativa que corresponde al Municipio e incluye la facultad de ceder terrenos edificables y derechos de superficie, entre otros (artículo 7.4.c).

El planeamiento general es el que clasifica el suelo de cada término municipal, que puede ser: a) urbano; b) urbanizable; y c) no urbanizable de protección (artículo 13.1) Para el suelo urbano no consolidado está previsto el deber de efectuar, a título gratuito, en la forma y en la cuantía prevista por la Ley, las cesiones de suelo reservado para equipamientos y servicios públicos (artículo 18.2.b). En el suelo urbanizable no sectorizado podrá legitimarse mediante la aprobación de un proyecto de actuación

⁶¹ BB.OO.E. de 1 de marzo de 1983; 25 de marzo de 1994; y 8 de julio de 1998, respectivamente.

⁶² Concretamente, deroga en todo lo que a ella se opongan, la Ley 4/1984, de 10 de febrero, Medidas de Disciplina Urbanística; la Ley 9/1995, de 28 de marzo, Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; Ley 3/1998, de 17 de marzo, de modificación de la anterior.

especial, el establecimiento de suelo para uso de equipamiento social de actividades y servicios culturales, docentes, científicos, asistenciales, religiosos, funerarios y similares, y con carácter general, los de interés social (artículo 27.1.a 2º).

La ordenación urbanística municipal está constituida por las determinaciones contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento que se especifican y en artículo 34. Esos instrumentos de planeamiento deberán incluir los espacios calificados como elementos integrantes de los equipamientos y servicios públicos, en las distintas clases de suelo.

La inclusión de los lugares de culto en esa categoría general de equipamientos viene reforzada, al igual que sucede en otras Comunidades Autónomas, por otras disposiciones que incluyen expresamente los centros religiosos entre los lugares públicos o de uso público. Así, la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en la Comunidad de Madrid, al regular la accesibilidad a los edificios públicos incluye en este apartado a los centros religiosos. En la misma línea, la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, que regula el acceso de personas ciegas o con deficiencia visual usuarios de perros –guía al entorno dispone que se entenderá por lugares públicos o de uso público los centros religiosos (artículo 6).

Menciona Ricardo García García⁶³ que la Comunidad de Madrid ha asumido, en el Convenio Marco de 3 de marzo de 1998 con la Unión de Comunidades Islámicas de España, el compromiso de promover la construcción de mezquitas y lugares de culto islámicos, mediante la oferta de terreno público en los lugares en los que el número de residentes musulmanes sea más relevante (Claúsula 3ª del Convenio). Compromiso que en la actualidad está dando no pocos quebraderos de cabeza por el rechazo vecinal a la construcción de una mezquita en un espacio cedido por el Ayuntamiento.

En cuanto a los lugares de culto ya existentes, el citado autor hace referencia a las dos grandes mezquitas que existen en Madrid. Una, la primera que se construyó allá por los años setenta, es la de Abu Bakú, en el barrio de Tetúan, que dispone de un amplio espacio dedicado a actividades diversas propias de esta confesión. La otra, es la conocida como “Mezquita de la M-30”, considerado un complejo cultural-religioso islámico de 16.000 metros cuadrados.⁶⁴

⁶³ Vid. GARCÍA GARCÍA, R., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Madrid*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. pp. 481-532.

⁶⁴ Op. cit. p.522

3.14 MURCIA

El Estatuto de Autonomía para Murcia fue aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, reformada en cuatro ocasiones por las Leyes Orgánicas 1/1991, de 13 de marzo; 1/1991, de 15 de junio; 4/1994, de 24 de marzo; y 1/1998, de 15 de junio.⁶⁵ A tenor de lo previsto en su artículo 10.1.2. corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En desarrollo de esta competencia el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de la Región de Murcia que, a tenor de lo dispuesto en su artículo primero, tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y de la actividad urbanística. En materia de ordenación del territorio le corresponde a la Administración Regional formular, tramitar, aprobar y desarrollar los instrumentos de ordenación del territorio (artículo 5.a.). Por lo que se refiere al urbanismo, corresponde a la Administración en materia de planeamiento, señalar el emplazamiento y características de los centros, servicios de interés público y social y restantes dotaciones al servicio de la población. En materia de intervención en el uso del suelo, regular los usos y construcciones conforme a la ordenación urbanística. Y en materia de intervención en el mercado del suelo, ceder terrenos edificables y derechos de superficie sobre los mismos (artículo 6.1.e.3.b.5.b.).

Las competencias en materia de ordenación del territorio le corresponden a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la participación de los Ayuntamientos y la coordinación con las competencias estatales recogidas en leyes sectoriales. Así, los Ayuntamientos ostentan las competencias en materia de urbanismo salvo que hayan sido atribuidas expresamente a la Administración regional (artículo 8).

La ordenación del territorio, que constituye la expresión espacial de las políticas económicas, sociales y culturales con incidencia territorial (artículo 16), se formularán en los distintos instrumentos de ordenación del territorio que se regulan en la Ley (artículos 17 y siguientes). Uno de esos instrumentos son los Planes de Ordenación Territorial que, para la definición de la estructura territorial, podrán contener, entre otras, determinaciones que fijen la distribución geográfica de usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo; y las infraestructuras, equipamientos y servicios. Asimismo, el señalamiento, localización y reservas de espacio para las infraestructuras básicas del territorio (artículo 26.2.a. e.).

El Plan General Municipal de Ordenación clasificará el territorio municipal en suelo urbano, no urbanizable y urbanizable (artículo

⁶⁵ BB.OO.E. de 19 de junio de 1982; 14 de marzo de 1991; 16 de junio de 1991; 25 de marzo de 1994; y 16 de junio de 1998, respectivamente.

61), estando prevista en ellos la cesión gratuita al Ayuntamiento de terrenos destinados a viales y equipamientos públicos establecidos en el planeamiento, en la proporción que fija la Ley.

Además, el Plan General debe definir el modelo de desarrollo urbano y territorial conteniendo, entre otros, el Sistema General de Equipamiento Comunitario que estará constituido por las diferentes instalaciones colectivas al servicio general de la población, distinguiendo las de titularidad pública y privada, tales como sanitarias, asistenciales, educativas, culturales, sociales, religiosas, deportivas, recreativas, comerciales y otras análogas, en la cuantía establecida por la normativa sectorial aplicable. (artículo 98. b.)

De forma específica, el Plan General de Municipal de Ordenación deberá contener concretas determinaciones en suelo urbano, entre las que se encuentran la calificación del suelo necesario para la localización de los equipamientos colectivos para el establecimiento de servicios de carácter docente, asistencial, sanitario, cultural, deportivo, administrativo, para infraestructuras y demás servicios de interés público y social, distinguiendo la titularidad pública o privada. También, la delimitación de las unidades de Actuación a los efectos de obtención de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita destinados a dotaciones públicas (artículo 99.1.e.f.).

Igualmente, los Planes Especiales contendrán determinaciones que fijen las reservas de equipamientos de uso público en función del uso global del sector. Incluyéndose en el uso global residencial la reserva de suelo con destino a centros educativos, docentes, culturales, sanitarios, administrativos, deportivos y sociales en la proporción adecuada a las necesidades propias del sector en un porcentaje que la propia Ley establece en el artículo 106.1.

Estas disposiciones generales han de dar respuesta también a los espacios destinados a los lugares de culto que, como indica Salcedo Hernández⁶⁶, está adquiriendo en los últimos años una nueva dimensión dado el aumento de diferentes iglesias, confesiones y comunidades religiosas, especialmente notable en la Región de Murcia.

Interpretación que se ve reforzada por lo dispuesto en otras normas, como por ejemplo, la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, que contempla la cesión gratuita de bienes inmuebles para fines de utilidad pública o interés social, considerándose de forma expresa que son de utilidad pública o interés social las cesiones

⁶⁶ SALCEDO HERNÁNDEZ, J.R., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, en "La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas", cit. pp. 533-574.

realizadas a las confesiones religiosas para locales destinados al culto (artículo 65.1.d.). Según indica el citado autor, los Ayuntamientos sólo han hecho cesiones de terreno para la construcción de templos a la Iglesia católica, sin que consten hasta el presente cesiones en favor de otras confesiones religiosas.⁶⁷

3.15 NAVARRA

El Estatuto de Autonomía para la comunidad Foral de Navarra fue aprobado por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo. En su artículo 44.1. otorga a la Comunidad Foral la competencia exclusiva en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.⁶⁸

El desarrollo de esta competencia se ha llevado a efecto, básicamente, en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, cuyo objeto principal lo constituye la regulación de la actividad de ordenación del territorio, de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo y de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo (artículo 1). Actividad que se concibe como una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo (artículo 2.1) y que se ejercerá a través de los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Ley Foral, que se relacionan en el artículo 28 (artículo 3.1).

En relación con el uso del suelo se consideran fines de toda actuación pública, entre otros, el de mantener y mejorar la calidad del entorno urbano, regulando los usos del suelo, dotaciones públicas y similares, con el fin de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, asegurando el acceso de los habitantes en condiciones de igualdad a los equipamientos y lugares de trabajo, cultura y ocio. (artículo 4.1.e.).

En relación con la actividad urbanística su ordenación, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto la organización racional y conforme al interés general de la ocupación y uso del suelo, mediante su calificación así como el destino y la utilización de las edificaciones, construcciones e instalaciones, incluyendo la determinación, reserva, afectación y protección del suelo destinado a equipamientos y dotaciones. (artículo 5.2.a.).

Los Planes de Ordenación Territorial, en tanto que instrumento de ordenación, podrán contener, entre otras determinaciones relativas al sistema urbano, la previsión y los criterios de localización e implantación de los equipamientos y de los servicios de carácter supramunicipal necesarios o de interés común para el área objeto del plan. (artículo 35.d.2).

⁶⁷ Op. cit. pp. 563-564.

⁶⁸ BB.OO.E. de 16 de agosto de 1982 y 28 de marzo de 2001, respectivamente.

Por lo que se refiere a la ordenación urbanística, se considera que está constituida por el conjunto de determinaciones que establezcan los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal y que se relacionan en la Ley (artículo 48). Se considera que las determinaciones de la ordenación urbanística municipal pueden ser estructurantes y pormenorizadas. Se consideran estructurantes, entre otras, la definición de los sistemas generales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos y privados, o conjunto de dotaciones públicas al servicio de la población (artículo 49.1. 2.c). Se entenderán como determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada, entre otras, la definición de los sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos o privados, o conjunto de dotaciones públicas necesarios para completar los servicios de los sistemas generales (artículo 49.3.e).

El Plan General Municipal, en tanto que instrumento de planeamiento urbanístico, deberá prever los sistemas generales y locales adecuados para el servicio de su población, y en particular los espacios libres y zonas verdes, los equipamientos sanitarios y de bienestar social, los socioculturales, deportivos y ambientales, ubicándolos en los lugares más apropiados y acordes con el servicio a prestar. (artículo 51.5).

El planeamiento deberá definir la red dotaciones públicas de cada municipio compuesta por parques, jardines, zonas verdes, zonas deportivas y de recreo y expansión pública y equipamientos y dotaciones comunitarias adecuadamente distribuidas, de modo que se garantice el máximo equilibrio de servicio y de complementariedad y teniendo en cuenta los módulos mínimos que se fijan en el artículo 53.4

Por su parte, los Planes Especiales podrán desarrollar directamente las determinaciones de la ordenación estructurante contenidas en los Planes Generales Municipales, y podrán redactarse con la finalidad, entre otras, de establecer y coordinar las infraestructuras básicas relativas al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general (artículo 61.3.a).

Estas disposiciones de carácter general han de ser puestas en relación con otras de la propia Comunidad que permiten considerar los lugares de culto como espacios que integran la categoría de equipamientos o dotaciones de uso público. Es muy ilustrativa a tal fin la disposición contenida en el Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ordenación del suelo, que considera equipamiento de suelo urbanizable el destinado a usos religiosos (artículo 15.B). Además, y en lo que se refiere a las dotaciones mínimas en sectores de uso residencial incluye “el equipamiento descrito en el artículo 15 de este Reglamento, salvo el sanitario, el administrativo o el religioso. La Administración

Pública, cuando así lo requiera la elevada dimensión poblacional del sector, podrá exigir o prever la implantación de los servicios públicos que procedan” (artículo 21.1.A). Aunque se excluye de este apartado el uso religioso hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 23.1.G. en donde se dispone que los terrenos que hayan de destinarse a dotaciones obligatorias al servicio del sector, se fijarán de acuerdo con los módulos previstos en la sección 4ª de este Reglamento, considerándose los módulos mínimos de reserva de cada sector de uso global residencial para el equipamiento polivalente correspondiente al *resto* de los usos que prevea el planeamiento entre los del artículo 15.B, destinando entre 3 y seis metros cuadrados construidos por vivienda.

Otras normas refuerzan esta tesis. Así, tal como indica María Blanco⁶⁹, la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, de supresión de barreras físicas y sensoriales y cuyo objeto es facilitar a las personas con minusvalía la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la sociedad determina que, a efectos de lo previsto en esta Ley, se consideran edificios y locales de uso o concurrencia públicos los edificios destinados al culto y actividades religiosas (artículo 2.2). Igualmente, la ley Foral 7/1995, de 4 de abril, que regula el régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos de personas con deficiencias visuales que usen perros-guía, relaciona entre los espacios públicos o de uso público los centros religiosos (artículo 3.5). Finalmente, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental considera sometidas a licencia Municipal, con informe previo del departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, las actividades de carácter docente, cultural, administrativo o religioso que reglamentariamente se determinen (Anejo IV).⁷⁰

En este sentido, menciona la citada autora, que el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, regula en el Anejo IV D las actividades e instalaciones sometidas a licencia municipal de actividad clasificada sin previo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Pues bien, en la letra M) de este Anejo IV se relacionan las actividades de carácter docente, cultural, administrativo o religioso, entre las que se especifican “actividades de carácter cultural y/o religioso entendiéndose por tales las que tienen por finalidad el desarrollo del conocimiento y el acercamiento al patrimonio histórico-artístico, incluyendo las reuniones de liturgia religiosa: museos, Salas

⁶⁹BLANCO, M., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Foral de Navarra*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. pp. 575-601.

⁷⁰Op. cit. pp. 598-599.

de exposiciones; Bibliotecas; Archivos; Casas de Cultura; Centros de documentación; Iglesias; Recintos de Culto y otros asimilables a los anteriores". Asimismo, en el Anejo V se incluyen las actividades culturales y religiosas cuando su superficie construida sea superior a 500 metros cuadrados.⁷¹

3.16 PAÍS VASCO

El Estatuto de Autonomía para País Vasco se aprobó mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Gernika. En su artículo 10.31 sanciona la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.⁷²

Esta competencia ha sido desarrollada en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco con la que se pretende regular el urbanismo en esta Comunidad, concebido como función pública que tiene por objeto la ordenación, programación, dirección, supervisión control y, en su caso, ejecución de, entre otras, la utilización y el uso del suelo así como la transformación urbanística del suelo mediante la ejecución de la ordenación urbanística que se materializa en su urbanización y edificación (artículos 1 y 2.1.a.b.).

En virtud del principio de competencia del planeamiento urbanístico, solo la ordenación urbanística vincula el suelo a destinos y le atribuye usos mediante la clasificación y la calificación urbanística, sin perjuicio de lo dispuesto legalmente para los instrumentos de ordenación territorial (artículo 5).

La clasificación del suelo lo divide categorías con las que se vinculará la ordenación urbanística estructural de superficies concretas al régimen propio de esas clases de suelo, distinguiendo suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable (artículo 10). Dentro del suelo urbano, tanto si es urbanizable como si es urbano no consolidado, la Ley prevé la cesión gratuita al ayuntamiento de todo el suelo y los derechos destinados a viales, parques y jardines públicos, zonas públicas deportivas, de recreo, de expansión, instalaciones públicas culturales y docentes, dotación residencial protegida, en su caso, y de los precisos para la instalación de las demás dotaciones y los servicios previstos por el planeamiento, así como de todo suelo preciso para la ejecución de los elementos de la red de sistemas generales adscritos a la actuación a efectos de su obtención o ejecución (artículo 25.2.a.). Igualmente, en el suelo urbano consolidado se establecer el deber de cesión gratuita al ayuntamiento de terrenos para dotaciones públicas (artículo 26. 1. b.). Por lo que se refiere al

⁷¹ Op. cit., p.590

⁷² B.O.E. de 22 de diciembre de 1979.

suelo no urbanizable, se dispone que podrán llevarse a cabo actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declaradas de interés público, así como las obras previstas en el planeamiento territorial y urbanístico para el establecimiento de usos y servicios de prestación por parte de las administraciones públicas (artículo 28.5.a.b.).

La ordenación urbanística es la que organiza las determinaciones de carácter urbanístico del suelo y podrá ser estructural y pormenorizada (artículo 50). A efectos de lo previsto en esta Ley la ordenación urbanística estructural comprenderá concretas determinaciones generales, entre las que se encuentra la determinación de la red de sistemas generales que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y funcionalidad de los espacios de uso colectivo, y su adscripción o inclusión, en su caso, en ámbitos de ejecución, a los efectos de su obtención o ejecución. Comprenderá también las determinaciones precisas para garantizar el cumplimiento de los estándares y cuantías mínimas de las reservas para dotaciones (artículo 53.1.f.g.).

La Ley regula lo que denomina red dotacional de sistemas generales, concebidos como el conjunto de elementos dotacionales integrantes de la ordenación estructural fijada en el planeamiento general y, en particular, los espacios libres, los equipamientos colectivos públicos, los equipamientos colectivos privados y las infraestructuras. Esta red de sistemas generales deberá comprender cuántos elementos considere precisos el plan general de acuerdo con la estrategia de evolución urbana y ocupación del suelo debiendo incluir, como mínimo, entre otros, equipamientos colectivos privados tales como centros de carácter comercial, religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte y demás equipamientos privados de interés público o de interés social (artículo 54.1.2.e).

Por lo que se refiere a red dotacional de sistemas locales, compuesto por el conjunto de elementos descritos en líneas anteriores pero para un área o sector concreto, la Ley prevé que deberá contener todos los elementos necesarios para asegurar el funcionamiento correcto y adecuado a las necesidades previstas en el ámbito concreto, incluyendo asimismo equipamientos privados dedicados a usos tales como comerciales, culturales, educativos, deportivos, sanitarios, asistenciales, religiosos y de transporte, ocupando una superficie no inferior a la establecida en el artículo 79, en donde se fijan los estándares mínimos para reserva de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano y urbanizable. (artículo 57.1.2.e.).

La consideración de los centros religiosos como espacios de interés y uso público se pone de relieve en el País Vasco, al igual que ocurre

en otras autonomías, en relación con otras cuestiones. Así, en relación con los ruidos Lourdes Labaca señala que las Ordenanzas reguladoras de contaminación acústica tanto en San Sebastian como en Bilbao, contienen exenciones expresas, con carácter temporal y en determinadas zonas, siempre que se trate de actos de interés público y carácter oficial, tal como los actos religiosos.⁷³

A estas disposiciones habría que añadir otras de la Comunidad Autónoma que también hacen referencia a este tipo de equipamientos. En este sentido Lourdes Labaca⁷⁴ indica que el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao recoge, dentro de los usos para equipamientos, el uso religioso, que comprende los espacios y edificaciones destinadas al culto religioso, así como los ligados a éste y a las formas de vida asociativa religiosa, tales como comunidades, conventos, monasterios, ermitas, iglesias y centros parroquiales, basílicas, catedrales, capillas, casas curales o residencias religiosas y centros de culto de cualquier confesión.⁷⁵

También en ocasiones, indica la citada autora, en los planeamientos urbanísticos municipales, se han contemplado zonas específicas destinadas a equipamientos religiosos. Concretamente, en el plan de desarrollo del barrio de Miribilla en Bilbao, se ha previsto la construcción de una Iglesia católica, aunque no consta la cesión gratuita al efecto por parte del Ayuntamiento de Bilbao. Tampoco han existido cesiones gratuitas por parte del Ayuntamiento de San Sebastian, pero sí se ha edificado una Iglesia en el Barrio del Antigua y existe un proyecto para construir otra en el Barrio de Loyola, construcciones que se contemplan en las normas del planeamiento como espacios reservados a equipamientos religiosos de San Sebastian. Por lo que se refiere a Vitoria, actualmente se está elaborando un Convenio de cesión de suelo público municipal por parte del Ayuntamiento para la construcción de una Iglesia Evangélica.⁷⁶

3.17 Valencia (Comunidad Valenciana).

El Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana fue aprobado mediante Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificada por la Ley 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. El nuevo texto sanciona en el artículo 49.9 la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.⁷⁷

⁷³ LABACA ZABALA, L., *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en "La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas", op. cit., p.636.

⁷⁴ Vid. LABACA ZABALA, L., Op. cit. pp. 603-645.

⁷⁵ Vid. LABACA ZABALA, L., op. cit. pp.633-634

⁷⁶ Op. cit. p.636

⁷⁷ BB.OO. E. de 10 de julio de 1982 y 11 de abril de 2006, respectivamente.

En ejercicio de estas competencias se han dictado la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre del Suelo no Urbanizable; y la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística. Estas tres leyes, a falta de un texto refundido, han sido desarrolladas por el Reglamento que aprueba el Decreto 67/2006, de 12 de mayo. En estas normas, y en otras que se han dictado para su desarrollo, podemos encontrar disposiciones generales para las reservas de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos, y normas en las que expresamente se hace referencia a equipamientos religiosos.

La Ley 4/2004, tiene por objeto la ordenación de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función social (artículo 1) y se concibe como una función pública que se desarrollará conforme a lo dispuesto en esta ley y en cualquiera de las formas autorizadas por la legislación reguladora de la administración actuante (artículo 3.1).

Son la Generalitat y los Municipios quienes comparten la responsabilidad de esta actividad según determina esta Ley. Además, los Municipios tienen todas aquellas competencias que no estén expresamente atribuidas a la Generalitat. Estas competencias deben ejercerse en coordinación con las atribuidas por la Ley para la gestión de otros intereses públicos específicos y debiendo facilitarse el desarrollo de las distintas acciones administrativas que resuelvan la integración espacial de las necesidades públicas y privadas (artículo 5.1.2.).

La actividad urbanística de planeamiento, en las distintas clases de suelo que se mencionan en el artículo 9, comprende todas las actuaciones tendentes a ordenar el destino de los terrenos, su utilización y las construcciones en ellos previstas, así como las acciones públicas o privadas precisas para su transformación o conservación, atendiendo a las necesidades de la población (artículo 35).

La ordenación puede ser estructural o pormenorizada. Constituyen la ordenación estructural del planeamiento las determinaciones que sirven para dar coherencia a la ordenación urbanística del territorio en su conjunto y, en particular, la red primaria de reservas de suelo dotacional público y equipamientos de titularidad privada cuya función o relevancia contribuyan a la articulación de la ciudad, así como la ordenación de los centros cívicos y de las actividades susceptibles de generar tránsito intenso (artículo 36.1.e.g.). Por lo que se refiere a las determinaciones de la ordenación pormenorizada es preciso señalar que la red secundaria es una determinación de esta ordenación, constituida por la totalidad de las reservas de suelo dotacional público no incluidas en la red primaria. En este

caso, los Planes deberán especificar el uso previsto para cada reserva de uso dotacional público distinguiendo entre zona verde, deportivo-recreativo, educativo-cultural, asistencial, servicio administrativo, servicio urbano-infraestructuras, y cualesquiera otras que la administración considere de interés. (artículo 59.1.3.).

Los Planes Generales, en cuanto instrumentos que fijan la estrategia de evolución urbanística del municipio y los procesos de ocupación del suelo (artículo 61), estarán sujetos a las limitaciones establecidas por la Ley y por las legislaciones sectoriales (artículo 63.2), pudiendo formularse Planes Parciales y Planes de Reforma Interior a fin de modificar la ordenación establecida en los Planes Generales, siempre que traten de buscar soluciones que mejoren la calidad ambiental de los futuros espacios urbanos de uso colectivo, o la capacidad de servicio de las dotaciones públicas, o actualicen ordenadamente la estructura territorial a las nuevas demandas sociales. (artículo 72.1)

Por su parte, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de Suelo no Urbanizable, prevé concretos instrumentos de ordenación del territorio que pueden ser de tres clases: a) Planes de Acción territorial; b) Planes Generales y; c) Planes Especiales (artículo 9).

Los Planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en el suelo no urbanizable común, deberán contener unas determinaciones específicas, fijando la ley las condiciones de implantación de las actividades o servicios. En este sentido, el artículo 27.2.d. señala que la realización de construcciones e instalaciones destinadas a actividades turísticas, deportivas, de ocio y esparcimiento, terciarias en general o de servicios requerirá su declaración de interés comunitario y la consecuente atribución y definición del correspondiente uso y aprovechamiento. A este fin solo podrán tramitarse actuaciones para la implantación de, entre otras, actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos y servicios funerarios y cementerios, cuando además de cumplir la norma sectorial que específicamente las regule, se acredite suficientemente, en razón de sus características concretas, la procedencia de su emplazamiento aislado y la imposibilidad de ubicarlos en suelos con calificación urbanística idónea del municipio afectado.

La consideración de los centros religiosos como lugares de uso público y a los que, en consecuencia, se aplican las normas previstas para esta clase de espacios, aparece refrendada por lo dispuesto en el Decreto 39/2004, de 5 de marzo, que desarrolla la Ley 1/1998, de 5 de mayo, de acceso, supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación. El citado Decreto, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley en donde se definen los espacios de uso público, desarrolla en el artículo 8 el régimen aplicable a una clase de acceso a

edificios de uso público como es el “Uso asamblea y reunión” y entre los que se mencionan los centros religiosos.

La misma equiparación puede deducirse en la normativa referida a la protección de la contaminación acústica, concretamente en la Ley 7/2003 de 3 de diciembre y en el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre y en donde se establece que la autoridad competente puede eximir con carácter temporal a determinados actos religiosos del cumplimiento de los niveles de perturbación máximos al modo de otras actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.

Por lo que se refiere a otros aspectos relacionados con el culto, indica Jaime Bonet⁷⁸ que, en lo que afecta a la necesidad de que la apertura de lugares de culto se someta a la oportuna licencia municipal de actividad, la regulación valenciana siguiendo la legislación del Estado no la exige, puesto que no se trata de un establecimiento industrial o mercantil. En tal sentido se pronuncia la normativa valenciana tanto en el artículo 2 de la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividad Calificadora de la Generalitat Valenciana como el artículo 5 de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

Sin embargo, siguiendo al citado autor, es necesario que los lugares de culto cumplan unas mínimas garantías de seguridad y salud públicas obteniendo la licencia urbanística de edificación o de cambio de uso. Así, los lugares de culto se incluyen implícitamente en lo previsto en los artículos 2.1 y 27 de la Ley 2/2004, de 28 de mayo, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, por cuanto el artículo 2.1 se aplica a los edificios con destino principal de vivienda o residencial en todas sus formas, incluida la religiosa; y el artículo 27 establece la sujeción de todo acto de edificación a la previa obtención de licencia municipal de edificación.⁷⁹

3.18 CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

a) Ceuta.

El Estatuto de Autonomía para la Ciudad de Ceuta se aprobó por Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo.⁸⁰ El artículo 21 señala que la ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo. Entre esas materias se cita la ordenación del territorio, urbanismo y

⁷⁸ BONET NAVARRO, J., *La regulación del factor religioso en la Comunitat Valenciana*, en “La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas”, cit. p344-345.

⁷⁹ BONET NAVARRO, J., Op. cit. p.345.

⁸⁰ B.O.E. de 14 de marzo de 1995.

vivienda (artículo 22.1.1^a) que, a tenor de lo previsto en el apartado 2 citado, la competencia comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción en los términos que establezca la legislación general del Estado.

Por medio de Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, se traspasan a funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En el apartado B del Anexo de este Real Decreto se especifican las funciones que asume la Ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo, incluyéndose las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo reglamentario que establezca la legislación general del Estado, resolutivo, de gestión, consultivo, de tutela y de fiscalización.

Es preciso dejar constancia de que tanto Ceuta como Melilla no tienen potestad legislativa, sino tan sólo potestad normativa que les permite la elaboración de Reglamentos. Por esa razón, tampoco pueden elaborar leyes en desarrollo de las competencias estatutarias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Siguiendo a Mar Leal⁸¹ podemos reflejar en materia de urbanismo y respecto a Ceuta concretas normas de interés entre las que se encuentran: 1º Normas Urbanísticas. 2º Cédula Urbanística. 3º Disciplina Urbanística. Con carácter general en estas normas se entienden como objetivos a cumplir una ordenación del suelo respecto a las edificaciones, usos, dotaciones, espacios libres y equipamientos, infraestructuras y servicios, adecuando la planificación de todos ellos a las demandas y a las transformaciones sociales, teniendo muy presente la integración de los diferentes grupos sociales presentes en la ciudad y en los núcleos del municipio.

Existen normas concretas, como señala la citada autora,⁸² que nos permiten incluir a los lugares de culto en el régimen general previsto para otros bienes, en los que se equiparan las iglesias y los lugares de culto al régimen previsto para hoteles, residencias u organismos oficiales. Así, la Ordenanza de acceso de vehículos a inmuebles, a través de aceras u otros bienes de dominio público, así como las reservas de estacionamiento, parada y otros usos sobre los mismos bienes que, en su artículo 15.1.c. hace referencia a los edificios de culto, independientemente de la religión a la que pertenezcan.

⁸¹ LEAL ADORNA, M., *La regulación del factor religioso en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla*, en "La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas", cit. pp.647-679. Especialmente 671-672

⁸² LEAL ADORNA, M. Op. cit. p. 671

b) Melilla

El Estatuto de Autonomía para la Ciudad Autónoma de Melilla fue aprobado mediante Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo.⁸³ Al igual que lo dispuesto para Ceuta, el artículo 21.1. 1ª señala que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son competencias que ejercerá la ciudad de Melilla, con el alcance previsto en el apartado segundo de ese mismo precepto que comprende las facultades de administración, inspección y sanción, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en los términos que establezca la legislación del Estado.

Por medio del Real Decreto 341/1996, de 23 de febrero, se traspasan funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Melilla, en materia de ordenación del territorio y por medio del Real Decreto 1413/1996, de 4 de agosto, en materia de urbanismo.

Al margen de normas generales con similar contenido a las de Ceuta, podemos hacer referencia a concretas disposiciones relacionadas con la práctica del culto. En este sentido, indica Mar Leal,⁸⁴ se pueden mencionar determinados convenios que tienen entre sus objetivos facilitar la práctica de culto y el seguimiento de los ritos y tradiciones que son propias de cada confesión. Uno de ellos es el Convenio entra la Ciudad Autónoma de Melilla y la Comunidad Israelita de Melilla que menciona expresamente “facilitar a todos los miembros de la Comunidad Israelita que profesen la religión judía la práctica del culto y el seguimiento de los ritos y tradiciones de la referida religión. Otro es el Convenio de Colaboración entre la Ciudad Autónoma de Melilla y la Comunidad Hindú de Melilla, entre cuyos objetivos se menciona en la línea del Convenio con los judíos, “facilitar a todos los miembros de la Comunidad Hindú de Melilla la práctica del culto y el seguimiento de sus ritos y tradiciones”.

4. CONCLUSIÓN

El aspecto más relevante de la regulación por parte de las Comunidades Autónomas del derecho reconocido en la Constitución a la libertad de culto es, en mi opinión, el que se refiere a una dimensión específica de este derecho en su vertiente colectiva. En concreto, el derecho reconocido a las confesiones religiosas a establecer lugares de culto.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.3ª del texto constitucional, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y en materia de urbanismo. Tras un detenido análisis es posible afirmar que, en relación con la construcción de lugares de culto, no faltan previsiones legales. Analizadas las leyes de

⁸³ B.O.E. de 14 de marzo de 1995.

⁸⁴ LEAL ADORNA, M., Op. cit. p. 672 y nota 1200.

las distintas Autonomías que desarrollan esas competencias se observa que, en ocasiones hacen referencia expresa a las condiciones urbanísticas a las que han de ajustarse los espacios reservados para la construcción de lugares de culto.

Otras veces, y esa es la línea mayoritaria de la legislación autonómica, serán disposiciones generales relativas a equipamientos o dotaciones de uso público a las que deberán acogerse también la construcción de edificios religiosos. Tesis que vendría reforzada, por una lado, por la equiparación del tratamiento del factor religioso al resto de los factores sociales y al que serían por ello de aplicación las previsiones urbanísticas para los bienes de uso público tales como centros educativos, centros culturales o centros asistenciales en general. Y de otro, porque existen concretas normas autonómicas que regulan aspectos relacionados con el urbanismo en las que se equiparan expresamente los edificios religiosos a los edificios de uso público.

En todo caso, y con independencia de que las previsiones legales en efecto existan, hay que tener en cuenta que, puesto que los encargados de ejecutar el planeamiento son en último término los Ayuntamientos, serán las particulares relaciones existentes entre las autoridades locales y las autoridades religiosas las que determinen que la reserva de terrenos a tal fin sea una realidad. Esto sin olvidar que, en concretas ocasiones y a pesar de la decisión favorable de la autoridad local, la oposición ciudadana a que en los espacios destinados al establecimiento de centros religiosos se instalen concretos lugares de culto, ha sido la causa de que no hayan llegado a construirse. Se produce en estos casos un problema de índole sociológica, que discurre al margen de lo que puedan establecer las previsiones del planeamiento urbanístico.

Por último señalar que, con la única excepción de Cataluña que ha aprobado recientemente la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, no existe en ninguna otra de nuestras Autonomías una ley específica que regule con carácter general el derecho a la libertad de culto. Al margen de las objeciones técnicas que puedan hacerse a la Ley, su oportunidad no es siempre valorada positivamente por los expertos en la realidad catalana, en algunos casos por considerarla innecesaria; y, en otros, (en este sentido se ha pronunciado Álex Seglers en “Cataluña Cristiana” 13 de agosto de 2009) por entender que su finalidad no es tanto regular el régimen de los lugares de culto para favorecer el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en Cataluña, como el de lograr otros propósitos que estarían más en la línea de tratar de legitimar una Dirección General de Asuntos Religiosos autonómica que pueda cultivar las relaciones exteriores con los órganos competentes de las confesiones religiosas y, sobre todo, con la Santa Sede.