

**APUNTES CRÍTICOS SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA  
DE LOS LUGARES DE CULTO DE LAS CONFESIONES  
MINORITARIAS CON ACUERDO**

Mar Leal Adorna  
*Universidad de Sevilla*

**Abstract:** The religious freedom includes the right of churches or religious communities to establish religious worship. This collective dimension is analyzed in this article. Specifically, we will focus our interest on the religious worship of those confessions, who had signed agreements with Spanish State in 1992. From this perspective, we will refer not only to their legal status in Spain but also to their most contentious issues. Therefore, it will be analyzed the problems related to urban growth and its development. Finally, we will focus our interest in making proposals to improve the legislation analyzed.

**Keywords:** Religious worship, Agreements, FEREDE, FCI, CIE.

**Resumen:** La libertad religiosa comprende, entre otros, el derecho de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas a establecer lugares de culto. Esta vertiente de la dimensión colectiva de la libertad religiosa es la que se analizará en este artículo, concretamente, nos centraremos en los lugares de culto de las confesiones que firmaron, en 1992, Acuerdos con el Estado español. Así, expondremos tanto su status jurídico en nuestro ordenamiento como las posibles críticas que su regulación puede plantear. Tras ello abordaremos los problemas urbanísticos que surgen en relación con aquéllos y el desarrollo autonómico de este tema para finalizar con unas conclusiones centradas en propuestas para mejorar la regulación analizada.

**Palabras clave:** Lugares de culto, Acuerdos de cooperación, FEREDE, FCI, CIE.

**SUMARIO:** 1. Prefacio: El artículo 2 de los Acuerdos con la FEREDE, la FCI y la CIE. 1.1. Concepto de lugar de culto. 1.2. La inviolabilidad. 1.3. La expropiación forzosa. 1.3.1. Especial referencia a la fijación del Justiprecio.

1.3.2. Breve referencia a los lugares de culto considerados bienes de valor histórico, artístico o arqueológico. 1.4. La demolición. 1.5. La anotación: Alusión a la Disposición Adicional Décimo Séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. 2. Breve referencia a los problemas urbanísticos en relación con los lugares de culto de las confesiones minoritarias con Acuerdo. 2.1. Reserva, cesión de suelo y ubicación. 2.2. Licencias exigibles. 2.2.1. Licencia de apertura. 2.2.2. Licencias de primera utilización y de cambio de uso. 3. Las Comunidades Autónomas y los lugares de culto de las confesiones minoritarias con Acuerdo. 4. Conclusiones.

## **1. PREFACIO: EL ARTÍCULO 2 DE LOS ACUERDOS CON LA FEREDE, LA FCI Y LA CIE**

El artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR) al determinar el contenido de ésta, en su vertiente colectiva, reconoce el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades, a establecer lugares de culto<sup>1</sup>. Éste, a pesar de no tener un reconocimiento expreso en los textos internacionales, se puede considerar incluido dentro la libertad de manifestar la religión, individual o colectivamente, a través del culto<sup>2</sup>. Entre las muchas manifestaciones que puede englobar el término culto se encuentra el objeto de estudio de este trabajo.

<sup>1</sup> Art. 2.2. LOLR: “Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero”.

<sup>2</sup> Art. 18 Declaración Universal Derechos Humanos: “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 y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

Art. 9.2 Convención europea de salvaguardia de los derechos del hombre y libertades fundamentales: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad del pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observación de los ritos”.

Art. 18.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”.

Sobre la protección de los lugares de culto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aconsejamos la lectura de RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, “La protección de los lugares de culto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Derecho y Religión*, 9 (2014), pp. 85-100.

En la actualidad existe un total de 6125 lugares de culto de las confesiones minoritarias, de los cuales el 57,49% son iglesias evangélicas, el 21,36% son oratorios musulmanes y judíos un 0,54%<sup>3</sup>. Como se puede apreciar, no es un tema baladí el que analizamos, por ello, por la importancia que en la gestión de la diversidad religiosa adquiere y por considerar que su establecimiento deriva del derecho fundamental de libertad religiosa, este estudio versará sobre la regulación jurídica de aquéllos que pertenecen a las confesiones que han firmado Acuerdo con el Estado español en 1992: la Federación de Entidades Evangélicas de España (en adelante FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas (en adelante FCI) y la Comunidad islámica de España (en adelante CIE).

Para abordar el tema que nos ocupa, hemos de hacer referencia obligatoria a los artículos 2 de los Acuerdos. Seguiremos el íter de los mismos y así dividiremos la primera parte de nuestra exposición en los siguientes puntos:

1. Concepto de lugar de culto.
2. Inviolabilidad.
3. Expropiación forzosa.
4. Demolición.
5. Anotación (sólo en el caso de judíos e islámicos).

Partiendo de este esquema expondremos tanto el status jurídico de los lugares de culto en nuestro ordenamiento como las posibles críticas que su regulación puede plantear. Tras esto abordaremos los problemas urbanísticos que surgen en relación con aquéllos y el desarrollo autonómico que, en este tema, han experimentado los Acuerdos de 1992.

### 1.1. CONCEPTO DE LUGAR DE CULTO

Una rápida consulta a los repertorios legislativos y jurisprudenciales de la primera mitad del siglo XX pone de manifiesto que el término “lugar de culto” no fue el habitualmente utilizado en nuestro país; para designarlo se utilizaban expresiones características y propias de la Iglesia católica (catedral, ermita, iglesia, templo, etc.)<sup>4</sup>. Esto es debido a la confesionalidad reinante en todas las Constituciones españolas hasta la de 1978, con la excepción de la de 1931<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Datos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España, a 2 de noviembre de 2013: <[http://www.observatorioreligion.es/upload/04/39/Explotacion\\_Directorio\\_diciembre\\_2013.pdf](http://www.observatorioreligion.es/upload/04/39/Explotacion_Directorio_diciembre_2013.pdf)> (página consultada el 2 de noviembre de 2014).

<sup>4</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, José María – SÁNCHEZ LLAVERO, Pedro, “La noción de lugar de culto y las certificaciones confesionales”, en *La religión en la ciudad. Las dimensiones jurídicas del establecimiento de los lugares de culto*, ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino – RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.), Comares, Granada, 2012, p. 2.

<sup>5</sup> La pretendida laicidad (por así llamarla) de la Constitución de 1931 quedó reflejada en una Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas (“... Todas las Confesiones podrán ejercer libremente el culto dentro de sus templos”) en la que, al no predicarse ya la religión católica como la oficial del Estado, el término templo fue ampliado a los edificios destinados al culto del resto de las confesiones, lo que se revierte en la Dictadura franquista.

Fue durante la dictadura del General Franco, en la Ley de Libertad Religiosa de 1967, cuando se acuña el término utilizado en la actualidad<sup>6</sup>. A partir de este momento y, muy especialmente, tras la Constitución de 1978, es aplicado a cualquier confesión y es éste el usado por el legislador en la redacción de todos los Acuerdos, en el de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos, con la Santa Sede, y en los celebrados el 10 de noviembre de 1992 con la FERREDE, la FCI y la CIE<sup>7</sup>. En ellos nos basaremos a la hora de dar una definición de lugar de culto, cuya necesidad se justifica por el especial estatuto jurídico que poseen este tipo de edificios.

En relación con la Iglesia católica<sup>8</sup>, baste decir que en el Acuerdo mencionado no se establece definición alguna de aquello que es considerado lugar de culto católico por la Administración<sup>9</sup>, mientras que en los firmados con las confesiones minoritarias sí se fijan las características que para el Estado español han de poseer los evangélicos, judíos o musulmanes, lo que plantea la posible vulneración de la incompetencia estatal en materia religiosa<sup>10</sup>.

Los artículos 2.1 de los Acuerdos de 1992, de contenido muy similar, establecen que “A todos los efectos legales, son lugares de culto (...) los edificios o locales que están destinados de forma permanente y exclusiva<sup>11</sup> a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa (...), cuando así se certifique por la Comunidad respectiva, con la conformidad de (...)”<sup>12</sup>.

Así, las características que ha de reunir un lugar de culto de estas confesiones serán: 1.º Edificio o local. 2.º Destino al culto (formación o asistencia religiosa) con carácter permanente o habitual y exclusivo. 3.º Certificado por la Comunidad respectiva. Pasemos a analizar cada uno de ellos:

<sup>6</sup> Art. 21.1: “Podrá practicarse libremente el culto público y privado en los templos y en los lugares de culto debidamente autorizados”.

<sup>7</sup> Sin olvidar que también se recoge como término general, no aplicable a ninguna confesión concreta, en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 2.2: “Asimismo, comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, a establecer sus lugares de culto o de reunión con fines religiosos (...)”).

<sup>8</sup> Sólo haremos una breve referencia a ella puesto que este análisis se centra en los lugares de culto de las confesiones minoritarias con Acuerdo.

<sup>9</sup> Art. I. 5 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos: “Los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente”.

<sup>10</sup> Por falta de tiempo y exceder, con mucho, del tema que nos ocupa, no abordaremos, más que incidentalmente, este tema.

<sup>11</sup> En los Acuerdos con la FERREDE y con la FCI aparece la referencia a la permanencia y la exclusividad, mientras que en el firmado con la CIE se utiliza la expresión “forma exclusiva a la práctica habitual”.

<sup>12</sup> Para abundar sobre el concepto de lugar de culto de las confesiones minoritarias se aconseja la lectura de RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María, *El concepto de Ministro y Lugar de Culto en las Leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992*, en “Estudios jurídicos en homenaje al profesor Vidal Guitarte”, Vol. 2, Castellón, 1999, pp. 771-779.

1.º Edificio o local de culto: Cuando hablamos de lugar de culto se hace referencia a un edificio por lo que, como bien establece el profesor RODRÍGUEZ BLANCO<sup>13</sup>, tal vez sería más adecuada la terminología italiana de “edilizia de culto” (edificio de culto) e, igualmente, tal vez, también sea más apropiada la utilizada por el Parlamento Catalán en la Ley 16/2009 sobre “centros de culto”. Esto es, no cualquier lugar es, valga la redundancia, un lugar de culto; así no lo será un sitio abierto, aunque el culto en él se practique<sup>14</sup>. De este modo, para evitar cualquier confusión, los artículos 2 que analizamos hacen referencia expresa a “edificios o locales”, no dejando margen de error, por lo que se ha de reconocer el acierto de la redacción ya que, como se puede comprobar, no sólo se ha tomado el término “edificio” sino también el de “local” para dejar constancia de la posibilidad de que un determinado espacio cerrado dentro de un edificio podrá ser considerado “lugar de culto” sin necesidad de que todo aquél deba estar destinado a tal fin<sup>15</sup>.

2.º Destinado al culto, formación o asistencia religiosa con carácter permanente o habitual y exclusivo<sup>16</sup>: El destino es la clave principal dado que la práctica cultural es la seña de identidad de cualquier Confesión, Iglesia o Comunidad religiosa. Ahora bien, ese destino habrá de ser fijado, única y exclusivamente, por las citadas ya que el Estado es incompetente a este respecto<sup>17</sup>.

En los Acuerdos se fijan las características que ese destino cultural ha de tener: permanente (FEREDE y FCI) o habitual (CIE) y exclusivo. Ahora bien, estos requisitos no sólo se predicarán del culto sino también de otras actividades como la formación o la asistencia religiosa<sup>18</sup>. Se ha de pensar que no es infrecuente que en estos lugares se desarrollen diversas actividades que, si bien son de naturaleza religiosa, no tienen por qué ser culturales<sup>19</sup>; a pesar de ello, el des-

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 25.

<sup>14</sup> Pensemos en la explanada que hay frente a la Ermita del Rocío en la que se celebra misa en la Romería más famosa de España.

<sup>15</sup> El clásico ejemplo es el de las capillas de los hospitales, de los centros de internamiento, los usados por algunas Iglesias Evangélicas, etc.

<sup>16</sup> Según VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, José María, “(...) de manera análoga a lo que se ha visto para la Iglesia católica, basta con que la autoridad confesional competente haya realizado un acto de destinación al culto del edificio o del local del que se trate”, en “Régimen legal de los lugares de culto en Derecho español”, en *Régimen legal de los lugares de culto. Nueva frontera de libertad religiosa* OTADUY, Jorge, (edit.), EUNSA, Pamplona, 2013, p. 39.

<sup>17</sup> Tal y como establece RODRÍGUEZ BLANCO, se usará aquí la técnica del presupuesto ya que el Estado se limita a tomar el concepto confesional de lugar de culto para a través de normas civiles conferirle una determinada regulación. *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico...*, *ob.cit.*, p. 37.

<sup>18</sup> FEREDÉ: culto o asistencia religiosa.

FCI: culto, formación o asistencia religiosa.

CIE: oración, formación o asistencia religiosa.

<sup>19</sup> Tal y como establece, además de aconsejar, la Recomendación 1484 de la Asamblea Parlamentaria

tino principal ha de ser el culto, es éste el que ha de ser prioritario y los demás pueden venir por añadido<sup>20</sup>. RODRÍGUEZ GARCÍA ha determinado que sería necesario que, legalmente, se recogiese la previsión de la superficie máxima que se ha de destinar a las actividades complementarias al culto<sup>21</sup>. No lo consideramos necesario, es más, en la práctica no tendría sentido alguno puesto que en un gran número de casos la totalidad de la superficie del lugar de culto es usada para la formación o asistencia religiosa en horarios distintos a los cultuales.

3.º Certificado por la Iglesia o Comunidad respectiva<sup>22</sup>: Este requisito o exigencia, que aparece en tercer lugar en la norma estatal, quizá debiera recogerse en el primero, dado que debe ser el presupuesto para que el Estado considere que un edificio o local lo es de culto. Es necesario un certificado de la Iglesia o Comunidad correspondiente para que aquél pueda comprobar que, además, se dan los requisitos enunciados anteriormente, esto es, que se destine al culto principalmente. Esta es la razón por la que hay autores que aseguran que las exigencias enumeradas hasta el momento dan lugar a que este certificado no tenga eficacia probatoria directa ya que no cuenta con la presunción de veracidad a su favor puesto que se deberá demostrar que se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 2 de los Acuerdos, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la Iglesia católica y confesiones sin acuerdo<sup>23</sup>. Así, en opinión de estos entendidos, los lugares de culto evangélicos, judíos y musulmanes poseerán, a nivel estatal, requisitos tanto confesionales (se comprobarán a través de la certificación), como civiles (edificios o locales; destino permanente, exclusivo o habitual; que se desarrollen en ellos funciones de culto, oración, formación o asistencia religiosa).

---

del Consejo de Europa, en relación con las Iglesias Protestantes: "The religious communities have very different attitudes to the physical heritage. Some (such as the Orthodox and Roman Catholic Churches) regard the buildings and their contents as sacred. Others (such as most Protestant Churches) are very much open to multifunctional use of the premises. These differing attitudes should be respected for major religious buildings that are still in use". El texto se puede consultar en <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=16852&lang=en>> (página consultada el 10 de noviembre de 2014).

<sup>20</sup> Así lo establece claramente RODRÍGUEZ BLANCO cuando afirma que: "En definitiva, lo relevante para estar ante un lugar de culto va a ser que el edificio o local en cuestión esté destinado de forma principal al culto, que sea ésta su función, y que se encuentre habilitado para servir a dicha finalidad, con independencia de que se utilice alternativa o esporádicamente para otro tipo de usos". *Vid. Libertad religiosa y confesiones...*, *ob.cit.*, p. 22.

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña: ¿un ejemplo a seguir?*, Ministerio de Justicia, Albacete, 2011, pp. 58 y ss.

<sup>22</sup> Para un mayor abundamiento se puede consultar R.M. RAMÍREZ NAVALÓN, "Las certificaciones eclesíásticas en la nueva disciplina pacticia", en *Revista Española de Derecho canónico*, 53 (1996), pp. 133 y ss.

<sup>23</sup> Sobre este extremo existen posiciones encontradas que se pueden consultar en RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico...* *ob.cit.*, pp. 55 y 56.

Ahora bien, existen opiniones disidentes, como la de VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, que asegura que esa postura no se puede mantener ya que “(...) certificar sobre si un edificio está destinado «a secas», y sin más distinción, al culto no es una actividad más confesional que certificar que está dedicado *en exclusiva* al culto”<sup>24</sup>. Esta consideración es avalada por el propio Tribunal Supremo, que en su sentencia de 18 de junio de 1992<sup>25</sup> afirmó que “La precisión de si un local es o no lugar de culto corresponde a la propia Entidad religiosa, que es titular del derecho a establecerlos con fines religiosos (art. 2.2 de la LO 7/1980, de 5 julio) y por consiguiente, del de manifestar cuáles son los que ostentan dicho carácter (...)”<sup>26</sup>.

En relación con esta certificación existe, además, un requisito posterior cual es la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE, de la Secretaría General de la FCI o de la CIE<sup>27</sup>. Es una exigencia que no ha dado lugar a conflicto alguno pero que ha sido denunciada por algunos autores que mantienen una violación de la autonomía de las confesiones<sup>28</sup>.

Todo lo hasta aquí analizado ha de ser completado con los requisitos que, a nivel autonómico, establece la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña<sup>29</sup>, en la que se consideran tales “el edificio o local de concurrencia

<sup>24</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, José María, “Régimen legal de los lugares de culto...”, art. cit., p. 45.

<sup>25</sup> RJ 1992/6004.

<sup>26</sup> Igualmente, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada), de 10 de febrero de 1997 (RJCA 1997/339) determina que “Obligado resulta desde luego reconocer, con tal sentencia, dos extremos: uno, que la precisión de si un local es o no lugar de culto corresponde a la propia entidad religiosa, que es titular del derecho a establecerlo con fines religiosos, conforme al art. 2.2 de la LO 7/1980, de 5 julio y art. 2.1 de la Ley 24/1992, de 10 noviembre, sobre acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (...)”: Fundamento de Derecho Segundo. Esta opinión es seguida por un gran número de autores como NIETO NÚÑEZ, que afirma que “El ordenamiento estatal tiene que tener presente el Derecho confesional para saber cuándo un edificio o local es un lugar de culto y cuando no”, en “Interpretación por los Tribunales de Justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto”, en *La urbanística del culto: libro homenaje al Prof. Dr. José M Urteaga Embil*, CORRAL SALVADOR, Carlos (coord.), Madrid, 2004, p. 54.

<sup>27</sup> Requisito que puede considerarse contrario a la doctrina jurisprudencial ya que el Tribunal Supremo, en la sentencia citada de 18 de junio de 1992 determina que es la confesión religiosa la titular del derecho de establecer sus lugares de culto y de determinar cuáles ostentan dicho carácter (RJ 1992/6004)

<sup>28</sup> GARCÍA PARDO, David, “La apertura y clausura de los lugares de culto en la jurisprudencia española”, en *La religión en la ciudad. Dimensiones jurídicas del establecimiento de los lugares de culto*, Comares, Granada, 2012, pp. 53 a 56.

<sup>29</sup> Se ha de tener en cuenta, igualmente, la definición que del lugar de culto se da en el Anteproyecto de Ley de Centros de Culto del País Vasco, en el que, en su artículo 4, se determina que “Se entiende por centro de culto el edificio, local o dependencia aneja, sea cual fuere su titularidad, pública o privada, destinado de forma permanente y exclusiva a la práctica del culto, la realización de reuniones de finalidad religiosa, y la formación o la asistencia de tal carácter, siempre y cuando haya sido reconocido expresamente como tal centro por la correspondiente iglesia, confesión o comunidad reli-

pública, de titularidad pública o privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto”, definición compatible con la recogida en los acuerdos con las confesiones y que posee como principales requisitos: a) Edificio o local (no lugar abierto). b) Concurrencia pública. c) Titularidad pública o privada. d) Reconocido y declarado por la Iglesia, Confesión o Comunidad respectiva. e) Destinado de forma permanente al ejercicio colectivo de las actividades de culto. Como se puede comprobar, las exigencias establecidas por esta norma autonómica son compatibles con el texto de los Acuerdos, como no podría ser de otro modo ya que también afecta a las confesiones que los han firmado.

Realizados estos apuntes sobre el concepto de lugar de culto se ha de concluir reiterando la incompetencia estatal, a la hora de establecer qué se consideran tales ya que todo se fundamenta, según los pactos citados, en la certificación de la Iglesia o Comunidad respectiva; si bien, sobre este extremo deseamos puntualizar que la necesidad de aquiescencia de la Federación o Comisión a la que pertenecen puede implicar la violación de la autonomía confesional recogida en el artículo 2.2 LOLR y de la plena autonomía reflejada en el 6 del mismo texto orgánico. Tal vez sea ésta la razón por la que algún autor ha manifestado la necesidad de que el Estado establezca, en todo caso, qué es un lugar de culto<sup>30</sup> olvidando, quizá, la incompetencia de aquél en materia religiosa apenas mencionada, lo que podría subsanarse siempre y cuando el ordenamiento estatal tuviese presente, a la hora de dar tal definición, el derecho confesional<sup>31</sup>.

## 1.2. LA INVIOABILIDAD

Los lugares de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE, a la FCI y a la CIE gozan de inviolabilidad en los términos establecidos en las Leyes.

---

giosa con personalidad jurídica de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica de libertad religiosa”. <[http://www.euskadi.net/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/py\\_ley\\_59/es\\_py\\_ley/adjuntos/ANTEPROYECTO%20\\_texto%20definitivo%2031oct\\_.pdf](http://www.euskadi.net/contenidos/plan_programa_proyecto/py_ley_59/es_py_ley/adjuntos/ANTEPROYECTO%20_texto%20definitivo%2031oct_.pdf)> (página consultada el 10 de noviembre de 2014).

<sup>30</sup> “(...) EL Estado también tiene que decir qué es lugar de culto, y no simplemente decir: bueno, será lugar de culto aquél que nos diga la confesión que es lugar de culto”: CONTRERAS MAZARÍO, José María, “Cuestiones actuales del ejercicio de la libertad religiosa por parte de las minorías”, en *El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico. Especial referencia a Andalucía*, MARTÍN, María del Mar – RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.), Comares, Granada, 2010, p. 136.

<sup>31</sup> NIETO NÚÑEZ, Silverio, *Interpretación por los Tribunales de Justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto*, en “La urbanística del culto: libro homenaje al Prof. Dr. José M. Urteaga Embil”, CORRAL SALVADOR, Carlos (coord.), Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 54.



Sólo éstos y los de la Iglesia católica<sup>32</sup> poseen tal prerrogativa puesto que a los restantes no les es reconocida en la LOLR<sup>33</sup>.

El término inviolabilidad ya no hace referencia a la extraterritorialidad de los lugares de culto de la Iglesia católica de las épocas pasadas. El contenido que se dé a este término dependerá del sector doctrinal que se consulte.

La equiparación del lugar de culto al domicilio es casi unánime en la doctrina<sup>34</sup>.

Según algunos autores, la inviolabilidad hace referencia a una protección especial frente a la demolición o la expropiación<sup>35</sup>, tal y como apuntan los párrafos siguientes del artículo 2 de los Acuerdos<sup>36</sup>. En cambio, otros mantienen que con ella se protege el derecho a la intimidad de las personas, sus sentimientos religiosos y el ejercicio al culto, de modo que completan su contenido con el artículo 203 del Código Penal<sup>37</sup>, el 523<sup>38</sup> y el 525<sup>39</sup> del citado texto, esto

<sup>32</sup> Art. 1.5 Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos: “Los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente”.

<sup>33</sup> CRUZ DÍAZ, José, se plantea la siguiente pregunta al respecto: “¿Se infiere de ello que los lugares de culto de las confesiones religiosas inscritas, pero sin acuerdo de cooperación, pueden ser violados? No da respuesta alguna: “Perspectivas jurídico-políticas de la relación Estado-Confesiones religiosas en España”, en *La libertad religiosa en el Estado social*, BARRERO ORTEGA, Abraham – TEROL BECERRA, Manuel (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 266.

<sup>34</sup> GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, “La inscripción de los lugares de culto en el Registro de la Propiedad”, en *Ius Canonicum*, vol. 52, núm. 103, 2012, pp. 109-110.

<sup>35</sup> ROCA FERNÁNDEZ, María José, “Interpretación del término inviolabilidad en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Jurídicos, de 3-I-1979”, en *Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, 29 (2012). A pesar de que este artículo gira en torno al Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Iglesia católica, las conclusiones son extrapolables a lo establecido en los Acuerdos de 1992 con las confesiones minoritarias.

<sup>36</sup> Es muy probable que el contenido de los artículos segundos de los Acuerdos con las confesiones obedezca a una plasmación, casi literal, del art. 1.5 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos que cuando fue promulgado quedaba amparado por el art. 492 bis del Código Penal –“Salvo lo dispuesto en el artículo 491 el que quebrante la inviolabilidad de un lugar sagrado, edificio religioso u otro inmueble protegido por dicho privilegio por Ley especial o convenio internacional, debidamente ratificado, incurrirá en la pena de arresto mayor y multa de 100.000 a 1.000.000 de pesetas (...)”–, derogado en la actualidad.

<sup>37</sup> “1. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año y multa de seis a diez meses el que entrare contra la voluntad de su titular en el domicilio de una persona jurídica pública o privada, despacho profesional u oficina, o en establecimiento mercantil o local abierto al público fuera de las horas de apertura.

2. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, el que con violencia o intimidación entrare o se mantuviere contra la voluntad de su titular en el domicilio de una persona jurídica pública o privada, despacho profesional u oficina, o en establecimiento, mercantil o local abierto al público”.

<sup>38</sup> “El que con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho, impidiere, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia e interior, será castigado con la pena de prisión de seis meses a seis años, si el hecho se ha cometido en un lugar destinado al culto, y con la multa de cuatro a diez meses si se realiza en cualquier otro lugar”.

es, consideran aplicable a los lugares de culto el posible delito de allanamiento de morada, el de perturbación de la libertad religiosa o el de profanación<sup>40</sup>; parece que éstos olvidan que los dos últimos<sup>41</sup> se predicen de todas las confesiones inscritas, a las que no se les reconoce la inviolabilidad a la que hacemos referencia, por ello no se puede llenar el contenido de este término con los delitos apenas mencionados.

Teniendo en cuenta esta última consideración VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA sostiene que la inviolabilidad recogida en los Acuerdos con las confesiones no es más que una remisión al vacío ya que en las normas estatales no se determina ninguna protección especial<sup>42</sup>.

La inviolabilidad también se extiende, en el caso de la FCI (art. 2.6 Acuerdo)<sup>43</sup> y la CIE (art. 2.5 del Acuerdo)<sup>44</sup>, a los cementerios y, en el caso de esta última, a los archivos y documentos (art. 2.3)<sup>45</sup>.

Podemos seguir lo establecido por ROCA FERNÁNDEZ cuando afirma que “(...) la inviolabilidad debe interpretarse como la posibilidad de que el fun-

<sup>39</sup> “El que en templo, lugar destinado al culto o en ceremonias religiosas, ejecutare actos de profanación en ofensa de los sentimientos religiosos legalmente tutelados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses”.

<sup>40</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones... ob.cit.*, pp. 119 y ss.

<sup>41</sup> Para abundar sobre el tema *vid.* FERREIRO GALGUERA, Juan, *Protección jurídico penal de la religión*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 1998, pp. 240 y ss.

<sup>42</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, José María, “Régimen legal de los lugares de culto...”, *art.cit.*, p. 51.

<sup>43</sup> “Los cementerios judíos gozarán de los beneficios legales que este artículo establece para los lugares de culto. Se reconoce a las Comunidades Israelitas, pertenecientes a la FCI, el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos judíos en los cementerios municipales, así como el derecho de poseer cementerios judíos privados, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad. Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales judías, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios, que se realizarán con intervención de la Comunidad judía local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las Comunidades Israelitas, de los cuerpos de los difuntos judíos, tanto de los actualmente inhumados en cementerios municipales como de aquéllos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio judío”.

<sup>44</sup> “Los cementerios islámicos gozarán de los beneficios legales que establece el número 2 de este mismo artículo para los lugares de culto.

Se reconoce a las Comunidades Islámicas, pertenecientes a la «Comisión Islámica de España», el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios. Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales islámicas, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios que se realizarán con intervención de la Comunidad Islámica local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las Comunidades Islámicas los cuerpos de los difuntos musulmanes, tanto los actualmente inhumados en cementerios municipales como los de aquéllos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio islámico, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad”.

<sup>45</sup> “3. El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos y demás documentos pertenecientes a la «Comisión Islámica de España», así como a sus Comunidades miembros”.

cionamiento y uso de los lugares (templos y cementerios) y cosas (documentos, registros y archivos), a los que dicho término se refiere, se rijan por las normas aplicables del Derecho canónico”, con la única salvedad de que el Derecho canónico debe ser sustituido por Derecho confesional<sup>46</sup>.

### 1.3. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

Aquí, aunque sea someramente, hemos de realizar un breve análisis de la legislación general en esta materia<sup>47</sup>, concretamente, de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento<sup>48</sup>. En aquélla se aborda el tema de la expropiación de bienes de la Iglesia, en su artículo 16, pero no se hace referencia a los pertenecientes a las confesiones minoritarias<sup>49</sup>. En este precepto se determina “Cuando se trate de expropiar bienes de la Iglesia, se observará el régimen establecido al efecto en el Concordato vigente, ajustándose en lo demás a lo preceptuado en esta Ley”. Por la fecha de promulgación de esta norma, se está haciendo referencia al Concordato de 1953<sup>50</sup>, si bien, al quedar éste derogado y continuar vigente la ley, se ha de entender que la remisión se aplica al actual Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos<sup>51</sup>.

Aunque el precepto apenas mencionado hace referencia únicamente a la Iglesia católica (por la fecha de la Ley y del Reglamento), se ha de entender que en el caso de las confesiones minoritarias con Acuerdo también se estará a lo que en ellos se determine y, concretamente, en el artículo 2 de los mismos se

<sup>46</sup> ROCA FERNÁNDEZ, María José, “Interpretación del término inviolabilidad...”, art. cit., p. 14.

<sup>47</sup> Para un análisis más detallado del tema de la expropiación se puede consultar a LÓPEZ MENUDO, Francisco – CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. – GUICHOT REINA, Emilio, *La expropiación forzosa*, Lex Nova, Valladolid, 2006; PUENTE ESCOBAR, Agustín, “La expropiación forzosa”, en *Las instituciones del Derecho administrativo en la jurisprudencia*, SALA SÁNCHEZ, Pascual – XIOL RÍOS, Juan Antonio – FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (directores) y SALA ATIENZA, Pascual (coords.), Bosch, Barcelona, 2011, pp. 2047-2512.

<sup>48</sup> Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

<sup>49</sup> Sobre las especialidades de la expropiación forzosa de las confesiones religiosas se aconseja consultar a LORENZO VÁZQUEZ, P., “Expropiación forzosa de los bienes de las confesiones religiosas”, en *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino – RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.); *Idem*, “Peculiaridades del régimen expropiatorio de los bienes de las confesiones”, en *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro Valls*, Iustel, Madrid, 2012, p. 1375, RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones... ob.cit.*, pp. 242-250.

<sup>50</sup> Lo mismo ocurre en el artículo 23.1 del Reglamento que desarrolla esta Ley que se remite al Concordato de 1953: “En las ocupaciones y expropiaciones de bienes de la Iglesia Católica se estará a lo dispuesto en el artículo XXII del vigente Concordato. A tal fin, además de aplicarse el procedimiento regulado en este Reglamento, el Jurado de Expropiación antes de resolver definitivamente sobre el justiprecio, dará audiencia por plazo de ocho días a la autoridad eclesiástica, manifestando la cuantía de la indemnización que se propone fijar”.

<sup>51</sup> No nos detenemos en este punto puesto que el trabajo se ha de centrar sobre las confesiones minoritarias con Acuerdo.

establece la audiencia a algunos órganos de las Federaciones en caso de expropiación de lugares de culto, de modo que deberá ser oída previamente la “Comisión Permanente de la FEREDE”, “la Secretaría General de la FCI” o la “CIE”. Será esta audiencia la que suponga una peculiaridad en relación con el procedimiento ordinario, recogido en los artículos 16 a 22 de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>52</sup>. En dicho procedimiento, dos serán las fases básicas, la declaración de necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos y la fijación del justiprecio.

En la primera de las citadas el paso más parecido a la audiencia que se da a las confesiones será el de información pública por parte de la Administración (art. 18 de la Ley de Expropiación Forzosa) y el de alegaciones (arts. 20 de la Ley y 17 del Reglamento). Teniendo en cuenta esto, hay autores que han hablado de peculiaridad a la hora de expropiar los lugares de culto de las confesiones, manteniendo que la falta de audiencia implica la nulidad del procedimiento<sup>53</sup>, mientras que otros aseguran que no se trata de un “trámite esencialmente diferente” al arbitrado para cualquier afectado por una expropiación<sup>54</sup>. Nosotros coincidimos con la primera de las posturas planteadas ya que así ha quedado también establecido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>55</sup>.

En relación con esta audiencia se ha de comentar la posible, más que probable, desigualdad entre los lugares de culto evangélicos y los judíos o musulmanes ya que en el artículo 2 del Acuerdo firmado con la FEREDE se determina expresamente que aquélla se producirá “salvo razones de urgencia, seguridad y defensa nacionales o graves de orden o seguridad públicos”. Hay quienes mantienen que esta excepción no se produce sólo en el caso de las Iglesias que integran esa Federación puesto que “la excepción se configura en base a unos

<sup>52</sup> También en los artículos 5 a 24 del Reglamento. A modo de resumen y siguiendo las determinadas por la profesora LORENZO, podemos decir que las fases en las que se divide el procedimiento son las siguientes: 1. Relación, concreta e individualizada, en la que se describan, por el beneficiario, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación. 2. Información pública durante el plazo de 15 días. 3. Alegaciones. 4. Contestación a las alegaciones. 5. Acuerdo de necesidad de ocupación y 6. Notificación a los interesados: LORENZO VÁZQUEZ, Paloma, “Peculiaridades del régimen expropiatorio...”, art.cit., p. 1377.

<sup>53</sup> Se puede consultar al respecto a RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico... ob.cit.*, p. 244.

<sup>54</sup> Entre otros, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, “Los Acuerdos y el principio de igualdad. Comparación de los Acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin acuerdo”, en *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho eclesiástico del Estado*, REINA, Víctor – FÉLIX BALLESTA, María Ángeles, (coords.), Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 155 y ss. También defiende esta tesis LÓPEZ ALARCÓN, Mariano, “Régimen patrimonial de las confesiones religiosas”, en *Tratado de Derecho eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994, pp. 765 y ss.

<sup>55</sup> STS 427/1970, de 5 de febrero.

supuestos que, de darse, han de operar por igual para todas las confesiones, se refieran o no expresamente a ello sus respectivos Acuerdos<sup>56</sup>, mientras que otros manifiestan su oposición esta teoría<sup>57</sup>. Es más sostenible la primera de las posturas citadas puesto que no tiene sentido otra diversa ya que en estos casos no cabe plantearse la audiencia puesto que tanto en la urgencia, como en la seguridad o defensa nacional y en el caso de peligro de afectar gravemente al orden o seguridad públicos se pretenderá una celeridad que estará basada, principalmente, en la eliminación de trámites o plazos. Ahora bien, es bastante criticable la redacción utilizada por legislador en los Acuerdos de cooperación ya que si en muchos preceptos es casi idéntica, no se explica por qué ese inciso sólo ha sido añadido en el caso de los lugares de culto de las Iglesias que conforman la Federación evangélica.

### **1.3.1. Especial referencia a la fijación del Justiprecio**

En el procedimiento de expropiación, como se ha anunciado, dos son las fases básicas, la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos y la fijación del justiprecio. Hagamos ahora referencia a la segunda de ellas.

El artículo 2 de los Acuerdos de cooperación recoge, como hemos apenas comentado, la audiencia a la Comisión Permanente de la FEREDE, a la Secretaría General de la FCI o a la CIE, si bien, aquélla se refiere a la primera de las fases citadas.

Lo que se ha de dilucidar aquí es si el artículo 23 del Reglamento de Expropiación Forzosa<sup>58</sup> continúa vigente o no y si, en el primero de los supuestos, se ha de extender lo en él establecido a las confesiones minoritarias con Acuerdo ya que sólo se hace referencia a la Iglesia católica. Concretamente, en dicho precepto se realiza una remisión expresa al Concordato de 1953<sup>59</sup>.

Las opiniones doctrinales a este respecto son muy variadas. Mientras que hay autores que mantienen que al quedar derogado el Concordato, el artículo 23 del Reglamento queda sin contenido<sup>60</sup>, otros sostienen que el precepto se

<sup>56</sup> LORENZO VÁZQUEZ, Paloma, “Peculiaridades del régimen expropiatorio...”, art.cit., p. 1378.

<sup>57</sup> LÓPEZ ALARCÓN, Mariano, “Régimen patrimonial de las confesiones...”, art. cit., p. 767.

<sup>58</sup> “En las ocupaciones y expropiaciones de bienes de la Iglesia Católica se estará a lo dispuesto en el artículo XXII del vigente Concordato. A tal fin, además de aplicarse el procedimiento regulado en este Reglamento, el Jurado de Expropiación antes de resolver definitivamente sobre el justiprecio, dará audiencia por plazo de ocho días a la autoridad eclesiástica, manifestando la cuantía de la indemnización que se propone fijar”.

<sup>59</sup> Concretamente a su artículo XXII. En materia de justiprecio se ha de mencionar el apartado sexto del artículo citado, en el que se establece: “En caso de expropiación por utilidad pública, será siempre previamente oída la Autoridad eclesiástica competente, incluso en lo que se refiere a la cuantía de la indemnización. No se ejercerá ningún acto de expropiación sin que los bienes a expropiar, cuando sea el caso, hayan sido privados de su carácter sagrado”.

<sup>60</sup> A modo de ejemplo podemos citar a LORENZO VÁZQUEZ, Paloma, “Peculiaridades del régimen expropiatorio...”, art.cit., pp. 1378-1379.

encuentra vigente no sólo para la expropiación de los lugares de culto de la Iglesia católica sino que debe extenderse a los de las demás confesiones religiosas, manteniendo que es su destino, el servicio a la comunidad, lo que impide que el justiprecio se fije a través de las reglas generales de valoración<sup>61</sup>.

Nuestra opinión difiere de todas las anteriores aunque coincide, parcialmente, con la expresada en último lugar porque consideramos que la audiencia previa al justiprecio se ha de seguir manteniendo para la Iglesia católica, pero no por el destino de los bienes sino por el contenido del propio artículo 23 del Reglamento. En éste, en un primer momento, se hace una remisión al Concordato que aunque pudiese entenderse realizada al Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos carecería de sentido porque en este último se guarda silencio sobre este extremo. Ahora bien, la segunda parte de dicho precepto establece expresamente la necesidad de esa audiencia: “A tal fin, además de aplicarse el procedimiento regulado en este Reglamento, el Jurado de Expropiación antes de resolver definitivamente sobre el justiprecio, dará audiencia por plazo de ocho días a la autoridad eclesiástica, manifestando la cuantía de la indemnización que se propone fijar” (el fin al que se refiere es la ocupación o expropiación de los bienes de la Iglesia católica). Por ello, apartándonos del razonamiento apuntado al inicio de este apartado, cuando se hace referencia a la Iglesia católica, en este supuesto concreto, no debe entenderse realizada una extensión a las confesiones con Acuerdo puesto que anteriormente nos basamos en la referencia expresa al trámite de audiencia de la primera fase del procedimiento, tanto en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos como en los Acuerdos con la FEREDE, la FCI y la CIE, mientras que en el caso del justiprecio nada se establece en los pactos mencionados acerca de aquélla.

Por tanto, en la segunda fase se seguirá, con las confesiones religiosas el régimen común (excluida la Iglesia católica), lo que no impide la audiencia puesto que el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa manifiesta que “La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo (...)”. Este mutuo acuerdo, se entiende como un “negocio jurídico de derecho administrativo, un especial acto administrativo, que tiene por finalidad concretar la totalidad del valor del bien derivado de la expropiación, salvo estipulación en contrario, con liquidación de todas las cuestiones conocidas por las partes”<sup>62</sup>. Con él se pone fin al expediente lo que implica que no se llegará al Jurado de Expropiación. Aquí nos ocupamos de un posible paso previo que dependerá del convenio llevado a cabo entre la Administración y el

<sup>61</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico... ob.cit.*, págs. 247-248.

<sup>62</sup> STS de 16 de mayo de 2003 (RJ 2003/6708).

expropiado. Los requisitos del consentimiento de este último para el mutuo acuerdo han sido fijados jurisprudencialmente<sup>63</sup>: 1.º Manifestado por quien haya tenido ocasión de hablar. 2.º Que se den hechos o acciones de carácter concluyente que inequívocamente ponga de manifiesto el auténtico deseo de crear, modificar o extinguir una determinada relación jurídica, de suerte tal que se manifieste de un modo auténtico, sin posibilidad de dudosas interpretaciones y 3.º Que aquél a quien se impute el consentimiento tenga el deber de hablar por existir entre las partes relaciones que así lo exijan, o por ser natural y normal que exprese su disenso, si no deseaba aprobar los hechos o propuestas contrarias<sup>64</sup>. Por tanto, como se puede comprobar, cuando el justiprecio es fijado por mutuo acuerdo, si las confesiones se configuran como sujetos expropiados, tendrán la ocasión de hablar, cumpliéndose así el trámite de audiencia que se reconoce en el artículo 23.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa para la Iglesia católica.

Incluso, en el caso de no existir convenio, si el justiprecio es fijado por el Jurado de Expropiación Forzosa, podemos entender que existe un trámite similar a la audiencia. Así, el artículo 48 de la Ley 14/2000, que modifica la Ley de Expropiación Forzosa, concretamente su artículo 34, determina que “El Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación”, entendiéndose por tales aquéllas en las que se fija el valor de los bienes expropiados. Es cierto que no existe una audiencia, en el sentido estricto de la palabra, pero es igualmente cierto que en ellas se contiene, tal y como afirma el Tribunal Supremo, una declaración de voluntad<sup>65</sup>; siendo, además, característica esencial de dichas hojas de aprecio su carácter vinculante<sup>66</sup>. En cualquier caso, hay autores<sup>67</sup> que mantienen que el Jurado debe dar audiencia al expropiado antes de la fijación del justiprecio (no considerando, por tanto, las hojas de aprecio un trámite similar a la audiencia).

<sup>63</sup> STS de 30 de junio de 1984 (RJ 1984/3916).

<sup>64</sup> PUENTE ESCOBAR, Agustín, “La expropiación...”, art. cit., p. 2180.

<sup>65</sup> Concretamente, la sentencia de 15 de noviembre de 1996 determina que “la hoja de aprecio formulada por el propietario contiene una declaración de voluntad dirigida a la otra parte que interviene en la expropiación”. También podemos citar, a modo de ejemplo, diversas sentencias, entre las más recientes, las SSTS de 28 de noviembre de 2005 (RJ 1006/1604), de 24 de abril de 2007 (RJ 2007/3672), de 9 de junio de 2008 (RJ 2008/3389).

<sup>66</sup> La STS de 13 de julio de 1992 determina que “es reiterada doctrina de esta Sala (...) que el justo precio debe en todo caso estar enmarcado entre lo pedido por el expropiado y lo ofrecido por el expropiante, en cuanto las hojas de aprecio constituyen declaraciones de voluntad, fijando el precio que estima justo para los bienes afectados por la expropiación (...)”.

<sup>67</sup> LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Bayer Hnos., Barcelona, 1994, p. 184. Mantiene la misma postura al respecto LORENZO VÁZQUEZ, Paloma, “Peculiaridades del régimen expropiatorio...”, art. cit., p. 1380.

En todo caso, tanto si existe mutuo acuerdo como si el justiprecio es fijado por el Jurado, se puede afirmar que el expropiado puede manifestar su voluntad por lo que las confesiones poseerán un trámite similar a la audiencia reconocida a la Iglesia católica en el artículo 23 del Reglamento de Expropiación Forzosa, a la hora de fijación de aquél.

### **1.3.2. Breve referencia a los lugares de culto considerados bienes de valor histórico, artístico o arqueológico**

Distinto es el supuesto en el que los lugares de culto pertenecientes a las confesiones son considerados bienes de valor histórico, artístico o arqueológico<sup>68</sup>. El artículo 94.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa<sup>69</sup> determina que cuando los bienes de esas características pertenezcan a la Iglesia católica serán designados para constituir la Comisión Pericial, preferentemente, los académicos que formen parte de la Comisión diocesana que determina el artículo XXI del Concordato. Como en casos anteriores, esta remisión, debe entenderse hecha al artículo XV del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales<sup>70</sup> en el que se establece la Comisión Mixta Iglesia-Estado, de la que se designarán a los expertos a los que hace referencia el artículo 94 citado; sin embargo, la remisión no se puede entender realizada a los Acuerdos celebrados con la FCI y la CIE<sup>71</sup> puesto que, como bien apunta LORENZO VÁZQUEZ<sup>72</sup>, para desarrollar el artículo 13<sup>73</sup> de los textos citados no se ha elaborado Comisión Mixta alguna por

<sup>68</sup> Para un conocimiento más profundo del marco normativo de los lugares de culto como elementos del patrimonio cultural se aconseja la lectura, entre otros, de ALDANONDO, Isabel, "Protección de los bienes culturales y libertad religiosa", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, III (1987), pp. 285-298; BRIONES MARTÍNEZ, Irene, "Los inmuebles culturales destinados al culto", en *XVII Jornadas de la Asociación Española de canonistas*, RUCOSA ESCUDÉ, Avelina (ed.), Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1998, pp. 300 y ss. y MARTÍ SANCHEZ, José María, "Los lugares de culto como elementos del patrimonio cultural", en *Régimen legal de los lugares de culto...*, *ob.cit.*, pp. 323-351.

<sup>69</sup> "Cuando los bienes u objetos que hayan de ocuparse o expropiarse, pertenezcan a la Iglesia católica serán designados, con preferencia, los académicos que formen parte de la Comisión diocesana correspondiente, si estuviere constituida, que se establece en el artículo XXI del vigente Concordato".

<sup>70</sup> "La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas en el marco del artículo 46 de la Constitución.

A estos efectos, y a cualesquiera otros relacionados con dicho Patrimonio, se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo".

<sup>71</sup> No haremos aquí referencia a la FEREDe ya que nada se establece a este respecto en el articulado del Acuerdo de cooperación entre ésta y el Estado.

<sup>72</sup> LORENZO VÁZQUEZ, Paloma, "Peculiaridades del régimen expropiatorio...", art. cit., p. 1382.

<sup>73</sup> El contenido de ambos artículos es muy parecido aunque existen ciertas peculiaridades:



lo que la expropiación de los lugares de culto de estas confesiones que posean valor artístico, histórico y arqueológico seguirá el procedimiento general establecido en el Capítulo III del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa (arts. 76 a 84).

#### 1.4. LA DEMOLICIÓN

Los tres Acuerdos que analizamos determinan, en su artículo 2, que no será posible la demolición de los lugares de culto a no ser que sean privados de su carácter religioso (FEREDE) o sagrado (FCI y CIE), esto es, será necesaria la previa execración salvo por razón de urgencia o peligro ya que en estos casos el expediente de ruina que ha de precederla estará caracterizado por la brevedad, no existiendo citaciones ni alegaciones, por lo que será bastante probable que no exista ocasión de privar del carácter religioso o sagrado al lugar de culto.

Realmente, el derribo de los lugares de culto no merecería una especial atención (basta la execración citada) sino fuese por el hecho de que algunos de ellos son considerados bienes históricos como así se infiere del texto del artículo 13 de los Acuerdos con la FCI y la CIE, ya citado con anterioridad.

En esos casos, si los lugares de culto judíos o islámicos deben ser demolidos, la declaración de ruina que ha de precederlos<sup>74</sup>, concretamente el expediente municipal, presentará unas características especiales que se reflejarán en la tramitación del expediente administrativo en el que intervendrán las Administraciones que tienen la obligación de conservar y proteger dichos bienes, en las obras a realizar en relación con los deterioros ruinosos subordinadas y en la ejecución del acuerdo municipal que declara el estado de ruina<sup>75</sup>. Todas estas

Art. 13 del Acuerdo de cooperación con la FCI:

“El Estado y la Federación de Comunidades Israelitas de España colaborarán en la conservación y fomento del patrimonio histórico, artístico y cultural judío, que continuará al servicio de la sociedad, para su contemplación y estudio.

Dicha colaboración se extenderá a la realización del catálogo e inventario del referido patrimonio, así como a la creación de Patronatos, Fundaciones u otro tipo de instituciones de carácter cultural”.

Art. 13 del Acuerdo de cooperación con la CIE:

“El Estado y la «Comisión Islámica de España» colaborarán en la conservación y fomento del patrimonio histórico, artístico y cultural islámico en España, que continuará al servicio de la sociedad para su contemplación y estudio.

Dicha colaboración se extenderá a la realización del catálogo e inventario del referido patrimonio, así como a la creación de Patronatos, Fundaciones u otro tipo de instituciones de carácter cultural, de los que formarán parte representantes de la «Comisión Islámica de España»”.

<sup>74</sup> Se ha de tener en cuenta que la demolición no viene siempre propiciada por la declaración de ruina ya que existen ocasiones en las que el embargo también posee esa finalidad, cuando el inmueble ha sido construido ilegalmente.

<sup>75</sup> AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina*, 3ª ed. (actualizada por GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco – RUBIO PÉREZ DE ACEBEDO, Pilar – CEBRIÁN HERRANZ, Laura – PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio), Comares, Granada, 2008, p. 157.

especialidades quedan recogidas en la Ley de Patrimonio Histórico Español, de 25 de junio de 1985, a la que nos remitimos.

Esta singular protección queda completada por el artículo 321 del Código Penal en el que se determina que “Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental serán castigados con las penas de prisión de seis meses a seis años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años. En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”. Como podemos apreciar, en él se han de considerar incluidos los lugares de culto de carácter histórico pero, únicamente, los singularmente protegidos, los restantes, como apunta un sector de la doctrina<sup>76</sup>, gozarán de la protección ofrecida por el artículo 323 del Código Penal<sup>77</sup>.

#### **1.5. LA ANOTACIÓN: ALUSIÓN A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMO SÉPTIMA DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL\***

La anotación a la que se hace referencia en los Acuerdos firmados con la FCI y la CIE es la relativa a la practicada en el Registro de Entidades Religiosas (en adelante RER). Es cierto que en el celebrado con la FEREDÉ nada se recoge al respecto pero, como bien establece RODRÍGUEZ BLANCO, “el silencio del convenio no tiene ninguna trascendencia práctica, pues las confesiones religiosas ejercitan esta facultad sin necesidad de pacto”<sup>78</sup>. Es más, la anotación mencionada no es obligatoria ya que en el propio texto se determina “Los lugares de culto podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas”, como así parece desprenderse del texto del artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa<sup>79</sup> puesto que en él se determina el derecho de las Iglesias, Confesiones y

<sup>76</sup> CANO RUIZ, Isabel, “Protección penal de los lugares de culto”, en *La religión en la ciudad... ob.cit.*, pp. 112 y 113.

<sup>77</sup> “Será castigado con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses el que cause daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en yacimientos arqueológicos.

En este caso, los Jueces o Tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado”.

\* Esta Disposición Adicional también será analizada en el epígrafe 2.2.1, en relación con la licencia de apertura de los lugares de culto.

<sup>78</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico... ob.cit.*, p. 359. Nos remitimos a la lectura de este trabajo (pp. 359-367) sobre los antecedentes que, en la práctica, han dado lugar a la anotación de los lugares de culto en el Registro de Entidades Religiosas.

<sup>79</sup> “Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a di-

Comunidades religiosas a establecer lugares de culto sin que, en ningún momento, se exija la anotación en el Registro.

Si descartamos el carácter obligatorio surge la duda de su inclusión en el texto de los Acuerdos. A este respecto, algunos autores afirman que "(...) otras disposiciones normativas, no sabemos si desnaturalizando esta característica tabular, han dispuesto también la posibilidad de acceder al RER a los lugares de culto de algunas Confesiones religiosas, si bien bajo la fórmula de la anotación registral, sin que se especifique nada más acerca de cómo ha de practicarse y en qué consiste tal tipo de anotación"<sup>80</sup>.

Existen distintas posturas doctrinales relativas al valor jurídico que la anotación de los lugares de culto en el RER puede tener y si bien la mayoría coincide en su carácter voluntario, se destacan los beneficios de la misma ya sea a efectos probatorios<sup>81</sup>, para su mejor protección y la de terceros<sup>82</sup> o en aras de la seguridad jurídica<sup>83</sup>. Hay quien teniendo en consideración los beneficios apuntados aconseja que dicha anotación no posea carácter potestativo sino obligatorio, para así facilitar la aplicación del especial régimen de protección de los lugares de culto. Esta postura es mantenida por OLMOS ORTEGA, que afirma que: "Considero que, en aras de la certeza y seguridad jurídicas, la anotación en dicho Registro no tendría que ser potestativa sino de todo punto conveniente. No olvidemos que los lugares de culto están exentos, por ejemplo, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles"<sup>84</sup>.

Todo ello ha venido a ser completado por la Disposición Adicional Décimo Séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la que en relación con la apertura de los lugares de culto se determina que: "Para la apertura de lugares de culto las iglesias, confesiones o comunidades religiosas deberán acreditar su personalidad vulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero".

<sup>80</sup> ALENDASALINAS, Manuel, *El registro de entidades religiosas: la praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009, p. 45.

<sup>81</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, "Estatuto jurídico de las confesiones religiosas de derecho común en derecho español", en *Estudios en Homenaje al Profesor Martínez Valls*, Universidad de Alicante, Murcia, 2000. También mantiene esta postura RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María, "Los lugares de culto y los cementerios", en *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1994, pp. 124 y ss.

Para un análisis más detallado de las diversas posturas doctrinales se aconseja la lectura de RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico...* ob.cit., pp. 363 y ss.

<sup>82</sup> MARTÍNEZ BLANCO, Antonio, *Derecho eclesiástico del Estado*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 183.

<sup>83</sup> GARCÍA PARDO, David, "La apertura y clausura de los lugares de culto...", art. cit., p. 56.

<sup>84</sup> OLMOS ORTEGA, María Elena, "El futuro de los acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas: los Acuerdos de 1992", en *Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, 7 (2005), p. 7.

jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir. Obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda<sup>85</sup>. Si bien es cierto que aquí no se exige la anotación de dichos lugares, también lo es que en la ficha registral de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa<sup>85</sup> aparecerá como nota marginal la dirección del lugar de culto, lo que contribuirá a la tan ansiada seguridad jurídica demandada por un gran sector doctrinal<sup>86</sup>.

A pesar todo, consideramos que someter la existencia de un lugar de culto a la anotación en el RER estaría desfigurando el apartado primero del artículo 2 de los Acuerdos en los que se exige, como ya hemos comentado, el destino al culto y la certificación de la Iglesia o Comunidad con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE, de la Secretaría General de la FCI o de la CIE. Aunque, manifestamos nuestro acuerdo con OLMOS ORTEGA cuando mantiene que “Esas notificaciones por parte de las Federaciones al Registro contribuyen a crear mayor seguridad jurídica, a evitar fraudes y no por ello queda mermada la autonomía de las Confesiones”<sup>87</sup>, como se ha visto desarrollado en la nueva normativa.

## 2. BREVE REFERENCIA A LOS PROBLEMAS URBANÍSTICOS EN RELACIÓN CON LOS LUGARES DE CULTO DE LAS CONFESIONES MINORITARIAS CON ACUERDO

Los principales conflictos que surgen, en materia urbanística, en relación con los lugares de culto, derivan de la competencia que tienen en este tema tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas<sup>88</sup>, o los Municipios<sup>89</sup>. Abor-

<sup>85</sup> Comentamos, en las Conclusiones, la falta de concordancia de esta Disposición Adicional con el espíritu del artículo 2.2 de la LOLR.

<sup>86</sup> Un comentario sobre esta Disposición Adicional se puede consultar en MURILLO MUÑOZ, Mercedes, “Reseña legislativa: la Disposición Adicional Décimo Séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Modificación legal en materia de lugares de culto”, en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, XXX (2014), pp. 885-888.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> El artículo 148.1.3 de la Constitución española determina la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que, como hemos apuntado anteriormente, es un tema directamente relacionado con los lugares de culto. Esta competencia es reconocida tanto a nivel estatutario como por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo – RTC 1997/61-).

<sup>89</sup> Art. 25.2 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local establece que “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina

daremos en este epígrafe los problemas más comunes que a este respecto se plantean.

### **2.1. RESERVA, CESIÓN DE SUELO Y UBICACIÓN**

Los lugares de culto, conforme al artículo 25 del RD 2159/1978, de 23 de junio<sup>90</sup>, se engloban dentro de la categoría de “equipamiento comunitario como servicio y actividad de interés público y social”<sup>91</sup>, no existiendo una regulación concreta para uso de suelo con fines exclusivamente religiosos. Serán las necesidades de la ciudadanía las que, de acuerdo con el párrafo tercero del precepto citado, determinen la existencia del equipamiento comunitario y, por consiguiente, de los edificios destinados al culto<sup>92</sup>. No obstante, al no existir obligación de reserva de suelo para lugares con fines culturales es posible cierta discrecionalidad a la hora de cesión de terrenos para la construcción de los mismos, de su ubicación, etc. Ahora bien, discrecionalidad no implica arbitrariedad ya que, tal y como determina el Tribunal Supremo, en su sentencia de 28 de marzo de 1990<sup>93</sup>, aquélla es controlable jurídica y judicialmente, aunque la única referencia sean las necesidades de la población.

La construcción de los edificios destinados al culto está ocasionando un gran número de conflictos. Algunos de éstos podrían haberse evitado si se hubiese seguido el ejemplo de otros lugares como Italia, en el que un tanto por ciento de las zonas de equipamientos de interés común se reserva para uso re-

---

urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales”. Así, los Municipios podrán elaborar el planeamiento aprobando los planes de desarrollo, asumiendo la ejecución y velando por el respeto a la legalidad en la edificación y uso del suelo por lo que, consecuentemente, podrán intervenir en la construcción y apertura de los lugares de culto.

<sup>90</sup> “Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan general teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo (...) d. El sistema general de equipamiento comunitario, que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinados a usos: (...) Administrativos. Comerciales. Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial. Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios”. Por este Real Decreto se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RCL 1978/1965).

<sup>91</sup> Los equipamientos comunitarios pueden ser de titularidad privada o pública (a su vez, dentro de ésta, podrán recaer en bienes demaniales o patrimoniales) y han de redundar en beneficio de la comunidad.

<sup>92</sup> “Los equipamientos a que se refieren los apartados 1.c) y 1.d) se fijarán en función de las necesidades del conjunto de la población a la que han de servir, sin perjuicio de las dotaciones propias de los Planes parciales, debiendo quedar garantizada en el Plan general la obtención del sistema general de espacios libres y equipamiento comunitario, cualesquiera que sean las características de las unidades de planeamiento que se proponga”.

<sup>93</sup> RJ 1990/2265.

ligioso<sup>94</sup>. Del mismo modo, hay países en los que para evitar la segregación étnica han regulado este tema estableciendo una serie de estándares urbanísticos para la provisión de espacios religiosos, medida curiosa que nada impide que sea seguida por el legislador español<sup>95</sup>. No obstante, podemos afirmar que aunque no exista una regulación legal a este respecto, si las necesidades de la población lo demandan, es obligatoria la reserva de suelo para la categoría de equipamiento comunitario religioso, criterio que es avalado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que mantiene la legalidad de esta práctica<sup>96</sup>.

En lo relativo a la posibilidad o no de cesión de suelo público<sup>97</sup>, las bases legales a nivel estatal se encuentran en el artículo 145 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas que permite dicha cesión gratuita para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia a, entre otras, a fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública<sup>98</sup> (por lo que entre ellas no podemos considerar incluidas las confesiones

<sup>94</sup> Ciertamente no se realiza la citada reserva a nivel estatal sino regional. A este respecto pueden ser citadas la Ley regional de la Liguria, de 24 de enero de 1985, n. 4; la del Abruzzo, de 16 de marzo de 1988, n. 29, sobre "Disciplina urbanistica dei servizi religiosi" (modificada ésta por la Ley de la Región del Abruzzo, de 19 de diciembre de 2001, n. 74); etc. Para una información detallada sobre la relación de los lugares de culto y el urbanismo en Italia se puede consultar la reciente obra de A. ROCCELLA, *Planeamiento urbanístico y lugares de culto religioso en Italia*, en "Ciudades, Derecho Urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados...", ob. cit., pp. 167-189. Sobre la Ley del Abruzzo se aconseja la lectura de BOLGIANI, Isabella "Edilizia di culto: Regione Abruzzo", en Osservatorio delle libertà e istituzioni religiose, en [<http://www.olir.it/areetematiche/87/documents/Abruzzo.pdf>] (página consultada el 18 de marzo de 2010).

<sup>95</sup> Estamos haciendo referencia al caso de Singapur en el que los estándares establecidos son los siguientes:

1. Debe existir una iglesia por cada 12.000 viviendas, en parcelas de 3.000-4.500 m<sup>2</sup>.
2. Debe existir un templo chino por cada 9.000 viviendas, en parcelas de 2.000-3.000 m<sup>2</sup>.
3. Debe existir una mezquita por cada 20.000 viviendas, en parcelas de 2.500 m<sup>2</sup>.
4. Debe existir un templo hindú por cada 90.000 viviendas, en parcelas de 1.800-2.500 m<sup>2</sup>.

b) Estos estándares pueden ser atemperados por consideraciones específicamente dirigidas a dispersar grupos étnicos en el espacio. Así, por ejemplo, el sector público puede construir mezquitas en áreas con poco malayos, con el fin de atraerlos.

Sobre este tema se puede consultar, para un mayor abastecimiento, a PONCE SOLÉ, Juli, Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa A propósito de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 77 (2007), pp. 152 y ss.

<sup>96</sup> STS de 4 de febrero de 1987 (RJ 1987/2067).

<sup>97</sup> Sobre los tipos de bienes sobre los cuales puede recaer esta cesión, aconsejamos la lectura de PONCE SOLÉ, Juli – CABANILLAS, José Antonio, *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2001, pp. 85 y ss. Se puede consultar en <[http://www.observatorioreligion.es/upload/83/07/Guia\\_lugares\\_de\\_culto.pdf](http://www.observatorioreligion.es/upload/83/07/Guia_lugares_de_culto.pdf)> (página consultada el 20 de septiembre de 2014).

<sup>98</sup> Art. 145.1: "Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública".

ya que no son meras asociaciones<sup>99</sup>). Por ello, ha surgido la gran polémica de si sería posible la cesión gratuita de terrenos, existiendo dos teorías al respecto. De una parte, los que mantienen que es posible ceder terrenos a las confesiones, ya sea de forma gratuita, ya a bajo precio, haciendo valer las políticas positivas de promoción<sup>100</sup>. En cambio, otros afirman que con esta práctica podría quedar vulnerada la neutralidad del Estado<sup>101</sup>. No se ha de olvidar que, con carácter general, esa cesión se realiza en el ámbito de las Administraciones locales, por lo que se ha de citar el artículo 109.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales en el que se determina que “Los bienes inmuebles patrimoniales<sup>102</sup> no podrán cederse gratuitamente sino a entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro”, y no se puede negar que, en este caso, las confesiones se pueden considerar incluidas dentro de dichas instituciones.

Por tanto, parece ser que no existe impedimento alguno para la cesión de suelo a las confesiones religiosas para la construcción de lugares de culto, siempre respetando los requisitos recogidos en el artículo 110.1 del Reglamento apenas mencionado<sup>103</sup>, aunque no negamos que aquélla trae consigo un gran

<sup>99</sup> Este tema excede, con mucho, el objeto de nuestro estudio.

<sup>100</sup> PONCE SOLÉ, Juli, *Derecho urbanístico y libertad religiosa en España: Aspectos competenciales y materiales*, en “Ciudades, Derecho Urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos”, PONCE SOLÉ, Juli (coord.), Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 2010, p. 108: “(...) allí donde sean necesarias actuaciones urbanísticas dirigidas a erradicar discriminaciones y facilitar el real ejercicio de derechos, incluyendo la puesta a disposición de suelos de titularidad pública, si fuera preciso, cediéndolos gratuitamente, en su caso, o no, de acuerdo con una interpretación del ordenamiento jurídico basada en la realidad social del momento en que deben aplicarse las normas (...)”.

Este mismo autor mantiene el fundamento de esta cesión en las políticas positivas de promoción en PONCE SOLÉ, Juli – CABANILLAS, José Antonio, *Lugares de culto, ciudades y urbanismo...* ob.cit., pp. 79 y ss.

También mantienen esta postura, entre otros, MORENO ANTÓN, María, *El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: A propósito del Proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos*, en “Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado”, 17 (2008).

<sup>101</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, José Antonio., “A vueltas con “urbanismo y confesiones religiosas”, en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro-Homenaje al Profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarrubia Iza*, MORENO REBATO, Mar (coord.), Montecorvo, Madrid, 2007, pp. 151 y ss.

<sup>102</sup> “La Comisión Nacional de la UNESCO (Informe General de 1977-82, México) establece que el término bienes inmuebles se refiere a una manifestación material, imposible de ser movida o trasladada: obras de la arquitectura civil, religiosa, militar, doméstica, industrial, como así también sitios históricos, zonas u objetos arqueológicos, calles, puentes, viaductos, entre otros”. Información extraída de Instituto Andaluz de Patrimonio Artístico de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía <[http://www.iaph.es/export/sites/default/galerias/patrimonio-cultural/documentos/gestion-informacion/que\\_es\\_patrimonio\\_inmueble.pdf](http://www.iaph.es/export/sites/default/galerias/patrimonio-cultural/documentos/gestion-informacion/que_es_patrimonio_inmueble.pdf)> (página consultada el 2 de noviembre de 2014).

<sup>103</sup> “1. En todo caso, la cesión gratuita de los bienes requerirá acuerdo adoptado con el voto favorable

número de problemas en la práctica, como ya ha demostrado el hecho de que muchas de las otorgadas han sido denunciadas ante los Tribunales de Justicia<sup>104</sup>.

Directamente relacionado con la reserva y cesión de suelo público encontramos el tema de la ubicación de los lugares de culto.

La Ley de Suelo<sup>105</sup>, establece la cohesión social<sup>106</sup> como elemento imprescindible en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de

de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, previa instrucción del expediente con arreglo a estos requisitos: a) justificación documental por la propia entidad o institución solicitante de su carácter público y memoria demostrativa de que los fines que persigue han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal.

b) certificación del Registro de la propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local.

c) certificación del Secretario de la corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la corporación con la antedicha calificación jurídica.

d) informe del interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal.

e) dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos.

f) información pública por plazo no inferior a quince días”.

<sup>104</sup> El Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de Sevilla, a través de sentencia de 28 de noviembre de 2008, falló a favor de la cesión del derecho de superficie, con carácter gratuito, por parte del Ayuntamiento de Sevilla a la Comunidad Islámica de España, de una parcela de 6.000 metros cuadrados para la construcción de una mezquita. Esta sentencia es recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que duda, en principio, de la legalidad del acuerdo recurrido y no comparte la decisión del Juzgado de Primera Instancia que, en el Fundamento Jurídico Cuarto de su sentencia, consideraba correcto el procedimiento seguido para la cesión del terreno al tratarse éste de un bien patrimonial incluido, por acuerdo de 17 de marzo de 2005, en el Patrimonio Municipal de Suelo. Para el Tribunal Superior el problema no es que nos encontremos o no ante un bien patrimonial sino el ya citado procedimiento dado que uno de los requisitos, según el artículo 110 del Reglamento de Bienes de Corporaciones Locales, es la certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario con la calificación de bien patrimonial y esto no se cumple en el supuesto de la parcela cuyo derecho de superficie es cedido. De este modo, dicho terreno aparece calificado como bien patrimonial en el Registro de la Propiedad y en el Patrimonio Municipal de Suelo, en cambio, en el inventario, queda recogido como bien de dominio público y las Entidades Locales tienen plena capacidad jurídica para la cesión de los primeros, pero no pueden hacerlo de los segundos. Al no coincidir la calificación registral y la del inventario y no haberse rectificado dicha contradicción, el acto de cesión del terreno objeto de litigio, según este Tribunal, nació viciado y, por tanto, debe ser anulado, lo que es causa para revocar la sentencia dictada por el Juzgado núm. 4 de Sevilla. Por tanto, la decisión de anular la cesión gratuita del derecho de superficie obedece a razones únicamente urbanísticas (califica el Tribunal dicha cesión como un “fraude urbanístico”) y no a la polémica doctrinal expuesta sobre si la cesión del suelo público a las confesiones es acorde o no con el principio de libertad religiosa y el de neutralidad del Estado.

Para un comentario más profuso de esta sentencia se puede consultar LEAL ADORNA, Mar, “La problemática de los lugares de culto”, en *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro Valls*, MARTÍNEZ TORRÓN, Javier – MESEGUER VELASCO, Silvia – PALOMINO LOZANO, Rafael (coords.), pp. 1354 a 1356.

<sup>105</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008/1260).

<sup>106</sup> Un estudio pormenorizado sobre este tema se puede consultar en PONCE SOLÉ, Juli, “Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y



suelo<sup>107</sup>; cohesión que también se afrontará en el ámbito autonómico<sup>108</sup> y, además, en el europeo<sup>109</sup>. En este último, el Comité de las Regiones, en su 68 Pleno, celebrado los días 13 y 14 de febrero de 2007, en el Dictamen sobre “Política de la vivienda y política regional”<sup>110</sup>, hace referencia expresa al ámbito religioso cuando, en relación a las medidas destinadas a sectores específicos de la población, en su punto 2.2 recoge que “La creación de comunidades integradas por distintos componentes sociales, raciales y religiosos puede lograrse con frecuencia satisfaciendo las necesidades y aspiraciones en materia de vivienda de las distintas partes de la comunidad (...) También deberían tomarse en consideración las necesidades de los distintos grupos religiosos, por ejemplo, el requisito de agua corriente para las abluciones, a la hora de construir nuevas viviendas o de

cohesión social”, en *Anuario del Gobierno Local*, 1 (2002), pp. 11-145.

<sup>107</sup> Artículo 2, en el que se establece el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible:

“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”.

<sup>108</sup> Como ejemplo podemos citar la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LAN 2002/588) que, en su artículo 3 determina, entre los fines específicos de la actividad urbanística, “Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía”.

<sup>109</sup> Entre los textos europeos que hacen mención a la “cohesión social” podemos citar, a modo de ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 36), la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (art. 3.3), etc.

<sup>110</sup> DOUE C 146/10, de 30 de junio de 2007.

adjudicarlas”<sup>111</sup>. Con la cohesión social se pretende, principalmente, evitar la segregación que dé lugar a la formación de “guetos”<sup>112</sup>.

Apuntado este extremo y teniendo como base la citada cohesión, no se ha de olvidar que, aunque el control genérico y de ordenación del territorio pertenece a la Comunidad Autónoma, la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana es competencia municipal<sup>113</sup>. En la memoria del planeamiento, cualquier decisión relativa al uso religioso del suelo en el término del Municipio ha de estar fundamentada para que, protegiéndose el interés general, se adopte la alternativa menos gravosa posible para el derecho fundamental de libertad religiosa<sup>114</sup>.

En la elaboración del planeamiento urbanístico es posible la participación ciudadana<sup>115</sup>, a través de la cual, concretamente, por el cauce de la información pública, lo que se pretende es que exista un debate social en el que se manifiesten propuestas y alegaciones, sugerencias y observaciones que pudieran plasmarse en el planeamiento de forma que éste sea acorde a las exigencias sociales, sin que, en ningún momento, exista la obligatoriedad de acogerlas<sup>116</sup>. A este respecto, la doctrina ha manifestado opiniones, en cierto modo, contradictorias. Mientras que algún autor, como GUARDIA HERNÁNDEZ, ha sostenido la necesidad de que las entidades locales firmen convenios con las confesiones religiosas para que puedan manifestar sus intereses en el momento de redacción del planeamiento urbano<sup>117</sup>; otros aseguran que no es necesaria una consideración especial hacia aquéllas ya que siempre pueden optar por la participación ciudadana citada<sup>118</sup>.

<sup>111</sup> Además, en el punto 2.5 del texto citado determina que “Es importante que las zonas residenciales reflejen la cultura de las comunidades que viven en ellas. Los edificios emblemáticos locales como los centros comunitarios, los lugares de culto religioso, los mercados locales o los comercios especializados son importantes para consolidar las comunidades”.

<sup>112</sup> La prohibición de guetos queda directamente recogida en el artículo III.3 de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos de la Ciudad: “La libertad de conciencia y de religión individual y colectiva queda garantizada por las autoridades municipales a todos los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de los límites de su legislación nacional, las autoridades municipales ejecutan todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando por evitar la creación de guetos”.

<sup>113</sup> CASTRO JOVER, Adoración, *Los lugares de culto en el Derecho urbanístico: un análisis desde la igualdad material*, en “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos”, 7 (2007), p. 26.

<sup>114</sup> ALARCÓN, Ignacio – BEZUNARTEA, Patricia – CABANILLAS- José Antonio – CORCOBADO, Joaquín – GARCÍA, Puerto – GOMES, Rita – LÓPEZ, José Manuel – MURILLO, Mercedes- PONCE, Juli, *Manual para la gestión municipal de la libertad religiosa*, Observatorio Pluralismo Religioso en España, 2011, p. 73. Se puede consultar en <[http://www.observatorioreligion.es/upload/96/88/Manual\\_gestion\\_municipal.pdf](http://www.observatorioreligion.es/upload/96/88/Manual_gestion_municipal.pdf)> (página consultada el 9 de septiembre de 2014).

<sup>115</sup> Incluida la participación de las confesiones religiosas que no se nombran expresamente pero que podrán acogerse a dicha participación ciudadana.

<sup>116</sup> STS de 10 de diciembre de 1996.

<sup>117</sup> GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*, Universidad de Navarra, Navarra, 2010, pp. 109 y ss.

<sup>118</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, “Las cesiones gratuitas de los bienes del Patrimonio

En relación directa con este tema hemos de mencionar el denominado efecto NIMBY<sup>119</sup>, que puede ser entendido como la reacción de determinados ciudadanos que se organizan para enfrentarse a los riesgos que supone la instalación en su entorno inmediato de ciertas actividades o instalaciones que son percibidas como peligrosas y que se está produciendo<sup>120</sup>, en relación con los lugares de culto de determinadas confesiones<sup>121</sup>, por lo que no es infrecuente que aquéllos se sitúen en áreas periféricas. Existen argumentos tanto a favor<sup>122</sup> como en contra<sup>123</sup>, si bien, lo que no se ha de olvidar es que la legalidad de la ubicación dependerá de la justificación que se ha de dar en la memoria correspondiente a la hora de elaborar el planeamiento (permitiéndolos o prohibiéndolos en determinadas áreas de la ciudad). En cualquier caso, hacemos propias las palabras de PONCE SOLÉ y CABANILLAS cuando afirman que “En términos generales, cabe afirmar que la ubicación de todos los nuevos equipamientos religiosos o la compatibilidad del uso religioso sólo en suelos calificados como industriales, cuando los mismos además se encuentren en ubicaciones periféricas respecto al centro urbano, puede ser un indicio de posible segregación, aunque tal extremo deberá confirmarse o desmentirse a la luz del resto de circunstancias del caso concreto y corresponderá al Ayuntamiento justificar de modo claro y explícito que tal segregación no existe y el por qué”<sup>124</sup>.

De este modo, la cohesión social impuesta legislativamente, su consecuente prohibición de formar guetos, el tratamiento adecuado del efecto NIMBY y un sinnúmero más de razones, fundamentan la necesidad de impedir la segregación espacial de los lugares destinados al culto puesto que ello puede ser indicador de la violación del derecho de libertad religiosa.

---

Municipal del Suelo a las confesiones religiosas y el proyecto de Ley Catalana sobre centros de culto”, en *Práctica urbanística*, 78 (2009), pp. 4 y ss.

<sup>119</sup> Not In My Back Yard. Traducido al español, “efecto SPAN” (Sí, Pero Aquí No).

<sup>120</sup> En cambio, un gran número de estudios sociológicos realizados confirman que la tasa de criminalidad en torno a los centros de culto desciende considerablemente. Una información más detallada se puede consultar en ALARCÓN, Ignacio – BEZUNARTEA, Patricia – CABANILLAS- José Antonio – CORCOBADO, Joaquín – GARCÍA, Puerto - GOMES, Rita – LÓPEZ, José Manuel – MURILLO, Mercedes- PONCE, Juli, *Manual para la gestión municipal... ob.cit.*, p. 72.

<sup>121</sup> Principalmente en relación con las mezquitas y los lugares de culto de la Iglesia Evangélica de Filadelfia.

<sup>122</sup> Se puede citar, como principal efecto beneficioso para el municipio, el evitar el efecto NIMBY.

<sup>123</sup> Pensemos, a modo de ejemplo, en el difícil acceso a los centros de culto si éstos se sitúan en lugares alejados del centro urbano a los que no llega el transporte público.

<sup>124</sup> PONCE SOLÉ, Juli – CABANILLAS, José Antonio, *Lugares de culto, ciudades y urbanismo... ob.cit.*, p. 43. A este respecto, se ha de tener en cuenta la Sentencia de un Tribunal de Apelación Federal de los Estados Unidos, en el caso “Islamic Center of Mississippi, Inc., et al., v. City of Starkville, Mississippi” que confirma que enclavar una mezquita en un lugar al que sólo se puede acceder con automóvil privado restringe el derecho de libertad religiosa de los pobres (Sentencia de 23 de marzo de 1988: “Al hacer una mezquita relativamente inaccesible dentro de los límites de la ciudad a musulmanes que no tienen coche, la ciudad restringe el ejercicio de su religión”).

## 2.2. LICENCIAS EXIGIBLES

La regulación de las licencias urbanísticas que vinculan a los centros de culto es autonómica, aunque la competencia recae sobre los órganos municipales correspondientes<sup>125</sup>. Aquéllos están sujetos, como cualquier otro edificio, a las licencias urbanísticas exigidas, sin que su carácter cultural los exima de ellas. El sometimiento a las mismas<sup>126</sup> no se puede considerar que viole el contenido del derecho fundamental de libertad religiosa<sup>127</sup>.

Se ha de destacar a este respecto el artículo 1 del Reglamento de Disciplina urbanística: “Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos: 1. Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta. 2. Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes. 3. Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes. 4. Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes. 5. Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso. (...) 10. La primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general. (...) 13. La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general. (...) 18. Y, en general, los demás actos que señalen los Planes, Normas u Ordenanzas”<sup>128</sup>.

Muchas son las licencias urbanísticas que les afectan, de las cuales nos centraremos en la que mayor número de problemas plantea, la licencia de apertura, y en las de primera utilización y cambio de uso. Se ha de tener presente en todo momento que las licencias que se pueden exigir a los lugares de culto son las previstas en la normativa específica, sin que ello impida la posibilidad de intervención municipal en cumplimiento de la legalidad<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> Así queda establecido, a modo de ejemplo, en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía que en su artículo 171 determina que “La competencia para otorgar las licencias urbanísticas corresponde al órgano municipal que determine la legislación y normativa de aplicación en materia de régimen local”. Por tanto, sólo podrán exigirse por los Municipios si previamente existe una ley que así lo determine. (LAN 2002/588).

<sup>126</sup> Excepto en el caso de las licencias de apertura que examinaremos posteriormente.

<sup>127</sup> De acuerdo con esta opinión se pronuncia RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, “Manifestaciones del Derecho fundamental de libertad religiosa”, en *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio*, ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino - RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.), Comares, Granada, 2006, pp. 85 y ss.

<sup>128</sup> Real Decreto 2187/1978, de 23 junio (RCL 1978/1986).

<sup>129</sup> “El Ayuntamiento podrá realizar las actuaciones administrativas estrictamente necesarias (art. 25.1, 25.2, a,b,c y d, de conformidad con la legislación sectorial, art. 84.1 LBRL) encaminadas, caso a caso, a “la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.”, adoptando en tal caso las medidas precisas con respeto a “los principios de igualdad

### 2.2.1. Licencia de apertura

El artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955<sup>130</sup> dispone que “1. Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles. 2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados (...)”.

Como se puede extraer de la interpretación literal del texto, únicamente los establecimientos industriales y mercantiles deben obtener tal licencia de apertura. A pesar de ello, un gran número de Ayuntamientos la exigen a los lugares de culto, en contra de la doctrina jurisprudencial. Muchas son las resoluciones de los tribunales españoles que han sido dictadas a este respecto; a modo de ejemplo podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1988<sup>131</sup>, en la que se determina que “La libertad religiosa y de culto, garantizada a los individuos y comunidades por el art. 16 de la Constitución, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público, se ve afectada en su ejercicio si se someten (...) a la licencia de apertura a la que se someten los establecimientos industriales o mercantiles, con ello se coartaría el derecho a la libertad religiosa, garantizada por el art. 16 de nuestra ley fundamental”. En este mismo sentido se pronuncia tan Alto Tribunal el 18 de junio de 1992<sup>132</sup> cuando afirma que “Cierto es que, de acuerdo con lo establecido en el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales estarán sujetos a licencia de apertura los establecimientos industriales y mercantiles pero, como la jurisprudencia de esta Sala tiene declarado en forma constante, la actividad de la Administración en esta materia es estrictamente reglada y no puede emplearse la analogía para lograr la limitación de un derecho de los administrados”.

De este modo, tanto de la interpretación literal del precepto como de su desarrollo jurisprudencial, se puede determinar la imposibilidad de exigencia de la licencia de apertura a los lugares de culto. Todo ello queda corroborado por la Disposición Adicional Séptima de la ya mencionada Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que se remite a lo dispuesto en el artículo 84.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se aborda el sometimiento a la comunicación previa o declaración responsable<sup>133</sup>. De este modo, en principio, se necesita únicamente

de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” (art. 84.2 LBRL): PONCE SOLÉ, Juli – CABANILLAS, José Antonio, *Lugares de culto, ciudades y urbanismo... ob.cit.*, p. 75.

<sup>130</sup> Decreto de 17 de junio de 1955 (RCL 1955/985).

<sup>131</sup> RJ 1988/4724.

<sup>132</sup> RJ 1992/6004.

<sup>133</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

un certificado expedido por el RER, en el que conste la personalidad jurídica de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa que pretende abrir el lugar de culto con la ubicación de éste, siendo suficiente presentar dicha certificación ante el Ayuntamiento junto con la comunicación previa o la declaración responsable, sin necesidad de licencia de apertura alguna<sup>134</sup>.

Sin embargo, en este momento, se ha de tener presente lo enunciado al inicio de este epígrafe, esto es, la exigencia de las licencias determinadas legislativamente y es aquí cuándo tenemos que hacer referencia a la ya citada Ley 16/2009, de centros de culto de Cataluña, que en su artículo 9 determina que, obligatoriamente, para el inicio de actividades de un nuevo centro de culto, se deberá obtener una licencia municipal de apertura y uso; licencia cuyas características y requisitos serán determinadas en el Título III del Decreto 94/2010<sup>135</sup>. Un gran sector de la doctrina llega a acusar a la Ley citada de inconstitucional, por apropiarse el legislador autonómico de una competencia propia del Estado cual es el desarrollo del contenido esencial de un derecho fundamental<sup>136</sup>; si bien, el propio Preámbulo de la norma, en previsión de esto aclara que “La licencia establecida por la presente ley no tiene por objeto dar permiso para la actividad religiosa en sí, que es un derecho fundamental, sino garantizar que el uso del local concreto para el que se otorga reúne las condiciones técnicas adecuadas al tipo de actividad que deba realizarse. Esta licencia debe garantizar, en caso de que sea necesario, y según el tipo de actividad vinculada a la práctica del culto que deba llevarse a cabo, que el local correspondiente está preparado para evitar causar molestias a terceras personas”. Teniendo en cuenta las últimas palabras citadas nos preguntamos ¿no es suficiente para comprobar que no se va a causar molestias a terceros las restantes licencias urbanísticas ya existentes? Estamos convencidos de que sí.

Sin embargo, con la nueva Disposición Adicional comentada surgen grandes dudas al respecto puesto que no hemos de olvidar que la legislación autonómica se aplica cuando no existe regulación estatal en esa materia ya que en caso contrario la Comunidad Autónoma podrá desarrollarla pero no contravenirla y, en este caso concreto, es lo que sucede. Esperemos a ver qué ocurre y cómo es aplicada la Disposición en Cataluña.

---

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>134</sup> Ahora bien, esta comunicación previa o declaración responsable no implica la eliminación de las restantes licencias urbanísticas que correspondan.

<sup>135</sup> Esta licencia se sustituirá por comunicación previa para los locales que no superen un determinado aforo y en los supuestos que determina el Reglamento (Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña): 100 metros cuadrados y 90 personas.

<sup>136</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña... ob.cit.*, pp. 73 y ss.

Esta licencia de apertura y uso de la Ley apenas mencionada también es exigida en el Anteproyecto de Ley de Centros de Culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, concretamente en su artículo 9<sup>137</sup>.

### 2.2.2. Licencias de primera utilización y de cambio de uso

La función principal de la licencia de primera utilización es la comprobación de que el lugar de culto construido se ajusta a la licencia urbanística que le fue concedida<sup>138</sup>. No es menos importante, la relativa al cambio de uso, puesto que nada impide la armonización del culto religioso con el servicio a otros fines de interés general.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1989 que establece que “(...) en nuestro ordenamiento jurídico están sujetas a licencia municipal la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos –arts. 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 1.º, 10 y 13 del Reglamento de Disciplina Urbanística–, siendo la finalidad de tal intervención municipal, la de comprobar si el uso proyectado se ajusta al destino urbanístico previsto en el planeamiento así como también si el edificio reúne las condiciones de seguridad y salubridad necesarias (...) es clara la necesidad de un control municipal sobre los extremos mencionados, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo destino de culto religioso va a implicar una concentración de personas de cierta entidad (...) Con todo el respeto que merecen las distintas manifestaciones de la vida religiosa, la Administración no puede renunciar a su deber de velar por los importantes aspectos del interés público de que se ha hecho mención: el respeto a los distintos cultos religiosos ha de ser armonizado –art. 16.1 de la Constitución, in fine– con el servicio a otros fines de interés general –art. 103.1 de la Constitución– que la Administración no puede olvidar. Piénsese en los problemas que en caso de incendio provocaría la existencia de una única salida del local al que se refieren estos autos”<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Artículo 9.- Licencia municipal de apertura y uso de centros de culto (y otros espacios destinados a uso religioso)

“1.- La apertura y funcionamiento de un nuevo centro de culto de concurrencia pública requerirá, con carácter previo, la concesión de una licencia municipal que tendrá en todo caso carácter reglado. Dicha licencia no podrá ser denegada por la administración competente, una vez comprobado que se cumplen por la entidad religiosa solicitante todos los requisitos urbanísticos y técnicos exigibles para la apertura de un centro religioso. Se establecerá un periodo máximo de 6 meses para el trámite de la licencia, transcurrido el mismo el silencio administrativo se entenderá favorable al solicitante. 2.- Será también necesario solicitar licencia de apertura y uso de centros de culto, siempre que se proyecte acometer en ellos reformas que vengán consideradas como de obra mayor y cuya realización exija, en consecuencia, obtener la correspondiente licencia. Ambas licencias podrán solicitarse de manera simultánea.

3.- (...)”.

<sup>138</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña... ob.cit.*, p. 69.

<sup>139</sup> RJ 1989/2924.

También se han pronunciado a este respecto Tribunales inferiores en los que, a pesar de reconocerse la importancia de la relativa al cambio de uso han determinado que la clausura de un lugar de culto por la falta de la misma exige un exquisito control de las potestades administrativas<sup>140</sup>.

Por todo lo hasta aquí expuesto se ha de afirmar que las licencias de primera utilización y de cambio de uso son exigibles a los lugares de culto de cualquier confesión y, por tanto, a las de aquéllas que tienen firmados Acuerdos con el Estado, sin que ello suponga vulneración alguna del derecho fundamental de libertad religiosa.

### 3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS LUGARES DE CULTO DE LAS CONFESSIONES MINORITARIAS CON ACUERDO

Cataluña ha sido la primera Comunidad Autónoma en desarrollar su competencia en esta materia a través de la ya mencionada Ley 16/2009 de centros de culto<sup>141</sup> (y de su respectivo Reglamento)<sup>142</sup>. Del mismo modo, tiene previsto hacerlo el País Vasco pues ha sido aprobado el Anteproyecto de Ley de centros de culto<sup>143</sup>. En ambos se establece un concepto de lugar de culto aplicable a todas las confesiones pero la mayoría de su articulado se dedica a intentar solucionar los problemas urbanísticos que se han apuntado en el anterior epígrafe.

<sup>140</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 10 de febrero de 1997, en la que se pronuncia sobre la clausura de uno de los lugares de culto de la Iglesia Evangélica de Filadelfia por no haber obtenido licencia de cambio de uso del local. Aquélla impugna el Decreto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Fe (Granada), en el que se determinaba la clausura de actividad de la citada Iglesia. El Tribunal considera que la licencia de modificación de uso es necesaria pero el recurso es estimado admitiéndose la violación de la libertad religiosa dado que “se imponía, estando en juego el principio de libertad religiosa, un exquisito control de las potestades administrativas de forma que permitieran antes de la drástica medida de la clausura, no el simple trámite de audiencia que para las actividades clandestinas viene exigiendo a jurisprudencia, para aquellas actividades necesitadas específicamente de licencia, sino el requerimiento expreso con indicación de las medidas precisas correctoras (...)”. RJCA 1997/339.

<sup>141</sup> Para un estudio más detallado se pueden consultar, entre otros a GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, “Comentarios al proyecto de Ley de reforma de la Ley de centros de culto de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 28 (2012); LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, José Luís, “Normativa catalana sobre centros de culto (I)”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 27 (2011); RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña: ¿un ejemplo a seguir?*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2011.

<sup>142</sup> Sobre el análisis del mismo se aconseja la lectura de LEAL ADORNA, Mar, “El Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 26 (2011).

<sup>143</sup> Un riguroso examen de este Anteproyecto lo realiza GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, “Urbanismo y libertad religiosa en Euskadi. La influencia de la legislación catalana en el anteproyecto de Ley de centros de culto del País Vasco”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2013).



No es el momento aquí de desarrollar estas normas puesto que este análisis excede, con mucho, el objeto de este estudio pero sí hemos considerado necesario hacer referencia a las mismas puesto que la primera de ellas no sólo resultó novedosa sino que además se ha configurado como pionera, además de en territorio español, en toda Europa.

En cambio, si nos centraremos en aquellos convenios firmados entre las Comunidades Autónomas y las confesiones minoritarias, concretamente haremos referencia a los que han desarrollado los Acuerdos de cooperación celebrados con la FEREDE, la FCI o la CIE, en relación con sus lugares de culto. Como bien apunta GARCÍA PARDO, a diferencia de lo que ocurre con el caso de la Iglesia católica, el número de Comunidades que han firmado convenios con las confesiones minoritarias es muy escaso, concretamente, Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana<sup>144</sup>.

En la primera de las citadas sólo se ha firmado un Convenio Marco con el Consejo Evangélico Autonómico de Andalucía<sup>145</sup>. En él se plantea la creación de un registro de Entidades Religiosas Evangélicas en esta Comunidad, así como de sus lugares de culto (también ministros y pastores) de modo que se facilite una información actualizada a este respecto.

Cataluña también ha firmado acuerdos, concretamente tres, con el Consejo Evangélico de Cataluña<sup>146</sup>, con la Comunidad Israelita de Barcelona<sup>147</sup> y con el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña<sup>148</sup>. De ellos, sólo en el primero de los mencionados la Generalitat se compromete a garantizar la protección de los lugares de culto y a tener en cuenta las necesidades de suelo público para la construcción de aquéllos, sin realizar una mayor concreción<sup>149</sup>.

En Galicia únicamente se ha firmado un convenio, con el Consejo Evangélico de Galicia<sup>150</sup>, en el que no se hace alusión directa al tema de los lugares de culto dado que se centra en el patrimonio histórico, comprometiéndose la

<sup>144</sup> GARCÍA PARDO, David, "Desarrollo y aplicación por las CC.AA. de los Acuerdos de 1992", en *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro Valls*, Vol. 1, Iustel, Madrid, 2012, pp. 1277-1304.

<sup>145</sup> Convenio Marco de 3 de julio de 2006.

<sup>146</sup> Convenio Marco de 21 de mayo de 1998.

<sup>147</sup> Convenio Marco de 15 de abril de 2002. Para un estudio detallado de este convenio se puede consultar SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Alex, "El Convenio Marco de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y la Comunitat Israelita de Barcelona", en *Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, 3 (2003).

<sup>148</sup> En este caso, no existe un solo convenio sino varios temporales que se van sustituyendo unos a otros.

<sup>149</sup> Acuerdos segundo y tercero. Un análisis del primero de ellos lo realiza SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Alex, "El Convenio Marco de Colaboración entre la Generalitat de Catalunya y el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya", en *Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, 5 (2004).

<sup>150</sup> Convenio Marco de colaboración entre la Junta de Galicia y el Consejo Evangélico de Galicia, de 3 de febrero de 2000.

Xunta a la conservación del patrimonio histórico y cultural de las iglesias e instituciones evangélicas en esta Comunidad.

Al igual que Cataluña, Madrid ha firmado convenios con el Consejo Evangélico de Madrid<sup>151</sup>, con la Comunidad Israelita de Madrid<sup>152</sup> y con la Unión de Comunidades Islámicas de España<sup>153</sup>. De estos tres, sólo en el último de los citados se alude al tema de los lugares de culto, en relación con uno de los grandes problemas urbanísticos ya apuntados, la cesión de terreno, comprometiéndose la Comunidad de Madrid a promoverla<sup>154</sup>.

La última Comunidad Autónoma a la que hacemos referencia es Valencia puesto que en el Acuerdo Marco firmado entre la Consejería de Inmigración y Ciudadanía de la Generalitat Valenciana y el Consejo Evangélico de la Comunidad Valenciana<sup>155</sup> nada se dice acerca del tema que analizamos ya que se encuentra centrado en la integración del colectivo inmigrante, sin hacerse expresa referencia a lo establecido en el Acuerdo de 1992 firmado con la FEREDE<sup>156</sup>.

Como se puede comprobar, estos convenios, en puridad, no desarrollan los firmados en 1992 sino que establecen normas de carácter programático que son más simbólicas que efectivas<sup>157</sup> y en los que, además, el tema que analizamos no se trata más allá de un simple “tener en cuenta” las necesidades de suelo público para su construcción o una “promoción” en la cesión de terrenos, esto es, un nuevo brindis al sol en esta materia tan delicada.

#### 4. CONCLUSIONES

Una de las concreciones de la libertad religiosa y de culto recogida en el artículo 16.1 de la Constitución española es el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto, que se manifiesta en el artículo 2.2 de la LOLR. Este derecho, que se establece con carácter general, ha de ser concretado a través de normativa posterior aunque, como hemos

<sup>151</sup> Convenio Marco de 18 de octubre de 1995, aprobado por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, de 19 de octubre de ese año, para dar publicidad al mismo.

<sup>152</sup> Convenio Marco de 25 de noviembre de 1997, aprobado por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, de 4 de abril de 1998, para dar publicidad al mismo.

<sup>153</sup> Convenio Marco de 3 de marzo de 1998, aprobado por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, de 12 del mismo mes y año, para dar publicidad al mismo.

<sup>154</sup> Con la finalidad de erigir mezquitas y lugares de culto islámico.

<sup>155</sup> De 8 de octubre de 2008.

<sup>156</sup> GARCÍA PARDO, David, “Desarrollo y aplicación por las CCAA de los Acuerdos...”, art. cit., pp. 1295-1296.

<sup>157</sup> SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Àlex, “La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Cataluña”, en *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación Jurídica*, GARCÍA GARCÍA, Ricardo (coord.), Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, p. 315.

podido comprobar a lo largo de este estudio, el vacío existente, la indeterminación de las leyes o el reparto competencial, pueden generar una gran confusión en cuanto a su status jurídico o a los requisitos que se han de cumplir para el ejercicio de tal derecho.

Los apuntes críticos que realizaremos, tras el análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal, se centran, principalmente, en los lugares de culto de las confesiones minoritarias que han firmado Acuerdos de cooperación con el Estado español:

1.º Es necesario elaborar un concepto de lugar de culto que se adecúe al contenido del artículo 2.2 LOLR: Si bien es cierto que en el artículo 2 de los Acuerdos con la FEREDE, la FCI y la CIE, se recoge una posible definición, hay quien opina que la mayor parte de los requisitos tiene carácter civil, de modo que no se respeta la incompetencia estatal en esta materia. Tal vez sería más adecuado fundamentar tal definición en la certificación de la Iglesia, Confesión o Comunidad, sin que sea necesaria la inscripción de aquéllas en el RER, ni la conformidad de la respectiva Federación o Comisión. Partiendo de esta idea, hemos de manifestar nuestra discrepancia con la Disposición Adicional Décimo Séptima de la Ley 27/2013 puesto que, siguiendo el tenor literal del texto, para la apertura de un lugar de culto se exige certificado del RER en el que se acredite la personalidad jurídica de la Iglesia, Confesión o Comunidad, lo que consideramos contrario al espíritu de la Ley Orgánica que regula el derecho fundamental de libertad religiosa ya que nada se establece, en el apartado dos de su segundo precepto, sobre la necesidad de tal inscripción.

De este modo, ante la anunciada reforma de la LOLR, una posible definición de lugar de culto de cualquier confesión, independientemente de que haya firmado o no Acuerdos de cooperación con el Estado, se habría de basar en el certificado de la Iglesia, Confesión o Comunidad y en que el destino cultural del edificio o local tuviese carácter preferente.

2.º Los lugares de culto evangélicos, judíos y musulmanes tienen concedidas una serie de prerrogativas relacionadas con la inviolabilidad, la expropiación forzosa y la demolición: Esta especial protección sólo se concede a las confesiones que han firmado Acuerdos de cooperación con el Estado, sin embargo, consideramos necesaria su extensión a todas aquéllas que se encuentren inscritas en el RER como uno de los derechos que debiera ser recogido a través de legislación estatal.

3.º Imposibilidad de exigir la anotación del lugar de culto en el RER: Directamente relacionado con la primera de las conclusiones, se ha de afrontar la posible obligatoriedad de anotación de los lugares de culto que ya ha sido demandada por algún sector de la doctrina. Manifestamos nuestra conformidad en relación a los beneficios que aquélla aportaría, aunque, acudiendo al texto

del artículo 2.2. LOLR consideramos inviable la obligatoriedad de inscripción, por ello, felicitamos al legislador por la redacción de la Disposición Adicional antes mencionada ya que en el caso de Iglesias, Confesiones o Comunidades inscritas (no lo consideramos viable en los restantes supuestos) el hecho de incorporar como nota marginal la dirección del lugar de culto nos parece muy acertada a la hora de conseguir todos los beneficios apuntados por los eclesiasticistas.

La exigencia de anotación sólo sería posible con la modificación de la LOLR si, al recogerse el derecho a establecer lugares de culto, se determinase como titulares únicamente a las Iglesias, Confesiones o Comunidades inscritas en el RER puesto que carecería de sentido exigir la inscripción de los lugares de culto y no de aquéllas.

3.º Partiendo de la base de que el urbanismo, en relación con los lugares de culto, ha de favorecer el desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa y del gran reparto competencial que existe en aquella materia, hemos de apuntar la necesidad de fijar un marco normativo general sobre determinados temas.

a) Se ha de evitar la falta de regulación, tanto estatal como autonómica, en materia de reserva de suelo: El legislador español debería seguir el ejemplo de países vecinos, como Italia, en los que la reserva queda establecida legislativamente de modo que un tanto por ciento de las zonas de equipamiento comunitario se reserva para uso religioso. En la actualidad, al no existir ésta, su fijación queda en manos de los Municipios y es aquí donde se ha de apuntar el triste, pero real, desconocimiento de la normativa relativa a esta materia por parte de muchos de aquéllos que tienen que ejercitar las políticas públicas. Por ello, el primer paso es la formación de los gestores públicos en todo lo relativo al derecho fundamental de libertad religiosa respecto al establecimiento de lugares de culto. Esto ya está siendo paliado por los órganos competentes del Ministerio a través de cursos, elaboración de guías para la gestión pública de la diversidad religiosa, etc.

En cualquier caso, dado que en la actualidad no se determina un estándar urbanístico en España, será necesaria una justificación adecuada en la memoria del planeamiento urbanístico sobre las decisiones en materia de reserva de suelo, tanto en sentido positivo como negativo, puesto que no se ha de olvidar que aquéllas recaen sobre los Municipios, debiendo quedar fundamentadas en el respeto a los principios jurídicos generales, entre los que podemos destacar la no arbitrariedad, la ausencia de discriminación, la cohesión social, etc.

b) La ubicación de los lugares de culto no puede violar la cohesión social

establecida legislativamente y ha de evitar la formación de guetos: En la actualidad, es posible tanto la concentración de los lugares de culto de distintas confesiones en un marco territorial determinado, como la dispersión de los mismos por todo el Municipio, lo que sí se ha de evitar, en cualquier caso, es la segregación o la formación de guetos. Es cierto que la situación de los mismos en áreas periféricas, a las que no llega el transporte público o en las que por cualquier otro motivo se dificulta la práctica cultural de los fieles, puede ser indicativa de haberse vulnerado la igualdad o la cohesión social; pero también lo es que corresponde al planeador justificar la ubicación del lugar de culto para que así se descarte la violación de estos principios jurídicos. Un gran número de estudios sociológicos han demostrado el descenso de la tasa de criminalidad en sus inmediaciones por lo que en el planeamiento urbanístico se debería de tener en cuenta este hecho a la hora de decidir su ubicación.

c) Posibilidad de creación de centros pluriconfesionales en suelo público: Hay quienes han señalado que la creación de este tipo de centros (en dependencias de centros cívicos o culturales) sería la solución a muchos de los problemas urbanísticos enunciados a lo largo de este trabajo como la cesión de suelo público o la ubicación apenas analizada. Para ello argumentan que de este modo se evita una desigualdad entre las confesiones, la segregación, la formación de guetos, etc., mientras que se propicia un equilibrio entre el principio de laicidad y la presencia en el territorio de la pluralidad religiosa existente. Esta práctica ya se ha desarrollado en España con escaso éxito puesto que la mayor parte de este tipo de centros se ha utilizado con carácter multiconfesional de modo temporal para finalizar usándose por una sola confesión.

Así, no creemos que la creación de estos espacios pluriconfesionales disminuya los problemas urbanísticos que hemos enumerado sino que su solución pasaría por la colaboración de todos los agentes con competencia en esta materia de modo que ésta fuese el sustento de una gobernanza de calidad, respetándose en todo caso, el reparto competencial.

d) Los lugares de culto están sometidos al régimen general de licencias urbanísticas: Esto es, serán exigibles a los mismos las licencias que se determinen legislativamente como la de primera construcción, la de cambio de uso, la de obras, etc. Cuestión distinta es la relativa a la licencia de apertura puesto que aunque conforme al Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales y a la jurisprudencia que lo interpreta no se debían someter a ésta, en la práctica, muchos Ayuntamientos la exigían. Este panorama ha venido a cambiar con la Disposición Adicional Décimoséptima de la Ley 27/2013 (por remisión al artículo 84.1 c., de la Ley 7/1985, de 2

de abril, de las Bases del Régimen Local) ya que en ella se determina que la apertura de los lugares de culto se someterá a la comunicación previa o declaración responsable, sin que de ello quepa interpretar, como ya hemos apuntado, que no se haya de cumplir con el resto de los requisitos en materia urbanística. Esperemos a ver como Cataluña acepta esta normativa estatal ya que el artículo 9 de la Ley 16/2009 es contrario a lo establecido en la Disposición Adicional citada puesto que en él se exige, para los centros de culto, una licencia de apertura y uso. Esta Comunidad Autónoma ha de ser consciente de que su normativa no puede contravenir la regulación estatal, lo más que puede hacer es desarrollarla pero, insistimos, no contradecirla.

Para finalizar, queremos dejar constancia de la necesidad de una regulación más exhaustiva en esta materia ya que existe una laguna llamativa en muchos de los temas analizados; parece que los cambios sociales y religiosos ocurridos en las últimas décadas no están encontrando respuesta por el legislador, ni estatal, ni autonómico, ni local. Apelamos a las políticas de gobernanza y a la necesidad de mayor colaboración entre todos los que han de ejercer su competencia para desarrollar el artículo 16 de la Constitución española, la LOLR y los Acuerdos de cooperación con las confesiones minoritarias. Si, como se viene anunciando hace tiempo, la Ley Orgánica que regula el derecho fundamental de libertad religiosa va a ser modificada, independientemente que consideremos o no procedente tal reforma, tal vez sería una oportunidad para solucionar muchos de los problemas apuntados a lo largo de este estudio en materia de lugares de culto.