

ARTÍCULOS E INFORMES

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANISTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL¹

Adoración Castro Jover

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad del País Vasco

Resumen: El reconocimiento constitucional de la libertad de culto como derecho fundamental junto con el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de creación de las condiciones que hagan posible su ejercicio así como la remoción de los obstáculos que lo impidan, garantizan, en línea de principio la igualdad material de todas las confesiones en el ejercicio de su derecho a establecer lugares de culto. Sin embargo, el análisis de las disposiciones normativas existentes en materia de urbanismo, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y de los Municipios, ha mostrado situaciones, en parte diferentes, en función del territorio en que se encuentren con algunos elementos comunes. Este estado de cosas, quizá, se podría evitar con una ley estatal que regulará las condiciones mínimas que garantizasen el establecimiento de los lugares de culto a todas las confesiones en términos de igualdad material. Por otro lado, en ninguno de los casos analizados está presente en la política municipal una preocupación por prever los posibles efectos adversos que para la cohesión social puede tener, en algunos casos, la ubicación de los lugares de culto.

Abstract: The constitutional recognition of the freedom of cult as a fundamental right along with the constitutional mandate directed to the public institutions in order to create the conditions that make their exercise possible as well as the removal of the obstacles that prevent it, guarantee, in line of principle of material equality of all the confessions in the exercise of their right to establish cult places. Nevertheless, the analysis of the existing normative dispositions in the matter of urbanism, exclusive competence of the Autonomous Communities and the Municipalities, has shown situations, partly different, based on the territory in which they are, with some common elements. This state of things, perhaps, could be avoided with a state law regulating the minimum conditions that guarantee the

¹ Este trabajo se ha presentado como ponencia en el Congreso sobre *Edifici di culto. Profili di Diritto canonico ed ecclesiastico* organizado por el CESEN y la LUMSA y celebrado en Roma los días 15 y 16 de junio de 2007. Asimismo, se ha realizado en el marco del Proyecto I+D SEJ2006-08623/JURI.

ADORACIÓN CASTRO JOVER

establishment of the places of cult for all the confessions in terms of material equality. On the other hand, in any of the analyzed cases is present in the municipal policy a preoccupation in order to anticipate the possible adverse effects that the location of the cult places can have for the social cohesion, in some cases.

Palabras Clave: libertad de culto, lugares de culto, establecimiento de lugares de culto, urbanismo, igualdad material.

Keywords: freedom of cult, cult places, establishment of cult places, town planning, material equality.

Sumario: 1.Introducción. 2. Las bases constitucionales del derecho a establecer lugares de culto. 3. La regulación de los lugares de culto en los Acuerdos con las confesiones religiosas. 4. Regulación jurídica del establecimiento de lugares de culto en el Derecho urbanístico. 4.1. Derecho urbanístico. 4.2. La Disciplina urbanística. 5. La inscripción de los lugares de culto. 6. Síntesis conclusiva.

1. INTRODUCCIÓN.

Una primera aproximación al estudio de los edificios de culto pone de relieve que el ordenamiento jurídico español, en la mayor parte de las ocasiones, utiliza una noción amplia, la de los lugares de culto, dentro de la que quedan comprendidos tanto los edificios que tienen una unidad en sí mismos como los locales destinados al culto, asimismo, se incluyen las capillas destinadas al culto que se encuentran en establecimientos públicos, así como los oratorios o capillas privadas. La característica común a todos ellos es que están destinados al culto.

El destino al culto está sometido, en todo caso, a los requisitos que señalen las confesiones religiosas. En ocasiones, se añaden a los requisitos exigidos por la confesión, otros requisitos establecidos a través de acuerdos con el Estado. Es el caso de confesiones minoritarias con Acuerdos en los que se determina

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

que deben estar destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa.

Centraré mi interés en los edificios y locales de culto abiertos al público, siendo en estos casos, en la mayor parte de las ocasiones, el titular del mismo, en propiedad, derecho de superficie o arrendamiento, la confesión religiosa.

Falta en el derecho español una legislación específica que regule con carácter general el establecimiento de los lugares de culto, tanto a nivel estatal como autonómico, aunque en la Comunidad Autónoma de Cataluña se está trabajando en estos momentos en la preparación de un proyecto de ley autonómica reguladora de los lugares de culto. De modo particular se advierte una preocupación en la política municipal por resolver los problemas relativamente nuevos que se plantean como consecuencia del aumento de confesiones minoritarias con unas necesidades particulares y cuyo desconocimiento puede poner en riesgo la igualdad y la necesaria cohesión social. Esta preocupación se concreta en una tendencia en ascenso, es visible esta tendencia en los municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a regular a través de ordenanzas municipales los locales de culto, lugares de culto más extendidos entre las confesiones minoritarias, de modo que se garantice un espacio digno para su destino y con las garantías de seguridad y medio ambientales adecuadas. Si bien esta regulación no siempre es específica, en muchas ocasiones se encuentra en ordenanzas reguladoras de los establecimientos públicos.

A falta de una legislación unitaria nos encontramos con una normativa dispersa, casi siempre muy general y sólo, a veces específica. A la hora de abordar la regulación del establecimiento de lugares de culto he tenido presente el complejo contexto normativo estatal, autonómico y municipal en el que se sitúan las diversas vicisitudes por las que atraviesan los edificios y locales de culto abiertos al público. Sin olvidar la regulación de los mismos realizada a través de los acuerdos con las confesiones religiosas

Así pues, me referiré, en primer lugar, a las bases constitucionales sobre las que debe asentarse la regulación de los lugares de culto, señalaré, después, la regulación que se encuentra en los Acuerdos con las confesiones religiosas y terminaré con el análisis de la regulación de los lugares de culto en la normativa urbanística con el objeto de mostrar la distribución competencial en esta materia y los instrumentos jurídicos previstos en los diversos niveles competenciales para hacer posible el establecimiento de los lugares de culto.

2. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A ESTABLECER LUGARES DE CULTO.

La libertad de culto se garantiza en el artículo 16.1 de la Constitución junto con la libertad ideológica y religiosa. El culto precisa, en la mayor parte de las ocasiones, de lugares de culto para su ejercicio. De manera que el establecimiento de lugares de culto forma parte del contenido esencial de la libertad religiosa y así es reconocido en el art. 2.2 de la LOLR . Sin los lugares de culto no se podría ejercer la dimensión que caracteriza y diferencia a la libertad religiosa de las demás libertades como es la comunicación con un ser superior que requiere, en la mayor parte de los casos, de lugares de encuentro con la divinidad. Este derecho se reconoce a todas las confesiones inscritas² con independencia de que hayan firmado acuerdos con el Estado.

² La Ordenança municipal de les Activitats i dels Establiments de Concurrencia Publica de Barcelona (aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 11 de abril de 2003 y publicada por el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona núm. 169 el día 16 de julio de 2003) en la Disposición Adicional segunda establece que la solicitud de licencia de obra y modificación de uso debe ir acompañada de, entre otros documentos, de la certificación expedida por el órgano competente del Ministerio de Justicia en la que conste su inscripción en el registro de entidades religiosas. Asimismo, en los Pliegos de condiciones jurídico administrativas para la adjudicación del derecho de superficie de un determinado inmueble sacado a concurso público en los años 2006 y 2007 por el Ayuntamiento de Sevilla se señala entre los requisitos que deben cumplir los adjudicatarios en el caso de que

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

De la norma constitucional se desprende que la libertad de culto en su manifestación concreta de establecimiento de lugares de culto no puede estar condicionada en su ejercicio a la firma de acuerdos con el Estado.

Desde el punto de vista competencial la regulación de los lugares de culto es, en cuanto manifestación de la libertad religiosa, competencia exclusiva del Estado, a él le corresponde la regulación de las condiciones básicas que garanticen la misma libertad para todas las personas con independencia del territorio en el que se encuentren. Los riesgos de una desigual garantía de este derecho afectan de forma muy particular a las emergentes minorías religiosas que se encuentran, en algunos casos, con una Administración autonómica o municipal poco sensible o desconocedora de sus necesidades y con, en ocasiones, fuerte resistencia social a su desarrollo, es el caso de las mezquitas. El Estado, podría pues, en línea de principio legislar en esta materia estableciendo las condiciones básicas que asegurasen un igual ejercicio del derecho (artículo 149.1.1ª CE).

A las Comunidades Autónomas corresponde la competencia exclusiva en la Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3 CE), siempre que hayan asumido esta competencia. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas han legislado en esta materia. En este ámbito se desarrolla el derecho a establecer lugares de culto.

Finalmente, son los Municipios, a los que la Constitución (artículo 140) les garantiza autonomía, los gestores inmediatos de los mecanismos que hacen posible el establecimiento de lugares de culto.

El mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de crear las condiciones que hagan posible el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona removiendo los obstáculos que lo dificulten debe guiar de modo muy especial la actuación

sean confesiones religiosas el estar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas.

de los poderes locales de quienes depende en última instancia la viabilidad del ejercicio del derecho a establecer lugares de culto.

3. LA REGULACIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO EN LOS ACUERDOS CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.

En la regulación de los lugares de culto las confesiones juegan un importante papel ya que a ellas les corresponde determinar siguiendo sus creencias los requisitos que debe cumplir un lugar de culto. Uno de los instrumentos a través del que se puede concretar este aspecto es el Acuerdo. Sin embargo, la falta de acuerdos no puede ser un obstáculo para facilitar el establecimiento de lugares de culto, si así fuera se estaría violando la libertad religiosa al impedir su ejercicio en una manifestación de gran importancia para las confesiones. Una lectura de los distintos Acuerdos muestra que la redacción del Acuerdo con la Iglesia católica no es exactamente la misma que la de los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Los requisitos establecidos en los Acuerdos con las confesiones minoritarias para definir lo que se entiende por lugar de culto las diferencian también de las confesiones que no han suscrito Acuerdos con el Estado.

Junto a los Acuerdos con rango de ley firmados con las distintas confesiones, existen también Convenios de naturaleza administrativa firmados en algunas Comunidades Autónomas, en el ámbito de su competencia, con distintas confesiones. Estos Convenios recogen, en materia de lugares de culto, aspectos que se refieren a la concreción de los aspectos puramente materiales: reserva de suelo, subvenciones para la reparación de iglesias, etc...

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANISTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

a/. Acuerdos y Convenios firmados con la Iglesia católica

En el número I 5) del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos firmado entre el Estado español y la Sta Sede se dice que "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". Varias observaciones se pueden hacer de la lectura de este precepto. En primer lugar, no define qué se entiende por lugar de culto, lo que obliga a acudir al derecho canónico, según el que un lugar de culto lo es mediante dedicación o bendición prescrita por los libros litúrgicos (can. 1205 CIC), y "...pierden su dedicación o bendición si resultan destruidos en gran parte parte, o si son reducidos permanentemente a usos profanos por decreto del Ordinario o de hecho" (can. 1212 CIC). En segundo lugar, se garantiza la inviolabilidad según las leyes. El alcance de la inviolabilidad será determinado por las leyes estatales, sin que se establezca en el Acuerdo un régimen específico para los lugares de culto. En los supuestos en que la Iglesia católica sea sujeto pasivo de la expropiación será antes oída la autoridad eclesiástica competente y finalmente no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado.

No se menciona en el Acuerdo la inscripción de los lugares de culto. La explicación se encuentra en que el art. 5.cuarto del Reglamento Hipotecario vigente en ese momento exceptuaba de la inscripción los templos destinados al culto católico.

Ninguna previsión se hace en el citado texto normativo acerca de la construcción de edificios de culto, la reserva de suelo o los mecanismos de adquisición del mismo. Se deja el desarrollo de estos aspectos a la legislación estatal³. La construcción y el mantenimiento de los edificios de culto, aunque nada se dice en el

³ En el Concordato entre la Sta. Sede y España, de 27 de agosto de 1953 en el artículo XXII. 7 se contemplaba la obligación de los Ordinarios diocesanos y los Superiores religiosos de velar por la observancia en los edificios de las leyes comunes vigentes en materia de seguridad y sanidad pública.

Acuerdo, en línea de principio⁴, corresponde a la Iglesia que dispone de la ayuda estatal obtenida a través de la asignación tributaria⁵.

La conservación y reparación de Iglesias, ermitas y edificios parroquiales de titularidad de la Iglesia católica se ha realizado a través de Convenios entre los Gobiernos autonómicos, las Diputaciones provinciales y las Diócesis y Archidiócesis existentes en cada Comunidad Autónoma. Los primeros convenios se realizaron en la Comunidad Autónoma de Castilla y León⁶ y sirven de modelo a otras Comunidades Autónomas. La estructura de los Convenios es en todos los casos la misma. Se atribuye a la Diputación Provincial la formación y aprobación del “Plan de Conservación y Reparación de Iglesias y Ermitas de la provincia”. Se constituye una Comisión, compuesta por dos representantes de la Diputación, dos del Gobierno autonómico y dos de la Diócesis o Archidiócesis, encargada de examinar las solicitudes y establecer los criterios de selección. Además de estas funciones corresponde a la Comisión: proponer modificaciones, ampliaciones y prórrogas del Convenio, sin perjuicio de las autorizaciones que, en cada caso, sean necesarias para su efectividad; resolver las diferencias de interpretación que surjan de la aplicación del Convenio y estar informada permanentemente de la gestión del Plan. La vigencia de los

⁴ En algunos casos, en las técnicas de cesión del suelo se contempla la entrega de una cantidad a la autoridad eclesiástica competente para los gastos ocasionados por la construcción del nuevo templo, un ejemplo lo proporciona la permuta de terrenos realizada entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Arzobispado de la misma ciudad, puede verse más ampliamente en la nota 41.

⁵ El porcentaje atribuido a la Iglesia católica ha sido elevado del 0,52 al 0,7 en la reforma realizada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007.

⁶ El primer Convenio se firma en Valladolid el 22 de junio de 1994 (Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL) de 11 de julio 1994). Desde entonces se han firmado Convenios en esta Comunidad Autónoma con las distintas Diputaciones Provinciales y Diócesis y Archidiócesis todos los años hasta la actualidad. Encontrándose los Convenios de 2006 publicados en los BOCYL de 12 de marzo de 2007, 10 de abril de 2007 y 9 de mayo de 2007.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

Convenios se prevé hasta que finalice la ejecución del Plan que se financia con el mismo sin perjuicio de que pueda prorrogarse en ejercicios sucesivos por mutuo acuerdo.

En la mayor parte de los Convenios el objeto de conservación y reparación son las iglesias y ermitas de la provincia que así lo requieran, destaca el hecho que no sea necesario que estén abiertas al culto sino que basta que así lo requieran. Las razones alegadas es que forman parte del patrimonio de la provincia, del patrimonio artístico o cumplen una función social. En los Convenios firmados en la provincia de Burgos la conservación y reparación se circunscribe a las Iglesias abiertas al culto⁷. En los Convenios firmados en la provincia de León con las Diócesis de Astorga y León la conservación y reparación se extiende a edificios religiosos comprendiendo en este concepto los templos y edificios parroquiales⁸.

En todos los Convenios firmados en esta Comunidad Autónoma se establece la cláusula de que no tengan la condición de bienes de interés cultural declarados o incoados como

⁷ Convenios de colaboración entre la Diputación Provincial de Burgos, el Arzobispado de Burgos y la Junta de Castilla y León firmados en Burgos el 22 de mayo de 1995, el 31 de mayo de 1996, 30 abril de 1997, 5 de mayo de 1998, 13 de julio de 2001 (Resolución 1 de agosto de 2001 de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales), 30 de abril de 2004 (Resolución de 30 de julio de 2004 de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales).

⁸ Convenios de colaboración entre la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el Obispado de Astorga y la Excma. Diputación Provincial de León firmados en León el 22 de octubre de 1996, 7 de mayo de 1997, 30 de agosto de 2004 (Resolución de 14 de febrero de 2005, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales), 4 de noviembre de 2005, 10 de noviembre de 2006; Convenio de colaboración entre Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el Obispado de León y la Excma. Diputación Provincial de León, firmados en León el 5 de noviembre de 1996, 7 de mayo de 1997. Convenio de colaboración entre Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el Obispado de León y el Instituto Leonés de Cultura (Organismo Autónomo dependiente de la Excelentísima Diputación Provincial de León), firmados en León el 15 de julio de 1998, 30 de agosto de 2004 (Resolución de 14 de febrero de 2005, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y de Relaciones Institucionales), 4 de noviembre de 2005.

monumentos ya que estos tienen previstas subvenciones específicas atendiendo a su interés histórico-cultural.

La financiación es compartida por las entidades que suscriben el Convenio: Diputación Provincial, Gobierno Autónomo y Diócesis, aproximadamente cada una de ellas aporta 1/3 de la financiación total, no siendo en todos los casos el reparto en estas proporciones. Es habitual que las Diócesis consigan la parte de financiación que les corresponde a través de ayudas proporcionadas por las Cajas de Ahorro.

El Acuerdo se refiere también a la demolición de los lugares de culto recogiendo la exigencia de que sean privados con carácter previo de su carácter sagrado.

b/. Acuerdos y Convenios firmados con las confesiones minoritarias

En el artículo 2 del Acuerdo con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas (FEREDE) se dice que "A todos los efectos son lugares de culto...los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE". Este artículo está redactado en términos semejantes en los Acuerdos firmados con las confesiones israelita e islámica. La inviolabilidad de los lugares de culto se garantiza en los mismos términos que la Iglesia católica y, la expropiación como sujeto pasivo y la demolición de los edificios está condicionada, también, a que sea oído el órgano máximo de representación en el primer caso y a la previa privación del carácter religioso en el segundo. Se menciona, asimismo, en los acuerdos con los israelitas y musulmanes la facultad de anotar los lugares de culto en el Registro de Entidades Religiosas.

Nada se dice en estos acuerdos de las condiciones urbanísticas de establecimiento de lugares de culto. A diferencia

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

de la Iglesia católica las confesiones minoritarias no reciben financiación directa del Estado de modo que los costes de construcción y mantenimiento de los edificios de culto corren de su cuenta.

Alguna referencia a la construcción de templos se encuentra en Convenios firmados con algunas minorías religiosas en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid. Así, el Convenio Marc entre el Consell Evangelic de Catalunya i la Generalitat de Catalunya de 21 de mayo de 1998⁹, se recoge el compromiso de "...tener en cuenta las necesidades de acceso a suelo público para la construcción de lugares de culto, de acuerdo con la normativa vigente en cada momento". El Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Unión de Comunidades Islámicas de España de 3 de marzo de 1998 en él se acuerda "Tercera. Área de obra social (...) d) Promover la cesión de terrenos para erigir mezquitas y lugares de culto islámico en la Comunidad de Madrid". Aunque esta mención no tiene más valor que el de una declaración de principios, ya que la competencia en esta materia la tienen en última instancia los municipios. No existe, en cambio, referencia alguna a las necesidades de acceso a suelo público para establecer lugares de culto en los Convenios de colaboración firmados con posterioridad, en concreto, entre la Administración de la Generalidad a través del Departamento de Presidencia y la Comunidad israelita de Barcelona el 15 de abril de 2002 ni en el Convenio firmado con el Consejo islámico y cultural de Cataluña de 5 de mayo de 2005, ni tampoco en el Convenio de colaboración firmado con la Comunidad Local Baha'i de Barcelona en la misma fecha¹⁰. Asimismo, no se hace referencia al acceso en suelo público en los Convenios marco de colaboración firmada entre la Comunidad de Madrid y el Consejo Evangélico de Madrid el 18 de octubre de 1995 ni en el firmado con la Comunidad israelita el 25 de noviembre de 1997.

⁹ El texto del Convenio se puede encontrar en www.olir.it

¹⁰ Los textos de estos dos últimos Convenios se pueden encontrar en www.olir.it

c/. Confesiones inscritas sin acuerdos

Las confesiones sin acuerdos quedan sometidas a la Constitución y a la LOLR en esta última al enunciar el contenido de la libertad religiosa en el artículo 2.2.se refiere al establecimiento de los lugares de culto sin exigir mayores requisitos. De modo que se deberá acudir al ordenamiento confesional para determinar las características y funciones del lugar de culto. Queda, pues, en manos de las confesiones la determinación de lo que hay que considerar como lugar de culto.

Una lectura comparada de las distintas situaciones en que se pueden encontrar las confesiones pone de relieve que entre las confesiones que han firmado acuerdos se puede encontrar un elemento común que consiste en la utilización de la acepción *lugares de culto*, acepción amplia comprensiva tanto de los edificios que tienen una unidad en sí mismos como los locales destinados al culto, las capillas destinadas al culto que se encuentran en establecimientos públicos, y también los oratorios o capillas privadas.

La utilización de una acepción amplia es, en mi opinión, oportuna ya que, en la mayor parte de las ocasiones, las minorías religiosas no poseen edificios sino locales de culto en propiedad o arrendamiento.

Se diferencian los distintos acuerdos en la aplicación de distintas técnicas de relación para llenar de contenido el significado del término *lugares de culto*. Así, en el Acuerdo con la Iglesia católica se aplica la remisión al ordenamiento canónico, por tanto, será necesario acudir al Código de Derecho Canónico para conocer su contenido. En los Acuerdos firmados con las confesiones minoritarias, a los requisitos confesionales se añaden otros requisitos fijados de forma pactada que son los del destino al culto de forma permanente y exclusiva. A las confesiones que no han firmado acuerdos se les aplicaría la misma técnica que a la Iglesia católica, esto es, sería el ordenamiento confesional el que

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

debería determinar los requisitos necesarios para considerar un lugar de culto.

Los Acuerdos firmados con las confesiones religiosas recogen todos ellos de modo imperativo en los supuestos de demolición la previa privación de su carácter sagrado, en los Acuerdos firmados con las minorías religiosas se añade una excepción para aquellos casos de urgencia o peligro recogidos en las leyes, excepción que aunque no prevista de forma expresa en el acuerdo con la Iglesia católica se entiende extendida también a ella¹¹. Las autoridades confesionales competentes estarán obligadas a desafectar los lugares de culto una vez que sea firme la orden de demolición del edificio¹².

En el caso de que el edificio de culto tenga interés histórico-artístico según establece el art. 24 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, la Administración competente será siempre parte interesada siendo necesaria su autorización antes de la demolición del edificio, demolición que no se producirá hasta la firmeza de la declaración de ruina.

4. REGULACIÓN JURÍDICA DEL ESTABLECIMIENTO DE LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO.

El establecimiento de los lugares de culto forma parte, como ya he dicho con anterioridad, del contenido esencial de la libertad religiosa y, en consecuencia, se reconoce a todas las confesiones inscritas tengan o no acuerdos con el Estado. El ejercicio de este derecho se desarrolla, en gran medida, en el ámbito del derecho urbanístico, de modo que la creación de las condiciones que hagan posible este derecho dependerá de quién

¹¹ En este sentido RODRIGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, ed. Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, p.253.

¹² En este sentido se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2004.

tenga la competencia en esta materia. Así pues, me dispongo ahora a indicar cuál es el reparto competencial en este ámbito, así como los instrumentos jurídicos a través de los cuales se hace posible el establecimiento de un lugar de culto.

4.1. DERECHO URBANÍSTICO.

4.1.1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

Las competencias acerca de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículos 148 y 149 CE) son exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. El Estado carece de competencias en estas materias no pudiendo crear derecho supletorio. Es posible, en cambio, como se señala en la STC 61/1997, de 20 de marzo, la vigencia del Texto Refundido de 1976 como derecho urbanístico estatal aplicable en aquellas Comunidades que carezcan de normativa urbanística propia o donde esta no sea suficiente. En este momento todas las Comunidades Autónomas tienen legislación propia.

Un punto de inflexión en la determinación de la distribución competencial de esta materia lo constituye la STC 61/1997 de 20 de marzo, en ella se establece que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son materias de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas (art.148 1,3ª CE), de aquí se desprende que el Estado carece de competencias en estas materias no pudiendo ni siquiera legislar para establecer un Derecho supletorio¹³. El Estado tiene en cambio competencia para legislar en materias que están en íntima relación con el urbanismo y que pueden subsumirse en algunas de sus competencias como por ejemplo el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las

¹³ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico*, ed. Comares. 4ª ed. Granada 2005, p.12.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANISTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común¹⁴.

La adaptación normativa a las bases constitucionales se ha ido realizando de forma paulatina¹⁵. La renovación más profunda se ha producido con la Ley del Suelo de 2007 que se inspira en los valores y principios constitucionales, sentando las bases que hagan posible la coexistencia de la autonomía y la igualdad. Así pues, en ella se regula el régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales y el cumplimiento de los deberes ciudadanos. El eje de gravedad no gira de forma exclusiva en torno al derecho de propiedad del suelo sino a la concepción de la ciudad como el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, esta concepción implica que deben reconocerse también los derechos mínimos de libertad, de participación... Es de destacar la incorporación de la ciudadanía que se define en la Exposición de motivos de la Ley "...como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo"¹⁶.

El interés general y el principio de desarrollo sostenible constituyen, según se establece en la ley el fin que deben perseguir las políticas públicas, en virtud de este último las políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales que deben ser armonizados entre otros requerimientos con la cohesión social(artículo 2. 1.2.), consecuencia, también, de este principio es que en el medio urbano los "...servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional

¹⁴ ESTEVEZ GOYTRE, R., op.cit. p.13

¹⁵ Como se señala en la Exposición de motivos de Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo, desde la promulgación del Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio se han producido seis reformas o innovaciones de diverso alcance, además de dos operaciones de "legislación negativa" a través de las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/ 1997 y 164/2001.

¹⁶ Exposición de motivos de la Ley 8/2007 de 28 de mayo de suelo punto III.

y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social".

Quedan aquí apuntados algunos principios, cohesión social y función social, que deberán tenerse en cuenta a la hora de establecer los criterios para determinar el establecimiento de los lugares de culto. En una sociedad cada vez más plural desde el punto de vista religioso, uno de los problemas que se plantea es el de hacer posible la cohesión social y evitar la segregación fuente inacabable de conflictos. Encontrar los criterios para la asignación de espacios sobre los que construir lugares de culto que eviten la segregación no es tarea fácil¹⁷.

Entre los derechos de los ciudadanos en el artículo 4 b) de la mencionada Ley se encuentra el de "Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate".

En aras a garantizar la igualdad la Ley de suelo establece los porcentajes mínimos (5%) y máximo (15%)¹⁸ con destino a patrimonio público de suelo que deben entregarse a la Administración por los propietarios del suelo con la finalidad de proveer, entre otras cosas, los equipamientos dotacionales¹⁹.

No hay dudas acerca de que es competencia estatal la determinación de las condiciones básicas que garanticen el igual

¹⁷ Una reflexión sobre este tipo de problemas se encuentra en PONCE SOLÉ, J., Una reflexión desde el Derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, núm. 215, 2005, pp. 11-68.

¹⁸ Estos porcentajes corresponden a la edificabilidad media ponderada de la actuación, cuando la actuación sea de dotación ese porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

¹⁹ Vid. artículo 16.1 de la Ley 8/2007 de suelo. Asimismo, en el artículo 34.1 de la citada Ley se regula el destino de los bienes y recursos que integran el patrimonio público, entre estos destinos figuran los "usos de interés social".

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía. En mi opinión sobre esta base se podría apoyar una propuesta de ley estatal sobre lugares de culto. Anticipándose a esta propuesta la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el ámbito de su competencia, está preparando la elaboración de una ley autonómica sobre los lugares de culto.

No se puede dejar de mencionar cuando se habla de distribución competencial las competencias que corresponden a los Municipios en virtud de la autonomía que les garantiza el artículo 140 de la Constitución a través de las que se concreta el ejercicio del derecho a establecer lugares de culto. Los municipios tienen la competencia para la elaboración de los Planes Generales de Urbanismo y, asimismo, les corresponde otorgar las licencias que permitan la construcción o habilitación de los lugares de culto. El papel de la actuación municipal es determinante como garantía de la igualdad en el efectivo ejercicio del derecho a establecer lugares de culto. De su toma de conciencia depende un resultado satisfactorio.

En los últimos años se advierte en el ámbito municipal una atención priorizada a los derechos humanos en la ciudad. Fruto de estas inquietudes ha sido la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, aprobada en la II Conferencia "Ciudades por los Derechos Humanos" celebrada en Saint Denis el 18 de mayo de 2000²⁰. Las ciudades signatarias se comprometen a incorporar a su ordenamiento local los principios y normas de esta Carta. Con ella se pretende hacer más eficaz la política municipal en materia de derechos humanos y propugnar

²⁰ El origen de esta Carta se encuentra en el Compromiso de las Ciudades por los Derechos Humanos firmado en la reunión que alcaldes de 41 ciudades europeas celebraron en Barcelona el 17 de octubre de 1998 con ocasión del 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (I Conferencia Europea "Ciudades por los Derechos Humanos"). El Compromiso de Barcelona y las conclusiones finales de la Conferencia fueron el punto de partida para el comienzo de la elaboración de una Carta de los Derechos Humanos de las Ciudades en colaboración con el Consejo de Europa y las Naciones Unidas, una información más completa se puede encontrar en www.bcn.es/ciutatsdretshumans/esp/comp1.htm

un acercamiento a la ciudadanía. Entre los derechos garantizados a todos se encuentra la libertad de conciencia y de religión individual y colectiva, comprometiéndose a favorecer la tolerancia mutua entre creyentes y no creyentes, así como entre las distintas religiones(artículo III, 3 y 4).

Entre las ciudades signatarias merece una mención especial el Ayuntamiento de Barcelona que dentro del servicio de Derechos civiles ha integrado un Centro Interreligioso entre cuyas actuaciones destaca la elaboración de un documento²¹, sin valor normativo sino meramente informativo, cuyo título es *Obertura i regularització de Centres de culte a la Ciutat de Barcelona* y cuyo objetivo es orientar a aquellos (mayoritarios en Barcelona) que no quieren establecer un centro de culto en una edificación de nueva planta, sino en un inmueble ya edificado o se trata de un lugar de culto ya en funcionamiento²².

4.1.2. EL EMPLAZAMIENTO DE LOS LUGARES DE CULTO EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

La ordenación integral del territorio se realiza a través del Planeamiento General que es el principal instrumento de planeamiento urbanístico dentro del planeamiento municipal. No se puede desconocer que la competencia en la elaboración de los planes generales de ordenación urbana la tienen los municipios, aunque el control genérico y de ordenación del territorio le corresponde a la Comunidad Autónoma. El régimen jurídico de este instrumento de ordenación del territorio depende del grado de desarrollo normativo en esta materia de cada Comunidad Autónoma. En estos momentos todas las Comunidades Autónomas han legislado en esta materia.

El Planeamiento general tiene carácter descriptivo y un grado de concreción distinto en función del tipo de suelo. Así, en

²¹ El texto definitivo es de mayo de 2007

²² www.bcn.cat/centre_interreligios

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

suelo urbano deben regular el uso de los terrenos y la edificación, con detalle, hasta el punto que no necesitará ser desarrollada, salvo excepciones, por otras figuras de planeamiento. En suelo urbanizable deben "definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio y establecer una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad, fijando los programas de desarrollo a corto y medio plazo y...en suelo no urbanizable han de preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje"²³

Dentro del Planeamiento general interesa detenernos en los suelos dotacionales que son aquellos terrenos destinados a satisfacer necesidades colectivas. Pueden tener carácter público o privado debiendo especificarse de forma clara en el Plan General. Dentro de este apartado se distingue entre sistemas generales y locales siendo estos últimos "...dotaciones públicas previstas en el Plan para el servicio no de la generalidad de los habitantes del término municipal sino de un grupo más reducido de ciudadanos, es decir de un polígono o unidad de actuación"²⁴.

De acuerdo con el art. 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico²⁵ el Plan General deberá definir: b) El sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas c) El sistema general de espacios libres constituido por parques y Áreas públicas y d) El sistema general de equipamiento comunitario entre el que se encuentran los centros destinados a usos religiosos.

Ninguna norma explica qué se debe entender por equipamiento de uso religioso, sin embargo, es claro que el equipamiento de uso religioso permite, si así está contemplado, otras dependencias necesarias para el culto que son complementarias o accesorias.

²³ ESTEVEZ GOYTRE, R., op. cit. p. 103

²⁴ ESTEVEZ GOYTRE, R., op. cit. p. 123

²⁵ Aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

Estos sistemas se deberán definir con la suficiente precisión de modo que puedan ser desarrollados por los correspondientes Planes parciales.

Los mecanismos de obtención del suelo destinado a los sistemas generales han sido tradicionalmente la expropiación y la ocupación directa. Sin embargo, en las últimas reformas estos mecanismos han sido desplazados por la cesión obligatoria y gratuita a la Administración actuante. En la Ley de suelo de 2007 esta obligación forma parte de uno de los deberes legales que comportan las actuaciones de transformación urbanística²⁶ (artículo 16.1.b)). Esta práctica, existente ya en la normativa precedente fue seguida por la legislación autonómica posterior. Sin embargo, no todos los terrenos que estén afectados "a la ejecución de sistemas generales serán de cesión obligatoria y gratuita. Lo serán los que el planeamiento incluya o adscriba en el ámbito correspondiente. No lo serán los que no se incluyan o adscriban en ningún ámbito de desarrollo del planeamiento...En estos casos la adquisición de terrenos afectos a sistemas generales se obtendrán por expropiación en suelo urbano".²⁷

Los instrumentos a utilizar para materializar estas cesiones serán los determinados en el Plan o en su defecto los que se aprueben con posterioridad por los Ayuntamientos (sistemas de compensación, cooperación o equivalentes establecidos por las Comunidades Autónomas).

En suelo urbano, los planes contendrán, además, entre otras determinaciones, el emplazamiento reservado para templos en

²⁶ El artículo 14 de la Ley de suelo explica lo que se entiende por actuaciones de transformación urbanística a los efectos de esta ley. Estando incluidas entre ellas en el punto b) *las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.*

²⁷ ESTEVEZ GOYTRE, R., op. cit. p.132

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población (art. 29.1e) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico²⁸)

Asimismo, los Planes parciales, que tienen carácter complementario de los Generales a través de los que se ordena de forma detallada el suelo clasificado por el Plan General de Ordenación Urbana como urbanizable programado, deberán contener determinaciones acerca de los emplazamientos reservados para templos (art. 45.1 e) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), si bien no se establece una dotación mínima de suelo. Son calificados de interés social. También deberá contenerse el carácter público o privado de las determinaciones contenidas en los apartados c,d y e del art. 45.1 Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

El único criterio establecido es el de que haya una proporción adecuada a las necesidades colectivas.

En la normativa de las Comunidades Autónomas no todas recogen la mención a los templos en los equipamientos. Algunos Planes Generales de Ordenación recogen un estándar mínimo específico para uso religioso como Palma de Mallorca²⁹

Los problemas que se pueden plantear en este ámbito inciden en la existencia de previsión de espacios para usos religiosos en la normativa de Planes Generales de Ordenación urbana y en los criterios de asignación de estos espacios, que, en todo caso, deben tener en cuenta el respeto a la voluntad de la comunidad.

²⁸ Aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

²⁹ RODRIGUEZ GARCIA, J.A., en *Urbanismo y confesiones religiosas*, ed. Montecorvo S.A., Madrid 2003 ha calculado el estándar mínimo en los sistemas locales en 0,20 metros cuadrados por habitante y en los sistemas generales 0,01 metros cuadrados por habitante, el cálculo ha sido realizado sobre la base del estudio recogido en la Memoria del Plan General.

4.1.3. CESIÓN DE TERRENOS PARA LOS LUGARES DE CULTO EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

Las cesiones gratuitas de bienes inmuebles del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible están reguladas en los arts. 74 a 79 bis de la Ley de Patrimonio del Estado³⁰. La cesión se realiza por orden del Ministro de Economía y Hacienda a propuesta de la Dirección General del Patrimonio debiendo destinarse los bienes a fines de utilidad pública o de interés social. "Se considerarán de utilidad pública, a esos efectos, las cesiones a Organismos de carácter urbanístico de la Administración del Estado con fines de uso general o de servicios"(art. 75) "Se considerarán de interés social las cesiones a Entidades de carácter asistencial, sin ánimo de lucro, calificadas de utilidad pública"(art. 76)³¹. En el mismo sentido se redacta el art. 79.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local en el que se dice que "los bienes inmuebles patrimoniales no se podrán ceder gratuitamente salvo a Entidades o Instituciones públicas y 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"

El suelo en el que se sitúa el equipamiento comunitario puede ser de dotación pública o privada. En aquellos casos en que la dotación es privada el suelo es cedido de forma onerosa de acuerdo con el precio que el suelo tiene en el mercado.

El equipamiento de uso religioso es considerado por algunas municipios o CCAA como suelo dotacional público, sin

³⁰ Cuyo Texto articulado ha sido aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril.

³¹ Este artículo ha sido redactado conforme a la Disposición adicional 11 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre. Desaparece, con esta nueva redacción la mención expresa entre los fines sociales la cesión de edificios o terrenos a la Iglesia católica par templos parroquiales o seminarios diocesanos.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANISTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

embargo, en la mayoría de los casos se considera suelo dotacional privado³²

En cualquier caso ya sea calificado de dotacional publico o privado lo cierto es que ha sido una práctica extendida la de ceder de forma gratuita los terrenos destinados a usos religiosos condicionando la cesión a algún tipo de compromiso³³, que en la mayor parte de las ocasiones consiste en que la confesión mantenga el destino por un determinado periodo³⁴. De aquí no puede desprenderse, como ha puesto de relieve el TS³⁵, que la determinación urbanística de "uso religioso" implique "...necesariamente y por sí sola la obligación de ceder, obligatoria y gratuitamente, el terreno al que se le ha asignado tal determinación...".

Asimismo, se utilizan otras fórmulas como el derecho de superficie³⁶ en virtud del que se atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones, edificaciones en la rasante, el vuelo o el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. Para su válida constitución es necesario que se "...formalice en escritura pública y la inscripción de ésta en el registro de la propiedad. En

³² RODRIGUEZ GARCIA, J.A op. cit. p.176

³³ Una mención especial merece la cesión gratuita que, a través de escritura pública, la sociedad "Barcelona Holding Olímpico, S. A. "realizó al Arzobispado de Barcelona, cesión ratificada por la Junta general y universal de accionistas de Villa Olímpica, S.A.". Está cesión se realizó con la condición de que se permitiera su utilización durante las olimpiadas como centro policonfesional, este centro se conoció con el nombre de Centro Abraham, destinado a acoger las distintas creencias religiosas allí presentes. Hoy su se conoce como la parroquia Abraham y está destinada al culto católico.

³⁴ En RODRIGUEZ GARCIA, J.A. op. cit., nota 397, se puede encontrar una relación amplia de las ocasiones en que se ha cedido de forma gratuita los terrenos no sólo a la Iglesia católica sino a otras confesiones como los Testigos de Jehová o la Primera Iglesia Evangélica Bautista de Getafe. Cuando se trata de una minoría religiosa, en muchas ocasiones la cesión está condicionada a que mantenga el destino religioso por 30 años,

³⁵ STS de 27 de octubre de 1992, FJ 2.

³⁶ Regulado por los artículos 35 y 36 de la Ley de suelo de 2007

la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años." Al finalizar el plazo pactado lo edificado revertirá al propietario del suelo. La constitución del derecho de superficie puede realizarse a título oneroso o gratuito. En el primer caso la contraprestación del superficiario establecida por la ley podrá consistir en una cantidad alzada o en un canon periódico.

La utilización del derecho superficie con las confesiones religiosas se ha concretado a través de escritura pública tanto con la Iglesia católica³⁷ como con minorías religiosas, unas veces se ha hecho de forma onerosa³⁸, pagando una cantidad alzada, canon periódico o pago en especie, y otras en forma gratuita³⁹.

³⁷ Cabe mencionar el Convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Sevilla y el Arzobispado de Sevilla, de 5 de noviembre de 1992 por el que se establece un derecho de superficie de 50 años para los solares que se cedan a la Iglesia católica estableciéndose un canon de 1000 pts por año más el IVA, puede consultarse en RODRIGUEZ BLANCO, M., op. cit. nota 525, también en RODRIGUEZ GARCIA, J.A., op. cit. nota 423. La utilización de este instrumento jurídico se está utilizando en los últimos años en el Ayuntamiento de Sevilla, también con las confesiones minoritarias.

³⁸ Es práctica habitual en el Ayuntamiento de Sevilla la adjudicación del derecho de superficie a favor de confesiones religiosas sujetos a un canon. Así, el Gerente de Urbanismo del citado Ayuntamiento por Resolución de 8 de octubre de 2001 incoó expediente para la constitución de un derecho de superficie a favor de la Iglesia Evangélica de Filadelfia sujeto a un periodo de 50 años y a un canon de 1817,46 euros al año por una superficie de 1680 metros cuadrados. El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla de 27 de marzo de 2003 se inició expediente para la adjudicación de un derecho de superficie a favor de la Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días sujeta a un periodo de 75 años destinado al establecimiento de un centro de reuniones y equipamientos y siendo el canon en esta ocasión en especie. La adjudicataria debía entregar en propiedad al Ayuntamiento de Sevilla tres locales de negocio cuyo valor se estimaba en 985.860 euros y siendo el valor del canon por 75 años de 985.844,25 euros.

³⁹ Cabe citar como ejemplo los contratos de cesión del derecho de superficie firmados entre el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú y la representación de los Testigos de Jehová el 5 de junio de 2000 y con la Iglesia Cristiana Evangélica de la Renovación el 16 de enero de 2001, en ambos casos la cesión se establece por un periodo de 75 años y de forma gratuita. En el Convenio se precisa que todos los gastos que origine la construcción y el mantenimiento de los lugares descritos

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANISTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

Una mención especial merece el procedimiento de adjudicación del derecho de superficie a través de concurso público⁴⁰ adoptado por el Ayuntamiento de Sevilla. Con fecha 9 de junio de 2004 se aprobaron por el Consejo de Gobierno de la Gerencia de Urbanismo del mencionado municipio unos criterios generales para la adjudicación mediante concurso público de parcelas municipales calificadas de SIPS (Servicios de Interés Público y Social) a favor de entidades sin ánimo de lucro o entidades religiosas. Entre estos criterios se encuentra la elección de la figura del derecho de superficie como objeto del concurso y el establecimiento de un canon mínimo del 3% a satisfacer por el adjudicatario.

Desde entonces la adjudicación de suelo a las confesiones se ha realizado siguiendo estos criterios. El procedimiento comienza con la publicación de un Pliego de condiciones jurídico-administrativas para la adjudicación mediante concurso público de un derecho de superficie de un determinado inmueble. Hasta el momento se han realizado dos concursos con este sistema uno en 23 de noviembre de 2006 y otro el 4 de mayo de 2007. En ambos casos se establece que la duración será la que resulte propuesta por el adjudicatario siendo el máximo de 75

irán a cargo de los superficiarios. La misma técnica ha sido utilizada en otros Ayuntamientos, así, en Getafe, Zaragoza, Sevilla en los que se constituye un derecho de superficie a favor de la confesión Testigos de Jehová, se pueden encontrar en RODRIGUEZ GARCIA, J.A, op. cit nota 423

⁴⁰ Este procedimiento ha sido adoptado también en algunos casos por el Ayuntamiento de Barcelona. En concreto el Consejo Plenario en sesión ordinaria el 23-10-1998 adopta el acuerdo de aprobar un Pliego de cláusulas reguladoras del derecho de superficie para la construcción de un centro multidisciplinar (religioso, cultural, recreativo, asistencial y social), en una finca de 1150 metros cuadrados, convocando a concurso público la adjudicación del contrato mediante un procedimiento abierto. Entre las condiciones se prevé un término de vigencia de 50 años, debiendo satisfacer la adjudicataria la cantidad de 250.000 pts (1.502,53 euros) anuales que deberán ser satisfechos por mensualidades naturales y durante los diez primeros días de cada mes.

años improrrogables⁴¹ y el abono del canon será el que resulte de la oferta del adjudicatario debiendo ser igual o superior a una cantidad mínima establecida en el pliego. En la selección de los candidatos tendrán preferencia los que propongan un número de años menor o un canon más alto.

El interés de este procedimiento se encuentra en que se constituye en el instrumento para acceder a suelo municipal de las entidades sin ánimo de lucro entre ellas las confesiones religiosas, no distinguiendo entre unas y otras y tampoco entre las confesiones religiosas entre sí.

La utilización de este procedimiento en los términos indicados plantea, no obstante, algunos interrogantes. Así, la fijación del criterio de selección para la adjudicación no atiende a la función social del edificio ni a la cohesión social sino a un criterio, en parte, económico. Adjudicándose no a quién lo necesita más sino a quien tiene la capacidad económica de ofrecer una cantidad más alta. No planteándose los eventuales problemas de cohesión social que puedan generarse.

Además, en términos generales, la utilización del derecho de superficie resuelve por un periodo de tiempo relativamente largo y poco gravoso, en algunos casos la cesión es gratuita o la cantidad establecida simbólica, las necesidades religiosas de las confesiones, pero no garantiza, en todos los casos⁴², el destino del edificio más allá del periodo al que se extienda el derecho. Entre las condiciones establecidas en los mencionados pliegos no se incorpora cláusula alguna que garantice la prórroga en el momento del vencimiento del término. Transcurrido el cual el

⁴¹ Era el tiempo máximo permitido por la Ley del suelo en ese momento. La Ley de suelo de 28 de mayo de 2007 vigente en este momento amplía el plazo máximo a 99 años.

⁴² En el Convenio firmado entre el Ayuntamiento de Sevilla y el Arzobispado de la misma ciudad el 5 de noviembre de 1992 en el que se establece un derecho de superficie se añade la cláusula de que una vez vencido el término el Ayuntamiento podrá renovar por el plazo que se pacte, de conformidad con las disposiciones legales.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANISTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

edificio revierte al patrimonio municipal, no estando el Ayuntamiento obligado a mantener el destino. Esta técnica garantiza que no se pierde patrimonio municipal, pero deja en suspenso y sin garantías la permanencia del destino del edificio una vez finalizado el término de vigencia del derecho de superficie.

En otras ocasiones, siguiendo la misma política de no perder patrimonio municipal, la técnica utilizada es la permuta cuyas condiciones se determinan a través de escritura pública. Esta práctica se ha utilizado con la Iglesia católica por algunos Ayuntamientos, por ejemplo, es frecuentemente usada en el Ayuntamiento de Barcelona⁴³, también se encuentran ejemplos en el Ayuntamiento de Bilbao y en la Comunidad Autónoma de Andalucía.⁴⁴

⁴³ El Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona en sesión ordinaria del día 17-07-1998 adoptó el acuerdo de formalizar un convenio con formalización posterior de escritura pública de permuta y constitución del derecho de superficie. La permuta se realiza entre el Archidiócesis de Barcelona y el Ayuntamiento de la misma ciudad. La Archidiócesis cede un solar de 451,30 metros cuadrados en el que se encuentra el edificio-iglesia de la propia parroquia a cambio de solares edificables con una superficie de 1264 metros cuadrados y una capacidad de edificación de 5.000 metros cuadrados adecuados para la construcción de una nueva parroquia. El Ayuntamiento a su vez adjudica un derecho de superficie sobre los terrenos adquiridos en favor de la Fundació Orfeó Catalá-Palau de la Música Catalana interesado en los terrenos originariamente titularidad de la Archidiócesis debiendo entregar a ésta por cuenta del Ayuntamiento la cantidad de 130.000.000 de pesetas (781.315, 73 euros) sirviendo esta pago para los gastos de construcción del nuevo templo.

⁴⁴ El Convenio entre el Arzobispado de Sevilla y la Junta de Andalucía de 19 de septiembre de 1989 a través del que hay una cesión institucional del Palacio de San Telmo (sede del Seminario Diocesano) a la Comunidad Autónoma de Andalucía a cambio de esta cesión la Junta de Andalucía se compromete a construir y ceder al Arzobispado un nuevo Seminario Diocesano y Centro de Estudios Teológicos. Este Convenio se menciona en la STSJ de Andalucía de 2 de febrero de 2000 cit. por RODRIGUEZ GARCÍA, J.A. en op. cit. p.199.

4.2. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.

Una vez obtenido el suelo, el establecimiento de los lugares de culto requiere una serie de actuaciones administrativas que garanticen el correcto cumplimiento de la legislación urbanística. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas tienen legislación propia sobre disciplina urbanística, sin embargo, el hecho de que haya sido elaborada siguiendo las normas estatales (TR76 y Reglamento de Disciplina Urbanística) permite seguir utilizando estos textos de forma válida.⁴⁵

4.2.1. LICENCIAS.⁴⁶

4.2.1.1. LICENCIAS URBANÍSTICAS EN SENTIDO ESTRICTO.

La licencia urbanística "es un acto de autorización reglado por el que los Ayuntamientos, o excepcionalmente las Comunidades Autónomas, previa comprobación de que el acto que se solicita se ajusta a la normativa urbanística aplicable, remueve los obstáculos para el ejercicio de derechos preexistentes"⁴⁷. De esta definición se desprenden las siguientes características, en primer lugar se trata de un acto de autorización, esto es, a través de él se trata de verificar si la actuación del administrado se ajusta a los requisitos establecidos por la normativa urbanística. Es un acto reglado, ello quiere decir que, una vez cumplidos los requisitos exigidos debe otorgarse y finalmente la licencia es un acto declarativo de derechos que se limita a remover obstáculos para el ejercicio de derechos preexistentes.

⁴⁵ FERNANDEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico* 18ªed, ed EL CONSULTOR, Madrid 2005, p.237

⁴⁶ Un estudio sobre el control municipal sobre el establecimiento de lugares de culto se puede encontrar en CASADO CASADO, L., *La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: licencias exigibles*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76 2006, pp. 79-123.

⁴⁷ ESTEVEZ GOYTRE, R. op.cit. p. 459.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

La licencia urbanística comprende todas aquellas actuaciones que supongan una transformación material de los terrenos o del espacio. La regulación estatal, después de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo, en lo que concierne a las licencias se encuentra en el artículo 178.1 del Texto refundido de 1976 y en el artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978 de 23 de junio). Esta licencia se otorgará de acuerdo con las previsiones de la normativa urbanística y de los planes de ordenación.

Los edificios y locales de culto se someten en este punto al derecho común, en este sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo al afirmar que las edificaciones de templos están sometidas al régimen general⁴⁸.

Las licencias más comunes a las que pueden quedar sujetos son la licencia de obras, y la licencia de primera utilización y cambio de uso.

El Tribunal Supremo se ha manifestado en reiteradas ocasiones acerca de la licencia de primera utilización y cambio de uso en relación con locales destinados a uso religioso pertenecientes a minorías religiosas como los Testigos de Jehová (STS 10 de abril de 1989) subrayando en primer lugar su sometimiento al derecho común y después la prevalencia del interés general. En el supuesto objeto de litigio se pretendía un cambio de uso del local destinado con anterioridad a la industria de la bollería y en adelante al culto. El citado Tribunal manifiesta la necesidad de someter a la correspondiente licencia este cambio con la finalidad de garantizar que el nuevo destino no pondrá en riesgo la vida de las personas que allí se concentren⁴⁹.

Estas licencias directamente vinculadas con el uso del suelo y su adecuación a los planes urbanísticos tienen como objeto garantizar que los espacios se ajustan al destino para el que

⁴⁸ STS 29 de enero de 1980

⁴⁹ Los mismos argumentos utiliza la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de abril de 2002.

fueron concebidos. Así, cuando el edificio sea utilizado por primera vez la licencia permite comprobar que el edificio se puede destinar a un determinado uso por estar en una zona apropiada y reunir las condiciones técnicas de seguridad y salubridad. Si con posterioridad a esta licencia se produjera una modificación del uso sería necesario solicitar una licencia de cambio de uso, con ella se pretende realizar un control que garantice que el nuevo uso se adecua a la finalidad prevista.

4.2.1.2. LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA.

Más polémica es la necesidad de solicitar la licencia municipal de apertura⁵⁰ para el establecimiento de un lugar de culto. La vinculación de la licencia de apertura a los establecimientos industriales y mercantiles en la regulación que de la misma hace el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955) cuyo objetivo es 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". constituye la base en la que se apoya la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 1988 para considerar que la sanción impuesta al recurrente por carecer de licencia de apertura de un oratorio privado vulnera el artículo 16 de la Constitución.

Con posterioridad el citado Tribunal se pronuncia en sentencia 18 de junio de 1992 ante la clausura con precinto de un local perteneciente a la "Iglesia Evangélica Filadelfia" destinado a actividades propias de la Iglesia por ejercer sin previa licencia municipal de apertura, estimando el recurso y previa revocación de la sentencia de instancia declarando nulos los actos administrativos municipales objeto del mismo. Se aplica en esta

⁵⁰ Un estudio en profundidad sobre esta licencia se encuentra en CANO MURCIA, A., *Manual de Licencias de Apertura de Establecimientos*, ed. Aranzadi, Pamplona 1998.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

ocasión el Reglamento de Actividades, Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre) y el Reglamento de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas (Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto). El Ayuntamiento alegaba para aplicar esta normativa que "...al menos inicialmente, fue una "Sala de Reunión" entendiéndose por tal la que se dedica a actividades ligadas a la vida de relación. Con la consecuencia de que a dichas Salas de Reunión serían aplicables las condiciones de uso comercial y las establecidas en el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas...". El Tribunal considera inadmisibles esta apreciación, afirmando que corresponde a la confesión religiosa determinar si es o no un lugar de culto, añade, que la apreciación del Ayuntamiento incide negativamente en el ejercicio de la libertad religiosa, limitando este derecho. Asimismo, sostiene que no es de aplicación al presente caso y en las circunstancias que en él concurren lo que se dispone en el Reglamento de Actividades molestas, apelando a la sentencia del mismo Tribunal de 24 de junio de 1988, en la que no se considera aplicable a las manifestaciones de culto religioso en una vivienda particular. Además, sostiene que a pesar que el Ayuntamiento mantiene que "la actividad religiosa de la apelante produce ruidos, (...) no consta que las autoridades municipales hayan procedido a la apertura de actuaciones encaminadas a comprobar--con las debidas garantías--si la actividad de la Iglesia producía perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana...que justificase una intervención municipal..."⁵¹.

En la argumentación del Tribunal no se comprende la segunda afirmación ya que después de haber sostenido que no es aplicable el Reglamento de Actividades molestas a las manifestaciones religiosas no se entiende porqué se plantea si la intervención municipal se produjo con las debidas garantías,

⁵¹ Recoge esta doctrina en relación con la licencia de apertura la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de abril de 2002.

porque si lo hubiera hecho, según la primera afirmación no hubiera cambiado su decisión.

En las dos sentencias mencionadas la argumentación de fondo es la misma: la exigencia de licencia de apertura en la norma se refiere a los establecimientos industriales y mercantiles, teniendo en cuenta el carácter reglado de la misma no cabe extenderla a aquellos supuestos no previstos, si así se hiciera con la actuación administrativa se estarían restringiendo los derechos de los administrados, siendo en este caso la libertad religiosa⁵² la que se vería limitada.

Los supuestos de hecho no son exactamente iguales, ya que en el primer caso se trata de un oratorio privado, mientras que en el segundo caso, se trata de un local perteneciente a la Iglesia Evangélica de Filadelfia cuya actividad seguramente acogerá a un número muy superior de personas y respecto al que la Administración debe velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las personas que asisten y la tranquilidad de quienes habitan en el inmueble. En el sometimiento de los lugares de culto al régimen general en materia de edificación y establecimiento de lugares de culto no hay una limitación de la libertad religiosa sino la creación de las condiciones necesarias para que su ejercicio se realice con todas las garantías de seguridad.

En algunos casos la normativa autonómica permite el sometimiento de los lugares de culto a la licencia de apertura o actividad. Así, en la Comunidad del País Vasco se viene aplicando el art. 4.2.22 del Plan General de Ordenación y la Ley 3/1998 de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, en esta ley se sujetan las actividades clasificadas en el Anexo II a la licencia de actividad, entendiéndose por tal aquella que "...faculta para la implantación de una actividad clasificada..." (artículo 56), una lectura de las actividades

⁵² Una posición crítica a estos pronunciamientos sostiene RODRIGUEZ BLANCO, M., op. cit., pp. 211 y ss.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

clasificadas nos muestra que entre ellas no se encuentran los lugares de culto, aunque existe un apartado, la letra ñ, que utiliza una fórmula genérica "otras actividades con efectos análogos sobre la salud y el medio ambiente". Esta fórmula ha servido de soporte normativo a los Ayuntamientos para extender a los lugares de culto la exigencia de la licencia de actividad y apertura.

Las ordenanzas municipales consultadas ponen de relieve criterios distintos en este punto. Así, en el Ayuntamiento de Barcelona no es necesario, con carácter general, pedir licencia ambiental o de apertura, excepto en el caso de que junto a los espacios que constituyen propiamente el lugar de culto, en el conjunto del inmueble haya espacios anexos que se dediquen a actividades de naturaleza diferente al culto, la formación o la asistencia religiosa. En este caso sería necesario pedir la licencia de apertura para las instalaciones anexas. Sí están sujetos a la licencia de actividad los lugares de culto en la ordenanza de Lérida y Vilafranca del Penedès. En el mismo sentido la ordenanza reguladora de los lugares de culto del Ayuntamiento de Igualada

Con carácter general los lugares de culto se clasifican dentro de las ordenanzas que regulan los establecimientos de concurrencia pública⁵³, de forma excepcional, por el momento, se encuentra algún Ayuntamiento, el de Igualada, que tiene una ordenanza específica que regula los usos religiosos y los lugares de culto. En otros casos, un ejemplo es el Ayuntamiento de Terrasa, la regulación de los lugares de culto se encuentra en la ordenanza de usos y actividades.

En aquellas ordenanzas que clasifican a los lugares de culto dentro de los establecimientos de concurrencia pública se puede distinguir entre aquellas que integran su regulación en el cuerpo normativo de la ordenanza, sujetando el establecimiento de lugares de culto a las disposiciones generales y regulando, en

⁵³ Es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, Lérida, Manresa, Vilafranca del Penedés, Sta. Coloma de Gramanet.

ocasiones disposiciones específicas, como ocurre con la ordenanza del Ayuntamiento de Lérida, si bien limitándolas a los locales de culto, en sentido estricto⁵⁴, se excluyen de estas disposiciones los edificios aislados sobre parcela de uso exclusivo(artículo 50.a)). Las disposiciones específicas regulan las condiciones de emplazamiento, de instalación y el aislamiento acústico. El artículo 52 de la mencionada ordenanza establece como sistema de intervención administrativa el régimen de licencia ambiental.

En otras ocasiones, el Ayuntamiento de Barcelona es un ejemplo, se regulan los centros de culto en una disposición adicional añadiendo requisitos específicos para la concesión de la licencia de obras y de modificación de uso además de la documentación que exigen los artículos 24 y 25 de las Ordenanzas Metropolitanas de Edificación se tiene que acompañar un certificado, emitido por el órgano competente del Ministerio de Justicia que acredite su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

Una mención especial merece la ordenanza reguladora del uso religioso y de los lugares de culto del Municipio de Igualada⁵⁵.

El objeto de la ordenanza son los lugares de culto que están abiertos al público en general con una gran concurrencia de personas (Exposición de motivos). Quedan excluidos los lugares de culto, ya existentes, con un aforo inferior o igual a treinta

⁵⁴ Esta ordenanza (aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Lérida en la sesión de 27 de mayo de 2005 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 89 el 2 de julio de 2005) utiliza en el artículo 3.2 Grup C4 el término locales de culto en sentido amplio comprensivo de iglesias, centros parroquiales y salas de culto religioso en general.

⁵⁵ Aprobada por el Pleno Municipal el 2 de octubre de 2006. La Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona en las sesiones de 29 de marzo de 2007 y 21 de junio de 2007 adoptó el acuerdo de dar la conformidad al Texto Refundido de la Ordenanza reguladora de los lugares de culto del Ayuntamiento de Igualada.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

personas así como los que hayan sido declarados Bienes Culturales de Interés Nacional o Local.

La Ordenanza define los lugares de culto como aquellos edificios o locales de pública concurrencia cuyo destino principal sea el culto, pudiéndose destinar esporádicamente a otros usos (conciertos, reuniones...).

Las especificaciones establecidas por la ordenanza para el establecimiento de lugares de culto prohíben su establecimiento en calles de menos de 9 metros de anchura y en edificaciones que tengan una fachada inferior a 8 metros de anchura.

En lo que se refiere al emplazamiento, podrán situarse en una edificación, aislada o entre edificios, en la que se prohíbe expresamente el uso de habitación plurifamiliar. En el caso de lugares de culto, como espacio destinado a la celebración de actos culturales se establece que deberán situarse de forma preferente en la planta baja del inmueble, permitiéndose la habitación unifamiliar en una planta que se destine a personas relacionadas con el culto religioso..

Quedan, asimismo, determinados en la Ordenanza los parámetros de edificación que deberá ajustarse en la forma, composición y volumetría a los parámetros de la clave urbanística y de su entorno. En todo caso deberá tener una alzada mínima de 3,20 metros en los espacios destinados a la celebración de actos culturales y de 2,50 metros a las zonas ocupadas para otros usos.

Los lugares de culto quedan sometidos a las licencias de obras, de actividad, debiendo adaptarse al Código técnico de edificación, en particular a lo referente a la seguridad estructural, seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización, higiene, salud, protección del medio ambiente y ruido.

Se regula, también, el espacio por persona que deberá ser de 1,50 metros y el aislamiento mínimo de ruido que deberá ser de 55dB(A) en general y 60dB (A) si se implanta en una zona de sensibilidad acústica alta.

5. LA INSCRIPCIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO.

Se suprime tras la reforma legislativa realizada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, el punto 5 del artículo 4 del Reglamento Hipotecario (Decreto de 14 de febrero de 1947) que establecía en su redacción original que los templos de culto católico estaban exceptuados de la inscripción en el Registro de la propiedad.. De modo que los templos católicos se someten, en la actualidad, a los mismos cauces para acceder a la inscripción que cualquier otro bien. Abierta la posibilidad de inscribir los templos católicos en el registro de la propiedad, la Iglesia católica se ha apresurado a inscribirlos.

El artículo 4 del Reglamento Hipotecario tras la reforma mencionada establece que "serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos sin distinción de la persona física o jurídica a la que pertenezcan". Así pues, son inscribibles, con carácter general, los edificios y locales de culto de cualquier confesión religiosa..

La Iglesia católica sigue manteniendo la facultad de inscribir sus bienes en el Registro de la propiedad, cuando no pueda acreditar título escrito de dominio, mediante certificaciones de dominio expedidas por los Diocesanos respectivos. Aplicándose, así, el mismo régimen que a los entes públicos (según establece el art. 199 apartado c) y 206 de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 y en los artículos 303 a 307 del Rgto. hipotecario). La mayor parte de la doctrina considera contraria a la no confesionalidad del Estado y al principio de igualdad esta facultad, en el mismo sentido se ha pronunciado el TS en sentencia de 18 de noviembre de 1996⁵⁶.

En los acuerdos firmados con las confesiones minoritarias israelita e islámica no se menciona la inscripción de los lugares

⁵⁶ Una explicación del origen histórico de esta forma de acceder al registro de la propiedad se encuentra en RODRIGUEZ BLANCO, M., op.cit p.354 y ss.

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN
ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

de culto sí se dice, en cambio, que podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas⁵⁷. Si bien la anotación no se vincula a la firma de los acuerdos, sino a una práctica iniciada ya con la Ley de libertad religiosa de 1967⁵⁸, bien que con significado y alcance diverso⁵⁹.

No se indica en los acuerdos mencionados la forma de acceso al Registro que en la práctica consiste en la aportación por parte de la confesión de algún tipo de documentación que acredite que el lugar se destina al culto⁶⁰. La anotación es facultativa sin que se establezca cuáles son los efectos de la anotación y sin que exista un control administrativo que garantice su actualización. Según datos proporcionados por la Dirección General de Asuntos Religiosos con fecha 20 de septiembre de 2007 el número de lugares de culto no católicos anotados en el registro asciende a 3.481. De los cuales 600 son oratorios y mezquitas musulmanas, aunque el número de mezquitas se reduce a 9 si se incluye Ceuta y Melilla.

⁵⁷ No se recoge esta mención en el Acuerdo firmado con la FERED

⁵⁸ En el artículo 21.1 se permitía a las confesiones no católicas practicar libremente el culto público en los templos o lugares de culto debidamente autorizados. En el artículo 22 se reconocía el derecho de las asociaciones confesionales acatólicas a establecer lugares de culto, previa solicitud al Ministro de Justicia en la que se debía detallar el emplazamiento y las características de los edificios, así como los símbolos y denominaciones expresivos de su confesionalidad. Acreditado el cumplimiento de estos requisitos se procederá a la anotación en el registro de los datos expresados en dicho artículo.

⁵⁹ RODRIGUEZ BLANCO, M., op.cit. p.360 donde explica el origen de esta práctica en la precedente ley 44/1967 de 28 de junio bajo su vigencia el derecho de las confesiones no católicas a establecer lugares de culto estaba condicionado a su autorización por el Ministro de Justicia y su posterior inscripción en el Registro. La disposición Transitoria segunda del Real Decreto 142/1981 dispone el paso de las inscripciones referentes al antiguo Registro de asociaciones confesionales no católicas pasaron de oficio al actual Registro de Entidades Religiosas.

⁶⁰ En este sentido RODRIGUEZ BLANCO, M., op.cit. p.362

6. SÍNTESIS CONCLUSIVA.

El reconocimiento constitucional de la libertad de culto junto con el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de creación de las condiciones que hagan posible su ejercicio así como la remoción de los obstáculos que lo impidan, garantiza, en línea de principio, la igualdad material de todas las confesiones en el ejercicio de su derecho a establecer lugares de culto.

La aplicación de estos principios al derecho de establecer lugares de culto debería tener como consecuencia que con independencia del territorio en que se encuentren y de quién tenga competencia para crear las condiciones que permitan hacer efectivo este derecho, todas las confesiones religiosas deberían poder ejercitar este derecho en términos de igualdad.

Sin embargo, el análisis de las disposiciones normativas existentes en materia de urbanismo, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y de los Municipios, ha mostrado situaciones, en parte, diferentes en función del territorio en que se encuentren con algunos elementos comunes.

Como elementos comunes se advierte una previsión, en la mayor parte de los casos, de los templos en los Planes generales de urbanismo como equipamiento dotacional y una política municipal que tiende a no perder suelo municipal. Esta política ha determinado la elección de las técnicas de cesión de terrenos para edificación de lugares de culto. La cesión gratuita de terrenos, sistema del que se ha beneficiado en gran medida la Iglesia católica, ha dado paso a otras técnicas que permiten conservar el patrimonio municipal como la permuta, utilizada con la Iglesia católica, y el derecho de superficie aplicada a todas las confesiones pero no siempre en las mismas condiciones.

La autonomía municipal permite el establecimiento de condiciones distintas de adjudicación del derecho de superficie que van desde su cesión gratuita, pasando por el establecimiento de un canon simbólico hasta establecer un canon no meramente

LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO: UN ANÁLISIS DESDE LA IGUALDAD MATERIAL

simbólico. Esta distinta aplicación del derecho da lugar a que dependiendo del territorio en que se encuentre una confesión las condiciones de ejercicio de este derecho pueden ser más o menos gravosas.

Este estado de cosas, quizá, se podría evitar con una ley estatal que regulará las condiciones mínimas que garantizaran el establecimiento de los lugares de culto a todas las confesiones en términos de igualdad material en todo el territorio nacional.

En ninguno de los casos analizados está presente en la política municipal una preocupación por prever los posibles efectos adversos que para la cohesión social puede tener, en algunos casos, la ubicación de los lugares de culto.

La mayor parte de las confesiones minoritarias poseen locales de culto. En estos casos depende de la autoridad municipal la creación de las condiciones de ejercicio de este derecho. En la mayor parte de los casos se advierte una omisión por parte de la autoridad municipal que interviene para cerrar los lugares de culto que no cumplen las condiciones exigidas por la normativa municipal, pero no existe una atención a las necesidades de estos colectivos religiosos que se manifieste regulando un adecuado ejercicio de sus derechos. No faltan excepciones, así en los municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña es notoria una creciente atención a la regulación de los lugares de culto en las ordenanzas municipales.

